

# DISKUSE

Eliška Mainclová<sup>1)</sup>

## Krizová opatření vlády ve vakuu soudního (ne)přezkumu<sup>2)</sup>

Pandemie koronaviru počátkem roku 2020 nabídla příležitost mimo jiné reflektovat právní úpravu mimořádných situací. Jedním z nejpálčivějších kritických míst v širším problému soudní kontroly se ukázala být nerovnost těch, komu jsou adresovány pandemické právní akty, v ochraně jejich práv, a to již v (ne)možnosti se této ochrany domáhat soudní cestou. Vydává-li vláda krizová opatření, zůstane v řadě případů neohrožena, zatímco tytéž zásahy do práv a povinností regulované mimořádnými opatřeními ministerstva podle zákona o ochraně veřejného zdraví či pandemického zákona mohou být věcně přezkoumána. Proč je z tohoto důvodu nevhodný stávající incidenční přezkum, se pokusím ukázat v následujícím textu, jehož závěrem se snažím formulovat argumenty pro přezkum koncentrovaný.

Mojí motivací je tedy nabídnout v kontextu pandemických právních aktů (kterými rozumím souhrnně krizová opatření vlády, mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví i podle pandemického zákona) zhodnocení především soudního přezkumu krizových opatření vlády. Nepokouším se z logiky věci rozsáhlého využívání krizových opatření o vyčerpávající analýzu judikatury, ale o zdůraznění těch jevů, které považuji za významné a hodné pozornosti pro případnou revizi zákonodárce v oblasti mimořádného vládnutí. To znamená nedostatečné procesní legitimize v důsledku nejasné formy krizového opatření, nebo jeho posouzení jako jiného právního předpisu, což v některých případech ponechává adresáty a adresátky norem bez možnosti soudní ochrany. Vytrácí se současně důraz na rychlou a efektivní (či vůbec nějakou) ochranu práv v mimořádných situacích a souvisící ztrátu legitimacy vládnutí. Inspiraci v uplynulém roce může

---

<sup>1)</sup> Autorka je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a pracuje jako asistentka soudce. Za předběžné čtení a připomínky k textu děkuji prof. Janu Kyselovi, prof. Janu Wintrovi a JUDr. Janu Hořeňovskému. Děkuji též za podněty dvou anonymních recenzujících.

<sup>2)</sup> Stav právního a skutkového stavu ke dni 22. 11. 2021. Tento text vznikl v rámci projektu SVV č. 260 497 (Současné problémy ústavního práva). Současně vychází z části diplomové práce Způsoby kontroly nad mimořádnými právními stavy v ČR, kterou autorka obhájila v lednu 2022.

nabídnout přezkum mimořádných opatření podle pandemického zákona Nejvyšším správním soudem. Ačkoliv jsou krizová opatření čistým zástupcem krizového vládnutí a mimořádná opatření podle pandemického zákona jakýmsi mezistupněm mezi běžným a mimořádným stavem, při zásazích do základních práv je soudní ochrana podle mého názoru nezbytná i u krizových opatření vlády. Měla by být jednotná a rychlá tak, aby poskytla ochranu základním právům a nepodporovala chaos v krizi dlouhým víceinstančním rozhodováním.

## I. Krizové opatření jako pandemický právní akt

Krizovým opatřením vlády svědčí mezi veškerými opatřeními ke zvládnutí epidemie koronaviru výsadní postavení. Může je vydávat vláda v rámci jí vyhlášeného nouzového stavu. Stalo se tak v roce 2020 nejméně 130krát a v první polovině roku 2021 nejméně 57krát.<sup>3)</sup> Jejich praktické využití je tedy masové, krizovými opatřeními vláda regulovala podstatnou část pracovního i osobního života prakticky všech osob. Přesto je jejich právní povaha nejasná. Z toho důvodu je trnitá i cesta jejich možného přezkumu soudy. Pro aktivní (koneckonců i pasivní) legitimaci, místní a věcnou příslušnost a žalobní návrh je nezbytné znát povahu napadaného aktu. To už v tak rigidní míře neplatí pro incidenční přezkum, k čemuž se ještě dále dostanu.

U nouzového stavu a mimořádných opatření máme víceméně jasněji. Usnesení, kterým vláda vyhláší nouzový stav, je podle Ústavního soudu zásadně nepřezkoumatelné, s výhradou zásahu do podstatných náležitostí demokratického právního státu.<sup>4)</sup> Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic považujeme za opatření obecné povahy. To vyplývá již ze samotného zákona o ochraně veřejného zdraví<sup>5)</sup>, čemuž soudy výrazně neodporují.<sup>6)</sup>

---

<sup>3)</sup> Počet krizových opatření jsem se pokusila manuálně spočítat sama podle přehledu na webu vlády, viz zde: [https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii-180608/](https://www.vlada.cz/cz/epidemie-koronaviru/dulezite-informace/vladni-usneseni-souvisejici-s-bojem-proti-epidemii-koronaviru-rok-2020-186999/) [obojí cit. 2021-07-22]. Vzhledem k nejednotnému způsobu formálního označování usnesení vlády o krizovém opatření, změně krizového opatření, nebo usnesení vlády s „populárním“ názvem, je ovšem možné, že jsem nezachytila veškerá vydaná krizová opatření, proto je vhodné počty brát jako ilustrativní.

<sup>4)</sup> Především usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dále např. usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, korigováno usnesením ÚS ze dne 16. 3. 2021, Pl. ÚS 12/21.

<sup>5)</sup> § 80 odst. 1 písm. g) a § 82 odst. 2 písm. m) ve spojení s § 94a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; viz posléze ve sbírce publikovaný rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2020, č. j. 4 As 258/2020-60, body 17–24.

<sup>6)</sup> S formálním pojetím bez zkoumání materiálního aspektu opatření obecné povahy se spokojil NSS v rozsudku č. j. 4 As 258/2020-60 cit. shora, kterým zrušil usnesení MS v Praze ze dne 7. 8. 2020, č. j. 3 A 76/2020-104. Nesouhlasil s právním posouzením Městského soudu v Praze mimořádného opatření pražské krajské hygienické stanice jako právního předpisu. Toto pojetí zaujal i ÚS v usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, viz body 50–54, k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví. Srov. rozsudek MS

Právní rámec nouzového stavu i obecná opatření ke zvládnutí epidemie dle zákona o ochraně veřejného zdraví český právní řád do vypuknutí koronavirové pandemie znal a po jejím vypuknutí aktivoval a aplikoval. V roce 2020 byl navíc přijat *ad hoc* zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“), který zavedl nový mimořádný stav, stav pandemické pohotovosti, vyhlášený ke dni nabytí účinnosti zákona. V jeho rámci je Ministerstvo zdravotnictví oprávněno vydat mimořádná opatření podle § 2 pandemického zákona, ale také podle vybraných ustanovení<sup>7)</sup> zákona o ochraně veřejného zdraví s celostátní působností, jejichž účelem je likvidace koronavirové pandemie nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, a to pouze v době stavu pandemické pohotovosti. Mimořádná opatření podle pandemického zákona vydaná za jeho účinnosti, tedy po 27. 2. 2021, pak koncentrovaně přezkoumává Nejvyšší správní soud, a to přednostně.<sup>8)</sup>

Zabývám-li se v tomto textu především nedostatky, které se týkají krizových opatření, nevěnuji se blíže rozboru povahy a přezkumu zbylých pandemických aktů nad rámec komparace, kterou považuji za nezbytnou a účelnou. Nepopírám však, že by takový rozbor vydal na samostatný text či dokonce několik. Protože jsou mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví založena obecnou právní úpravou a mimořádná opatření podle pandemického zákona novou krizovou legislativou, zajímají mě především krizová opatření jako zástupci čirého nouzového zákonodárství. Takového, které má být obecné, všeobecně uplatnitelné a které jsme mohli prvně za dobu jeho potenciální spící existence revidovat.

U krizových opatření je to totiž komplikovanější. Příznačným je už rozdílný názor na možnosti Ministerstva zdravotnictví vydávat nadále mimořádná opatření, je-li vyhlášen nouzový stav a vláda produkuje krizová opatření. Zatímco Městský soud v Praze<sup>9)</sup> měl za to, že dojde k suspendaci pravomocí ministerstva ve prospěch vlády jako orgánu krizového řízení, Nejvyšší správní soud<sup>10)</sup> jej korigoval v tom smyslu, že vláda, zahrnující v širším slova smyslu i ministerstva, má v krizi mít k dispozici větší počet různých nástrojů k jejímu zvládnutí.

Teď k samotné povaze krizového opatření. Procedurálně se jedná o usnesení vlády o přijetí krizového opatření<sup>11)</sup> vydané na základě krizového

---

v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111, v němž jiný senát již o čtvrt roku dříve posoudil ministerská mimořádná opatření jako opatření obecné povahy.

<sup>7)</sup> Jde o ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) nebo i), tedy (zjednodušeně) zákaz nebo omezení styku skupin včetně cestování, shromáždění a všemožných akcí a zbytkový zákaz nebo nařízení určité činnosti k likvidaci epidemie nebo jejího vzniku.

<sup>8)</sup> § 13 odst. 1 pandemického zákona.

<sup>9)</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111, body 146–162.

<sup>10)</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, body 129–150.

<sup>11)</sup> Nakolik je to z formálního hlediska funkční a nakolik matoucí, přehledně uvažuje Jaromír Fronc ve svém textu s názvem Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek

zákona<sup>12)</sup>, kterým vláda na nezbytně nutnou dobu v nezbytně nutném rozsahu omezuje základní práva ve vymezeném prostoru na základě ústavního zákona o bezpečnosti<sup>13)</sup> a krizového zákona. Přitom musí respektovat článek 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tedy šetřit podstatu a smysl těchto práv.<sup>14)</sup> Krizový zákon krizovým opatřením rozumí organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob<sup>15)</sup>. Vymezení krizového opatření je tedy spíše přes jeho účel a rozsah, o formě nám zákon nic neříká.

Z komentáře ke krizovému zákonu se dozvídáme, že v těchto případech půjde o nařízení k provedení zákona, k němuž je vláda generálně zmocněna v článku 78 Ústavy.<sup>16)</sup> Wintr před tím, než se dostal ke slovu Ústavní soud, tvrdil totéž, ovšem vzhledem k tomu, že vláda tak krizová opatření formálně neoznačovala, nabízel ještě opatření obecné povahy s ohledem na podobnost s mimořádnými opatřeními podle zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>17)</sup> K materiálnímu podřazení pod opatření obecné povahy se přikláněli i Derka, Dienstbier a Horák.<sup>18)</sup> Svoboda a Hejč s odstupem uvažují o různé formě v návaznosti na různý obsah toho kterého krizového opatření, i o různé právní síle dosahující až právní síly zákona u těch krizových opatření, která omezují základní práva a svobody. Podle nich Ústavní soud dosud posuzoval ta krizová opatření, která materiálně spadala pod právní předpisy.<sup>19)</sup>

Proti formě opatření obecné povahy se nejprve postavila většina pléna Ústavního soudu a materiálně krizové opatření posoudila jako jiný právní předpis<sup>20)</sup>, který ale není nařízením.<sup>21)</sup> Později Ústavní soud tyto své závěry relativizoval v tom smyslu, že krizová opatření ve formě rozhodnutí vlády mohou být právním předpisem i rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci, proto musí být jejich povaha v každém jednotlivém případě

---

sui generis. *Jurisprudence [online]. 2021, č. 1, s. 33–38 [cit. 2021-05-26]. K absenci procedurální úpravy vyhlášení krizových opatření jako usnesení vlády viz také SVOBODA, T., HEJČ, D.: K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*, 2021, roč. 29, č. 9, 315–324.*

<sup>12)</sup> Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), § 5, § 6.

<sup>13)</sup> Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (ÚZ o bezpečnosti), čl. 6.

<sup>14)</sup> Srov. VODEHNAL, O. In: VANÍČEK, J., VODEHNAL, O.: *Krizový zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-11-08]. ASPI\_ID KO240\_2000CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>15)</sup> § 2 písm. c) krizového zákona.

<sup>16)</sup> VODEHNAL, O. In: VANÍČEK, J., VODEHNAL, O.: *Krizový zákon: Komentář ...* (op. cit.).

<sup>17)</sup> WINTR, J. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. 3. 2020). *Jan Wintr [online]. 24. 3. 2020. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/images/nouzovystav2020g.doc>. [cit. 2020-08-30].*

<sup>18)</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*, 2020, roč. 159, č. 5, s. 417–432.

<sup>19)</sup> Viz blíže SVOBODA, T., HEJČ, D.: K povaze „krizových opatření“... (op. cit.).

<sup>20)</sup> Usnesení ÚS ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, body 16–23.

<sup>21)</sup> Usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 36–46.

posouzena podle jeho obsahu.<sup>22)</sup> Přesto uzavřel, že krizová opatření jsou právním předpisem *sui generis*, a tak s nimi ve své judikatuře dále pracuje.<sup>23)</sup>

Pro naši debatu je významné usnesení Pl. ÚS 111/20<sup>24)</sup>, v němž Ústavní soud říká, že krizové opatření nelze samostatně napadat, aniž bylo vůči fyzické nebo právnické osobě použito.

Objevily se rovněž názory, že tento jiný předpis má postavení a sílu zákona, neboť práva a svobody lze omezovat a povinnosti lze ukládat pouze zákonem; krizová opatření jsou nadto publikovaná ve Sbírce zákonů a vyhlášují se jako zákony.<sup>25)</sup> Tento závěr, byť vedený dobrověrným korektivem lidských práv, považuji v konečném důsledku za ještě méně ideální z hlediska přezkumu<sup>26)</sup>, protože by ještě více zúžil možnost se proti jím stanoveným povinnostem a omezením účinně bránit. Pak by přicházel v úvahu pouze přezkum koncentrovaný s velmi omezeným okruhem oprávněných návrhů podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu<sup>27)</sup>, mezi něž ale bezprostředně nepatří nikdo, koho se opatření dotkne.<sup>28)</sup>

Už toto rozkročení je v praxi problematické. Jiná úroveň ochrany se adresátům a adresátkám mimořádných norem dostane podle toho, jakou formu řešení vláda zvolí. Ačkoliv má v rámci nouzového stavu Ministerstvo zdravotnictví zachované pravomoci, k řadě otázek bude vhodnější a přílehavější volit vládní opatření. Vyhlášení nouzového stavu s sebou sice nese připustnost větších zásahů do základních práv, ale v tak dlouhém období využívání mimořádného právního stavu, ve kterém jsme se ocitli, přináší i problémy. Bude-li mít vláda pocit, že chce postupovat volněji bez svázanosti justiční kontrolou, nic jí nebude bránit nouzový stav zkusit vyhlásit i tehdy, nebude-li nezbytně nutný a pro zvládnutí aktuální situace jí vystačí stav

---

<sup>22)</sup> Viz usnesení ÚS ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, body 15–23, srov. usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, body 24–27.

<sup>23)</sup> Viz například usnesení ÚS ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20, usnesení ÚS ze dne 15. 9. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 90/20.

<sup>24)</sup> Usnesení ÚS ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20.

<sup>25)</sup> K tomuto závěru dospěl Petr Mlsna na přednášce *Ústavní právo hmotné (novinky a změny) II* pro studenty a studentky Právnické fakulty Univerzity Karlovy ze dne 14. 4. 2021. Obdobně argumentují ve svých odlišných stanoviscích k usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20, soudci Vladimír Sládeček a mírněji Jan Filip. Viz též SLÁDEČEK, V.: Vláda a nouzový stav. In *Správní právo, 2020, roč. LIII, č. 5–6*, s. 266–281.

<sup>26)</sup> Zejména závěr soudce Sládečka, že by šlo o opatření se silou zákona, která by však současně nemohla být přezkoumávaná soudně, ale toliko politicky, podle mého názoru není přílehavý. Nedávalo by valný smysl, aby se například poslanci a poslankyně obraceli na ÚS, mohli-li by vykonávat kontrolu vlastní. Opatření navíc *de lege lata* Poslanecká sněmovna rušit nemůže.

<sup>27)</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28)</sup> Nehledě k tomu, že by tento výklad v podstatě znamenal zavedení zákonodárné delegace se zásadním dopadem na strukturu dělby moci ve státě ve vztahu k vydávání aktů se silou zákona. Za tento postřeh děkuji prof. Kyselovi.

pandemické pohotovosti. V těchto situacích by ale měla rychle reagovat sněmovní kontrola a takový nouzový stav zrušit.<sup>29)</sup>

## II. Difuzní a koncentrované soudnictví

S rozlišováním soudnictví koncentrovaného typu a difuzního typu se setkáváme u kontroly ústavnosti. Prvním modelem je specializované a koncentrované ústavní soudnictví. Druhým modelem je všeobecné ústavní soudnictví s difuzním charakterem, v němž jsou oprávněny realizovat soudní kontrolu ústavnosti všechny obecné soudy, zpravidla cestou opravných či jiných prostředků, kterými se k nim případ dostane. Posledním, okrajovým modelem je všeobecné ústavní soudnictví koncentrovaného a centralizovaného typu, v němž jeden obecný soud – nebo jeho specializované oddělení – realizuje kontrolu ústavnosti. Český Ústavní soud se historicky přiklání k modelu prvnímu, tedy soudnictví centralizovaného typu, v němž je k přezkumu povolán jako soud oddělený od zbytku soustavy.<sup>30)</sup>

Vypůjme si tento model i pro účely soudní kontroly práv při zvládání epidemie prostřednictvím pandemických právních aktů.

Podle článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR rozhoduje Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Okruh oprávněných navrhovatelů a navrhovatelek vymezuje § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Jsou jimi vláda, skupina nejméně 25 poslanců či poslankyň nebo nejméně 10 senátorů či senátorek, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, stěžovatel či stěžovatelka před Ústavním soudem, krajské zastupitelstvo, ombudsman a další, pro naše účely ne tolik významné subjekty. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu využívá při přezkumu Ústavní soud hledisko souladu s ústavními zákony a, jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Podle článku 95 odst. 1 Ústavy, podle něhož jsou soudci a soudkyně vázáni zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, jsou oprávněni posoudit soulad jiného právního aktu s akty výše uvedenými. Soudce či soudkyně jsou tedy oprávněni v konkrétním případě odejmout jinému právnímu předpisu účinky v konkrétní věci. Postupují přitom podle stejných kritérií v § 68 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, citovaných shora. Podle komentáře se touto možností česká justice přibližuje v úzkém rozsahu difuznímu přezkumu, neboť jiný právní předpis se stává v aplikační praxi

---

<sup>29)</sup> Viz čl. 5 odst. 4 ústavní zákon č. 110/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30)</sup> LANGÁŠEK, T. In: BAROŠ, J. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-11-10]. ASPI\_ID KO1\_1993CZ.



neúčinným.<sup>31)</sup> Sám Ústavní soud to ovšem popírá. Například v nálezu III. ÚS 274/01<sup>32)</sup> uvedl, že smyslem není kontrola norem a závěr o neaplikovatelnosti jiného právního předpisu není právním precedensem. Nejedná se podle něj o paralelu k dekoncentrovanému ústavnímu soudnictví.

Ústavní soud se, obecně vzato, obdobně staví i k přezkumu pandemických právních aktů ve formě krizových opatření. Nečiní tak však důsledně a v dialogu se správním soudnictvím se Ústavnímu soudu podle mého názoru povedlo v případě krizových opatření přezkum účinný prakticky vyloučit.<sup>33)</sup>

### III. Možnosti difuzního přezkoumání krizového opatření vlády a jeho nedostatky

Jak jsem naznačila v první části textu, cesta vůbec k možnostem přezkumu v praxi byla komplikovaná a její východisko, které by se dalo shrnout lapidárním „jak kdy“, nelze považovat za koherentní. Ústavní soud nejprve vymezil mantinely, v nichž je možné krizové opatření přezkoumat, ale ani on nepůsobil sebejistě vzhledem k množství odlišných stanovisek.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud si nejprve výlučně přisvojil (koncentrovaný) přezkum krizových opatření vlády<sup>34)</sup>, správním soudům v duchu zásady subsidiarity ústavní stížnosti přenechal přezkum incidenční. Přestože v prvotních případech ústavní stížnost stěžovatelek odmítl pro nepřipustnost spočívající v nevyčerpání všech procesních prostředků před obecnými soudy; vyslovil, že je na správních soudech, aby vyložily, za jakých podmínek je možné se bránit proti konkrétním důsledkům krizového opatření v intencích článku 95, jako předběžnou otázku, za jakých podmínek se budou věci zabývat a jaký následně zvolí postup – včetně toho, že si samy vyřeší, jestli krizové opatření vůbec mohou posuzovat, a podají ústavně souladný výklad soudního řádu správního.<sup>35)</sup>

V dalších případech ale – již zdrženlivěji k možnostem přezkumu v linii správního soudnictví – věci odmítal pro podání osobou zjevně neoprávněnou

---

<sup>31)</sup> Viz ŠIMÍČEK, V. In: BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010. Převzato z CODEXIS®, doplňku LIBERIS® [cit. 2021-11-10].

<sup>32)</sup> Nález ÚS ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01.

<sup>33)</sup> Opačně viz SOVA, A.: Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu. In *Správní právo, roč. LIII, č. 5–6, s. 298–312*, který stroze uzavírá, že veškeré akty vládnutí (vyhlášený nouzový stav, krizová opatření jako jiné právní předpisy Ústavním soudem a mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví) v rámci zvládání pandemie přezkoumatelné nějakým způsobem jsou. Srov. ovšem trefný závěr odlišného stanoviska soudce Vojtěcha Šimíčka k usnesení ÚS ze dne 13. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 103/20: „Ústavní soud má předložené právní otázky řešit a nikoliv se jejich řešení vyhýbat [...]“.

<sup>34)</sup> Usnesení ÚS ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 111/20.

<sup>35)</sup> Usnesení ÚS ze dne 9. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 19/20, také usnesení ÚS ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21.

s odůvodněním, že legislativní činnost nelze přezkoumat jako zásah do ústavně zaručených práv a svobod.<sup>36)</sup> Navrhovatelům a navrhovatelkám nepomohl ani tvrzený význam podstatně přesahující jejich zájmy s poukazem na to, že opatření platí plošně pro území celé České republiky.<sup>37)</sup> Lze si tedy klást otázku, kdy jindy otevřít dveře věcnému přezkumu a nepožadovat po stěžovateli a stěžovatelkách procházet celou soudní soustavou než v době masivního omezování základních práv v krizi zasahující více či méně celou společnost.<sup>38)</sup> Navíc zásah podle zákona o Ústavním soudu má širší záběr než zásah přezkoumatelný podle soudního řádu správního.<sup>39)</sup> Není bez zajímavosti, že plenární většinu v citovaných usneseních nejprve disentující menšina kritizovala za neodmítnutí pro neoprávněnost návrhovelek a později pro judikaturní odklon.

Podívejme se nyní na vývoj v linii správního soudnictví. Správní soud se dostane k posuzování zákonnosti krizového opatření zásadně dvojím způsobem: v řízení proti rozhodnutí a v řízení o ochraně proti zásahu ze strany veřejné moci.

Z necelého dvouletého krizového vládnutí je přitom zřejmé, že navrhovatelé a navrhovatelky brojí přímo proti krizovému opatření, nikoliv proti aplikaci práva na jejich základě. To vyžaduje nedodržet právní pravidlo uložené krizovým opatřením, nechat se za něj sankcionovat a až poté se obrátit na soud. Než uplyne tento čas, krizové opatření už vůbec nemusí být v platnosti, a správní soudy a koneckonců i Ústavní soud se zdráhají deklarovat nezákonnost již neplatných krizových opatření – s výjimkou Nejvyššího správního soudu v případě protiepidemických opatření podle pandemického zákona, který k tomu má výslovné zákonné zmocnění.<sup>40)</sup>

Co se týče žalob proti rozhodnutí, v úvahu přicházely dvojí: proti rozhodnutí vydanému na podkladu krizového opatření, nebo proti krizovému opatření jako rozhodnutí ve smyslu individuálního správního aktu podle § 65 soudního řádu správního. Druhý postup by byl možný v těch případech, kdy by krizové opatření materiálně představovalo individuální rozhodnutí, takové ale spíše mezi vládními plošnými opatřeními nenajdeme. V době psaní tohoto textu není známo ani to, že by správní soudy o povaze krizového opatření

---

<sup>36)</sup> Usnesení ÚS ze dne 13. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 103/20. Další judikatura (odmítající pro neoprávněnost navrhujících, na rozdíl od napadaných mimořádných opatření, kde Ústavní soud odmítal pro nepřipustnost) se obešla již bez odlišných stanovisek, například usnesení ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 19/21, nebo usnesení ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 23/21.

<sup>37)</sup> Srov. § 75 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“.

<sup>38)</sup> Srov. odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudců Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře k výroku i odůvodnění usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, Pl. ÚS 8/20.

<sup>39)</sup> Srov. znění § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu a § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „soudního řádu správního“.

<sup>40)</sup> § 13 pandemického zákona.



rozhodovaly na základě žalob proti rozhodnutí vydaných na podkladě krizového opatření. Podle utvořené správní judikatury lze tedy uzavřít, že samotné krizové opatření je právním předpisem, proti němuž se lze pojmově bránit až společně se zásahem na jeho podkladě.<sup>41)</sup>

Druhým způsobem je tedy rozhodování v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve smyslu § 82 soudního řádu správního. I zde se zpočátku nabízelo rozlišení, zda jako proti krizovému opatření jako zásahu o sobě, nebo proti zásahu na základě krizového opatření. Vzhledem k vývoji je pro nás významnější druhá možnost. Na rozdíl od potenciálních žalob proti rozhodnutí, zásahové žaloby již navrhovatelé a navrhovatelky využívali. Například Městský soud v Praze rozhodoval o žalobě brojící proti výzvě policie k uzavření provozovny a vykázaní hostů, kteří se v ní nacházeli v době, kdy vláda krizovým opatřením omezovala přítomnost v restauračních zařízeních.<sup>42)</sup> V tomto řízení soud konstatoval, že takový zásah byl nezákonný, neboť v jiném řízení bylo obdobné opatření shledáno jako nezákonné, ba dokonce protiústavní v řízení sp. zn. Pl. ÚS 106/20.<sup>43)</sup> Jindy tentýž soud poté, co podrobil příslušné krizové opatření testu proporcionality, uzavřel, že zásah policie, kterým bylo žalobci znemožněno účastnit se demonstrace, nebyl nezákonný.<sup>44)</sup>

Právě tato řízení mohou být v současných možnostech přezkumu významná, protože na podkladě těchto úspěšných žalob by se později podle prvních názorů doktríny mohly osoby domáhat náhrady škody na státu.<sup>45)</sup>

Vedle toho jeden ze senátů Městského soudu v Praze judikoval<sup>46)</sup>, že samotné krizové opatření může ve výjimečných případech představovat takový zásah; je-li prokázán užší vztah mezi žalobcem a krizovým opatřením a současně nelze za daných skutkových okolností a v situaci, kdy není k dispozici jiná účinná ochrana práv, od žalobce rozumně vyžadovat, aby se vystavil individuální aplikaci krizového opatření, tzv. testování. Nutno říci, že toto rozhodnutí je ojedinělé a nenachází, ani za stávajících podmínek bohužel, širší podporu. Naopak, navazující judikatura se vůči němu soustavně vymezuje, včetně jiného senátu pražského městského soudu, podle něhož by vyhovění zásahové

---

<sup>41)</sup> Viz například rozsudky NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, a ze dne 8. 7. 2020, č. j. 10 As 166/2020-53.

<sup>42)</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 31. 5. 2021, č. j. 6 A 141/2020-90.

<sup>43)</sup> Nález ÚS ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

<sup>44)</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 25. 8. 2021, č. j. 14 A 52/2021-59.

<sup>45)</sup> Dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. K problematice náhrady škody za nouzového stavu v souvislostech viz MELZER, F.: Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. In *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13–22; nebo SVOBODA, T.: K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). In *Právní rozhledy*, 2021, roč. 29, č. 10, s. 348–357.

<sup>46)</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141.

žalobě směřující přímo proti účinkům krizového opatření představovalo excesivní zásah do normotvorby zákonodárné a výkonné moci; pokud by šlo brojit přímo proti účinkům, pak jediné ústavní stížnosti.<sup>47)</sup> Nejvyšší správní soud dále uvedl, že nelze založit neexistující pravomoc zkoumat, když stěžovatel pouze obecně prohlásí zásah, aniž tvrdí jak, kým a kdy bylo do jeho práv zasazeno.<sup>48)</sup>

Problém v současných difuzních řízeních nastane ve chvíli, kdy nebude pasivně legitimovaný subjekt; tedy nikdo, kdo by vydal konkrétní rozhodnutí, nebo provedl zásah, kterým byla konkrétní osoba zkrácena na svých právech, nebo do kterých by bylo zasazeno.

Uvedu konkrétní příklad z letošní soudní praxe. Na soudy se obrátilo několik dětí a dospívajících navštěvujících základní a střední školy a jejich rodičů, kteří brojili buď proti krizovému opatření a vládě, nebo proti školám samotným. Na základě navazujících kasačních stížností v jednom z těchto řízení osmý senát Nejvyššího správního soudu judikoval, že původcem zásahu by mohla být škola, která znemožňuje výuku na základě mimořádného opatření<sup>49)</sup> (forma pandemického právního aktu je v tomto případě nedůležitá, neboť k zavírání škol docházelo na základě obou základních pandemických aktů). Devátý senát s tím ovšem v řízení, v němž prvostupňový soud uvažoval totožně jako osmý senát, nesouhlasil. Rozšířený senát později vyložil, že původcem zásahu nemůže být ten, kdo poskytování vzdělávání znemožnil na základě krizového opatření, protože je to i škola, které je adresováno krizové opatření, která nijak nerozhodovala o tom, koho bude jakou formou vyučovat v době vyhlášeného nouzového stavu, respektive v době platnosti mimořádných opatření.<sup>50)</sup>

Judikatura zde podle mého názoru ukázala na nezanedbatelný problém. A sice, že krizová opatření jsou směřována vůči nehomogenní skupině osob, takže ne všechny budou správními orgány, případně budou zrovna ve vrchnostenské pozici. Ne vždy tak bude existovat pasivně legitimovaný subjekt, vůči němuž bychom mohli iniciovat řízení pro účely incidenčního přezkumu krizového opatření. Závěr rozšířeného senátu ohledně škol totiž přirozeně platí pro veškerá volnočasová centra, divadla, kina, knihovny, restaurační zařízení, sportovní kluby, domovy seniorů, nemocnice a podobně.<sup>51)</sup>

---

<sup>47)</sup> Usnesení MS v Praze ze dne 19. 1. 2021, č. j. 8 A 134/2020-57, body 26–35 (potvrzeno rozsudkem NSS ze dne 10. 6. 2021, č. j. 6 As 41/2021-74).

<sup>48)</sup> Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2020, č. j. 10 As 166/2020-53.

<sup>49)</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100.

<sup>50)</sup> Rozsudek RS NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51. Dále shodně k uzavřeným školám rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2021, č. j. 6 As 73/2021-67, rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2021, č. j. 2 As 65/2021-46, nebo k domovu seniorů rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2021, č. j. 8 As 112/2021-35.

<sup>51)</sup> Srov. odlišné stanovisko soudce Petra Mikeše k rozsudku RS NSS ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51.

U osob soukromého práva je možné namítnout, že lze žalovat na plnění v linii civilního soudnictví<sup>52)</sup>, neboť odepřená služba je realizovaná na základě smlouvy. Tím se nám ovšem okruh soudů rozhodujících o tomtéž krizovém opatření v tomtéž relativně krátkém čase podstatně rozšíří.

Smysl a účel soudní kontroly v době nouzového stavu spočívající v rychlé ochraně práv omezovaných krizovými opatřeními, ale i v koherentní zpětné vazbě vládě, která (ne)dostatečně krizové opatření odůvodní, vydá je (proti)ústavním způsobem, nebo (ne)překračuje svoje pravomoci, je nenávratně vytracen do ztracena. Obstojí-li postup vlády u jednoho soudu a u jiného ne, pak nemůžeme hovořit o efektivním soudnictví, což v konečném důsledku může oslabit důvěru občanů v postup vlády a snížit její legitimitu.<sup>53)</sup>

#### IV. Argumenty pro koncentrovaný přezkum

Nejednoznačnost formy a nevhodné legislativní pojetí na tak masivní užívání krizových opatření vyústilo v posouzení krizových opatření – povětšinou – jako právních předpisů *sui generis*. To vytváří dvojí problém.

Za prvé, různé soudy budou rozhodovat (a rozhodovaly) odlišně. To se samozřejmě děje i v jiných otázkách na půdorysu jiných právních institutů, neboť existuje soudcovská nezávislost a nestrannost a současně soudci a soudkyně nemají úplný přístup k rozhodování svých kolegů a kolegyň na jiných soudech.<sup>54)</sup> Za druhé, k tomu, aby se konkrétní normou dotčený subjekt obrátil na soud, musí projít tzv. testováním, tedy typicky normu nejen neuposlechnout, ale nechat si uložit sankci. Což ne ve všech případech půjde – vzpomeňme shora zmiňovaný příklad plošně zavřených škol.

Před závorku k diskusi o možnosti soudní kontroly krizového vládnutí lze vytknout argument, že vláda potřebuje v krizi „volné ruce“. Který je samozřejmě validní a obhajitelný. Konečně smyslem a účelem krizového řízení je jednat v situacích i bezprostřednějšího ohrožení, než jsou epidemie. Otázkou je, jakou cenu chceme dát výměnou za nižší ochranu práv, jestli omezenější přezkum, nebo vůbec žádný. Současně je třeba si uvědomit, že probíhající pandemická krize je specifická, neboť nemluvíme o bezpečnostní hrozbě zvenku, nebo přírodní katastrofě v pravém slova smyslu, ale o epidemii, v níž vláda omezuje práva a svobody osob za účelem ochrany jiných práv a svobod,

---

<sup>52)</sup> Tamtéž.

<sup>53)</sup> Kovalčík zvýšení legitimacy krizového vládnutí vlády dokonce používá jako jeden z argumentů pro silnější ÚS v současné pandemické krizi. Blíže viz KOVALČÍK, M.: Role Ústavního soudu za pandemie v nouzovém stavu: aktivní hráč, nebo pasivní přihlížející? In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2021, roč. 29, č. 3, s. 649–668.

<sup>54)</sup> Mimořádně, to by se mohlo v dohledné době změnit. Již nyní funguje databáze rozsudků, do níž soudy zatím arbitrárně nahrávají svá rozhodnutí, od července 2022 k tomu budou mít povinnost. Viz <https://www.rekonstrukcestatu.cz/archiv-novinek/soudni-rozsudky-budou-na-internetu-zakon-schvalil-parlament> [cit. 2021-05-26].

nebo práv a svobod jiných osob. Žijeme-li v demokratickém právním státě, k jehož tradici se Česká republika hlásí<sup>55)</sup>, nelze paušálně rezignovat na ústavně zaručenou soudní ochranu základních práv a svobod<sup>56)</sup>.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud i správní soudy se neodvážily přezkumu otevřít dveře přímo s ohledem na zásadu legality v článku 2 odst. 3 Ústavy ČR, navrhuji *de lege ferenda* legislativně umožnit koncentrovaný přezkum.

Do té doby bych nezatracovala ve skutečně excesivních případech umožnit přezkum tam, kde momentálně jiná možnost kontroly skutečně není, tak, jak načrtl čtrnáctý senát pražského městského soudu. Ačkoliv se do toho po vynesení rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, byť s přesvědčivými disenty plnými dobrých argumentů pro otevření dveří, soudům spíše chtít nebude.

Nabízí se také, aby byla aktivnější opozice a vytvořila v dobách nouzového vládnutí jakési pracovní skupiny k politickému přezkumu opatření a případně iniciovala návrhy na koncentrovaný přezkum spojený s návrhem na přednostní posouzení Ústavním soudem.<sup>57)</sup> Ostatně výjimečně zrušující nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20<sup>58)</sup> byl vydán na podkladu návrhu skupiny senátorů požadujících přezkum skupiny krizových opatření omezujících maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách. Na politickou kontrolu ovšem nelze spoléhat v podmínkách parlamentní demokracie, kde se vláda bude opírat o důvěru většiny v Poslanecké sněmovně<sup>59)</sup>.

Ačkoliv se mi zdá, že by difuzní způsob přezkumu vládních opatření mohl častokrát vést k účinnější ochraně práv za současného zachování možnosti vlády s dostatečným prostorem ke zvládnutí krizové situace, ukázalo se, že nefunguje. Zůstal-li v počátku pandemické krize Ústavní soud zdrženlivý, vedlo to k většímu důrazu na přezkum difuzní a většímu prostoru správních soudů. Jak jsem se snažila ilustrovat v třetí části textu, nevedlo to k účinné ochraně práv a funkčnímu přezkumu.

---

<sup>55)</sup> Čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>56)</sup> Čl. 4 Ústavy ČR. Shodně DOLEŽAL, K.: K legitimitě krizových stavů a diskreční pravomoci státní moci v nich. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.): *Ústavní právo a koronavirus*. Praha: Leges, 2021, s. 19–31. To bude podle mě platit i tehdy, omezuje-li vláda základní práva v režimu nouzového stavu. Podle čl. 6 ÚZ o bezpečnosti vláda musí postupovat v souladu s Listinou základních práv a svobod a její čl. 36 zaručuje soudní ochranu.

<sup>57)</sup> Srov. text Jana Wintra, který zpočátku epidemie navrhoval mimo jiné, aby Poslanecká sněmovna mohla zrušit nejen vyhlášený mimořádný stav, ale také jednotlivá krizová opatření vlády. Viz WINTR, J.: Jsou české zákony a soudy připravené na druhou vlnu? In *Právo*, 13. 8. 2020. Dostupné také z: <https://www.wintr.cz/images/nouzovystav2020n.doc>. [cit. 2020-09-12].

<sup>58)</sup> Nález ÚS ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

<sup>59)</sup> Srov. DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: *Ústavnost mimořádných opatření ...* (op. cit.); KOVALČÍK, M.: *Role Ústavního soudu za pandemii ...* (op. cit.); SLÁDEČEK, V.: *Vláda a nouzový stav ...* (op. cit.); nebo odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení ÚS ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

Za takové situace se proto přikláním k tomu, že koncentrovaný přezkum jedním soudem je nejvhodnějším způsobem. Jak pro adresáty a adresátky krizových opatření vlády, tedy jednak osoby při jejich běžném osobním, pracovním i podnikatelském životě, jednak orgány veřejné moci, které zajišťují jejich dodržování, tak pro samotnou vládu, která by měla možnost získat koherentní zpětnou vazbu na své počínání, a následně svou pandemickou normotvorbu mohla korigovat tak, aby neztratila legitimitu moci. Je-li každý její akt následně zrušen, ztrácí postupně důvěru ve zvládání krizové situace a lidé jsou čím dál méně motivováni se jejími nařízeními řídit, což se postupně může rozšířit na veškeré pandemické právní akty. Má-li tedy k tomu docházet ze stejných důvodů, pak je vhodné, stane-li se tak co nejdříve.

Vhodným příkladem je právě přezkum mimořádných opatření podle pandemického zákona, k němuž je v našem právním řádu nově povolán Nejvyšší správní soud a rozhodnutí vydává relativně rychle. Nejvyšší správní soud se tedy své role ochránce práv, která mu byla svěřena pandemickým zákonem, ujal vcelku zodpovědně.<sup>60)</sup> Případný deklaratorní výrok je pak závazný pro všechny, neboť nikdo by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě učiněné prohlášení nezákonnosti.<sup>61)</sup> Slušelo by mu proto, kdyby mu byl svěřen i přezkum krizových opatření vlády, což umožňuje článek 87 odst. 3 písm. a) Ústavy ČR. Díky tomu by Nejvyššímu správnímu soudu mohla být svěřena pravomoc rozhodovat o krizových opatřeních vlády namísto Ústavního soudu.

Vláda následně musí reagovat a také, byť ne vždy zcela zdatně, reaguje. Nestává se tak příliš často, že by to či ono opatření, které by později bylo zrušeno pro nezákonnost anebo nepřezkoumatelnost, bylo v účinnosti natolik dlouho, že by samo o sobě způsobilo chaos ve zvládání krizové situace. Nejvyššímu správnímu soudu by jistě bylo možné vytknout, že je na vládu (respektive Ministerstvo zdravotnictví) přísný a v odůvodnění se často rozsáhle zabývá veškerými možnými námitkami<sup>62)</sup>, zatímco vláda potřebuje reagovat pružně a v jejím zájmu je nemít příliš svázané ruce. Nejvyšší správní soud však vládě v poslední době i vyhovoval, když její odůvodnění přijal a rovněž věcně opatření posvětil.<sup>63)</sup> V tomto kontextu je nezbytné pamatovat na to, že i Nejvyšší správní soud je vázán pandemickým zákonem, ze kterého podmínka formálního i materiálního zdůvodnění mimořádného opatření plyne,

---

<sup>60)</sup> Kladně se k nově svěřené působnosti vyjádřil též soudce Karel Šimka, člen běžného i rozšířeného senátu NSS. Viz <https://www.ceska-justice.cz/2021/06/cekal-jsem-od-ustavniho-soudu-jasnejsi-slovo-o-tom-ze-lidska-prava-plati-i-v-nouzovem-stavu-rika-soudce-nss-karel-simka/> [cit. 2021-07-11].

<sup>61)</sup> Dle usnesení NSS ze dne 11. 6. 2021, č. j. 8 Ao 9/2021-43.

<sup>62)</sup> Srov. promluvu emeritní ústavní soudkyně Elišky Wagnerové v podcastu Právničky ze dne 14. 7. 2021: <https://www.info.cz/podcasty/pravnickyy/pravo-se-ma-delat-poctive-v-podcastu-pravnickyy-se-sesly-eliska-wagnerova-barbara-porizkova-a-sylvie-sobolova-podcast> [cit. 2021-08-22].

<sup>63)</sup> Viz např. rozsudky NSS ze dne 20. 10. 2021, č. j. 7 Ao 21/2021-46, č. j. 2 Ao 7/2021-157, nebo č. j. 8 Ao 22/2021-183.



jakkoliv lze polemizovat, jestli i zákonodárce nebyl na exekutivu při přijímání pandemického zákona přísný.

Drží-li se soudní moc v mezích nepolitické polemiky s exekutivou, ale pouze důsledně reaguje na námitky navrhovatelů týkajících se zásahů do základních práv, je podle mého názoru nezbytné na justiční kontrolu nerezignovat.<sup>64)</sup> Taková kontrola musí být ale efektivní, tj. rychlá a nejlépe jednotná.

Samozřejmě je *de lege ferenda* nezbytné vhodně zvolit oprávněný okruh navrhovatelů na přezkum krizových opatření vlády. A to s přihlédnutím k tomu, že se situace může stát znovu aktuální a neudržitelná bez vyhlášení nouzového stavu, v němž by vláda opět produkovala krizová opatření. Adekvátní rámec přezkumu je proto nezbytný, byť je s ohledem na aktuální politickou situaci po sněmovních volbách v říjnu 2021 spíše nepravděpodobné, že v blízké době vznikne.<sup>65)</sup> Ačkoliv vznikající vláda deklarovala sebezávazek systematicky se připravit na krizové situace, změnit legislativu krizového řízení a zrevidovat krizové plány na přípravu na různé krizové stavy<sup>66)</sup>, na konkrétní návrhy si budeme muset počkat.

## V. Závěr

Mám-li formulovat určité závěrečné stanovisko a zobecnění, musím konstatovat, že se z patrně logické úvahy co nejjednodušší úpravy krizových opatření jako prostředků mimořádného vládnutí, bez hlubšího přemýšlení o soudní kontrole, v praxi vyjevila při jejich masivním využívání jakási slepá skvrna. Krizovými opatřeními je zasahováno do základních práv, která jsou i v době nouzového stavu pod soudní ochranou, neboť vláda musí podle článku 6 ÚZ o bezpečnosti postupovat v souladu s Listinou základních práv a svobod. Vedle argumentu ochrany základních práv a vůbec možnosti se domáhat jejich ochrany – bez ohledu na výsledek přezkumu a jeho standard – stojí potřeba rychlosti a efektivity této kontroly soudy. Pokud budou soudy krizová opatření nadále moci posuzovat až na podkladu individuálního právního aktu, můžeme se jednotného posouzení nezákonnosti či neústavnosti dočkat nejdříve v rozhodování o kasační stížnosti. Což je v době výjimečné situace příliš dlouho a rozkročený právní výklad téhož různými soudy může vést ke ztrátě legitimacy krizového vládnutí. U krizových opatření půjde přitom mnohem častěji než u jiných podzákonných právních předpisů více o obsah

---

<sup>64)</sup> Srov. WINTR, J.: K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In *Správní právo*, 2020, roč. LIII, č. 5–6, s. 282–297.

<sup>65)</sup> Což se záhy ukázalo jako oprávněná obava: ilustrativní v tomto směru může být dění kolem přijetí novelizace pandemického zákona, které sledujeme v době úprav tohoto textu po recenzním řízení před jeho vydáním, a které značí neochotu parlamentní reprezentace shodnout se na jakémkoliv formě mimořádného vládnutí.

<sup>66)</sup> Viz koaliční smlouvu koalicí SPOLU a Piráti a Starostové ze dne 8. 11. 2021: <https://ct24.ceskatelevize.cz/sites/default/files/2605110-spolu-pirstan-koalicni-smlouva.pdf> [cit. 2021-11-08].



plošné regulace samotným krizovým opatřením než o konkrétní způsob jeho nesprávné aplikace v konkrétním případě.

Konečně je vhodné doplnit, že bychom při dohlížení na počínání vlády za mimořádné situace, kterou koronavirová pandemie bezesporu je, neměli spoléhat výhradně na justici, která se má dostat ke slovu až jako nejzazší aktérka. Ať už politické (parlamentní) prostřednictvím opozice, opět jako je tomu u jiných pandemických aktů, případně jakožto oprávněných navrhovatelů v rámci soudní kontroly, nebo čistě politickým tlakem, nebo též právní doktrínou. Svou roli sehrávají a mají sehrát též kriticky dohlížející média a občanská společnost, konečně též mezinárodní tlak na společný postup při zvládání pandemie, která nezná hranice.

### **Shrnutí:**

Pandemie koronaviru poskytla příležitost k přezkumu právní úpravy krizových situací. Jedním z nejpalcivějších kritických bodů širšího problému soudního přezkumu se ukázala být nerovnost adresátů či adresátek pandemických právních aktů při ochraně jejich práv. Pokud vláda vydá krizové opatření, zůstává v mnoha případech nedotčena, zatímco stejný zásah do práv a povinností upravený mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví nebo pandemického zákona může být předmětem věcného přezkumu. Tento článek se pokouší ukázat především to, proč je současný incidenční přezkum nevhodný. Nejprve autorka zasazuje krizová opatření vlády do kontextu pandemické legislativy. Dále podává přehled správní a ústavní judikatury týkající se jejich přezkoumatelnosti. Nakonec autorka argumentuje pro koncentrovaný přezkum vládních opatření.

### **Government crisis measures in the vacuum of judicial (non)review – summary:**

The coronavirus pandemic provided an opportunity to review the legal regulation of emergency situations. One of the most pressing critical points in the broader problem of judicial review has been the inequality of the recipients of pandemic legal acts in the protection of their rights. Shall the government issue emergency measures, it remains unaffected in many cases, whereas the same interference with rights and obligations regulated by emergency measures of the Ministry of Health under the Public Health Protection Act or the Pandemic Act may be subject to substantive review. In particular, this article attempts to demonstrate why the current incidental review is inappropriate. Firstly, the author places the government's emergency measures in the context of pandemic legislation. Furthermore, she reviews the administrative and constitutional case law on their reviewability. Finally, the author argues for concentrated review of the government's measures.