

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Petr Hruška**

**Demokratický právní stát: ideál a realita**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Katedra teorie práva a právních učení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 04. 06. 2021

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 292 031 znaků včetně mezer.

V Praze dne 04. 06. 2021

.....

Petr Hruška

## **Poděkování**

Děkuji vedoucímu své práce, panu prof. JUDr. Aleši Gerlochovi, CSc., za vypsání velice zajímavého tématu, za cenné rady, připomínky a za to, že mi pokaždé vyšel vstříc. Děkuji své rodině za neutuchající podporu, pomoc, cenné podněty a přínosnou kritiku. Děkuji svým přátelům za jejich nezištnou pomoc a pocit sounáležitosti.

# Obsah

Úvod.....	6
<b>1. Právní stát.....</b>	<b>8</b>
1.1. Vznik a vývoj pojmu právní stát.....	8
1.2. Právní stát a rule of law.....	9
1.3. Formální pojetí právního státu a rule of law.....	16
1.4. Materiální pojetí právního státu a jeho šíře.....	18
<b>2. Demokracie a její vývoj.....</b>	<b>24</b>
2.1. Počátek v Antickém Řecku.....	24
2.2. Vliv a instituce Římské republiky.....	27
2.3. Středověké republiky a jejich vliv.....	30
2.4. Od absolutismu k dnešní podobě demokracie.....	32
2.4.1. Republikanismus – odpověď na absolutismus.....	34
2.4.2. Demokracie ve velkém.....	36
2.5. Dnešní podoba demokracie.....	38
<b>3. Ideál a realita demokratického právního státu v České republice.....</b>	<b>42</b>
3.1. Pojem demokratického právního státu.....	42
3.2. Demokratický právní stát v pozitivním právu.....	43
3.2.1. Článek 9 Ústavy.....	48
3.3. Vymezení demokratického právního státu v české právní vědě.....	51
3.4. Demokratický právní stát v judikatuře Ústavního soudu.....	57
3.4.1. Kauza Melčák.....	58
3.4.2. Kauza Povinné očkování a rozsudek ESLP.....	62
3.5. Ideál demokratického právního státu.....	70
3.5.1. Morální kapitál aneb lid je základ státu.....	71
3.5.2. Podobenství ideálu v postavě z počítačové hry.....	77
3.5.3. Doplnující podobenství magnetické osy.....	81
3.6. Demokratický právní stát v krizi.....	84
3.6.1. Právní úprava krizových situací v judikturních souvislostech.....	84
3.6.2. Realita a ideál přístupu k řešení pandemické krize.....	87
3.6.3. Usnesení Nouzový stav v době pandemie koronaviru.....	90
3.6.4. Od usnesení 8/20 po současnost.....	101
3.6.5. Kam dál?.....	110

<b>Závěr</b> .....	114
<b>Seznam zkratk</b> .....	116
<b>Seznam použitých zdrojů</b> .....	117
Seznam použité literatury .....	117
Seznam použitých právních a dalších předpisů.....	118
Seznam použitých internetových zdrojů .....	120
Odborné články .....	120
Ostatní .....	123
Seznam použité judikatury .....	125
Nálezy a usnesení Ústavního soudu .....	125
Ostatní judikatura .....	126
<b>Abstrakt</b> .....	128
<b>Abstract</b> .....	129

## Úvod

Pojem demokratického právního státu se v rámci ústavního pořádku České republiky vyskytuje pouze na jediném místě – v Ústavě České republiky.<sup>1</sup> Vzhledem k tomu, že Ústava nijak nespecifikuje jeho obsah, je tento neurčitý právní pojem<sup>2</sup> předmětem soustavně vyvíjejícího se výkladu. V čele této výkladové činnosti stojí Ústavní soud, nezastupitelnou roli při výkladu tohoto pojmu hraje ovšem také právní věda, v jejímž rámci se vyskytuje celá řada pojetí a přístupů k jeho interpretaci. Hned při prvním seznámení se s pojmem demokratického právního státu se nabízí otázka: „*Je demokratický právní stát pouhým sloučením komponent demokratického státu a státu právního?*“

Z čistě jazykového výkladu nade vší pochybnost vyplývá, že se (minimálně v teoretické rovině) v tomto pojmu prvky z obou uvedených druhů států skutečně setkávají. Pokud však přijmeme tuto premisu, naléhavě se o slovo hlásí celá řada otázek navazujících: „*Jsou si například obě tyto komponenty navzájem rovny, či je třeba jednu z nich upřednostnit? Jakým způsobem řešit situace, kdy se některé jejich aspekty mezi sebou vylučují? Naplňuje Česká republika skutečně požadavky demokratického právního státu?*“

Abychom se dobrali odpovědí na výše uvedené a mnohé další otázky, je třeba přistoupit nejprve k vymezení demokratického právního státu od jeho nejhlubších základů.

V první části se proto budu věnovat bližšímu vymezení jeho právní komponenty, přičemž výchozím materiálem mi v tomto směru bude kniha *Podstatné náležitosti demokratického právního státu* od M. Tomoszka a zvláště pak zde obsažený způsob vymezení jednotlivých forem právního státu a jeho různých pojetí.

V části druhé se zaměřím na popis vývoje demokratické teorie i praxe. Výchozími materiály mi v tomto směru bude především kniha *Demokracie a její kritici* od R. Dahla a dále pak kniha *Politologická historie demokracie* od R. Kučery.

V části třetí se budu nejprve věnovat vymezení demokratického právního státu v právním řádu České republiky, v české právní vědě a v judikatuře Ústavního soudu. Vycházet zde budu především z ústavního pořádku České republiky, z odborných publikací české právní vědy a v neposlední řadě i z dvou klíčových nálezů Ústavního soudu doplněných recentním rozsudkem ESLP.

---

<sup>1</sup> Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> PREUSS, O.: *Demokratický právní stát tesaný do pískovce*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 24, č. 3, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2016, str. 366.

Následně vymezím své pojetí ideálu demokratického právního státu prostřednictvím dvou podobností ze světa techniky a počítačových her. Na toto vymezení pak navážu analýzou reálné podoby zkoumaného pojmu v podmínkách České republiky se zaměřením na vybranou judikaturu a celosvětovou pandemii onemocnění COVID-19. Zdroji mi v tomto směru budou především nálezy a usnesení Ústavního soudu doplněné odbornými články a statěmi. Vzhledem k tomu, že vývoj související s touto pandemií je velice dynamický a proměnlivý, budu v této poslední části hojně vycházet z článků a jiných dokumentů zveřejněných prostřednictvím internetu.

Závěrem se pokusím shrnout zjištění, která jsem v průběhu práce učinil, a krátce se zamyslet nad vyhlídkami demokratického právního státu do budoucna.

# 1. Právní stát

## 1.1. Vznik a vývoj pojmu právní stát

Samotný pojem právní stát, respektive jeho německá (*der Rechtsstaat*) či francouzská (*l'état de droit*) předloha, je o poznání mladší, než pojem demokracie. Poprvé se začíná objevovat v dílech německých právních teoretiků v první polovině 19. století, přičemž do podoby komplexnější doktríny jej ve svém díle zpracoval R. von Mohl.<sup>3</sup> Určité segmenty jeho obsahu se však objevily již dávno předtím a lze říci, že otázkami vztahu státu a práva se učenci, politici a právníci zabývají již od dob vzniku prvních lidských společenství, založených na určitém vnitřním uspořádání či podřízených vládě určité skupiny či jednotlivce.

První náznaky vymezení právního státu jako takového lze najít v myšlení starořeckých filosofů, zejména pak v dílech Platóna a Aristotela.

Vlivů na formování pojmu právního státu byla (a je) celá řada, přičemž k těm nejzásadnějším se řadí především události Velké francouzské revoluce a s ní spojené kodifikační činnosti či příprava, průběh a dopady antifeudálních revolucí v 19. a 20. století.<sup>4</sup> Bylo to právě liberalistické myšlení stojící v základech událostí uvedených, které ve spojení v pozitivistickým přístupem k právu a snahou o odstranění absolutistického či tzv. policejního státu vedlo k vytvoření konceptu *rechtsstaat* – prapředka dnešního pojetí právního státu<sup>5</sup>. Filosofický základ tohoto konceptu můžeme nalézt v díle I. Kanta. Ten ve svých dílech vyzývá příklon k liberálnímu pojetí státu a mimo jiné uvádí, že lidé jakožto jednotlivci mají především v souladu se svým svědomím řešit otázky mravnosti, zatímco stát má na starosti zajištění rámce, ve kterém se tomu mohou náležitě věnovat – tedy zajištění zákonnosti.<sup>6</sup>

V těchto souvislostech dochází k prolomení zásady *princeps legibus solutus est*, dle které byl panovník či nositel státní moci vyňat z působnosti zákonů, které přijal a vyhlásil.<sup>7</sup> Jeho moc tedy má být nově vymezena a zároveň omezena pozitivním právem, což má vést k dosažení úrovně právní jistoty, která v dobách dřívějších nebyla dobře představitelná.

---

<sup>3</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 19.

<sup>4</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 216.

<sup>5</sup> Pojem *rechtsstaat* (či francouzský *l'état de droit*) je dodnes užívaným a aktuálním pojmem. Jako prapředka dnešního právního státu zde označuji jeho původní verzi z 19. století.

<sup>6</sup> PINZ, J.: *Přirozenoprávní teorie a moderní právní stát*. Nymburk: OPS, 2010, str. 105.

<sup>7</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 220.



Již v průběhu 19. století se v rámci vymezení pojmu právního státu objevují principy, které jsou aktuální dodnes. Německou právní vědou<sup>8</sup> je vymezeno jádro právního státu, kterým je jakási racionální obecná vůle, která řídí chod státu a je proto za účelem ochrany práv jednotlivců zveřejňována v podobě pozitivního práva. V této době se objevuje také dnes často zmiňovaný princip legální licence, dle kterého každý může činit cokoliv, co uzná za vhodné, pokud to není v rozporu se zákonem. Základem výsledného pojetí právního státu je přístup, dle kterého existují jisté procedurální a strukturální principy<sup>9</sup>, které v případě jejich vhodného uplatnění zajistí dosažení spravedlnosti.

Po úspěšném základním vymezení právního státu dochází v průběhu 20. století především v důsledku vzniku řady autoritativních režimů a událostí světových válek k značnému otřesu. Začínají se vymezovat nová pojetí právního státu, mezi nimiž je možné identifikovat zejména dvě hlavní soupeřící dvojice – pojetí formální a materiální, respektive pojetí úzké a široké.<sup>10</sup> Detailněji se této problematice budu věnovat níže. Zde však na závěr dodám, že po 2. světové válce se v reakci na čerstvé zkušenosti s možnými extremistickými interpretačními přístupy k pojmu právního státu začínají objevovat jeho specifitější pojetí, jako například sociální právní stát či demokratický právní stát.<sup>11</sup>

## 1.2. Právní stát a rule of law

V rámci podrobnější analýzy pojmu právního státu považuji za vhodné věnovat se současně i jeho částečné komparaci s pojmem *rule of law* – protějškem právního státu charakteristickým pro angloamerickou právní kulturu.

Je totiž nezpochybnitelné, že pojem právního státu není výtvozem českého právního řádu, judikatury ani právní vědy. Tento pojem byl převzat ze zahraničí, především pak z jeho německé předlohy *rechtsstaat* a jeho francouzského ekvivalentu *l'État de Droit*.<sup>12</sup> Všechny tyto pojmy procházejí kontinuálním vývojem, který ovlivňuje široká škála vlivů. Zvláště proto pak v dnešním silně globalizovaném světě není vhodné nazírat danou problematiku optikou nezohledňující takto významný koncept, který má pro angloamerickou právní kulturu význam srovnatelný s tím, jaký

---

<sup>8</sup> Zejména v díle výše zmíněného R. van Mohla, dále pak A. Müllera, C. T. Welckera či K. von Rottecka – viz TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 19.

<sup>9</sup> Nikoliv tedy obsahové principy.

<sup>10</sup> Tamtéž, str. 20.

<sup>11</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 216.

<sup>12</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 13 – 14.

má koncept právního státu pro právní kulturu kontinentální. Možná právě díky prvkům, které jsou charakteristické pro *rule of law*, se mi podaří lépe vymežit ideál demokratického právního státu.

Úvodem je vhodné zmínit, že oba zkoumané pojmy jsou dodnes předmětem živé diskuze a nejrůznějších přístupů.<sup>13</sup> I z toho vyplývá jejich přetrvávající nejednoznačnost. A. Gerloch v této souvislosti uvádí, že doposud nebyla a ani nemohla být vytvořena univerzální a univerzálně přijímaná koncepce právního státu.<sup>14</sup> I přesto je však možné dovést určité jeho základní rysy, které jsou pak dále rozvíjeny na základě historických, kulturních, politických a právních specifík toho kterého státu. Při porovnání výše zmíněných pojmů je však nezbytné zohlednit určité rozdíly mezi dotčenými právními kulturami, v rámci kterých se pojmy právního státu a *rule of law* vyskytují. Tyto spočívají především v rozdílném pojetí pramenů práva a postavení soudce v procesu tvorby, interpretace a aplikace práva.<sup>15</sup>

Docházím zde tedy k závěru, že při adekvátním zohlednění zásadních rozdílů mezi zkoumanými pojmy, vyplývajícími z rozdílů mezi právními kulturami, ze kterých vzešly, je možné při vymežování ideálu demokratického právního státu vzít prvky *rule of law* v potaz.

K podobným závěrům dochází i V. Klokočka či O. Preuss, kteří se zkoumanými pojmy zachází jako s ekvivalenty.<sup>16</sup>

V základní rovině lze říci, že jádrem původního pojetí právního státu je podřízení státní moci pozitivnímu právu, zatímco u *rule of law* jde o podřízení státní moci zvykovému právu, později nahrazenému *common law*.<sup>17</sup> Pojem *rule of law* se poprvé objevuje v druhé polovině 19. století. Prvně jej užil v roce 1867 W. E. Hearn a v roce 1885 na něj s podrobnějším vymezením navázal A. V. Dicey. Hlavním zdrojem pro vytvoření tohoto pojmu byla dle B. Tamanahy starogermánská právní tradice. Ta spočívala v existenci zvykového práva, které se po generace předávalo dál, přičemž úkolem jednotlivých panovníků bylo toto zvykové právo naplňovat a dodržovat. Legitimita tohoto zvykového práva tedy byla podstatně vyšší než legitimita panovníka, neboť na rozdíl od něj představovalo toto právo prvek jistoty a stability. Tuto pomyslnou štafetu posléze převzalo soudcovské právo ve formě *common law*. Lze tedy říci, že princip vázanosti státní moci právem se u *rule of law* vyskytuje od samého začátku.

---

<sup>13</sup> Vybraným z nich se budu věnovat níže.

<sup>14</sup> O nejasnosti pojmu *rule of law* pak hovoří například autoři R. Dworkin či F. Emmert – viz tamtéž, str. 17.

<sup>15</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 216.

<sup>16</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 16.

<sup>17</sup> JIRÁSEK, J. a kolektiv: *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, str. 56.

Oproti tomu v kontinentálním prostředí zprvu tento model přijímán nebyl. Již ve starořímských dobách byl panovník jakožto absolutní suverén vyňat z působnosti práva, které sám vytvářel. Byť se poté princip nadřazenosti zvykového práva nad panovníkem ve státech kontinentální Evropy nějaký čas uplatňoval, s nástupem absolutistických monarchií na konci středověku se opět státní moc staví nad zákon. Při pohledu na původní vymezení obou pojmů je tato distinkce zjevně patrná.<sup>18</sup>

A. V. Dicey přišel s vymezením tří hlavních složek *rule of law*, které obsahuje následující:

- možnost státu zasáhnout do svobody jednotlivce pouze zákonem
- rovnost každého před zákonem a podřízenost každého zákonu
- existence souboru základních lidských práv<sup>19</sup>

Oproti tomu stojí již výše vymezený základní rozměr právního státu, kdy právní stát je státem řízeným obecnou vůlí, která má být za účelem ochrany jednotlivců zveřejňována prostřednictvím pozitivního práva. Bližší podrobnosti o obsahu tohoto pozitivního práva či jeho korektivech však vymezeny nejsou. V základní rovině tedy *rule of law* poskytovalo oproti právnímu státu navíc i záruky omezení státní moci a základních lidských práv. Však právě tyto korektivy se zejména v první polovině 20. století ukázaly pro právní stát jako korektivy nezbytné.

V průběhu času se obsahové náležitosti obou pojmů začaly oproti jejich prvotním vymezením značně rozšiřovat. Důvody pro to pramenily především z identifikace praktických nedostatků těchto prvotních vymezení. Jako zásadní se v tomto ohledu jeví skutečnost, že s postupujícím rozšiřováním obou pojmů dochází zároveň i k jejich sbližování.

Poměrně záhy se ve vymezení obou pojmů u jednotlivých autorů objevuje důraz na ochranu práv jednotlivců a na princip rovnosti. Rozdíly lze naopak dobře pozorovat v oblastech, na které každý z pojmů ve svém úzkém pojetí dává největší důraz.

U právního státu je v rámci jeho prvotního vymezení R. von Mohlem důraz kladen na spravedlivou regulaci společenských vztahů.

U *rule of law*, původně vymezeného A. Diceym, je důraz kladen zejména na individuální spravedlnost. Objevuje se určitý zárodek zásady *nulla poena sine lege*, rovnost všech před zákonem a ochrana základních práv jedinců.

---

<sup>18</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 18 – 19.

<sup>19</sup> Tamtéž, str. 30.

Důvody těchto rozdílů lze spatřovat jednak v nedostacích tehdejších společenských reálií, na které se jednotliví autoři snažili adekvátně reagovat, jednak v rozdílnosti právních kultur, ze kterých dotčené pojmy vzešly.<sup>20</sup>

Časem došlo k výše zmiňovanému rozšíření pojetí obou pojmů, které je zpravidla označováno jako pojetí střední. Sem lze například zařadit v současnosti často zmiňovaných osm principů tvořících vnitřní morálku práva od L. L. Fullera. Autor se zaměřuje na náležitosti právních norem a klade ve svém vymezení středního pojetí *rule of law* důraz především na kvalitu pozitivního práva a jeho aplikace. Hovoří zejména o přístupných, obecných, jasných a vnitřně nerozporných normách, které nejsou retroaktivní, vyznačují se určitou stabilitou v čase a dále pak o zákazu zneužívání jejich aplikace. Jejich relevance pro tuto diplomovou práci je patrná i ze skutečnosti, že na ně ve svých nálezech odkazuje Ústavní soud České republiky.<sup>21</sup>

Oproti tomu K. Stern se ve svém středním pojetí právního státu zaměřuje zejména na fungování veřejné moci jako takové, zvláště pak na úpravu její organizace, pravomoci a omezení. Pojednává především o existenci a dodržování ústavy, principu dělby moci, soudní kontrole výkonu veřejné moci, odpovědnosti veřejných funkcionářů a v neposlední řadě o základních právech a zákazu arbitrárnosti.

Po prozkoumání středních pojetí se dostáváme k tzv. širším pojetím, která jsou zajímavá z toho důvodu, že je u nich patrná čím dál větší inspirace mezi zkoumanými pojmy navzájem. Je zjevné, že pokud se předchozí pojetí dotčeného pojmu zaměřovalo kupříkladu zejména na otázky související s úpravou státní moci, časem nevyhnutelně muselo dojít k tomu, že jednotlivé orgány státní moci zjistily, že pro zlepšení fungování státu je nezbytné přijetí prvku, který je v sousedním pojmu již zahrnut<sup>22</sup>.

M. Tomoszek v této souvislosti pracuje s vymezením V. Šimíčka a T. Bingham. Široké pojetí právního státu z pera V. Šimíčka zahrnuje následující:

- dělbu moci, vázanost tripartity mocí ústavou a vázanost moci soudní a výkonné zákony
- vázanost státní moci úctou k právům a svobodám člověka
- principy enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a legální licence
- zákaz působení újmy na právech k uplatnění základních práv a svobod
- oddělení politických stran od státu
- ústavně předepsanou tvorbu zákonů

<sup>20</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 16-20, 29-30.

<sup>21</sup> WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, str. 21.

<sup>22</sup> V tomto případě tedy přijetí požadavků na kvalitu právních pravidel.

- hierarchii právních předpisů
- dodržování mezinárodních závazků
- ústavní a správní soudnictví
- nezávislost soudů a soudců
- procesní záruky ochrany základních práv a svobod
- rovnost před zákony a v řízení před orgány veřejné moci
- legalitu trestního práva
- zákaz retroaktivity
- zákaz libovůle
- zásadu přiměřenosti působení práva a zásahů orgánů veřejné moci
- právní jistotu, jasnost, předvídatelnost a určitost právních předpisů

Tento široký výčet se již věnuje jak otázkám organizace, omezení a odpovědnosti státní moci, tak i požadavkům na kvalitu právních předpisů a v neposlední řadě také zárukám souvisejícím s ochranou základních práv a svobod. Nově se zde také objevuje v dnešní době již zcela zásadní a neodmyslitelná rovina vázanosti mezinárodním právem, respektive právem mezinárodních společenství. Inspiraci v obsahových náležitostech *rule of law* lze tedy pozorovat zejména u záruk souvisejících s ochranou základních práv a specifikací požadavků na kvalitu právních norem.

T. Bingham se ve svém pojetí *rule of law* nijak zásadně neodchyluje od výše uvedeného pojetí L. L. Fullera, provádí však podrobnější rozpracování jednotlivých prvků a jejich specifikaci. Oproti předchozím pojetím se T. Bingham také více věnuje limitům veřejné moci a stejně jako V. Šimíček pracuje s vázaností mezinárodním právem. Základními složkami jsou dle něj:

- přístupnost práva, které je srozumitelné, jasné a předvídatelné
- rozhodování o právech a odpovědnosti na základě právních pravidel a nikoliv diskrece
- rovnost všech před právem s výjimkou situací, kdy objektivní odlišnosti vyžadují rozdílné zacházení
- spravedlivý a rozumný výkon veřejné moci v dobré víře v rámci právem stanovených limitů
- adekvátní ochrana základních lidských práv
- přístupnost a efektivnost soudů řešících soukromoprávní spory
- spravedlivost rozhodovacích procesů státu

- plnění závazků plynoucích z mezinárodního práva<sup>23</sup>

Přístupů a názorů ke komparaci je skutečně značné množství. Pro doplnění uvádím vymezení tří autorů, které ve svém článku o demokratickém právním státu zmiňuje J. Mulák.<sup>24</sup> Prvním z nich je P. Holländer, jehož vymezení lze označit jako střední. Ten ve svém vymezení hovoří zejména o legitimitě státní moci a jejím navázání na právo, dále pak o uznání a ochraně základních práv ze strany státu, vazbě exekutivy na rozhodnutí legislativy a o přezkumu správních rozhodnutí nezávislými a nestrannými soudy.<sup>25</sup> V rámci blízkého zahraničí je uvedeno vymezení A. Bröstla, který ve svém pojetí právního státu uvádí jako nezbytné záruky základních práv a svobod, suverenitu ústavy<sup>26</sup>, dělbu moci a její vzájemné brzdy a protiváhy, suverenitu lidu, legitimitu, legalitu a právní jistotu.<sup>27</sup> V neposlední řadě je zde uveden i přístup soudkyně Ústavního soudu ČR K. Šimáčkové, který může být z určitého úhlu pohledu vnímán jako aktuálnější, než některé výše uvedené přístupy. Důvod pro to lze spatřovat ve skutečnosti, že K. Šimáčková za pojmové znaky moderního právního státu považuje kromě zákazu svévole, respektu a úcty k lidským právům, zákonitosti, přístupu ke spravedlnosti, právní jistoty a rovnosti také zákaz diskriminace.<sup>28</sup>

V České republice bych se zákaz diskriminace zdráhal označit za ústřední bod politických debat<sup>29</sup>, s ohledem na vývoj v otázkách rasových a sexuálních, ke kterému dochází v posledních letech zejména v USA a Kanadě, jej však lze vnímat jako jeden ze stěžejních principů ovládajících politické rozepře ve společnosti.

K *rule of law* bych na závěr doplnil vymezení R. K. Belton, která staví na základním vymezení A. Diceyho logickým rozvíjením a doplněním jím vymezených principů. R. K. Belton vymezuje celkem osm principů, z nichž prvních pět považuje za základní – vázanost veřejné moci

<sup>23</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 32-35.

<sup>24</sup> MULÁK, J.: *Několik poznámek a úvah nad ideou demokratického právního státu*, Právní prostor (online). Publikováno dne 22. 10. 2020 (cit. dne 1. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/nekolik-poznamek-uvah-nad-ideou-demokratickeho-pravniho-statu>

<sup>25</sup> HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 348 a násl.

<sup>26</sup> Tato oblast je v souvislosti s mezinárodním právem a právem mezinárodních společenství poměrně hojně diskutována. J. Kysela v této souvislosti uvádí, že „...je narušována představa právního řádu jako pyramidy s jediným ohniskem, jímž je ústava, od níž se přehledně odvozují jednotlivé vrstvy právního řádu“. viz KYSELA, J.: *Měníci se struktura právního řádu a jeho atributy* (online). Eric Stein WP č. 1/2009 (cit. dne 27. 5. 2021). Dostupné z: <https://cesep.files.wordpress.com/2015/05/eswp-2009-01-kysela.pdf>

(vhodné je zmínit, že předmětné vymezení provedl A. Brösl šest let před vstupem Slovenska do EU).

<sup>27</sup> BRÖSTL, A.: *Právní stát v postmodernej situácii*. Právny obzor, 1998, č. 3, str. 211.

<sup>28</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Právní stát, nebo vláda práva?* In: GERLOCH, A; KYSELA, J. et al.: *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 169 a násl.

<sup>29</sup> Byť kupříkladu otázky týkající se zrovnoprávnění homosexuálních sňatků v posledních měsících poměrně hýbou společností.

právem, rovnost před zákonem, zajištění práva a pořádku, účinný a předvídatelný výkon spravedlnosti a ochranu lidských práv. Zbývající tři principy pak mají sloužit jako institucionální nástroje zajištění těch základních. Jedná se o komplexní právní úpravu založenou na souhlasu lidu, funkční soudní systém a v neposlední řadě o etablované úřady a bezpečnostní složky obsazené dobře připravenými profesionály.<sup>30</sup>

V rámci této kapitoly bylo mým cílem zjistit, zda je možné při vymezení pojmu demokratického právního státu zohlednit i pojem *rule of law*. Při srovnání výše uvedených definic a vymezení docházím k závěru, že oba zkoumané pojmy jsou pojmy trvale se vyvíjející, ke kterým neexistuje univerzální přístup. Každý se zprvu zaměřoval na jinou oblast vnitřního fungování států jako takových, ale v průběhu času se k sobě navzájem začaly přibližovat. V současné době jsou již často zcela zaměňovány, o čemž svědčí například přístupy V. Šimíčka a T. Bingham a či dokument Benátské komise s názvem *Report on the rule of law*<sup>31</sup>, věnující se problematice *rule of law* nazíraného kontinentální optikou. Byť se tedy stále jedná o pojmy rozdílné, je přinejmenším vhodné při vymezení pojmu demokratického právního státu vzít v potaz určité prvky *rule of law*, které nejsou výhradní pro angloamerickou právní kulturu a které mohou doplnit určité nedostatky kontinentálního právního myšlení. Jako jeden z argumentů svědčících pro tento závěr lze uvést náleží Ústavního soudu I. ÚS 420/09, který v bodu 22. svého odůvodnění obsahuje odkaz na L. L. Fullerovu *Morálku práva* – tedy i Ústavní soud v rámci své praxe vychází z angloamerické právní doktríny.<sup>32</sup>

V neposlední řadě stojí za zmínku i rovina práva mezinárodních společenství, kdy již výše zmíněné dokumenty Benátské komise či například primární právo Evropské unie pracují právě s pojmem *rule of law*.<sup>33</sup> V těchto případech to však do značné míry vyplývá ze skutečnosti, že Rada Evropy ani Evropská unie nejsou státy, a proto se v těchto souvislostech jeví pojem *rule of law* přiléhavější než pojem právní stát.

---

<sup>30</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 30 – 31.

<sup>31</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86<sup>th</sup> plenary session, Venice, 25-26 March 2011 (online, cit. dne 1. 3. 2021)*. Study No. 512/2009. Strasbourg: Council of Europe, 4 April 2009. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

<sup>32</sup> Nález ÚS sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009, bod 22. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-420-09\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-420-09_1)

<sup>33</sup> Například Consolidated Version of the Treaty on European Union [2012] OJ C 326/15 (online, cit. dne 1. 3. 2021). Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF)

### 1.3. Formální pojetí právního státu a rule of law

V návaznosti na výše uvedené je vhodné upozornit na fakt, že původní pojetí právního státu bylo pojetím formálním. To stojí na principu, že stát<sup>34</sup> může jednat *secundum et intra legem* – pouze na základě zákona a v jeho mezích, přičemž tak může konat pouze v rámci své zákonem stanovené pravomoci a působnosti.<sup>35</sup> Východiskem jsou tedy apriorně stanovené formy a procedury, na základě kterých mají být právní pravidla vytvářena. Je zřejmé, že při odklonu od absolutistického státu či zákonu nepodřízené státní moci byla jako priorita shledána zejména zákonnost, která představovala racionální cestu z područí často despotických panovníků či vlád a která měla bez dalšího zajistit potřebnou ochranu práv občanů. Co se však později ukázalo jako zásadní nedostatek formálního pojetí, byla absence dalších hodnotových prvků a korektivů nad rámec zákonnosti. Bez těchto totiž může zákonodárce při dodržení předepsaných postupů uzákonit prakticky jakýkoliv obsah bez ohledu na zájmy obyvatelstva či hodnoty morálky, rovnosti a spravedlnosti.

Až teprve události 2. světové války a především Výmarské republiky ukázaly, že pouhá zákonnost nestačí. Nacisté tehdy světu ukázali, že to, co se ze začátku může jevit jako ústavně souladný postup, může velice rychle eskalovat do naprostého popření principů formálního právního státu. Jako lehce paradoxní se pak může jevit, že to byla právě Spolková republika Německo, která se po 2. světové válce ve svém Základním zákoně z roku 1949 definitivně vydala cestou materiálního pojetí právního státu. Mnohým státům střední a východní Evropy však přesto trvalo dalších čtyřicet let, než se po svých vlastních zkušenostech s autoritářskými režimy začaly vydávat cestou materiálního pojetí právního státu.<sup>36</sup> Historické zkušenosti zkrátka ukázaly, že pouhá formální legalita nemůže nahradit demokratickou legitimitu, v rámci které je kromě dodržení zákonného postupu zohledněn i obsah a cíl pozitivněprávních předpisů při respektování ústavních a demokratických hodnot.<sup>37</sup>

V tomto místě je vhodné podotknout, že v dnešní době převážná většina autorů zabývajících se právním státem i *rule of law* vychází z jejich materiálního pojetí.

U *rule of law* je spor mezi formálním a materiálním pojetím dobře patrný mezi autory J. Razem a T. Binghamem. J. Raz zastává názor, že i despotický režim nedbající základních

---

<sup>34</sup> Státní orgány a jiné orgány veřejné moci.

<sup>35</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 221-222.

<sup>36</sup> Jen máloco potvrzuje pravdivost teze, že zkušenost je nepřenositelná, jako fakt, že vývoj zejména v Německu a Itálii za 2. světové války nebyl pro mnohé evropské státy včetně Československa dostatečným impulsem k okamžité změně pojetí právního státu.

<sup>37</sup> JIRÁSEK, J. a kol.: *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, str. 56.



lidských práv může splňovat definiční znaky *rule of law* právě z toho důvodu, že k jejich naplnění postačuje striktní právní pozitivismus<sup>38</sup>. Dle tohoto pojetí by například stát, co předepsaným způsobem uzákoní otroctví, mohl být považován za *stát vlády práva*.

Dle mého názoru by toto pojetí mohlo obstát v podmínkách utopických společenství, kde každý jednotlivec v každém okamžiku svého života postupuje v souladu s těmi nejvyššími morálními hodnotami. Jen tehdy by nebylo nezbytné korigovat striktně pozitivistický přístup zakotvením určitých základních hodnot, neboť by tyto hodnoty byly bez dalšího žity celou společností v praxi. V takové situaci by se však s velkou pravděpodobností i samotný koncept pozitivního práva stal zcela redundantním.

Vzhledem k tomu, že však v ideálním světě nežijeme, je třeba se s ohledem na dosavadní historické zkušenosti pokoušet dosáhnout určitého rovnovážného stavu. V rámci řešené problematiky vidím pomyslné misky vah vyvažované na jedné straně čistě racionálním konceptem (tedy pozitivním právem) a na druhé konceptem hodnotovým, morálním (reprezentovaným přirozeným právem).

V tomto sporu se tedy přikláním na stranu T. Bingham, který k naplnění definičních znaků *rule of law* kromě principu legality považuje za nezbytnou i ochranu základních lidských práv. Dle jeho názoru ani dodržení všech stanovených legálních požadavků nedává státu právo označovat se jako *stát vlády práva*, pokud legalizuje skutečnosti jdoucí proti základním lidským právům<sup>39</sup>.

Pojetí právního státu bývá dodnes občas vyčítáno, že je mnohem užší než pojem *rule of law*. Tyto výčitky pramení z nepochopení, které plyne především z nedostatečného prozkoumání předmětného pojmu. Při prvním seznámení si totiž člověk nezasvěcený spojí právní stát s čistým legalismem. Po chvíli zpravidla následují volné asociace typu: „*Nacisté, fašisté i komunisté byli administrativními puristy, kteří víc, než na cokoliv jiného, dbali na dodržování platného práva, nehledě na to, jak zvrácené bylo!*“

Jak ale podotýká M. Tomoszek, tyto představy byly již dávno spolehlivě vyvráceny. Bylo totiž opakovaně dokázáno, že ani jedna z výše uvedených skupin nedodržovala principy právního státu, byť v jeho nejužší či nejformálnější podobě. Často se totiž z materiálního hlediska vůbec o právní předpisy nejednalo. V naprosté většině situací podléhala tvorba, aplikace a interpretace práva vlivům vyplývajícím z úmyslů představitelů těchto režimů. Rozkazy Führera, Duceho či

---

<sup>38</sup> V oblasti anglosaské právní kultury tedy především postup v souladu s *common law*.

<sup>39</sup> Kupříkladu otroctví, možnost bezdůvodně sáhnout jinému na život, neexistenci vlastnického práva apod.

„revoluční vůle lidu“ byly tím, co nakonec rozhodovalo. Pokud byl nějaký zákon s nimi v rozporu, jednoduše došlo k jeho změně či k jeho výkladu dle aktuální potřeby.<sup>40</sup>

Pro srovnání je vhodné uvést například názor P. Holländera, dle kterého jde v případě právního státu oproti *rule of law* naopak o v určité míře širěji koncipovaný pojem<sup>41</sup>. Blíže jeho pojetí přiblížím v následující kapitole.

Na závěr této kapitoly považuji za vhodné zopakovat již výše uvedené základní dělení různých přístupů k vymezení předmětných pojmů. Kromě základní protikladné dvojice materiálního a formálního pojetí se zde vyskytují také tzv. pojetí úzká, střední a široká. Dělení na tyto skupiny však nevymezuje rigidní hranice mezi pojmy. Hranice mezi nimi jsou totiž více než propustné a spíše se jedná o různé pohledy na identickou problematiku.

Zjednodušeně řečeno lze říci, že materiální pojetí je možné ve vztahu k formálnímu pojetí považovat za široké a formální ve vztahu k materiálnímu za úzké. Příklon české právní vědy k širšímu pojetí právního státu se projevil právě v přijetí koncepce materiálního právního státu.

Z těchto důvodů jsem pro účely této práce nejprve vymezil formální pojetí, přičemž nyní se budu věnovat vymezení pojetí materiálního i v souvislostech jeho užšího a širšího vymezení. V tuto chvíli se tedy pro účely této práce stává materiální pojetí právního státu základním východiskem.

## 1.4. Materiální pojetí právního státu a jeho šíře

V dnešní době je možné říci, že naprostá většina relevantní literatury i judikatury pracuje s materiálním pojetím právního státu. Jak jsem již výše naznačil, formální přístup byl přístupem výchozím, prostým zkušeností souvisejících s jeho možným zneužitím. Mohl bych zde zopakovat prakticky ten samý závěr, ke kterému jsem došel u sporu mezi J. Razem a T. Binghamem.

V obecné rovině lze konstatovat, že materiální pojetí právního státu v sobě zahrnuje rovinu formálního právního státu doplněnou o určité hodnotové prvky či standardy, které přispívají k vhodné interpretaci a aplikaci norem pozitivního práva.<sup>42</sup> Rozsah a podrobnost těchto rozšíření nad rámec čistě formálního pojetí si většina autorů definuje různými způsoby, a od této skutečnosti jsou odvozeny rozdíly v pojetích úzkých, středních a širších.

---

<sup>40</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 21, 24 – 28.

<sup>41</sup> HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 349.

<sup>42</sup> KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, str. 257.

V této kapitole bych se nejprve doplnil již výše uvedené přístupy k problematice v rámci české právní vědy a rovněž se zaměřil na přístup Ústavního soudu.

Dle A. Gerlocha<sup>43</sup> jsou základními složkami materiálního pojetí právního státu nad rámec jeho formálního pojetí (tedy principu legality) zejména:

- lidská práva či základní práva a svobody
- dělba moci
- důkladněji rozpracovaná vázanost státu právem
- demokratický charakter státu

Lidská práva, jakožto nezadatelná, nezrušitelná, nezczizitelná a nepromlčitelná, představují nejvýznamnější druh subjektivních práv, které se v právních řádech vyskytují. Důvod pro to lze spatřovat v jejich přirozenoprávní povaze, ze které vyplývá jejich nezávislost na státní moci, neboť jsou každé lidské bytosti vlastní již od počátku jejího života. Stát má proto povinnost tato práva uznat prostřednictvím jejich zakotvení v pozitivním právu.<sup>44</sup>

Princip dělby moci vycházející z díla Ch. de Montesquieua<sup>45</sup>, který stál na začátku vymezení materiálního pojetí právního státu, považuje A. Gerloch za překonaný. Předně uvádí, že v současné době má již dělba moci ve státě dvě základní roviny, a sice horizontální a vertikální.

V rámci horizontální dělby moci, kam spadá i všeobecně přijímaná dělba na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, vymezuje i moc kontrolní a dozorovou, které se emancipovaly od moci soudní.

V rámci vertikální dělby moci pak vymezuje tři roviny – rovinu omezení suverénní státní moci ve vztahu k závazkům vyplývajícím z mezinárodního práva a členství v mezinárodních organizacích, rovinu moci ústavodárné (moci lidu) a rovinu decentralizace. Stěžejní roli zde hraje právě moc ústavodárná, která je svým způsobem tou nejvyšší mocí ve státě, neboť jde o moc ustavující. Lid vystupuje jako zdroj veškeré státní moci, v určitých situacích však může být i jejím nositelem.

V souvislosti s globalizací je u dnešních právních států zvykem, že jsou ve větší či menší míře vázány mezinárodními smlouvami či členstvím v mezinárodních organizacích. Zejména v druhém případě pak často dochází k delegaci určitých výhradních pravomocí států právě na tyto organizace.

---

<sup>43</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 223.

<sup>44</sup> GERLOCH, A.; HŘEBEJK, J.; ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 293.

<sup>45</sup> MONTESQUIEU, Ch. L. de S.: *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 189-190.

V neposlední řadě A. Gerloch uvádí, že prvek decentralizace, ať už v rovině územní samosprávy, autonomních územních celků či federativního uspořádání, je pro soudobý demokratický právní stát neodmyslitelnou podmínkou.

Vázanost státu právem je u materiálního pojetí právního státu poměrně jednoznačná, zvláště co se distinkce mezi přirozeným a pozitivním právem týče. Přirozené právo zde slouží jako jakýsi hodnotový základ, jakási předloha práva pozitivního, kterou by mělo pozitivní právo adekvátně zachycovat. Není však možné vyloučit aplikaci určitého zákona kupříkladu proto, že je podle subjektivního přesvědčení soudce v rozporu s právem přirozeným. I toto pojetí tedy jako předchozí pojetí formální vychází z primátu práva pozitivního, je však doplněno určitými korektivy. Některé z nich lze spatřovat i ve třech základních legitimizačních zdrojích soudobého práva – vůli lidu, hodnotové orientaci a principu legality. Zejména hodnotová orientace, která je promítnuta i ve výše zmíněné složce lidských práv s důrazem na svobodu a rovnost jednotlivců, slouží jako korektiv principu legality.

Poslední složka, tedy demokratický charakter státu, je zvláště pro tuto diplomovou práci zajímavým bodem. Z jejího zakotvení totiž vyplývá jakýsi demokratický charakter, který je vlastní materiálnímu pojetí právního státu. Znamená to tedy, že materiální právní stát je synonymem demokratického právního státu? A. Gerloch uvádí, že současný právní stát nemůže být státem nedemokratickým a zároveň demokratický stát nemůže mít jinou formu než právní. V této souvislosti se domnívám, že demokratický charakter materiálního pojetí právního státu je jakýmsi východiskem tohoto konceptu, určitým zdůrazněním, že právní stát (obzvláště dnešního typu) má tedy v sobě neodmyslitelně prvky demokratické. V případě pojmu demokratického právní státu dochází následně k určité akcentaci či emancipaci této roviny právního státu. Jednou z ústředních otázek s tímto pojmem souvisejících je totiž právě určité napětí, které mezi pojmy *právní* a *demokratický* vyvstává. Proto si v této části své práce dovoluji vyjádřit úvahu, že v případě demokratického právního státu jsou obě dvě jeho stěžejní komponenty postaveny naroveň. Z toho pak vyplývá potřeba jejich kontinuálního vyvažování, kdy je třeba v jednotlivých otázkách vždy tyto komponenty položit na pomyslné misky vah a s ohledem na konkrétní okolnosti sledovat, jaká z nich tentokrát (byť i jen lehce) převáží druhou.<sup>46</sup>

Nyní bych se rád přesunul k otázce vymezení pojmu materiálního právního státu Ústavním soudem. Ještě předtím ale považuji v této souvislosti za vhodné zmínit přístup E. Wagnerové a to

---

<sup>46</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 223 – 228.

zejména z toho důvodu, že se v zásadě s přístupem Ústavního soudu shoduje. Rovněž zde nacházím podporu pro mé rozhodnutí opustit formální pojetí právního státu, neboť E. Wagnerová i Ústavní soud nenazírají tyto dva pojmy jako souřadné alternativy, ale materiální pojetí označují za vyšší stupeň státnosti. Na první pohled je přitom toto vymezení širší, či lépe řečeno specifitější, než vymezení A. Gerlocha.

Stěžejními složkami jsou dle E. Wagnerové především:

- podřízenost veřejné moci zákonům
- ústavně konformní legislativa
- výkon státní moci respektující a zajišťující ochranu základních práv
- výkon veřejné moci jako služby občanům
- soudní kontrola ústavnosti
- kvalitní hodnotově orientovaná tvorba a aplikace legislativy
- ochrana základních práv
- princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí
- princip suverenity lidu
- princip rovnosti
- princip materiální spravedlnosti
- soudní přezkum aktů zákonodárné a výkonné moci<sup>47</sup>

Tento přístup je z mého pohledu zajímavý zejména proto, že na základě dosavadních empirických východisek adekvátně kombinuje prvky sloužící zpravidla k vymezení *rule of law* s těmi, které jsou častěji užívány pro vymezení právního státu. E. Wagnerová zde umně vyvažuje formální a materiální aspekty a lze zde najít mnohá podobenství s výše uvedeným přístupem V. Šimíčka.

A jaký má tedy k probírané problematice přístup Ústavní soud? Ten vyjádřil svůj příklon k materiálnímu pojetí již ve svém zcela prvním nálezu v otázce kontroly norem, konkrétně v otázce ústavnosti zákona o protiprávnosti komunistického režimu<sup>48</sup> (tento svůj postoj opakovaně potvrdil i v judikátech navazujících<sup>49</sup>). V tomto nálezu Ústavní soud s ohledem na Ústavu České republiky uvádí: „*Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým*

---

<sup>47</sup> WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 84.

<sup>48</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993, část A. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-93>

<sup>49</sup> Například nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl.ÚS 19/98, Pl.ÚS 44/03, Pl.ÚS 12/06.

vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se "starým právem" hodnotovou diskontinuitu se "starým režimem".

*Toto pojetí ústavního státu odmítá formálně-rationální legitimitu režimu a formální právní stát. Ať jsou zákony státu jakékoli, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní, než režim demokratický. Jakýkoli mocenský monopol vylučuje ze sebe sama demokratickou legitimitu. Východiskem naší ústavy je materiálně-rationální pojetí legitimacy a právního státu. V systému demokratického ústavního státu a fungující demokracie ztělesňuje legalita nepochybně svým způsobem i legitimitu režimu, není však s ní zcela zaměnitelná.*<sup>50</sup>

Postoj Ústavního soudu lze po značném zestručnění vyjádřit tak, že materiálním právním státem je ten stát, ve kterém jsou dodržovány zákony, jejichž hodnoty a cíle jsou spravedlivé a zároveň v souladu se základními nedotknutelnými hodnotami demokratické společnosti.<sup>51</sup>

Zajímavými nálezy Ústavního soudu v kontextu materiálního pojetí právního státu se zaměřením na princip dělby moci jsou nálezy „Legislativní přílepký“<sup>52</sup> a nálezy „Jezy na Labi“<sup>53</sup>.

V prvním zmíněném nálezu Ústavní soud uvedl, že je nezbytné, aby se Parlament řídil svými zákony a aby při jejich projednávání a schvalování důsledně dodržoval stanovenou proceduru. Aby mohla o návrhu zákona probíhat adekvátní a demokratická debata, je zapotřebí jeho odůvodnění. To je v našem právním režimu zajištěno především důvodovou zprávou, vyjádřením vlády k nevládním návrhům zákonů a následnou parlamentní rozpravou. V případě přílepků však minimálně dvě tyto složky scházejí. Pokud však odůvodnění absentuje, je zde značně zvýšeno riziko libovůle, která jen těžko bude shledána souladnou s materiálním pojetím

---

<sup>50</sup> Popis přístupu E. Wagnerové a Ústavního soudu inspirovaný rozбором M. Tomoszka provedeným v TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 40 – 41, 43 – 44.

<sup>51</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Právní stát, nebo vláda práva?* In: GERLOCH, A; KYSELA, J. et al.: *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 168.

<sup>52</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-77-06>

<sup>53</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-24-04>

právního státu. Je zde tedy patrný krok Ústavního soudu směrem k ochraně principů předvídatelnosti zákona a právní jistoty<sup>54</sup>. Ústavní soud uvádí, že obecně platný princip *ignorantia legis non excusat*, tedy neznalost práva neomlouvá, by v případě pokračování přílepkové praxe již nebylo možné uplatňovat z důvodu naprostého vyloučení schopnosti adresátů norem orientovat se právním řádu.

V druhém zmíněném nálezu se Ústavní soud opět zabýval ochranou dělby moci se zaměřením na princip obecnosti zákona. Zde shledal, že zákonodárce nemůže plnit úlohu svěřenou správním orgánům. Konkrétně to znamenalo, že zákonem nelze a priori stanovit, že je něco věci veřejného zájmu.

K. Šimáčková v návaznosti na přílepkový nález uvádí, že podobně problematické se v praxi jeví také komplexní pozměňovací návrhy či zákony bez důvodových zpráv. I zde se absence odůvodnění může dostávat do rozporu s výše uvedenými principy. K tomu však dodává, že posouzení praxe komplexních pozměňovacích návrhů jako neústavní byla Ústavním soudem poměrně striktně odmítnuta.<sup>55</sup>

Z tohoto krátkého exkurzu do judikatury Ústavního soudu lze tedy vyvodit již celou řadu principů, které jsou jím zařazeny do složek materiálního právního státu<sup>56</sup>.

Závěrem této kapitoly tedy lze shrnout, že pojem právního státu prošel od svého vzniku poměrně rozmanitým vývojem a tento vývoj pokračuje i nadále. V dnešní době již pojem právního státu nad rámec čistého legalismu zahrnuje i určité hodnotové prvky, přičemž kombinace těchto dvou rovin poskytuje při řešení jednotlivých situací možnost vyváženějších přístupů a postupů. Právní stát dnešní doby je tak již neodděleně spjat s demokratickými hodnotami jako je ochrana základních lidských práv a svobod či dělba moci a s ní spojený systém brzd a protiváh. V následující kapitole se zaměřím na analýzu druhé významné složky zkoumaného pojmu.

---

<sup>54</sup> Viz bod 39 odůvodnění předmětného nálezu, ve kterém Ústavní soud uvádí: „Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí.“

<sup>55</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Právní stát, nebo vláda práva?* In: GERLOCH, A; KYSELA, J. et al.: *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 168.

<sup>56</sup> Například dělba moci, princip předvídatelnosti zákona, enumerativnost veřejnoprávních pretenzí, princip právní jistoty atd.

## 2. Demokracie a její vývoj

Výše jsem citoval názor A. Gerlocha o tom, že současný demokratický stát nemůže být jiným státem, než státem právním a vice versa. Pokud skutečně přijmeme i výše uvedená aktuální pojetí právního státu, jeví se mi tento názor jako legitimní. Zřejmě by však neplatil, pokud bychom například stále ještě přistupovali k právnímu státu jako k pouhému synonymu principu zákonnosti. V takové situaci by pak bylo zřejmě možné za právní stát považovat i hypotetickou monarchii, kde se neuplatňuje princip dělby moci, panovník je ale přesto omezen právními předpisy, které sám vydává. Dle mého názoru však toto omezené pojetí již v současnosti neobstojí. Stejně tak si lze jen s obtížemi představit stát s demokratickým zřízením, který by byl schopen dostát všem na demokratické státy kladeným nárokům, aniž by přitom stál na pevných základech tvořených právním řádem.

Pojednou se tyto dvě zdánlivě samostatné kategorie začínají slučovat. Byť nelze říci, že převažující většina autorů ve svých vymezeních pojmu právního státu svorně uvádí jeho demokratický charakter jako jednu z náležitostí, lze často pozorovat minimálně určité implicitní obsažení této roviny.<sup>57</sup> Tato skutečnost je patrně ovlivněna i vývojem posledních sta let, kdy se demokratické státní zřízení postupně etablovalo ve značném množství států, které lze označit za právní.<sup>58</sup>

V následujících kapitolách se pokusím přiblížit vývoj demokracie od jejich počátků až k její dnešní podobě.

### 2.1. Počátek v Antickém Řecku

Původ pojmu demokracie, který je složeninou starořeckých slov *demos* (lid) a *kratos* (vládnout), vypovídá o tom, že demokracie byla od počátku označením pro vládu lidu.<sup>59</sup>

Za první stěžejní vymezení demokracie lze považovat přístup objevující se v antickém Řecku, kdy se v 5. století př. n. l. začínají formovat první demokratické městské státy.<sup>60</sup> Adjektivum *demokratické* by zde však bylo vhodné uvést s uvozovkami, a to z celé řady důvodů.

---

<sup>57</sup> Odpovědnost veřejné moci a parlamentní reprezentace u R. V. Mohla, ústava či právní řád založené na souhlasu lidu u R. K. Beltona, existence politických stran a jejich oddělenost od státu u V. Šimíčka, princip suverenity lidu u E. Wagnerové či A. Bröstla, legitimita státní moci u P. Höllandera atd.

<sup>58</sup> Demokratické státní zřízení je často občany bezpodmínečně a nekriticky přijímáno jako určitý ideál dobra, což v praxi vede ke značným komplikacím, neboť občan demokratického státu by měl být vše, jen ne nekriticky přijímající a politicky neaktivní.

<sup>59</sup> PREUSS, O.: *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 17.

<sup>60</sup> DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 18.



Předně původní pojetí vlády lidu, které se prosadilo především v Athénách, mělo do jejího dnešního pojetí značně daleko. Zásadní rozdíl zde lze spatřovat například v odlišném vymezení stěžejního pojmu lid, kdy v Athénách šlo o pojem veskrze exkluzivní. Právo účasti na složkách politického života, tedy především účast na lidovém shromáždění či služba ve veřejném úřadu, bylo velké části plnoletého obyvatelstva zcela odepíráno. Vyloučeny byly zejména ženy a dále pak dlouhodobě usazení cizinci a otroci. Z dnešního úhlu pohledu se tedy tato forma jeví nikoliv jako vláda lidu, nýbrž jako vláda privilegovaných mužů. V této návaznosti lze spatřovat další zásadní rozdíl oproti dnešku – demokracie tehdy nebyla spojena s přirozenoprávními hodnotami rovnosti, svobody a nezadatelných práv. Jak velice trefně podotýká R. Dahl: „*Svoboda byla atributem členství - nikoliv členství v lidském rodu, ale členství (tj. občanství) v určité obci.*“<sup>61</sup> Když tento výrok spojíme s výrokem předešlým, tedy že plnoprávné občanství požívali v podstatě pouze dospělí muži, existovala určitá rovnost a svoboda výhradně mezi nimi. Jak dalek je tento přístup moderních demokratických ideálů snad netřeba zdůrazňovat. Poslední, z mého pohledu stěžejní, rozdíl, který zde hodlám uvést, spočívá v otázce adekvátní velikosti státního celku, která je přímo spojena s problematikou přímé demokracie. Řekové v zásadě vycházeli z předpokladu, že k zabezpečení funkčnosti vlády lidu je nezbytné, aby byla vykonávána vždy pouze na relativně malém území lidem, který je přinejmenším z větší části homogenní. Koncept zastupitelské demokracie tehdy ještě nebyl brán v potaz a prim hrála demokracie přímá. Myšlenka stojící v základu tohoto přístupu<sup>62</sup> je sice bohulibá, v praxi však narážela na četné problémy. Především přispívala k dalšímu prohlubování nerovností mezi jednotlivými občany, neboť za účelem účasti na lidovém zákonodárném shromáždění musela velká část z nich urazit nemalý kus cesty, což byl zvláště v tehdejších dobách významnější faktor, než se na první pohled zdá. I z tohoto důvodu se časem účast na těchto shromážděních stávala čím dál víc záležitostí týkající se převážně občanstva žijícího v nedaleké vzdálenosti od místa jejich konání. Paradoxní skutečností však nadále zůstávalo, že výsledný počet účastníků shromáždění byl i přes neúčast mnoha občanů tak vysoký, že se ke slovu dostal jen zlomek uchazečů o slovo. Spolu s tím je nasnadě skutečnost, že efektivita snahy o dosažení konsenzu v rámci skupiny čítající desetitisíce byla tímto vysokým počtem neméně zasažena.<sup>63</sup>

Přesuneme-li svoji pozornost na okamžik od demokratické roviny antického Řecka, naskytne se nám možnost identifikovat zde určité zárodky koncepce právního státu, či spíše *rule of law*, v jejich striktně formalistické podobě. R. Dahl při podpoře této myšlenky vychází

---

<sup>61</sup> DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 25.

<sup>62</sup> Že pouze tímto způsobem bude nejlépe zajištěna realizace souhrnu všech osobních vůlí (relevantních) občanů.

<sup>63</sup> Tamtéž, str. 24 – 25.

z vyjádření M. Finleyho, dle kterého neexistovala žádná oblast, která by byla a priori vyloučena z působnosti zákonodárného shromáždění. Lid v původním smyslu slova tedy skutečně byl vládnoucím a zákonodárným suverénem, jehož ničím neomezená vůle, vyjádřená konsenzuálně přijatými zákony, byla závazná. Tento suverén pak mohl svými rozhodnutími zasáhnout prakticky do jakýchkoliv subjektivních práv či svobod, které bychom dnes označili za lidská či základní.<sup>64</sup> Lze tedy uvést, že svoboda v polis znamenala vládu práva v podobě ničím neomezeného rozhodování zákonodárného sněmu a dále možnost účasti na rozhodovacím procesu tohoto sněmu příslušející privilegované menšině obyvatel polis. Naopak svoboda v tehdejší pojetí v sobě nezahrnovala nezadatelná práva, vyplývající z přirozenoprávní koncepce.<sup>65</sup>

Před přikročením k dalšímu vývoji bych se rád krátce zmínil o dvou filosofech, kteří svou prací ovlivňují politické, filosofické i státoprávní myšlení dodnes. Řeč je samozřejmě o filosofech Aristotelovi a Platónovi.

První z obou jmenovaných ve zkoumané oblasti proslul především svým vymezením tří kategorií státního zřízení. Rozřazovacím kritériem v rámci tohoto vymezení je množství vládnoucích subjektů, tedy zda vládne jednatel, určitá skupina jednotlivců či všichni (respektive mnozí). Současně jsou v každé z kategorií vždy přítomny dvě protikladné formy vlády, přičemž jedna je formou dobrou či vhodnou a její protiklad pak formou nevhodnou či pokleslou. Vhodné jsou pak pouze ty formy vlády, kdy suverén vládne ku prospěchu celku, tedy státu, potažmo jeho obyvatel a jeho cílem je tak obecné blaho. U pokleslých forem je vždy cílem uspokojování partikulárních zájmů suveréna.

V první kategorii tak jde o vládu jednotlivce, přičemž vhodnou variantou je zde monarchie, zatímco pokleslou tyranida. V kategorii druhé vládne určitá skupina, kdy vhodnou formou vlády představuje aristokracie a pokleslou oligarchie, ve které vládne skupina bohatých ve svém vlastním zájmu. A konečně v kategorii z našeho pohledu nejzásadnější – kategorii vlády mnoha, je vhodnou formou takzvaná politea. Z Aristotelova hlediska byla právě demokracie jejím pokleslým protikladem, neboť v ní vládou chudí, kteří hledí pouze uspokojení svých zájmů. Dnešnímu pojetí demokracie tedy z Aristotelova hlediska odpovídá právě politea<sup>66</sup> – vláda mnohých v zájmu obecného blaha.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Situace, kdy suverén do těchto oblastí nezasahoval, pak nelze vykládat ve smyslu jakéhosi ústavního omezení státní moci, nýbrž pouze jako neshledání těchto zásahů v konkrétních situacích suverénem za potřebné.

<sup>65</sup> DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 25.

<sup>66</sup> MULGAN, R. G. a ARISTOTELÉS: *Aristotelova politická teorie: úvod do studia politických teorií*. Praha: Oikoymenh, 1998, str. 77 – 98.

<sup>67</sup> V rámci současného pojetí demokracie jako vlády rovných jednotlivců si ještě dovoluji uvést zajímavost poskytující určitý kontext pro pochopení Aristotelových východisek, a sice že mu nebyla vzdálená idea přirozené

Platón je v rámci zkoumané problematiky zajímavý zejména z toho důvodu, že přichází s odpovědí na státoprávní otázku, která je ve své podstatě založena kritériu, které R. Dahl označuje jako kritérium kompetence.<sup>68</sup>

Ve svém díle *Ústava* zkoumá podobu ideálního státu a dochází k závěru, že vládnout by měli ti nejctnostnější a nejmoudřejší. Dovojuje, že obyčejným lidem se těchto adekvátních kompetencí, nezbytných pro efektivní řízení státu, nedostává. Skupinou disponující těmito kompetencemi jsou pak dle jeho názoru filosofové. Ti totiž mají jedinečné znalosti a dovednosti, které z nich činí ty nejhodnější vládců.<sup>69</sup>

V souvislosti s touto premisou vymezuje nevhodná státní zřízení, mezi která řadí timokracii, oligarchii, demokracii a tyranidu.<sup>70</sup> Tento výčet má kvalitativně sestupnou tendenci, z čehož lze dovodit, že Platón demokracii vnímal jako předposlední nejhorší možné státní zřízení. Vždyť v základu jeho představ o dobrém státu stojí výběr těch nejmoudřejších, s tím však myšlenka demokracie (tedy vlády všech) zjevně nemůže být souladná. Platón navíc nahlíží demokracii jako zřízení, ve kterém vládne naprostá svoboda, kterou si její příslušníci nenechají ani v nejmenším omezit. Toto může nakonec vést k situaci, kdy se každý stará jen sám o sebe a ne o zákony obce, přičemž tento stav absolutní svobody se může nakonec zvrhnout až v „nadměrné otroctví“.<sup>71</sup>

## 2.2. Vliv a instituce Římské republiky

Vývoj demokracie a jejích institucí byl významným způsobem ovlivněn tzv. republikánskou tradicí. Do této R. Dahl zahrnuje zejména vývoj v období Římské republiky, pozdně renesanční Benátské republiky a v neposlední řadě vývoj, k němuž došlo v 18. století v Británii a Americe.

Římská republika byla inspirací nejen v otázkách demokracie, ale i právního státu. Vždyť právě právní principy, zásady a poznatky z této doby významným způsobem ovlivnily dnešní přístup k právu. Za zmínku stojí například úřad praetorský, který zásadně ovlivnil římské právo soukromé. Tito úředníci, vedeni tzv. *aequitas*<sup>72</sup>, ve své praxi vydávali praetorské edikty, které

---

mezilidské nerovnosti, kterou například odůvodňoval koncept otroctví – viz WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 2.

<sup>68</sup> DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1. vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 9, 22 a násl.

<sup>69</sup> PLATÓN.: *Ústava*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Svoboda – Libertas, 1993, str. 187.

<sup>70</sup> Tamtéž, str. 358.

<sup>71</sup> Tamtéž, str. 388 – 389.

<sup>72</sup> Smysl pro vyšší spravedlnost a prosazování obecného prospěchu.

vymezovaly určité obecné právní normy, jimiž se při své rozhodovací činnosti měli řídit soudci. Tak například požadavek prokázání zlého úmyslu, důkazní břemeno žalobce či neodpovědnost dětí za činy svých rodičů jsou jen některé z mnoha institutů, ze kterých čerpáme dodnes.<sup>73</sup>

Významný filosof J. Patočka uvádí, že v počátcích se Řím v zásadě příliš nelišil od ostatních řeckých polis. Stejně jako v nich se zde prosazovaly stoicko-platónské myšlenky výchovy k obecnému dobru a státu práva a spravedlnosti.<sup>74</sup> I přesto však realita mnohdy neodpovídala vytyčeným ideálům.

Stěžejní východisko tehdejší republiky, které lze vypožorovat i u výše popsaného přístupu Aristotela, dělilo společnost na tři základní složky – monarchickou, aristokratickou a demokratickou. U každé z těchto tří složek lze identifikovat určité zájmy a cíle, které ta která složka sleduje. Tyto však zpravidla nejsou mezi sebou příliš kompatibilní a ke slovu se zde opět dostává již tolikrát pojednaný souboj mezi společenskými třídami. Tehdejší republikánský ideál tedy pojednával o ústavě, která odráží a vyrovnává zájmy jednoho (monarchická složka), několika (aristokratická složka) a mnoha (demokratická složka). Tato ústava měla zajistit smíšenou vládu těchto tří složek, která by vedla k vládě pro dobro všech.

A právě takový model v sobě zahrnovala Římská republika se svým systémem konzulů, senátu a lidových shromáždění. Monarchickou složku zde po vyhnání krále začali zastupovat dva nejvyšší volení úředníci – konzulové. Ti měli nejvyšší rozkazovací pravomoc – veleli vojskům, působili ve sporech jako soudci a v neposlední řadě měli politickou (zákonodárnou) iniciativu v senátu a lidových shromážděních. Jejich úřad byl od počátku provázán s dodnes platnými principy – byli voleni lidovými shromážděními, jejich funkce byla časově omezena zpravidla na jeden rok a byla zde snaha i takto monarchický orgán vnitřně limitovat jeho kolegiální, kdy například každý z konzulů mohl vůči rozhodnutí druhého uplatnit právo veta. Pouze za výjimečných okolností byl jedním z konzulů po dohodě se senátem jmenován diktátor, který po omezený časový úsek koncentroval výkonnou moc ve svých rukách.

Složka aristokratická se zrcadlila v římském senátu. Oproti zbylým dvěma institucím šlo o úřad, do kterého byli jeho členové jmenováni a nikoliv voleni. Podmínkou pro toto jmenování však bylo úspěšné ukončení tzv. *magistratury*, tedy volené úřednické pozice. V důsledku toho senát v průběhu času postupně získával na významu, neboť ve srovnání s volenými úředníky a lidovými shromážděními představoval stabilní úřad složený zpravidla z vzdělaných a

---

<sup>73</sup> KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012, str. 64.

<sup>74</sup> PATOČKA, J.: *Kacířské eseje o filosofii dějin*. 3. opr. vyd. Praha: Oikoymenth, 2007, str. 91.

zámožných bývalých státních úředníků. Krom jiného totiž spravoval státní finance a kontroloval hospodaření se státním majetkem, což mu ve spojení s jeho ostatními pravomocemi dodávalo značnou politickou sílu.

Lidová shromáždění pak představovala prvek demokratický. Zde se znatelným způsobem projevil určitý vnitřní spor charakteristický po vývoj republiky. Tehdejší společenství bylo rozděleno na patricie a plebeje – jakousi urozenější vrstvu, přímé potomky rodů stojících u založení Říma, a ty ostatní. Toto rozdělení se pak promítlo i ve vzniku tří druhů lidových shromáždění.

V rámci tzv. centurijního shromáždění bylo svobodné obyvatelstvo rozděleno do šesti majetkových tříd a následně byl každé z nich přidělen určitý počet hlasovacích jednotek, přičemž čím majetnější třída byla, tím více hlasovacích jednotek obdržela. To samozřejmě vedlo k extrémním nerovnostem, kdy kupříkladu třída nejmajetnějších obdržela nadpoloviční většinu všech hlasovacích jednotek. Toto shromáždění mělo velice silné pravomoci, zejména rozhodovalo o vyhlášení války, volilo nejvyšší státní úředníky a přijímalo nové zákony.

Druhá v pořadí byla tzv. tributní shromáždění, která byla organizována v 35 městských a venkovních okresech. Rozhodujícím faktorem zde tedy bylo bydliště občanů a účastnit se jich mohli patriciové i plebejové. Tato shromáždění měla význam spíše lokálního charakteru. Rozhodovaly se zde méně závažné delikty, byly schvalovány zákony upravující především rodinné a majetkové otázky a docházelo zde i k volbám nižších úředníků.

V rámci sporů o moc mezi patriciji a plebeji hrálo významnou roli tzv. plebejské shromáždění. Vzniklo na základě kompromisu mezi těmito soupeřícími skupinami a postupem času začalo umožňovat plebejům větší prosazení jejich politického vlivu. Jeho hlavním přínosem byla nově nabytá možnost plebejů bránit se před utlačujícími kroky patricijů legální cestou. Toto shromáždění mimo jiné přijímalo druh usnesení zvaný plebiscita, která se však původně nevztahovala na patricije. Zásadním okamžikem na cestě za zrovnoprávněním pak byl tzv. Lex Hortensius, zákon diktátora Quinta Hortensia, který přiznal plebiscitům všeobecnou působnost a zrušil výjimku vztahující se na patricie.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012, str. 57 – 64.

## 2.3. Středověké republiky a jejich vliv

Z výše uvedeného vyplývá, že přístupy k vládě lidu se v řecké demokracii a římské republice v mnohém shodovaly, ale i v mnohém rozcházely. Základem řecké demokracie bylo po celou dobu její existence společné rozhodování lidu, v jehož rámci docházelo zejména k přijímání zákonů a k výběru jednotlivých občanů do pozic nejruznějších městských úřadů. I přestože byla nucena vést kontinuální a neutichající souboj s vnitřními oligarchickými a tyranskými tendencemi, toto její demokratické jádro přetrvalo až do dob helénismu. Definitivním koncem se pro ni stal až okamžik příchodu římské republiky do helénistického světa.

I v římské republice byla lidová shromáždění relevantním hráčem ve vnitrostátním boji o moc, s postupem času však byla čím dál víc oslabována ve vztahu k nevolenému a elitnímu senátu. Oproti Řecku zde tyto vzrůstající oligarchické tendence nebyly úspěšně vyvažovány a ve svém důsledku vedly k příklonu k monarchistickému pojetí vlády a vzniku principátu. Tento vývoj uložil ideu republikanismu na několik století k zimnímu spánku, byť ne nutně její teoretické aspekty, ale spíše její praktickou realizovatelnost.<sup>76</sup> A spolu s ní se z politické mapy světa vytratila i demokracie.

Tak tomu bylo s několika výjimkami až do 18. století. Za zmínku stojí částečné obnovení republikanismu v italském renesančním prostoru v období 13. až 15. století. Vznikla zde dvě výrazná republikánská zřízení, a sice ve Florencii a v Benátkách.

Ve Florencii byla základem tohoto zřízení ústava přijatá 21 florentskými cechy s názvem *Ordinamenti di giustizia*. Spolu s ní zde vznikl systém vlády založený na relativně krátkých funkčních obdobích jednotlivých úředníků, kteří byli do svých pozic ustavováni losem. Tato metoda mohla přispívat k omezení možností zneužití či nadměrné koncentrace moci, její nevýhodou však byla relativní nestabilita a nedostatečná kontinuita státní moci. Vrcholným úřadem tehdy byla tzv. Rada priorů, což byli volení představitelé jednotlivých cechů, které však směli volit pouze majetní členové cechů. Opakoval se zde tedy obdobný model jako dříve, kdy naprostá většina obyvatel byla z těch několika mála demokratických procesů vyloučena. To však vedlo k určitému společenskému napětí, kdy se všichni politicky bezprávní (tedy nečlenové cechů) snažili vůči cechům politicky emancipovat.

Postupem času se ve Florencii dostal k moci rod Medicejských. Jejich vláda pozvolna vyústila v situaci srovnatelnou s tou, jež nastala v Athénách za vlády Perikla. Tomu se totiž

---

<sup>76</sup> Tamtéž, str. 88.

podářilo formálně zachovat demokratickou fasádu vlády lidu, zatímco ve skutečnosti šlo o vládu *princeps* – všeobecně přijímanou vládu jednotlivce v rámci republiky. A stejně tak jako on, i Medicejští ve Florencii formálně vzato zachovali republiku a její ústavní instituce, reálná moc však byla koncentrována v jedné rodině.

V tehdejší době se na scéně objevil významný politik N. Machiavelli, který vládu rodu Medicejů popisoval spíš jako monarchistickou než republikánskou. I tyto tendence přispěly ke snižování zájmu občanů o politiku ve státě a o politickou angažovanost. Tuto skutečnost N. Machiavelli vnímal jako zásadní hrozbu pro republikánské zřízení, neboť byl toho názoru, že pouze politicky uvědomělí a aktivní občané jsou schopni obnovit jeho odumírající potenciál. Veškeré jeho snahy, které promítl zejména do svých děl *Vladař* a *Rozpravy o prvních deseti knihách Tita Livie*, však přišly vniveč, neboť Florencii roku 1530 dobyla vojska císaře Svaté říše římské Karla V.<sup>77</sup>

Přesuneme-li svou pozornost od Florencie, zjistíme, že jedním z důvodů, který z Benátek udělal obchodní velmoc světového formátu, byl právě jejich politický systém. Zajímavé je, že obě dvě významné italské republiky vznikly zhruba ve stejnou dobu. Ani jedna však, jak bylo již výše zmíněno, nebyla demokracií, nýbrž jakousi oligarchickou republikou. V případě Benátek šlo tedy o jakousi střední cestu, kdy sice úzká vládnoucí skupina<sup>78</sup> vyloučila zásadní část obyvatelstva z jakékoliv účasti na státní politice, na druhou stranu však pokrokově nepřipouštěla vládu jedné osoby, která nezřídka kdy ústila v tyranii. Zajímavostí je, že i přes značnou komplikovanost a složitou členitost se benátský politický systém udržel po velice dlouhé období. Vysvětlení této skutečnosti lze částečně spatřovat i v mnohých podobnostech se systémem řeckým a římským – zejména v zárukách proti uchvácení moci jednotlivcem, v obsazování klíčových úřadů volbou za předem daného časového omezení výkonu funkce a snahou o udržení zásadních rozhodovacích pravomocí v rukách společenství občanů.

Benátský politický systém však byl dokonalosti dalek. N. Machiavelli ve svých dílech vyzýval k vytvoření rovnovážného systému vzájemné kontroly mocí, která by dle jeho názoru nejlépe vyvážila přirozenou podstatu veškerého lidstva, která tíhne ke zlu a nepoctivosti. Benátky se totiž časem staly de facto policejním státem, kde strach z koncentrace moci v rukou jednotlivce dosáhl takové míry, že se vzájemné udávání spoluobčanů úředníkům a inkvizitorům stalo každodenní realitou. V souvislosti s posílením této státoprávní roviny N. Machiavelli Benátkám vytýká, že místo aby poskytovaly prostor politickému soupeření a konfliktům, které jsou dle jeho

---

<sup>77</sup> Tamtéž, str. 90 – 94.

<sup>78</sup> V případě Benátské Velké rady navíc doživotně ustanovena.

názoru přirozené, jsou rozdílné názory a potenciální konflikty okamžitě potlačovány silnou rukou Velké rady.<sup>79</sup>

## 2.4. Od absolutismu k dnešní podobě demokracie

Přesunul bych se v této chvíli v čase kupředu a věnoval se krátce stěžejním filosoficko-politickým přístupům, které formovaly dnešní přístup k demokracii. V této souvislosti je zajímavá problematika absolutismu a jeho konsekvencí. Z dnešního úhlu pohledu je tento přístup ke státoprávnímu uspořádání v naprosté většině demokratických států nazírán jako zavrženíhodný. I přes všechny své nedostatky však v historii vydláždil cestu k přístupům, které dnes shledáváme vhodnými. Vnitřně neomezená státní moc nad územím i obyvatelstvem, kterou zastávaly osobnosti jako N. Machiavelli či T. Hobbes, například vedla k přijetí myšlenky monopolu státní moci, byť tehdy často spojené s despotickým panovníkem. T. Hobbes věřil v předání veškeré svobody i přirozených práv státnímu celku, na základě kterého se stát stává suverénem a jeho občané mají povinnost respektovat jeho vůli nehledě na to, zda se shoduje s jejich osobní.<sup>80</sup>

Teorie absolutní suverenity státu představovaného panovníkem tak vymazala jakékoliv vnitrostátní demokratické či republikánské tendence a oproti dnešnímu pojetím právního státu byl panovník vázán pouze přirozeným právem, které však tehdy bylo představováno božími zákony.

Zásadním přínosem absolutismu však byla centralizace moci, která předznamenala vznik národních států dnešní podoby a potlačila tehdy silně etablovaný feudální partikularismus. Jednotlivé územní a městské samosprávy přišly o své veřejnoprávní kompetence a možnost právně zavazovat a donucovat byla koncentrována v rukách panovníka. Paradoxně i zásadní nedostatek tohoto přístupu, tedy vymazání jakéhokoliv politického vlivu občanské společnosti, vedl ve svém důsledku (z důvodu její silně narůstající nespokojenosti) k mobilizaci v podobě revolučních hnutí, díky kterým se občanská společnost začala postupně posilovat a emancipovat.<sup>81</sup>

Poměrně výjimečným a nadčasovým se může zdát vývoj v Anglických zemích. Ten byl v důsledku souboje o moc mezi panovníkem a parlamentem<sup>82</sup> značně turbulentní a vyústil až ve vznik Anglické republiky.

Za doby její krátké existence bylo přijato hned několik ústav, které však do tehdejší rozpolcené společnosti stabilitu nepřinesly. Když navíc muž stojící ve středu tehdejšího dění,

---

<sup>79</sup> Tamtéž, str. 94 – 100.

<sup>80</sup> HOBBS, T.: *Leviathan, neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941, str. 205.

<sup>81</sup> KUNC, J.; PINC, Z.: *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1996, str. 28 – 30.

<sup>82</sup> V jehož pozadí navíc zuřil rozsáhlejší spor o státní náboženství.



O. Cromwell, zrušil tzv. kusý parlament<sup>83</sup>, vznikl další problém – země sice nemohla bez parlamentu fungovat, byly zde však obavy z vypsání voleb s ohledem na mimořádnou názorovou rozvrácenost tehdejšího obyvatelstva. Tehdy byla tato situace vyřešena jmenováním jednotlivých členů parlamentu, však i mezi nimi byly natolik silné rozpory, že byl po čase vytvořen úřad Lorda protektora, čímž se obloukem vrátila moc do rukou O. Cromwella. I přestože tedy O. Cromwell spatřoval ideál ve vytvoření svobodného parlamentu, fakticky zde vznikl systém analogický se systémem existujícím v období římského principátu – vláda *princeps* (zde Lord Protektor) a senátu (zde nevolená Státní rada).

A tak byly nakonec obnoveny původní instituce jako například dvoukomorový parlament či státní církev anglikánská a společnost se vrátila zpět k monarchickému zřízení. Předchozí pokusy o zřízení absolutistické moci ve státě skončily neúspěšně, šlechtické samosprávné a parlamentní instituce za podpory dokumentů jako *Magna charta libertatum* přetrvaly a tyto události se staly inspirací i pro pozdější kontinentální vývoj. Během období tzv. Slavné revoluce pak vznikl politický systém, který s určitými odchylkami funguje dodnes.<sup>84</sup>

Tehdy vznikl i dokument zvaný *Bill of rights*, který lze z jistého úhlu pohledu vnímat jako vyústění neúspěšných pokusů o zřízení absolutistické moci. Ten stanovil celou řadu zásad a principů, na nichž staví své základy doktrína právního státu, či v tomto případě spíše *rule of law*.

Panovníka tak například omezil v rovině legislativní, kdy mu bylo zapovězeno pozastavovat účinnost zákonů či jejich výkon bez souhlasu parlamentu. Dále zakotvil určitou podobu petičního práva, za jehož výkon nebyla přípustná persekuce ze strany hlavy státu, požadavek svobodných voleb do parlamentu a zajištění ničím nenapadnutelné svobody slova na jeho půdě, či nemožnost výběru daní a poplatků bez souhlasu parlamentu.<sup>85</sup>

Došlo zde tedy k určitému vyvážení mocí mezi panovníkem a parlamentem, což zprostředkovaně vyvažovalo i roli běžných občanů. Panovník byl povinen respektovat zákonné meze svých pravomocí a občanům v protipohybu vznikala povinnost takového panovníka respektovat svým jednáním v souladu s právním řádem. Oproti absolutistickým monarchiím zde tedy moc panovníka byla vždy korigována ze strany parlamentu, což vedlo k přijetí myšlenky

---

<sup>83</sup> Který si osvojil výkon moci zákonodárné i výkonné, kterážto praxe byla později silnou negativní inspirací pro vznik amerického politického systému.

<sup>84</sup> KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012, str. 105 – 106.

<sup>85</sup> English Bill of Rights, 1689. (cit. dne 27. 5. 2021). Dostupné z: [https://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp)

suverenity parlamentu, která je dnes běžnou pro angloamerickou právní kulturu, zatímco myšlenka suverenity lidu je vlastní spíše kontinentálnímu systému.<sup>86</sup>

### 2.4.1. Republikanismus – odpověď na absolutismus

Republikánská teorie prošla za léta své existence intenzivním vývojem. Pokud Leviathan T. Hobbesa byl pro absolutistické pojetí fungování státu stěžejním dílem, pak dílo Oceana anglického spisovatele J. Harringtona, které vyšlo jen pět let po Leviathanovi, může být považováno za zásadní inspiraci pro republikánský pohled na věc. J. Harrington ve svém díle vychází z premisy, že vlastnictví určuje podobu moci, což lze názorně pozorovat například u výše pojednané Benátské republiky. Pokud je totiž dle J. Harringtona dosaženo vlastnické rovnováhy ve společnosti, má to zcela zásadní dopad na distribuci moci ve státě. Z tohoto hlediska je nejvýznamnějším vlastnictví pozemkové, přičemž J. Harrington dovozuje, že pokud se majoritní pozemkové vlastnictví přesune od šlechty k lidu samotnému, automaticky tím dojde k nastolení republikánské vlády.<sup>87</sup> Právě v této tezi se do značné míry zračila tehdejší realita americké společnosti, a i z toho důvodu byla pro Otce zakladatele Spojených států amerických impulsem pro vybudování republiky.<sup>88</sup>

J. Harringtonovo pojetí republiky však přes veškerý jeho přínos bylo stále pojetím oligarchickým, o čemž svědčí i jeho náklonnost k tzv. smíšené ústavě<sup>89</sup>. I přesto však samotnou republiku chápal jako vládu zákonů a stejně jako N. Machiavelli zastával názor, že zárukou dobré vlády jsou nikoliv dobří lidé, ale dobré zákony.<sup>90</sup>

Na J. Harringtona do určité míry v rovině politické teorie navazuje D. Hume. Jeho zde zmiňují především proto, že v jeho díle lze spatřovat odklon od dříve zažitého demokratického axiomu pocházejícího z dob antiky, dle kterého není možné, aby demokratická forma vlády efektivně fungovala v rámci většího společenského a územního celku. D. Hume oproti dosavadním přístupům pojednává o možnosti zavedení republikánského zřízení na rozsáhlém území. Dle jeho

---

<sup>86</sup> KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012, str. 105 – 106.

<sup>87</sup> Zde považuji za vhodné uvést paralelu s aktuálním vývojem, kdy si společnost čím dál víc uvědomuje skutečnost, že klíčovým faktorem, který narušuje demokratické státy zevnitř, jsou právě výrazné sociální rozdíly. O této problematice podrobněji pojednává například článek *Netoleranci předchází bída – neřešené sociální problémy už ohrožují českou demokracii* z pera Davida Klimeše, který vyšel v rámci projektu Chudé Česko 21. Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/netoleranci-predchazi-bida-r~2aff0d886d1311ebb234ac1f6b220ee8/>

<sup>88</sup> KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012, str. 110 – 111.

<sup>89</sup> Viz výše popsána kombinace prvku monarchického, aristokratického a demokratického.

<sup>90</sup> HARRINGTON, J.: *Republika Oceána : výbor z díla*. Praha: Mladá fronta, 1985, str. 152 – 154.

názoru zajistí územně rozsáhlá republika podíl na vládě i těm nejnižším vrstvám prostřednictvím volby zástupců. A byť si je D. Hume vědom náročnosti ustavení funkční republikánské vlády na větším území, výsledné benefity (zejména potlačení vnitrostátních třecích ploch mezi zájmovými skupinami) tyto obtíže převýší.<sup>91</sup> Dle D. Huma je totiž vznik vnitrostátních zájmových skupin přirozeným projevem lidské společnosti, přičemž rozdíly mezi nimi nejčastěji pramení právě z rozdílů majetkových. Není tedy žádoucí snažit se odstraňovat příčiny vzniku těchto skupin, ale spíše se zaměřit na vytvoření institucí a postupů, které mezi nimi budou navozovat potřebnou rovnováhu a kolektivně je směřovat k společnému cíli obecného dobra. Pokud tedy dojde ke vzniku rozsáhlé republiky, četnost a členitost jednotlivých vnitrostátních zájmů by sama o sobě měla být dostatečnou pojistkou proti vzniku homogenní potlačující většiny.

Jak jsem již výše zmínil, myšlenky J. Harringtona i D. Huma představovaly teoretický základ snah o vybudování rozlehlé federální republiky v Americe, neboť zdejší systém vznikl v rámci společenství drobných a středních pozemkových vlastníků bez (dříve těžko pominutelných) vlivů panovníka, šlechty či církevních organizací.<sup>92</sup>

Výše popsaný odklon od absolutismu přenesením pozornosti od panovníků a šlechty k obecnému lidu lze pozorovat i v rámci přístupu k republikánství jako takovému. R. Dahl hovoří o vymezení dvou přístupů – aristokratického a demokratického republikánství. Zásadní rozdíl mezi těmito dvěma přístupy spočívá v tom, jaké ze tří základních složek vlády považuje ten který za největší hrozbu.

Starší aristokratické republikánství sice přiznává lidu jako takovému určitý podíl na vládě, tento by však měl být zásadním způsobem omezen. Obavy z nedostatečných kompetencí obecného lidu efektivně se podílet na vládě se projevují snahou aristokratických republikánů o vytvoření státních struktur, které budou dostatečně brzdit jeho impulsy. Lid jako takový by totiž neměl sám vládnout, jeho role spočívá pouze ve výběru kvalitních vůdců, kteří již budou schopni zajistit adekvátní chod státu. Tito jsou pak povinni vládnout v zájmu celku, tedy i v zájmu lidu.

V 18. století vznikající demokratické republikánství přichází s odlišným postojem. Jako největší hrozbu totiž shledává právě výše popsané aristokratické či oligarchické prvky. Cílem je zde tedy vláda lidu v pravém slova smyslu. Je upuštěno od zažitého přístupu vyrovnávání zájmů všech se zájmy několika, neboť veřejné blaho není ničím jiným než blahem lidu jako celku. Kvalita

---

<sup>91</sup> HUME, D.: *Idea of a perfect commonwealth*. 1777, str. 7 – 8. Dostupné z: <http://93beast.fea.st/files/section1/hume/extras/A%20Perfect%20Commonwealth.pdf>

<sup>92</sup> KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012, str. 111 – 112.

vlády se pak odvíjí od kvalit jednotlivců tvořících lid. Základní úkol je spatřován ve vytvoření systému, který překoná tendence k vytvoření nadvlády jednotlivce či jejich skupiny nad celkem.

Byť se tedy oba přístupy shodují v tom, že koncentrace moci je nežádoucím jevem, v řešení se rozcházejí. Aristokratičtí republikáni setrvávají na zažitém vyvažování zájmů jednotlivce, skupiny a mnoha, jak bylo popsáno například v části o Římské republice. Demokratičtí republikáni se však s tímto přístupem již nadále nejsou ochotni ztotožňovat. Jeho praktické nedostatky se zvláště výrazně ukázaly v Americe, kde kupříkladu z důvodu absence dědičné šlechty nebylo jasné, kdo má zastupovat aristokratickou složku. Vzhledem k neúspěšnosti snah o nalezení řešení sporných otázek teorie vyrovnávání konfliktních zájmů se nakonec demokratičtí republikáni rozhodli vydat cestou, kterou proslavil Ch. de Montesquieu – cestou teorie dělby moci. Byla přijata myšlenka existence tří ústředních složek státní moci, ze které pramenil závěr, že soustředění všech těchto tří složek do jediného centra je podstatou tyranie. Základním úkolem se tedy nově namísto vyvažování konfliktních zájmů stalo oddělení těchto tří složek moci a vytvoření systému jejich vzájemné kontroly.<sup>93</sup>

#### **2.4.2. Demokracie ve velkém**

Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že původní demokratická teorie odmítala svou aplikaci na větší územní celky. V této souvislosti je vhodné krátce pojednat o jednom z hlavních představitelů teorie společenské smlouvy – J. J. Rousseauovi. Ten přichází s moderním náhledem na pojetí republiky 18. století. Právě v jeho díle je jasně detekovatelný příklon k demokratické složce vlády, který jsem popsal výše při vymezení demokratického republikanismu. Jeho pojetí republiky vychází z vůle sjednocených individuí, přičemž tato vůle má být projevoována přímo. V základu jeho teorie stojí člověk ve svém přirozeném stavu – člověk dobrý. Dle J. J. Rousseaua totiž zlého člověka vytvořila až civilizovaná společnost a především zavedení soukromého vlastnictví. V přirozeném stavu byli totiž lidé svobodní a navzájem si rovni právě i v klíčové majetkové sféře. V demokratickém státu by tedy mohlo dojít alespoň k částečnému zrovnoprávnění všech jednotlivců, kteří by se stali zároveň poddanými i suverény. Jako součást suveréna by se totiž podíleli na tvorbě obecné vůle, které by následně byli jako poddaní bezpodmínečně poslušni.

Z hlediska této části jsou však klíčové dva na sebe navazující aspekty jeho teorie. Předně jde o jeho kategorické odmítnutí zastupitelské demokracie. Tento přístup lze však v kontextu doby,

---

<sup>93</sup> DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 28 – 29.

v níž jej J. J. Rousseau prezentoval, shledat jako obecně přijímaný. Hovoří o suverenitě lidu, která nemůže být vykonávána jinak než prostřednictvím přímé demokracie, o jejíž uskutečnitelnosti a dlouhodobé udržitelnosti však zásadně pochybuje. Ve shodě s Ch. de Montesquiem označuje ctnost za nezbytný základ republiky, přičemž vzápětí dochází k závěru, že lidstvo tomuto požadavku nedostává, a proto je demokratická forma vlády vhodná spíše jen pro společenství bohů (tedy ctnostných jednotlivců).<sup>94</sup>

V návaznosti na představu o lidu, který vykonává konečnou kontrolu nad vládou státu, vymezuje J. J. Rousseau požadavek státu nevelké rozlohy s menším počtem obyvatelstva. Tento požadavek má umožnit občanům scházet se v celostátním lidovém shromáždění za účelem výkonu svrchovanosti.<sup>95</sup>

Jak ale píše R. Dahl, demokratické myšlenky by s velkou pravděpodobností postupně zcela vymizely, nebýt přesunu jejich těžiště od malých (městských) států ke státům národním. A tak již necelých sto let po vydání Rousseauovy Společenské smlouvy J. S. Mill ve svém díle odmítl tyto zažité představy a vydal se cestou zcela opačnou. Východiskem mu přitom byl předpoklad, že je žádoucí, aby se veškerý lid podílel na suverénní moci státu. Však vzhledem k tomu, že osobně se mohou všichni podílet jen na určité a velmi malé části veřejných úkolů, je nezbytné zvolit zastupitelskou vládu.<sup>96</sup>

Příklon k principu zastupitelství lze však nalézt již u Ch. de Montesquieua, který přiznává lidu jako takovému moc zákonodárnou, zároveň si ale uvědomuje, že i v malých státech mohou při jejím výkonu vznikat určité potíže. Hlavní výhodou, kterou v zastupitelském systému spatřuje, je schopnost zástupců lidu zabývat se veřejnými záležitostmi. Lid toho dle jeho soudu schopen není a do vlády má tedy zasahovat výhradně volbou svých zástupců.<sup>97</sup>

Tato myšlenka, kterou J. J. Rousseau ve Společenské smlouvě zásadně odmítl<sup>98</sup>, se tak během několika generací stala v rámci demokratických i republikánských teorií obecně přijímanou. To přineslo celou řadu důsledků. Předně začalo být možné demokracii uplatňovat i v rámci větších územních celků, zpravidla reprezentovaných národními státy. Uvnitř těchto států mohly začít vznikat koncepce osobních práv a svobod a díky značnému rozšíření schopnosti

---

<sup>94</sup> ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, str. 5 – 6, 78 – 79.

<sup>95</sup> Je zde tedy jasně patrná inspirace starořeckým pojetím demokracie, přičemž tento přístup byl až do 18. století převažujícím dogmatem demokratického politického myšlení.

<sup>96</sup> MILL, J. S.: *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda, 1992, str. 52.

<sup>97</sup> MONTESQUIEU, Ch. L. de S.: *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 193 – 194.

<sup>98</sup> ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, str. 108 (R. Dahl odkazuje na R. Fralina, který upozorňuje na to, že toto odmítnutí bylo v naprostém rozporu s Rousseauovými předchozími i pozdějšími díly – viz DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 31).

občanů si sami vládnout bylo možné efektivněji řešit problémy, které se v rámci menších městských států mohly často jevit jako neřešitelné.<sup>99</sup>

## 2.5. Dnešní podoba demokracie

R. Dahl tvrdí, že dnešní podoba demokracie je výsledkem jejích dvou velkých transformací. První z nich proběhla ve starověkém Řecku a Římě<sup>100</sup> a byla ukončena nástupem křesťanství. Druhá<sup>101</sup> byla zahájena postupným přesunem těžiště demokratických myšlenek od městských států k oblasti národů a národních států. V Evropě a anglicky mluvících zemích započala v 19. století a díky ní již během 20. století demokracie přestala být pouhou lokální naukou, přijímanou pouze malým počtem světového obyvatelstva na západní polokouli. V druhé polovině 20. století získalo moderní pojetí demokracie již téměř univerzální platnost jakožto politická myšlenka a cíl.

V souvislosti s druhou transformací R. Dahl hovoří o množství jejích významných důsledků, ze kterých zdůrazňuje především osm.

Nejvýraznějším je patrně institut zastoupení, který v rámci jednotlivých států postupně začínal nabývat na významu. V některých zemích již byly volené zákonodárné sbory a jiné orgány, v rámci druhé transformace však došlo k zásadnímu rozšíření volebního práva a demokratizaci většího množství institucí. Bylo totiž zřejmé, že pokud má být uplatněn argument politické rovnosti ve větším rozsahu národních států, je nezbytné nahradit či přinejmenším doplnit koncept přímé demokracie (rozhodnutí shromáždění občanů) demokracií zastupitelskou.

S odstraněním bariéry omezené velikosti demokratických celků, které způsobilo přijetí zastoupení, došlo k smazání teoretické hranice velikosti demokratických států. Zastupitelská vláda je totiž v zásadě uplatnitelná na jakýkoliv státní útvar, nehledě na jeho rozlohu či počet obyvatel.

Negativním důsledkem druhé transformace je dle R. Dahla omezení určitých forem politické účasti, která v městských státech takto omezena nebyla. V tomto ohledu utrpěla zejména možnost každého občana se přímo účastnit kolektivního rozhodování.

Zásadním aspektem druhé transformace je zvýšená míra rozmanitosti. Dřívější pojetí demokracie pracovalo s relativně homogenním společenstvím občanů, spojeném jazykovými, rasovými, historickými, náboženskými a mnohými dalšími hledisky. Druhá transformace však

---

<sup>99</sup> DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 31 – 32.

<sup>100</sup> Viz kapitoly 2.1. a 2.2.

<sup>101</sup> Viz kapitola 2.4.

ukázala, že funkční je i (či spíše) zastupitelská vláda volená heterogenním voličstvem, které navíc disponuje množstvím osobních práv a svobod. Vyšší rozmanitost však také přináší zvýšenou míru konfliktů, díky čemuž se politický konflikt jakožto nevyhnutelná součást politického života stává zcela běžně přijímaným aspektem demokracie. R. Dahl hovoří také o společenském a organizačním pluralismu, neboť zde vzniká významný počet společenských skupin a organizací, které požívají relativní autonomie.

Zásadním důsledkem druhé transformace je rovněž rozšíření individuálních práv osob, které v souvislosti s rozšířením institutu občanství na téměř všechny dospělé obyvatele představuje velice významný krok směrem od dřívějšího pojetí demokracie. Navíc je mnoho individuálních práv, jako například právo na spravedlivé soudní řízení, přiznáno i neobčanům státu.

Poslední zásadní změnou, kterou dle R. Dahla druhá transformace přinesla, je tzv. polyarchie. Tu lze dle R. Dahla chápat několika různými způsoby, které se vzájemně doplňují. Může tedy například být brána jako výsledek snah o demokratizaci a liberalizaci politických institucí národních států či jako systém politické kontroly, ve kterém jsou nejvyšší státní úředníci nuceni chovat se tak, aby zvítězili v souboji o politickou moc nad svými konkurenty.

On s ní však pracuje jako se souborem institucí nutných pro demokratický proces ve velkém měřítku. Instituce polyarchie dle R. Dahla musí nutně zahrnovat základní politická práva, která dalece přesahují ta, na která měli občané nárok v dřívějších demokraciích. Větší rozměr států navíc zřejmě zvyšuje zájem o individuální práva, která de facto plní funkci alternativy za sníženou možnost účasti na kolektivním rozhodování.

V základní rovině se polyarchie vyznačuje dvěma znaky – kategorie občanství zahrnuje poměrně velkou část obyvatelstva státu a individuální občanská práva umožňují být v opozici a prostřednictvím hlasování odvolat nejvyšší volené úředníky.

Dle R. Dahla musí stát reálně naplňovat sedm podmínek, aby bylo možné jej označit za polyarchii. Zaprvé musí být vykonávána kontrola nad rozhodováním vlády. To je zajištěno institutem volených vládních úředníků.

Za tímto účelem je nezbytné uspořádat svobodné a spravedlivé volby, které probíhají v kratších časových intervalech.

Za účelem maximalizace legitimacy těchto voleb musí být zakotveno všeobecné volební právo, díky kterému mají možnost hlasovat v zásadě všichni dospělí občané.

Stejně tak mají mít v zásadě všichni dospělí občané<sup>102</sup> možnost ucházet se o volený úřad. Nedílnou součástí polyarchie je i svoboda projevu, díky které se občané mohou vyjadřovat k jakékoliv problematice bez hrozby sankce. A aby mohla být svoboda projevu adekvátně vykonávána, je třeba, aby občané měli k dispozici i alternativní informace, které jim umožní utvořit si názor. Tyto tedy musí existovat a musí být chráněny zákonem.

V neposlední řadě je pak nezbytné legalizovat svobodu sdružování, díky kterému mohou občané mimo jiné zakládat nezávislé politické strany či jiné zájmové skupiny.

Pouze míra naplnění všech výše uvedených náležitostí polyarchie dle R. Dahla ukáže, zda se skutečně o polyarchii jedná, či zda jde v případě konkrétního státu o pouhé formální označení.<sup>103</sup>

Ideálně fungující státy a politické systémy patrně nejsme schopni vytvořit. R. Dahl však přichází s názorem, že pokud je demokratická myšlenka lidmi aktivně přijata, má tendence vytvořit nejlepší uskutečnitelnou podobu politického systému či nejlépe fungující stát vůbec. Tuto premisu klade do souvislosti s několika následujícími aspekty demokracie.

Prvním z nich je myšlenka vnitřní rovnosti, která je dle R. Dahla demokracii vlastní. Tato myšlenka je totiž dle jeho názoru vždy obsažena v základu odpovědi na otázku: „*Co znamená nejlepší uskutečnitelný politický systém či nejlepší stát?*“ R. Dahl se odkazuje na J. Locka, který uvádí, že všichni lidé jsou si od přirozenosti rovni vzhledem k pravomoci nebo k panství jednoho člověka nad druhým. Dle J. Locka tedy každý člověk požívá přirozené svobody, aniž by byl podroben vůli či autoritě jiného.<sup>104</sup> A byť si je R. Dahl vědom minimálně dvou slabín této myšlenky, přesto uznává její zcela zásadní vliv.

Dalším aspektem je svoboda, která je s demokracií spojena víc, než s jakýmkoliv jiným režimem. To vyplývá ze skutečnosti, že některá práva a svobody jsou zcela nepostradatelné pro samotný demokratický proces a dokud tedy on bude nastaven, musí nutně existovat i tyto práva a svobody. S tím souvisí i respekt demokracie k morální autonomii jednotlivců, která je dle R. Dahla tím, co „lidi dělá lidmi“.

Dále zmiňuje názor, že demokracie podporuje určité žádoucí vlastnosti svých občanů ve větší míře, než jiné režimy. Odkazuje zde na J. S. Milla, dle kterého demokracie pěstuje v lidech

---

<sup>102</sup> Věková hranice pro možnost ucházet se o úřad však může být vyšší, než u všeobecného volebního práva.

<sup>103</sup> DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995, str. 195 – 204.

<sup>104</sup> Nutno dodat, že pro J. Locka toto znamená, že nikdo nemůže být podřízen politické moci jiného člověka bez svého souhlasu.



nezávislost, sebedůvěru a společenskou angažovanost v míře, kterou žádný jiný režim poskytnout neumí.

V neposlední řadě se dle R. Dahla demokracie jeví jako ideální nástroj k ochraně osobních zájmů, neboť zajišťuje řádný a mírový proces, díky němuž může většina společnosti ovlivnit kroky vlády tak, aby činila kroky souladné s její vůlí a naopak nečinila, co většina nechce.<sup>105</sup>

Lze shrnout, že základem dnešního převažujícího typu demokracie, která je označována jako demokracie liberální, jsou svobodné volby na základě rovného a všeobecného volebního práva. Neoddělitelně spjata s ní je i teorie dělby moci na zákonodárnu, výkonnou a soudní, a jí doplňující systém brzd a protiváh, který zamezuje vzniku nadvlády jedné složky moci nad druhou. A nezbytnou součástí každé liberální demokracie je ústavní akt zakotvující základní práva a svobody občanů. Přízvisko „liberální“ totiž jasně svědčí o tom, že základem každé liberální demokracie je svobodný občan, který projevem své vůle rozhoduje<sup>106</sup> o podobě politického zřízení svého státu.<sup>107</sup>

V této kapitole jsem se vymezení demokracie v dnešní podobě věnoval v obecnější rovině. Pro doplnění výkladu považuji za vhodné závěrem zmínit některé novodobé vlivy, které její podobu ovlivňují. Velice výraznou roli v tomto směru hrají nadnárodní celky, jako je například Evropská unie. Členské státy na Evropskou unii dobrovolně přenesly některé ze svých výlučných pravomocí a ona má díky tomu ve vymezených oblastech možnost ovlivňovat jejich právní řády. Vnitrostátní parlamenty již tedy nejsou jedinými orgány oprávněnými k ukládání práv a povinností svým občanům. Na významu nabývají i vnitrostátní územní samosprávy vycházející z demokratických voleb, jejichž vliv na jim vymezené území je nezanedbatelný.

A jelikož je 21. století spojeno především s raketovým vzestupem moderních technologií, i tyto začínají v otázkách demokracie nabývat na významu. Některé státy kupříkladu již umožňují hlasovat ve volbách prostřednictvím internetu. V tomto směru tedy dochází na jednu stranu ke zjednodušení demokratického procesu, na straně druhé se zde otevírají i nové možnosti ovlivňování výsledků voleb. Vývoj demokracie tedy jednoznačně není ukončen a bude zajímavé sledovat, kterým směrem se bude v následujících letech ubírat.

---

<sup>105</sup> Tamtéž, str. 79 – 89.

<sup>106</sup> Spolurozhoduje s ostatními občany.

<sup>107</sup> KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012, str. 133.

### 3. Ideál a realita demokratického právního státu v České republice

#### 3.1. Pojem demokratického právního státu

V prvních dvou částech této práce jsem se věnoval každé z komponent zkoumaného pojmu individuálně. Nyní bych rád přistoupil k vymezení jeho samotného.

Již tento záměr však může být složitější, než se na první pohled zdá. Ideál a realita zkoumaného pojmu jsou totiž v každém státu (kde je s ním pracováno) vymezovány a naplňovány odlišně.

Pojem demokratického právního státu je v českém ústavním pořádku vymezen již v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Tento stanoví, že: „*Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.*“ Ze systematického výkladu lze dovodit, že celý čl. 1 se všemi jeho vnitřními složkami zaujímá v právním řádu České republiky významnou pozici. Kategorie obsažené v prvním článku předpisu, tvořícího spolu s Listinou základních práv a svobod (dále „LZPS“)<sup>108</sup> jádro fungování celé České republiky, jsou jistě hodny nadstandardní pozornosti. Lze je vnímat jako jakýsi maják, ke kterému se za temné noci obrací zrak tápajícího v tmách komplikovaných nuancích právního řádu.

Zkoumaný pojem se v dřívějších ústavách československých zemí nevyskytoval. Až na sklonku své existence se Česká a Slovenská Federativní Republika k této kategorii přihlásila, když byl čl. 1 Ústavy ČSFR z roku 1960 novelizován ústavním zákonem č. 493/1992 Sb. do podoby: „*Česká a Slovenská Federativní Republika je demokratický právní stát složený z České a Slovenské republiky.*“<sup>109</sup> Při pojednání o zkoumaném pojmu tedy není možné pro naprostou absenci rozpracování dané problematiky vycházet z československé právní vědy a judikatury.

Kromě zmíněného čl. 1 odst. 1 Ústavy se zkoumaný pojem vyskytuje ještě v jejím čl. 9 odst. 2., který stanoví, že: „*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná.*“ Tento článek je v poslední době často zmiňovaným tématem a jeho problematice se budu podrobněji věnovat v kapitole 3.2.1.

Vzhledem k principům, na kterých je ústavní právo vystaveno, se jedná v případě zkoumaného pojmu i jeho podstatných náležitostí o pojmy neurčité. V rámci ústavního pořádku,

---

<sup>108</sup> 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.

<sup>109</sup> ŽÁK KRZYŽÁNKOVÁ, K.; KÜHN, Z.; BERAN, K.; MARŠÁLEK, P.; WINTR, J.; ONDŘEJEK, P.; TRZYNA, J. (eds.): *Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, str. 166.

zákonů či podzákoných právních předpisů nenalezneme bližší specifikaci jejich obsahu, a právě proto hraje v této oblasti zcela zásadní roli judikatura Ústavního soudu ve spojení s právní vědou.

Na první pohled by se mohlo jevit jako ne zcela moudré rozhodnutí, že ústavodárce při zakotvení zkoumaného pojmu přes jeho klíčovou roli neposkytl určitou specifikaci jeho obsahu. Je však třeba mít na paměti, že Ústava nabyla účinnosti již před dlouhými 28 lety, v rámci kterých došlo k nejrůznějším právním, politickým a společenským změnám. Při dynamice, s jakou lidská společnost funguje, se jeví jako nejvhodnější přístup ponechat specifikaci konkrétního obsahu zkoumaného pojmu právní praxi a vědě. Jen tím lze pak zajistit, že při přijetí ústavního textu nedojde k zakotvení náležitostí, které se zanedlouho z hlediska reálných potřeb naší společnosti stanou neaktuálními a komplikace působícími.

Nyní bych z výše uvedených důvodů rád přistoupil k vymezení demokratického právního státu v rámci českého pozitivního práva, rozebrání jeho jednotlivých pojetí v přístupu české právní vědy a v neposlední řadě i k otázce jeho promítnutí v judikatuře Ústavního soudu.

### **3.2. Demokratický právní stát v pozitivním právu**

Každý demokratický právní stát je pochopitelně v celé své šíři definován svým právním řádem jako celkem. V jeho základním vymezení však hraje nejdůležitější roli úroveň ústavních předpisů. V České republice je tato úroveň reprezentována ústavním pořádkem, z něhož jsou v tomto směru významné především tři předpisy – Ústava, LZPS a ústavní zákon o bezpečnosti České republiky<sup>110</sup>. Níže se tedy zaměřím především na úpravu hlav prvních Ústavy a LZPS.

Výše zmíněný čl. 1 odst. 1 Ústavy klade naprosto zásadní důraz na úctu k právům a svobodám člověka a občana, přičemž k dílčímu naplnění této části dochází již v čl. 3, který stanoví, že součástí ústavního pořádku České republiky je LZPS.

Čl. 2 LZPS vymezuje Českou republiku jako sekulární stát, který je založený na demokratických hodnotách.

Čl. 1 odst. 2 Ústavy jasně dává najevo, že Česká republika přes svoji státní suverenitu není vyjmuta z mezinárodního společenství států a že si je tohoto svého postavení vědoma. Lze zde spatřovat určitý vývoj zkoumaného pojmu, neboť tento odstavec byl do textu Ústavy doplněn až v rámci tzv. euronovely, tedy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, kteroužto skutečnost (pravděpodobně) původní pojetí zkoumaného pojmu nezohledňovalo.

---

<sup>110</sup> Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Euronovela krom jiného také upravila znění čl. 10 a přidala nové články 10a a 10b, které jsou rovněž zásadní z hlediska mezinárodněprávního. První zmíněný v sobě obsahuje tzv. recepční klauzuli, na základě které se stávají v něm specifikované mezinárodní smlouvy součástí právního řádu České republiky. Navíc v případě rozporu této smlouvy s vnitrostátním zákonem má tato přednost, což je z hlediska zkoumaného pojmu velice zásadní, neboť to kupříkladu pro běžného občana znamená zvýšení počtu pro něj relevantních norem. Dostává se zde tedy do popředí otázka principů přehlednosti a srozumitelnosti práva ve vztahu k zásadě *ignorantia legis non excusat*.

Kromě roviny vnitrostátní a mezinárodní zde zejména díky článku 10a vyvstává totiž i rovina evropského společenství, jehož právní předpisy rovněž dopadají na každodenní život občanů jednotlivých států Evropské unie.

V této souvislosti si dovoluji krátkou odbočku – v situaci, kdy existují v zásadě tři (byť provázané) svébytné oblasti právních norem zavazujících jednotlivce, by právě při zohlednění zmíněné zásady *ignorantia legis non excusat* měl ideální demokratický právní stát zajistit adekvátní vzdělávání všech svých občanů v daných oblastech. Z tohoto hlediska (tedy z hlediska vzdělávání v oblasti práva) shledávám českou realitu zdrženlivě řečeno nedostatečnou. Vycházím však při tom z právní úpravy a praxe aktuální v době mého studia na základní škole a gymnáziu.

Dle Rámcového vzdělávacího programu účinného od roku 2010 měly být v rámci vzdělávací oblasti Člověk a společnost probírány otázky související s právními základy státu, demokratickými principy, lidskými právy, evropskou integrací, mezinárodní spoluprací atd.<sup>111</sup> Dle mé osobní zkušenosti však tyto otázky při praktické výuce ustoupily jiným, přičemž obdobnou zkušenost popisují i moji vrstevníci. Podobná situace se pak opakovala i při studium na gymnáziu, kde měly být výše zmíněné otázky probírány obecně v rámci předmětu Základy společenských věd, reálně však byly probrány pouze ty nejzákladnější ze základních<sup>112</sup> bez většího praktického přesahu. Bylo sice možné se zúčastnit volitelného semináře Stát a právo, ovšem i tato skutečnost dle mého názoru dokládá obecně zakotvený přístup, kdy je právní oblast v rámci obecného vzdělávání brána jako určitá nadstavba pro zájemce.

Při porovnání aktuálního Rámcového vzdělávacího programu s jeho zněním z roku 2010 docházím k závěru, že došlo k jisté pozitivní změně vzhledem k rozšíření a specifikaci očekávaných výstupů v rámci oboru Výchova k občanství (část Člověk, stát a právo<sup>113</sup>). Dle mého

---

<sup>111</sup> Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (online). Praha: MŠMT, 2010 (cit. dne 3. 5. 2021), str. 49 – 50. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/file/133>

<sup>112</sup> Zejména rozdělení práva na soukromé a veřejné, občanské, trestní, správní apod.

<sup>113</sup> Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (online). Praha: MŠMT, 2021 (cit. dne 3. 5. 2021), str. 65 – 66. Dostupné na: <http://www.nuv.cz/file/4983/>

názoru by však i dříve mohlo být v této oblasti dosahováno uspokojivých výsledků na základě tehdy platného Rámcového vzdělávacího programu, pokud by byla tato oblast shledána jednotlivými školami a vyučujícími jako prioritní. Otázkou tedy není až tak kvalita obsahu Rámcového vzdělávacího programu, jako spíš zaměření jednotlivých Školních vzdělávacích programů a především důraz, který v rámci vzdělávací oblasti Člověk a společnost (a její podsložky Výchova k občanství) dají na oblast právní. Je zřejmé, že každý jednatel má odlišný názor na to, jaké studijní problematice je třeba dát největší prostor. Já sám jsem dalek toho, označit právní výuku za nejdůležitější část vzdělávacího procesu. V podmínkách demokratického právního státu však docházím k závěru, že je povinností takového státu zajistit náležité právní povědomí převažující části společnosti, přičemž v podmínkách České republiky se mi tento ideál jeví realitě poměrně vzdálený. Ale nyní už zpět k hlavnímu tématu.

Čl. 2 Ústavy představuje pozitivněprávní zakotvení zkoumaného pojmu, neboť jeho první dva odstavce se zaměřují na vymezení demokratického charakteru státu, zatímco druhé dva odstavce pojednávají o základních atributech státu právního.

Čl. 2 odst. 1 Ústavy v sobě zahrnuje dva stěžejní demokratické principy – princip suverenity lidu a princip dělby moci. Lze z něj dovodit zastupitelský charakter demokratického státního zřízení, neboť stanoví, že lid nevykonává moc přímo, ale právě prostřednictvím tří základních složek státní moci – moci zákonodárné, výkonné a soudní. K tomu článku lze doplnit, že na základě čl. 1 LZPS je tento lid tvořen svobodnými jednotlivci, kteří jsou si rovni v důstojnosti i právech.

Čl. 2 odst. 2 Ústavy pak představuje určitý prvek demokracie přímé, doplňující její základní reprezentativní charakter. Možnost přímého výkonu moci lidem je však v tomto případě omezena nutností vydat ústavní zákon, který tento výkon upraví.

Čl. 2 odst. 3 Ústavy vymezuje stěžejní zásadu právního státu – enumerativnost veřejnoprávních pretenzí. Tato zásada stanoví, že státní moc, kterou na základě pověření suverénem vykonávají složky zákonodárné, výkonné a soudní, lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Čl. 2 odst. 4 Ústavy pak obsahuje tzv. zásadu legální licence, která je založena na respektu k autonomní sféře jednotlivce. I zde lze tedy spatřovat realizaci čl. 1 odst. 1 Ústavy a jeho požadavku úcty k právům a svobodám jednotlivců. V jistém smyslu jde o zásadu opačnou vůči zásadě enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, neboť stanoví, že každý občan může činit vše, co zákony nezakazují a nikdo nesmí být nucen činit něco, co zákony neukládají.

Ustanovení obdobná těm zakotveným v čl. 2 odst. 3 a 4 obsahuje i LZPS. Ta ve svém čl. 2 odst. 2 zrcadlí zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, zatímco v čl. 2 odst. 3 zakotvuje zásadu legální licence. Při porovnání těchto dvou úprav zjistíme, že jsou prakticky identické s tím rozdílem, že Ústava pracuje s pojmem občanství, čímž do určité míry působnost dané úpravy omezuje. LZPS tyto zásady zcela zobecňuje, takže kupříkladu zásada legální licence není omezena pouze na občany ČR.

Pokud se na chvíli zaměříme na jeden z klíčových aspektů demokratických právních států v podobě základních lidských práv a svobod, zjistíme následující - dle čl. 1 LZPS jsou základní práva a svobody nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné. Čl. 3 odst. 1 LZPS je první pojistkou proti diskriminaci, neboť stanoví, že základní práva a svobody jsou zaručené všem lidem bez rozdílu, nehledě na jakákoliv jejich vnitřní či vnější specifika. Čl. 4 Ústavy následně zdůrazňuje jejich soudní ochranu (což lze vnímat jako zdůraznění jejich významu), kterou LZPS ve svém čl. 36 odst. 2 specifikuje tak, že přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod nesmí být vyloučen z pravomoci soudů. To vše je podtrženo čl. 3 odst. 3 LZPS, dle kterého nesmí být nikomu způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod. Meze základních práv a svobod pak mohou být dle čl. 4 odst. 2 LZPS upraveny pouze zákonem<sup>114</sup> za podmínek stanovených LZPS. Tato zákonná omezení musejí dle čl. 4 odst. 3 LZPS platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky a při omezování základních práv a svobod musí být vždy dle čl. 4 odst. 4 LZPS šetřeno jejich podstaty a smyslu, aniž by tato omezení byla zneužita k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Velice významný je čl. 4 odst. 1 LZPS. Upravuje totiž možnost ukládání povinností, přičemž tyto mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích za současného zachování základních práv a svobod.

Ve zbytku hlava první Ústavy upravuje následující:

Čl. 5 upravuje základ celého politického systému, pro který je charakteristický svobodný a dobrovolný vznik politických stran, které mezi sebou volně soutěží, respektují základní demokratické principy a odmítají násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Lze zde vnímat určitou reakci na předchozí státní režim, jehož politický systém byl (minimálně v praktické sféře) téměř přesným opakem systému zde vymezeného.

---

<sup>114</sup> Tedy ne pouhým podzákoným právním předpisem.

Čl. 6 zakotvuje základní demokratický princip, dle kterého rozhoduje svobodně vyjádřená vůle většiny, která však za všech okolností dbá na ochranu menšin. V souvislosti s ochranou menšin důvodová zpráva varuje před historickými zkušenostmi z dob, kdy byl politický systém výrazně omezen existencí pouze jedné vládnoucí strany či několika vybraných stran.<sup>115</sup>

Čl. 7 vymezuje východisko péče o životní prostředí, přičemž tato problematika nabývá v souvislosti s demokratickými právními státy v posledních letech na významu. Hlasy zpochybňující zásadní vliv lidských činností na životní prostředí jsou upozadovány a do popředí se dere ekologická politika. V souvislosti s celosvětovou pandemií vystávají těžko zpochybnitelné informace, které jednoznačně dokládají ničující vliv lidské společnosti na ekosystém planety. Kupříkladu v Číně, jednom z největších světových znečišťovatelů ovzduší, došlo díky uzavření měst a omezení dopravy k značnému poklesu podílu oxidu uhličitého v ovzduší.<sup>116</sup> V zemích Evropské unie byly obdobné tendence<sup>117</sup>, přičemž nyní se při postupném rozvolňování restriktivních opatření hodnoty znečištění ovzduší vracejí do původních čísel.<sup>118</sup> Demokratické právní státy (a nejen ony) mají tedy v současnosti jedinečnou příležitost změnit svůj přístup k životnímu prostředí tak, aby maximalizovaly možnost vyhnout se potenciálním ekologickým katastrofám.

Čl. 8 ve spojení s čl. 99 a násl. zaručuje obyvatelům obcí či vyšších územních samosprávných celků (krajů) možnost spravovat si své záležitosti prostřednictvím svých zvolených zástupců. A. Gerloch hovoří o decentralizaci jako o nezbytné podmínce soudobého demokratického právního státu<sup>119</sup> a dle některých názorů je právo na samosprávu součástí podstatných náležitostí demokratického právního státu.<sup>120</sup>

Na závěr této kapitoly bych rád zmínil čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který zakotvuje primární povinnosti České republiky, kterými jsou zajištění svrchovanosti a územní celistvosti státu, ochrana jeho demokratických základů, ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot.

---

<sup>115</sup> SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 83.

<sup>116</sup> MYLLYVIRTA, L.: *Analysis: Coronavirus temporarily reduced China's CO2 emissions by a quarter*. CarbonBrief (online). Publikováno dne 19. 2. 2020 (cit. dne 4. 5. 2021). Dostupné z:

<https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-has-temporarily-reduced-chinas-co2-emissions-by-a-quarter>

<sup>117</sup> *Air pollution in a post-COVID-19 world*. The European Space Agency (online). Publikováno dne 18. 9. 2020 (cit. dne 4. 5. 2021). Dostupné z: [https://www.esa.int/Applications/Observing\\_the\\_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air\\_pollution\\_in\\_a\\_post-COVID-19\\_world](https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air_pollution_in_a_post-COVID-19_world)

<sup>118</sup> Jak vyplývá ze snímků pořízených v rámci programu Evropské unie na pozorování Země s názvem Copernicus. (online, cit. dne 4. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.copernicus.eu/en/media/image-day-gallery/air-pollution-europe-returning-pre-pandemic-levels-march-2021>

<sup>119</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 227.

<sup>120</sup> SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 99.

### 3.2.1. Článek 9 Ústavy

Tento článek plní v českém pojetí zkoumaného pojmu zásadní funkci.

Jeho odstavec první de facto vymezuje rigidní charakter Ústavy, kdy k její změně či doplnění může dojít pouze na základě přijetí ústavního zákona.

Odstavec druhý zakotvuje podstatné náležitosti demokratického právního státu a nepřipustnost jejich změny. Stejně jako v případě zkoumaného pojmu jde o pojem neurčitý, v jehož specifikaci hraje významnou roli judikatura Ústavního soudu. Ze systematiky čl. 9 lze vyvodit, že primárním cílem odstavce druhého je v návaznosti na odstavec první stanovit limit pro změny Ústavy, přičemž lze s ohledem na názor P. Rychetského či V. Šimíčka rozšířit ochrannou funkci článku 9 na celý ústavní pořádek.<sup>121</sup>

Praktický význam tzv. klauzule věčnosti<sup>122</sup> zakotvené v článku 9 odst. 2 rozeberu níže v kapitole 3.4.1. V první řadě je totiž toto ustanovení limitem výkonu ústavodárné funkce, neboť zakazuje, aby Parlament přijal ústavní zákon měnící podstatné náležitosti demokratického právního státu. V praxi však mohou vyvstat určité komplikace například ve chvíli, kdy Parlament v rámci řešení konkrétní otázky nezáměrně opomene zohlednit určitou podstatnou náležitost demokratického právního státu. O poznání problematičtější pak může být záměrné nerespektování klauzule věčnosti ze strany Parlamentu.

A jaké složky tedy tvoří množinu podstatných náležitostí demokratického právního státu? Předně je nutné si uvědomit, že už zkoumaný pojem jakožto pojem nadřazený je tvořen převážně souhrnem nejrůznějších principů a zásad, které jsou naplňovány vždy pouze v určité míře. Je zde tedy patrný rozdíl oproti pravidlům, která buď jsou anebo nejsou naplněna či dodržována. V demokratickém právním státu jde tedy vždy o to, do jaké míry je konkrétní princip naplněn sám o sobě a ve vztahu k ostatním.

Dle M. Tomoszka není možné ani podstatné náležitosti demokratického právního státu vymezit exaktně s konečnou platností, neboť z jejich ústavní úpravy vyplývá, že má jít o pojem relativně otevřený, v jehož specifikaci hraje klíčovou roli Ústavní soud. Vzhledem k tomu dochází k závěru, že nelze poskytnout jejich taxativní výčet v normativní rovině, ale spíše určitý přehled dosavadního vývoje jejich pojetí v judikatuře Ústavního soudu a v odborné literatuře.

---

<sup>121</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 95.

<sup>122</sup> O. Preuss se v článku *Demokratický právní stát tesaný do pískovce* věnuje rozlišení často zaměňovaných pojmů podstatných náležitostí demokratického právního státu, klauzule věčnosti, materiálního jádra ústavy apod. Pro účely této diplomové práce tyto pojmy chápu jako synonyma a nevěnuji se jejich rozlišení.



Vzhledem k jejich povaze však v praxi vyvstává celá řada palčivých otázek, přičemž jedna z těch nejzásadnějších by mohla znít: „*O jak intenzivní zásah do principů demokratického právního státu musí jít, aby mohl být posouzen jako nepřipustná změna jeho podstatných náležitostí?*“

Je totiž například možné, že dojde k řadě mírných zásahů do principů demokratického právního státu, které samy o sobě nebudou dosahovat zvláštní intenzity, avšak ve svém souhrnu již mohou představovat nepřipustnou změnu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. A může nastat i situace opačná, kdy zásah, který již dosahuje nedovolené intenzity, bude zhojen adekvátní změnou dalších částí právního systému, díky čemuž již nebude představovat nepřipustnou změnu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Z těchto důvodů nelze postupovat způsobem, kdy označíme určitou složku jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (kupříkladu dělbu moci) a jakoukoliv změnu v právní úpravě jí se dotýkající automaticky shledáme za její porušení. Je nutno vždy posoudit intenzitu zásahu ve vztahu k dotčenému principu i ve vztahu k jeho fungování v rámci souhrnu principů tvořících zkoumaný pojem.

Při vymezování podstatných náležitostí je třeba konkrétní principy, které tvoří součást demokratického právního státu, specifikovat. Nemělo by tedy zůstat pouze u vymezení obecného principu, neboť podstatné náležitosti budou tvořit spíše jeho jednotlivé dílčí aspekty.<sup>123</sup>

Ústavní soud ve své judikatuře mezi podstatné náležitosti řadí například:

- svrchovanost lidu
- principy obsažené v čl. 5 a 6 Ústavy
- základní principy volebního práva
- princip obecnosti ústavního zákona a zákazu jeho retroaktivity
- právo na odpor<sup>124</sup>
- princip přiměřenosti (opatření omezující základní práva a svobody nesmí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních)<sup>125</sup>
- dělbu moci<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 123 – 128, 157.

<sup>124</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009, část IV. Dostupné z:

[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09_1)

<sup>125</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008, bod 184. Dostupné z:

[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-83-06\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-83-06_1)

<sup>126</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV.ÚS 606/06 ze dne 27. 2. 2007, odst. 11 odůvodnění. Dostupné z:

<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-606-06>

- zákaz libovůle při soudním rozhodování<sup>127</sup>
- hodnotové zaměření státu – zejména na lidskou důstojnost, spravedlnost a svobodu<sup>128</sup>

Z odborné literatury bych uvedl přístup V. Šimíčka, který kromě již uvedených náležitostí uvádí zakotvení a ochranu základních práv a svobod, panství práva neboli vázanost právním řádem, vládu na čas, nezávislost soudů a soudců, právo na územní samosprávu a nezměnitelnost materiálního ohniska Ústavy.<sup>129</sup> Otázce podstatných náležitostí demokratického právního státu se budu věnovat ještě v kapitole 3.4.1, pro tuto chvíli se posuneme dál.

Odstavec třetí čl. 9 rozšiřuje garance zachování demokratického státu nad rámec odstavce druhého na interpretaci právních předpisů. Dle jeho znění nelze výkladem právních norem oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu. Zatímco odstavec druhý představuje v první řadě omezení pro úpravu ústavních předpisů, odstavec třetí cílí především na orgány aplikující a interpretující právo, tedy zejména soudy a správní orgány. Dle komentáře lze zde zmíněné základy demokratického státu chápat jako širší kategorii, než je kategorie podstatných náležitostí demokratického právního státu. Kromě toho je zde obsažený imperativ rozsáhlejší, neboť kromě zákazu odstranění základů demokratického státu hovoří i o jejich ohrožení, zatímco u podstatných náležitostí o ohrožení pojednáno není.<sup>130</sup> I tomuto ustanovení se budu věnovat v kapitole 3.4.1. podrobněji.

V této části jsem poskytl stručný přehled ustanovení právních norem České republiky, které jsou dle mého názoru stěžejní z hlediska zakotvení demokratického právního státu. V následující kapitole se zaměřím na přístup české právní vědy ke zkoumanému pojmu.

<sup>127</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 980/13 ze dne 19. 6. 2014, bod 29. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-980-13\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-980-13_1)

<sup>128</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 2268/07 ze dne 29. 2. 2008, bod 41. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=2-2268-07\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=2-2268-07_1)

<sup>129</sup> ŠIMÍČEK, V., FILIP, J., MOLEK, P., BAHÝLOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, str. 159.

<sup>130</sup> SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016, str. 114 (body 20. a 21.).

### 3.3. Vymezení demokratického právní státu v české právní vědě

Velice dobrou výchozí pozici nám pro tento účel poskytuje výrok O. Preusse, dle kterého lze obě adjektiva zkoumaného pojmu vnímat jako vzájemně souladná, na sebe navazující a sebe doplňující či naopak navzájem neslučitelná a vzájemně se rušící.<sup>131</sup>

Pokud se přikloníme spíše k druhé variantě, nevyhnutelně se časem dostaneme do situace, kdy si budou muset obě složky zkoumaného pojmu „vyhlásit válku“ a pouze jedna z ní bude moci vyjít vítězná (či alespoň převážně vítězná). Lze zde vyjít z příměru, který M. Antoš užil ve svém článku, jehož prostřednictvím reagoval na jednu z nejkontroverznějších kauz, které kdy Ústavní soud rozhodl, a které se budu věnovat níže.

M. Antoš se zde zabývá možností Ústavního soudu přezkoumávat a rušit ústavní zákony, přičemž tuto otázku zobecňuje do roviny záruk práv a svobod jednotlivců.<sup>132</sup> Pokud totiž dle jeho názoru jako dostatečnou záruku práv a svobod jednotlivců shledáme již samotnou vládu lidu, těžko budeme souhlasit se zavedením soudního přezkumu ústavních zákonů, neboť se z našeho pohledu bude jevit jako zcela redundantní.<sup>133</sup> Pokud jsme však toho názoru, že pouhá vláda lidu bez dalšího není dostačující zárukou práv a svobod jednotlivců a jsme nakloněni představám o nezbytnosti omezení a dělby státní moci, jistě bychom přistoupili i na zavedení kontrolní role justičního systému.<sup>134</sup> Řešení předmětné otázky<sup>135</sup> M. Antoš pak nechává otevřené s poukazem na to, že záleží, ke které složce zkoumaného pojmu se přikloníme. Z tohoto přístupu tedy vyplývá potřeba jakéhosi vyvažování obou složek či přímo nutnost přiklonit se k jedné z nich na úkor druhé v situacích, ve kterých si vzájemně konkurují.

O. Preuss se s tímto názorem zcela neztotožňuje, neboť přichází se závěrem, že aspekt právního státu je jaksí implicitně obsažený v aspektu demokratickém. Vzhledem k tomu, že se na rozdíl od A. Gerlocha nevyjadřuje jako o platné i o obrácené variantě uvedeného výroku<sup>136</sup>, argumentem a contrario lze dovést, že právní stát jako takový v sobě automaticky demokratické aspekty obsahovat nemusí.

---

<sup>131</sup> PREUSS, O.: *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 15.

<sup>132</sup> ANTOŠ, M.: *Ústavodárce před soudem – zvláštní číslo Jurisprudence*. Jiné právo (online). Publikováno dne 9. 3. 2010 (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/03/marek-antos-ustavodarce-pred-soudem.html>

<sup>133</sup> Východisko tohoto přístupu lze spatřovat zejména v díle J. J. Rousseaua a důrazu, který v něm kladl na přímou demokracii.

<sup>134</sup> Východisko tohoto přístupu M. Antoš spatřuje především v dílech Ch. L. Montesquieua, J. Locka či J. S. Milla.

<sup>135</sup> Zda má Ústavní soud pravomoc rušit ústavní zákony.

<sup>136</sup> Tedy o výroku, dle kterého právní stát v sobě implicitně obsahuje demokratické aspekty.

Dle mého názoru lze s touto premisou souhlasit za předpokladu, že bychom vycházeli z formálního pojetí právního státu. U materiálního pojetí, které v dnešní době převládá, je situace komplikovanější. Z kapitoly o právním státu však lze vyvodit, že převažující většina autorů považuje za obligatorní složku právního státu v materiálním pojetí buď přímo jeho demokratický charakter, nebo obecněji princip suverenity lidu. Dovolím si tedy souhlasit s výrokem A. Gerlocha, že právním státem v dnešním pojetí (tedy v materiálním pojetí) může být jedině stát demokratický a demokratickým státem může být pouze stát právní.<sup>137</sup>

Výše uvedenou nutnost vybrat na jakou ze složek zkoumaného pojmu bude dán důraz O. Preuss neshledává nezbytnou, neboť se v případě zkoumaného pojmu jedná dle jeho názoru o jiný pojem, než demokratický a právní stát, kterýžto vnímá jako synonymum liberální demokracie.<sup>138</sup> Poukazuje nicméně na to, že pokud je demokratická procedura v rámci státu nastavena vhodným způsobem, ve svém důsledku zajistí i dosažení legitimacy a ochrany základních hodnot. Odkazuje zde přitom na P. Molka, který na příkladu vztahu demokracie a ústavního liberalismu demonstruje, že pokud se podaří překonat určité vnitřní rozpory obou pojmů jejich vzájemným vyvážením, dojde nejen k naplnění obou, ale navíc vznikne zbrusu nová vztahová kvalita.<sup>139</sup> Lze tedy uzavřít, že přístup O. Preusse spočívá ve vyvažování obou aspektů zkoumaného pojmu při kladení důrazu na kvalitu demokratické procedury.

Vhodně navazující se zde jeví přístup V. Šimíčka, který obě složky zkoumaného pojmu nevnímá primárně jako navzájem se rušící, ale naopak jako vzájemně komplementární. Při jeho zakotvení došlo dle jeho názoru ze strany ústavodárce k určité akcentaci obou složek v rámci České republiky, přičemž však není popíráno určité napětí mezi nimi, které vyplývá ze skutečnosti, že demokratická složka pojednává o koncentraci moci a jejím použití<sup>140</sup>, zatímco složka právní pojednává o jejím omezení a zajištění dodržování předem stanovených pravidel. V. Šimíček uvádí základní podstatu možných konfliktů mezi oběma složkami zkoumaného pojmu na pravou míru tezí, že zatímco právní stát je ve svém základu orientován na dodržování pravidel, vláda lidu ve formě demokracie pojednává především o oprávnění většiny daná pravidla měnit.<sup>141</sup>

Pokud se na okamžik zaměříme na čistě jazykový výklad zkoumaného pojmu a pojmů souvisejících, vyvstanou zajímavé otázky. Lze se například ptát, jaký význam má absence spojky

---

<sup>137</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 228.

<sup>138</sup> PREUSS, O.: *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, str. 15 – 16.

<sup>139</sup> MOLEK, P.: *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, str. 214.

<sup>140</sup> ZAKARIA, F.: *Budoucnost svobody*. Praha: Academia, 2004, str. 125.

<sup>141</sup> ŠIMÍČEK, V., FILIP, J., MOLEK, P., BAHÝLOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010, str. 29 – 30.

„a“ mezi oběma adjektivy zkoumaného pojmu? Jde o pouhou nepozornost ústavodárce, zvěčnění jeho náhlé myšlenkové pohnutky vedené ušlechtilými cíli či o záměr vytvořit zcela novou kategorii? Vyplývá z užití slovesa „je“ v čl. 1 odst. 1 Ústavy, že se Česká republika stala k 1. 1. 1993 již hotovým demokratickým právním státem?

V. Mikule ze skutečnosti, že obě adjektiva zkoumaného pojmu od sebe nejsou oddělena spojkou ani čárkou, dovozuje nezbytnost jejich prolínání – právo má být tedy tvořeno i uplatňováno v demokratických formách. Zároveň podotýká, že vložení slovesa „je“ do čl. 1 odst. 1 Ústavy ústavodárce s jistotou nezamýšlel legislativně konstatovat dosažení ideálu demokratického právního státu ke dni 1. 1. 1993, o to méně pak uzákonit jakousi konzervaci tehdejšího státoprávního stavu do budoucna. V této souvislosti hovoří o vymezení určitého kontinuálně se měnícího, rozšiřujícího a prohlubujícího ideálu, ke kterému mají všechny orgány veřejné moci směřovat.<sup>142</sup>

S těmito premisami se ztotožňuje i J. Hřebejk, který jde v rozboru této problematiky ještě dál. Přichází s porovnáním zkoumaného pojmu s dalšími dvěma přívlastky, vyskytujícími se v čl. 1 odst. 1 Ústavy, které jsou přívlastky jednosložkovými (přívlastky „*svrchovaný*“, a „*jednotný*“). Oproti nim obsahuje zkoumaný pojem přívlastek dvousložkový. Z této skutečnosti J. Hřebejk dovozuje, že ústavodárce požaduje souběžné splnění obou těchto složek, tedy že právo musí být demokratické co do obsahu i co do formy jeho tvorby a rovněž, že demokratická Česká republika musí být zároveň právním státem. Ve zkoumaném pojmu shledává vymezení ústavněprávního požadavku na demokratickou hodnotu práva, dle kterého je nezbytné, aby právo reflektovalo vůli většiny při ochraně menšin.

V zásadě se tedy shoduje s V. Mikulem a dodává navíc zamyšlení nad změnou, kterou by přineslo vložení spojky „a“ mezi obě adjektiva. Dochází k závěru, že ke změně by v tom případě došlo pouze po stránce interpretační, nikoliv obsahové, neboť v případě konfliktu „jednosložkových“ pojmů lze interpretací dovést určitou proporční nadřazenost jednoho z nich.<sup>143</sup> Konflikt, který vyvstane mezi dvěma složkami jednoho nedělitelného pojmu lze však dle jeho názoru interpretačně řešit mnohem obtížněji. Mimo jiné se také krátce věnuje otázce významu slovesa „je“ v čl. 1 odst. 1 Ústavy a dovozuje myšlenku již výše zmíněnou – že Česká republika má být demokratickým právním státem trvale a vždy v aktuální podobě, která v sobě

---

<sup>142</sup> SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 8.

<sup>143</sup> Srovnej výše popsané přístupy M. Antoše a O. Preusse.

zahrnuje i možný vývoj a proměnu obsahu zkoumaného pojmu, respektive požadovaného ideálu.<sup>144</sup>

V rámci krátkého historického exkurzu až k počátkům fungování Ústavy ČR v praxi je vhodné zmínit přístup V. Klokočky, jednoho z otců Ústavy<sup>145</sup> a soudce zpravodaje prvního nálezu českého Ústavního soudu. Ten v jednom svém článku hovoří v souvislosti se zkoumaným pojmem o rozšíření koncepce právního státu i do sféry tvorby politické vůle, což lze v souvislosti s výkladem o materiálním právním státu uvedeným výše chápat jako důraz, který je z logiky věci nezbytné klást na adekvátní zákonnou úpravu volebního práva a její důsledné dodržování, pokud má být vůle demokratického suveréna adekvátně vyslyšena. Zároveň vyjadřuje názor, že skutečným právním státem může být pouze stát demokratický. Z mého pohledu nejzajímavějším bodem tohoto článku je však pomyslné rovnítko, které V. Klokočka klade mezi pojem demokratického právního státu a pojem státu ústavního, či státu založeného na konstitucionalismu.

Východisko tohoto pojetí spatřuje především v přísné vazbě Ústavy na hodnoty uvedené v jejím čl. 9, které jsou za současného ústavního zřízení nezměnitelné a nelze je odstranit ani výkladem, který by k jejich odstranění směřoval či ohrožoval základy demokratického státu. Dochází zde dle jeho názoru k vytvoření určitého nadpozitivního práva, do kterého nelze zasáhnout ani formálně bezchybnou procedurou změny ústavních zákonů, na jehož zachování stojí celý systém ústavního státu jako takový. Ústavní stát má dle jeho názoru dvě hlavní náležitosti. V první řadě jde o přijetí ústavního dokumentu, které je vzápětí doprovázeno bezprostředním podřízením celého vnitrostátního fungování jeho obsahu. Neméně důležitý aspekt ústavního státu pak představuje primát jednotlivce před státem a ruku v ruce s ním i vzájemná rovnost občanů mezi sebou, které dohromady zakládají silnou občanskou společnost.<sup>146</sup>

Závěrem této kapitoly bych rád uvedl přístup M. Tomoszka. Ten v první řadě vyslovuje názor, že zakotvením zkoumaného pojmu v jeho specifické podobě ústavodárce patrně zamýšlel zdůraznit, že Česká republika se hlásí k rozvinutější verzi právního státu. Z toho lze vyvodit, že demokratický právní stát představuje vyšší vývojovou úroveň, než jemu předcházející formální i materiální právní stát. Na otázku, zda jde tedy případě zkoumaného pojmu o pouhou kumulaci

---

<sup>144</sup> ŽÁK KRZYŽÁNKOVÁ, K.; KÜHN, Z.; BERAN, K.; MARŠÁLEK, P.; WINTR, J.; ONDŘEJEK, P.; TRZYNA, J. (eds.): *Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, str. 164 – 167.

<sup>145</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 59.

<sup>146</sup> KLOKOČKA, V.: *Nové pojmy v Ústavě České republiky I.* (online). Politologický časopis, 1/1994, str. 6 – 8 (cit. dne 22. 3. 2021). Dostupné na:

<https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/1994/1/1994-1-1-Kloko%20c3%20bcka-Nove%20pojmy%20v%20ustave%20ceske%20republiky.pdf>

obou jeho složek M. Tomoszek odpovídá, že nikoliv. Dle jeho názoru se tyto dvě složky do určité míry překrývají, a byť lze tedy demokratický právní stát vnímat jako vyšší vývojovou úroveň, zásadní roli zde podle něj hraje právě materiální chápání právního státu. Výklad zkoumaného pojmu lze tedy zahájit u principů formálního právního státu, který je však nutno doplnit o jisté materiální záruky, zejména právě z oblasti demokracie a základních práv. Cílem je pak vytvoření takové materiální modifikace formálního právního státu, ve které je možné uvést obě složky zkoumaného pojmu do vzájemné rovnováhy a symbiózy. K tomu bych pouze doplnil, že pokud je v praxi přikročeno k vyvažování a poměřování obou složek, je nezbytné činit tak proporcionálně a se zřetelem k souhrn prvků, které u každé ze složek tvoří jakési materiální jádro, bez něhož by se ta která složka neobešla. Pokud bychom dali zásadní přednost například složce demokratické, mohlo by dojít k naprostému vyprázdnění složky právní.<sup>147</sup>

M. Tomoszek přichází s vymezením čtyř kategorií náležitostí demokratického právního státu, přičemž jednotlivé náležitosti rozřazuje do příslušných kategorií podle toho, zda ohledně jejich existence v rámci zkoumaného pojmu panuje všeobecná, převažující či minimální shoda.

První kategorii lze označit za tvrdé jádro demokratického právního státu, neboť se na náležitostech v ní obsažených shodují všichni nebo téměř všichni M. Tomoszkem citovaní autoři. Spadá sem zejména:

- vázanost veškeré státní moci právem
- uznání a ochrana základních práv a svobod jednotlivců ze strany státu
- institucionální a procesní garance ochrany lidských práv
- dělba moci
- hierarchická struktura právního řádu

Hned v této kategorii je zřejmý příklon české právní vědy k materiálnímu pojetí, neboť se zde kromě čistě formálních vyskytují také materiální aspekty.

V druhé kategorii jsou zařazeny náležitosti, na nichž se shodne většina citovaných autorů. Jsou to:

- rovnost v právech, před zákonem a před soudem
- efektivní kontrola ústavnosti například ve formě ústavního soudnictví
- efektivní kontrola zákonnosti zejména v podobě správního soudnictví

---

<sup>147</sup> ALBERT, R.: *Constitutional Handcuffs* (online). In: Arizona State Law Journal, 2010, roč. 42, str. 714. (cit. dne 27. 5. 2021). Dostupné z: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1509&context=lsfp>

- zákaz retroaktivity
- nezávislost soudnictví
- jasnost, předvídatelnost a určitost práva či obecněji princip právní jistoty

M. Tomoszek v souvislosti s náležitostmi obsaženými v první a druhé kategorii hovoří o ústředních principech materiálního právního státu. Jako zvláštní se však jeví skutečnost, že se v těchto kategoriích v podstatě neobjevují náležitosti primárně demokratické, pokud pomineme úctu k základním právům či dělbu moci. Jde zde tedy o jakýsi tichý příklon české právní vědy k právnímu aspektu zkoumaného pojmu? Dle mého názoru lze tuto skutečnost vnímat tak, že byt' je zde snaha o nalezení rovnováhy mezi oběma složkami, česká právní věda zkoumaný pojem i nadále nahlíží jako určitou modifikaci právního státu (který je tedy jeho základem), a nikoliv modifikaci státu demokratického. Bezpochyby však ohledně zahrnutí demokratických náležitostí autoři nejsou jednotní.

Tyto však lze již více spatřovat v kategorii třetí, kterou tvoří náležitosti, na nichž nalezla shodu relevantní menšina citovaných autorů. Lze zde najít náležitosti jako:

- suverenita lidu
- demokracie
- legitimita státní moci
- dodržování mezinárodních závazků
- oddělení politických stran od státu
- ideologická a náboženská neutralita státu
- vázanost exekutivy zákony
- legalita trestního práva
- tvorba legislativy na základě ústavních pravidel
- státní moc jako služba občanům
- povinnost nahradit škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím
- zákaz újmy pro uplatňování práv
- výklad zákonů v souladu s účelem a smyslem ochrany základních práv
- ochrana důvěry občanů v právo
- zákaz svévole
- zákaz změny podstatných náležitostí demokratického právního státu

V této kategorii lze dle mého názoru již lépe vnímat důraz na nezbytnost vyvažování demokratické a právní složky ve zkoumaném pojmu. Z pohledu současného vývoje kolem světové



pandemické krize se jako velice zajímavé jeví náležitosti ochrany důvěry občanů v právo či zákazu svévole.

Čtvrtou a poslední kategorii pak tvoří náležitosti, o kterých v souvislosti se zkoumaným pojmem hovoří pouze jeden či dva autoři. Tyto náležitosti jsou již poměrně specifické, neboť zpravidla vznikly derivací náležitostí obecných uvedených výše.

V demokratické rovině se jedná například o:

- nezbytnost demokratičnosti legislativního procesu
- princip bránící se demokracie
- právo na odpor

V právní rovině jde zejména o:

- svrchovanost ústavy a zákonů
- předvídatelnost postupů orgánů veřejné moci
- princip stability práva

Závěrem lze uvést názor M. Tomoszka, že byť různí autoři do svého pojetí zkoumaného pojmu řadí různé náležitosti (navíc rozdílně specifikované), je možné vymezit i jedno všezahrnující pojetí. Pokud bychom totiž zkoumaný pojem vymezili pouze za pomoci čtyř stěžejních principů, jako jsou demokracie, právní jistota, dělba moci a ochrana základních práv a svobod, mohlo by toto vymezení na první pohled působit poměrně restriktivně. Všechny tyto principy jsou nicméně natolik obsáhlé a komplexní, že bychom pod ně mohli podřadit v zásadě všechny náležitosti a principy, se kterými pracují různí autoři uvedení výše.<sup>148</sup>

### **3.4. Demokratický právní stát v judikatuře Ústavního soudu**

Již výše jsem zmínil, že přístup Ústavního soudu k vymezení zkoumaného pojmu je zcela klíčový. Vždyť právě Ústavní soud je oprávněn v zájmu ochrany ústavnosti zasáhnout jako negativní zákonodárce, pokud shledá nějakou část právního řádu neslučitelnou s obsahem demokratického právního státu.

Úvodem považuji za vhodné uvést názor V. Mikuleho, že Ústavní soud v rámci zkoumaného pojmu klade důraz spíše na složku právní, než na složku demokratickou.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 12,13,59 – 64.

<sup>149</sup> Viz odkaz O. Preusse na MIKULE, V.: *Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?* Jurisprudence č.1/2010 In. GERLOCH, A; KYSELA, J. et al.: *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 134.

Obdobný závěr lze dovést i z analýzy M. Tomoszka, který se pokusil vytvořit určitý katalog principů, které Ústavní soud považuje za součásti demokratického právního státu. M. Tomoszek zde nejprve vymezil čtyři kategorie<sup>150</sup>, do kterých následně zařazoval jednotlivé principy podle jejich příslušnosti. Zatímco u kategorie formálních prvků a kategorie organizačních a procesních prvků je důraz na právní aspekt zcela zřejmý (a z logiky věci vyplývající), u kategorií materiálních a hodnotových prvků již lze lépe pozorovat demokratické principy, pokud za takové považujeme<sup>151</sup> kupříkladu svobodu a důstojnost jednotlivců či úctu státní moci k jejich základním právům.<sup>152</sup> Dle mého názoru však lze většinu zde uvedených demokratických principů současně podřadit i pod pojem materiálního pojetí právního státu, čímž se do určité míry oslabuje demokratická složka ve prospěch právní, alespoň co se četnosti zastoupených principů týče. Současně však považuji za vhodné doplnit, že kvantitativní převaha principů právních oproti principům demokratickým ještě nemusí nutně znamenat jejich převahu výslednou. Jsou situace, kdy se i celý zástup principů právních musí sklonit před jedním principem demokratickým, který je svým významem v dané situaci zcela převyšší.

Rád bych v tuto chvíli demonstroval ono výše zmiňované napětí mezi složkami zkoumaného pojmu na dvou zajímavých nálezech Ústavního soudu.

### 3.4.1. Kauza Melčák

Prvním z nich je „proslulý“ náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009, často označovaný jako kauza „Melčák“.<sup>153</sup> Tomuto náleží bylo věnováno mnoho již mnoho článků, přednášek i diplomových prací. Mým záměrem je nahlédnout jej optikou zkoumaného pojmu a především jeho možných vnitřních rozporů.

Položme si tedy základní otázku: „*Jakým způsobem docházelo ke střetům demokratické a právní složky zkoumaného pojmu v předmětném náleží?*“

Při určitém zjednodušení lze v této kauze jako reprezentaci demokratické složky vnímat přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, na kterém byla v tehdejší době nalezena shoda napříč veškerou relevantní politickou

---

<sup>150</sup> Kategorie prvků formálních, materiálních, hodnotových, organizačních a procesních.

<sup>151</sup> Kromě demokratičnosti legislativního procesu obsažené v kategorii organizačních a procesních prvků.

<sup>152</sup> TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, str. 74 – 78.

<sup>153</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-27-09\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-27-09_1)

reprezentací.<sup>154</sup> Rovinu zastupující složku právní lze pak vnímat v pozici Ústavního soudu, který z vícero důvodů shledal tento zákon jako protiústavní a proto zasáhl z pozice ochrany ústavnosti, ochrany práva. Již zde však přestávají zjednodušení postačovat, neboť samotná pravomoc Ústavního soudu zrušit ústavní zákon je sporná.<sup>155</sup>

Byť totiž základ přístupu Ústavního soudu vyplývá mimo jiné z již zmíněných fullerovských zásad vnitřní morálky práva<sup>156</sup>, je mu řadou odborníků vytýkán přehnaný aktivismus a nedodržení jednoho ze stěžejních principů soudobého demokratického právního státu, a sice enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Porušení tohoto principu spatřuje tento názorový proud v extenzivní interpretaci čl. 87 odst. 1 písmena a) Ústavy, v jejímž rámci Ústavní soud dovodil svoji pravomoc přezkoumat i soulad ústavních zákonů s čl. 9 odst. 2 Ústavy.<sup>157</sup>

Ústavní soud zde totiž shledal, že předmětný ústavní zákon nedostál požadavkům obecnosti a zákazu retroaktivity ústavních zákonů, a to v intenzitě zasahující do podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Jinak řečeno, Ústavní soud pojímá požadavek obecnosti zákonů a zákazu jejich pravé retroaktivity jako součásti podstatných náležitostí demokratického právního státu a v případě jejich porušení se v souladu se svojí rolí ochránce ústavnosti cítil povinen zakročit. Problém však tkví právě v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, který stanoví, že: „*Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.*“

Při takovéto výchozí normě pro pravomoc přezkumu souladnosti zákonů s ústavním pořádkem není jasné, zda do této kategorie lze vztáhnout i zákony ústavní. Dle přístupu Ústavního soudu to možné je.

Jak ale tvrdí J. Wintr, argumentace Ústavního soudu pro „*nezbytnost vztážení kategorie ústavních zákonů do rámce pojmu „zákon“ v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy z pohledu přezkumu jejich souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, a to s případnými derogačními důsledky*“ je poměrně lakonická. Ústavní soud hovoří o čl. 9 odst. 2 Ústavy jako o ustanovení normativní povahy, které by tuto povahu pozbylo v případě, že by nebyl připuštěn přezkum ústavních zákonů Ústavním

<sup>154</sup> Ze 189 poslanců 172 bylo pro, 9 proti – viz <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=49653>, ze 71 senátorů 56 pro, 8 proti – viz WINTR, J.: *Desáté září českého ústavního systému* (online). In: *Jurisprudence* č. 1/2010, str. 5 (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/publikace/prehled-publikacni-cinnosti-ii>

<sup>155</sup> V této souvislosti jsem již výše uváděl přístup M. Antoše v článku ANTOŠ, M.: *Ústavodárce před soudem – zvláštní číslo Jurisprudence*. Jiné právo (online). Publikováno dne 9. 3. 2010 (cit. dne 20. 3. 2021) Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/03/marek-antos-ustavodarce-pred-soudem.html>

<sup>156</sup> WINTR, J.: *Desáté září českého ústavního systému* (online). In: *Jurisprudence* č. 1/2010, str. 11 – 12 (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/publikace/prehled-publikacni-cinnosti-ii> (pojednávám o nich v kapitole 1.2.)

<sup>157</sup> Přehledně a stručně shrnutí sporu právních teoretiků poskytuje článek T. Břicháčka s názvem „*Proč Ústavnímu soudu netleskám?*“ (online), který vyšel v časopise *Revue Politika* č. 9/2009 (odkazováno dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.cdk.cz/proc-ustavnimu-soudu-netleskam>

soudem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Mimo to uvádí i podpůrný argument, kdy ze znění článků 50 odst. 1 a 62 písm. h) Ústavy dovozuje, že pojem zákon v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy v sobě obsahuje právě i zákony ústavní.<sup>158</sup>

Ústavní soudce J. Musil hovoří v bodech 8., 9. a 11. svého odlišného stanoviska k předmětnému nálezu o nezbytnosti existence garanta dodržování podstatných náležitostí demokratického právního státu a v zásadě souhlasí s přezkumem souladnosti ústavních zákonů s čl. 9 odst. 2 Ústavy ze strany Ústavního soudu. Problém ale spatřuje právě v nedostatečném vypořádání odlišných hledisek a argumentů, proč by tímto garantem Ústavní soud být neměl. Dle J. Musila se při takto pojaté interpretaci s ohledem na její přelomové důsledky do budoucna Ústavní soud pohybuje na tenkém ledě.

Je tedy tento přístup Ústavního soudu správný? Při hledání rovnováhy mezi demokratickou a právní složkou mi zde na mysl přichází nezbytnost odůvodnění soudních nálezů a rozhodnutí. Legitimační řetězec se mi v případě jmenování ústavních soudců prezidentem republiky se souhlasem Senátu jeví jako poměrně silný. Představuji si zde však jakousi přímou úměru, kdy čím extenzivnější výklad či zásadnější rozhodnutí, tím více je třeba kvalitního a propracovaného odůvodnění. Na nálezy Ústavního soudu, které (přínejmenším na vnitrostátní úrovni) již nelze dále přezkoumávat, by pak v tomto směru měly být kladeny ty nejpřísnější požadavky.

V otázce přezkumu souladnosti ústavních zákonů ze strany Ústavního soudu se tedy v zásadě ztotožňuji s přístupem J. Musila. Jakožto orgán ochrany ústavnosti by dle mého názoru Ústavní soud měl mít pravomoc přezkoumat výše uvedené. Sporná interpretace čl. 87 odst. 1 písm. a) se mi tedy jeví jako akceptovatelná, daleko vhodnějším řešením této situace by však bezpochyby bylo zakotvení této specifické pravomoci přímo v pozitivní právní úpravě. Pokud tedy přijmeme tuto interpretaci, požadavek předložení vysoce kvalitního odůvodnění učiněných závěrů se mi pak jeví jako zcela neodmyslitelný. To však v této situaci předloženo nebylo.

Postoj Ústavního soudu v této kauze lze v rovině demokratického právního státu shrnout tak, že byť byla demokratická legitimita ústavního zákona č. 195/2009 Sb. poměrně silná<sup>159</sup>, porušení principů právního státu<sup>160</sup>, ke kterému tímto ústavním zákonem dle jeho názoru došlo, bylo natolik zásadní, že převážilo i takto silnou demokratickou legitimitu. Tento nálezný je tedy ukázkovým případem situace, kdy došlo k vyvažování protichůdných aspektů obou komponent demokratického právního státu.

---

<sup>158</sup> WINTR, J.: *Desáté září českého ústavního systému* (online). In: *Jurisprudence* č. 1/2010, str. 9 (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/publikace/prehled-publikacni-cinnosti-ii>

<sup>159</sup> Srovnej výsledky hlasování v Parlamentu ČR uvedené výše v poznámce pod čarou.

<sup>160</sup> Porušení podstatných náležitostí demokratického právního státu.

Závěrem tohoto krátkého rozboru si dovoluji zamyslení nad předmětnou problematikou v souvislosti s často opomíjeným čl. 9 odst. 3 Ústavy. Ten stanoví, že: „*Výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu.*“

Dle mého názoru lze za jeden ze základů demokratického státu považovat princip suverenity lidu, kdy lidem zvolený zákonodárny sbor na základě jemu svěřeného mandátu přijímá právní normy. V případě Ústavy České republiky byla tímto způsobem přijata i norma obsažená v čl. 87 odst. 1 písm. a), vymežující pravomoc Ústavního soudu k přezkumu souladnosti zákonů s ústavním pořádkem. Je zřejmé, že pokud by ústavodárce od počátku zamýšlel svěřit Ústavnímu soudu pravomoc přezkoumávat i souladnost zákonů ústavních s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, nic mu nebránilo přijmout tento článek kupříkladu ve znění: „*Ústavní soud rozhoduje o zrušení ústavních zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s čl. 9 odst. 2. Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.*“

Tak se však nestalo. Rozdíl mezi oprávněním Ústavního soudu rušit všechny zákony včetně těch ústavních a oprávněním rušit pouze zákony běžné je však zcela zásadní. V první situaci se de facto Ústavní soud dostává svým postavením nad Parlament, neboť může mít poslední slovo v otázce existence právních norem s nejvyšší právní silou. Protože je však ve své rozhodovací pravomoci vázán ústavním pořádkem, byla by jeho pozice posílena pouze v situacích, kdy je ústavní normou skutečně zasaženo do čl. 9 odst. 2. Toto by ovšem mohlo být poměrně snadno zneužitelné, zvláště s ohledem na to, že vymezení podstatných náležitostí demokratického právního je Ústavním soudem kontinuálně rozšiřováno. Tato situace by pak mohla být Ústavním soudem zneužita například ve chvíli, kdyby zrušil ústavní zákon, přičemž by jako důvod pro tento postup shledal porušení čl. 9 odst. 2 skutečností, která reálně takové porušení nepředstavuje.

V situaci druhé se pozice mění a Parlament může při nalezení dostatečné politické vůle postupovat i způsobem v zásadě protiústavním, aniž by mohl jakýkoliv ústavní orgán zasáhnout.<sup>161</sup> Článek 9 odst. 2 Ústavy by se tedy v pravdě stal ustanovením čistě proklamativním a v praxi by nemusel být zohledňován, či by byl zohledňován pouze v rovině formální. V extrémní situaci by pak mohl hypotetický Parlament prosadit kupříkladu zrušení principu vlády na čas a stát se trvalým, přičemž v důvodové zprávě by byla vyslovena souladnost tohoto postupu s čl. 9 odst. 2.

---

<sup>161</sup> Čl. 23 LZPS zakotvuje právo občanů na odpor, které by jistě ve vyhrocené situaci bylo možné použít, dle mého názoru je však vhodnější se na tento postup nespoléhat. Senát rovněž funguje jako určitá ústavní pojistka, tato jeho funkce však trvá pouze do jeho rozhodnutí o schválení nebo zamítnutí projednávané normy.

V souvislosti s vymezením pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu a jejich nezměnitelnosti se opět kloním k závěru, že kontrola výše zmíněné problematiky ze strany Ústavního soudu je vhodná. Pokud však dáme důraz na demokratický aspekt, vůle suveréna mohla být vyjádřena ve prospěch této kontroly, nicméně takto vyslovena nebyla. V tu chvíli lze spekulovat o tom, zda zkoumaný výklad Ústavního soudu nelze považovat za základy demokratického právního státu odstraňující či ohrožující. Pokud totiž praxe shledá ústavní úpravu nejasnou či nedostačující, s důrazem na demokratický aspekt by to mělo být bráno jako výzva k politické debatě o možných změnách dikce Ústavy.

Možnost zakotvení nové dimenze sebeomezení Parlamentu v ústavním pořádku se však s velkou pravděpodobností neseťká s přílišnou podporou ze strany zákonodárců. Vždyť stěžejním aspektem demokratického státu je právě demokratická legitimita. Proč by tedy Parlament měl mít zájem posilovat v této oblasti pravomoc Ústavního soudu, jehož demokratická legitimita je zprostředkována pouze jednou z jeho komor? Není on, jež je tvořen dvěma přímo volenými komorami, již sám o sobě dostačující zárukou?

Inu, z pohledu striktně demokratického přístupu se to tak může jevit. Z pohledu materiálně pojatého státu právního již však historická zkušenost mnohokrát ukázala, že tomu tak není.

Jak tedy přistoupit ke kolizi těchto dvou ústavních norem, kdy je jedna reprezentována snahou Ústavního soudu o ochranu podstatných náležitostí demokratického právního státu, zatímco ta druhá vůbec možnost této ochrany s poukazem na základy demokratického státu nepřipouští?

Nežiji v iluzi, že bych byl v této práci schopen poskytnout definitivní a uspokojivou odpověď. Mým záměrem bylo pouze poukázat na fakt, že v praxi jde často o situace tak komplikované a nejednoznačné, že k jejich zdárnému vyřešení nepostačí pouhé duální vyvažování demokratických a právních aspektů. I přesto jsem však přesvědčen, že pomineme-li určité nuance, v základní rovině jde vždy právě o hledání rovnováhy mezi nimi.

### **3.4.2. Kauza Povinné očkování a rozsudek ESLP**

Ve chvíli, kdy jsem začínal psát tuto kapitolu, bylo mým záměrem zabývat se výhradně nálezem Pl.ÚS 19/14<sup>162</sup> v souvislostech demokratického právního státu. Dne 8. 4. 2021 však Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyhlásil rozsudek velkého senátu ve věci, která

---

<sup>162</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-14\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-14_1)

s danou problematikou velice úzce souvisí.<sup>163</sup> Z toho důvodu se v této kapitole budu věnovat nejprve zmíněnému nálezu Ústavního soudu a následně celou problematiku zohledním i v souvislostech dotčeného rozsudku ESLP.

Proč tedy výše zmíněný náleze Ústavního soudu? Předně jde o náleze týkající se problematiky, která se může stát velice brzy problematikou aktuální. Hovořím teď samozřejmě o celosvětové pandemii onemocnění COVID-19 a s ní spojené vzrušené společenské debatě o vakcínách, které byly v uplynulém roce vytvořeny za účelem jejího potlačení. Kromě toho se v tomto případě na rozdíl od předchozího zkoumaného nálezu neztotožňuji s nálezem samotným, ale spíše s disentním stanoviskem K. Šimáckové. Konečně pak v jádru tohoto nálezu spatřuji poměrně zásadní porušení principu dělby moci, které v konečném důsledku znamená i porušení demokratických principů a principů právního státu.

Základem celé věci je odmítnutí povinnosti nechat očkovat své dítě ze strany konkrétního rodičovského páru. Celá věc prošla soustavou obecných soudů a nakonec se dostala až k I. senátu Ústavního soudu, který ji postoupil k projednání plénu Ústavního soudu.

Z hlediska demokratického právního státu shledávám v této kauze jako základní následující otázku: „*Je situace, kdy je naprosto zásadní většina právní úpravy očkovací povinnosti upravena nikoliv v zákonu, ale v podzákoném právním předpisu, souladná s čl. 4 odst. 2 a čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod?*“

Či obecněji řečeno, nejsou zde porušeny některé zásadní aspekty demokratického právního státu, jako například dělba moci či princip zákonnosti, zde specifikovaný v rovině výhrady zákona?

Očkovací povinnost je v České republice upravena zejména dvěma předpisy – zákonem o ochraně veřejného zdraví<sup>164</sup> a vyhláškou ministerstva zdravotnictví o očkování proti infekčním nemocem.<sup>165</sup> Předmětem zkoumané ústavní stížnosti byl mimo jiné návrh na zrušení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, který poskytuje základní vymezení očkovací povinnosti.

Z uvedeného nálezu vyplývá, že Ústavní soud neshledal úpravu obsaženou v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví jako protiústavní. Toto ustanovení považuje za dostatečně jasné a srozumitelné – je zde podán přehledný výčet osob, na které se očkovací povinnost vztahuje, upraveno vyšetření stavu imunity, stanovena odpovědnost zákonných zástupců za splnění očkovací povinnosti osob mladších patnácti let apod. Dle názoru Ústavního soudu je tímto

---

<sup>163</sup> Case of Vavříčka and Others v. the Czech Republic – 47621/13, 3867/14, 73094/14 et al. Grand Chamber judgment from 8. 4. 2021. Dostupné z:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-209039%22%5D%7D>

<sup>164</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>165</sup> Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů.



zákonným ustanovením požadavek výhrady zákona dodržen, přičemž tento závěr podpírá kupříkladu odkazem na svůj dřívější nálezh<sup>166</sup>, ve kterém se také věnoval vztahu zákona a podzákonné normy.

V tomto pojednal o přípustnosti konkretizace problematiky, upravené v základních rysech zákonnou úpravou, prostřednictvím podzákonného předpisu a o zjevné absurditě přístupu, který by vyžadoval stanovit veškeré vnitrostátní povinnosti přímo a výhradně v rámci zákonné úpravy.

S touto premisou se již v dnešním demokratickém právním státu lze jen těžko neztotožnit. Problém dle mého názoru však spočívá v míře konkretizace předmětných povinností obsažených v zákonné úpravě. Jak správně podotýkají T. Svoboda a K. Novosadová, spornou je zde otázka, zda vyhláška o očkování proti infekčním nemocem skutečně pouze specifikuje úpravu provedenou v základních rysech zákonem o ochraně veřejného zdraví, či zda v ní již nedochází k jejímu nepřipustnému dotváření nad rámec zákona.<sup>167</sup>

V této souvislosti bych rád užil jistého přirovnání. Představme si hypotetickou situaci, kdy by stát za účelem ochrany veřejného zdraví stanovil všeobecnou povinnost sportovních aktivit podporujících imunitu. Takových aktivit je bezpochyby značné množství a každému člověku může vyhovovat něco jiného. Dejme tomu, že by však zákonné ustanovení stanovující tuto povinnost znělo například takto: „*Fyzická osoba, která má na území České republiky trvalý pobyt, cizinec, jemuž byl povolen trvalý pobyt, cizinec, který je oprávněn k trvalému pobytu na území České republiky, a dále cizinec, jemuž byl povolen přechodný pobyt na území České republiky na dobu delší než 90 dnů nebo je oprávněn na území České republiky pobývat po dobu delší než 90 dnů, jsou povinni věnovat se v prováděcím právním předpisu upraveným sportovním aktivitám ve stanovených termínech.*“

Prováděcí právní předpis by pak poskytoval výčet pěti různých sportovních aktivit, kterým jsou výše uvedené osoby povinny se věnovat kupříkladu alespoň jednou týdně. Nedodržení těchto povinností by bylo následně shledáváno jako přestupek a postihováno pokutou.<sup>168</sup>

Berme tento příklad pouze jako ilustrativní analogii, snažil jsem se jím však nastolit otázku, zda bychom v takové situaci shledávali jako dostačující, že konkrétní formu takto zatěžující povinnosti stanovuje nikoliv Parlament jakožto zástupce lidu, ale kupříkladu ministerstvo

---

<sup>166</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001. Dostupné z:

<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-5-01>

<sup>167</sup> SVOBODA, T.; NOVOSADOVÁ, K.: *Povinné očkování ve světle nálezu Ústavního soudu* (online). In. Universitas: revue Masarykovy univerzity v Brně. Brno: Masarykova univerzita, 2015 (cit. dne 16. 4. 2021).

Dostupné z: <https://journals.muni.cz/universitas/article/view/3726/2802>

<sup>168</sup> Či v ještě extrémnějším příkladu zákazem pohybu na veřejnosti pro zdravotní rizikovost.



zdravotnictví. Jak by bylo určeno, které sportovní aktivity budou povinné pod hrozbou sankce? Jak by bylo zohledněno, že některým lidem tyto sportovní aktivity nevyhovují? A co situace, kdyby se lidé místo aktivit povinných věnovali jiným, které mají stejnou, ne-li vyšší účinnost, ale přesto by byli sankcionováni za nevěnování se těm stanoveným podzákoným právním předpisem? Už jen vzhledem k tomu, že tato povinnost by vyžadovala ze strany jejich adresátů podstatně více aktivity a času, než povinnost očkování, si lze jen těžko představit, že by byla takováto právní úprava shledána souladnou s výhradou zákona. Pravděpodobně by byly požadovány zevrubné studie a analýzy, které by bezpečně prokazovaly absolutní nezbytnost stanovených sportovních aktivit.

U očkování, které však nijak zvlášť aktivní přístup povinných nevyžaduje<sup>169</sup>, však může touha po kvalitní argumentační základně, svědčící ve prospěch každé jednotlivé očkovací povinnosti, uvadat. Svou roli zde bezpochyby hraje i apriorní strach z jakékoliv nemoci a z něj vyplývající tendence preventivního podchycení všech možných eventualit. Tyto tendence jsou samozřejmě správné a žádoucí, avšak nebylo by v tom případě nejlogičtějším řešením stanovit povinnost očkování proti všem nemocem, proti kterým je možné se nechat očkovat? Nebylo by tím pak dosaženo kýženého cíle, kdy by se lidská společnost stala vysoce imunní vůči značnému množství známých zdravotních hrozeb? Z jakého důvodu se očkovací povinnost omezuje pouze na devět onemocnění specifikovaných v předmětné vyhlášce? Všechny tyto a mnohé další otázky by dle mého názoru měly být v souladu s výhradou zákona zevrubně prozkoumány a zodpovězeny.

V době, kdy je důvěra v demokratické státní zřízení těžce zkoušena a klesá<sup>170</sup>, je nezbytné, aby stát dbal o posílení své důvěryhodnosti a transparentnosti.

Z výše uvedených důvodů se mi v rámci demokratického právního státu jeví jako nanejvýš vhodné podrobit každou jednotlivou nemoc, proti které bude stanovena povinnost se očkovat, parlamentní debatě.

Ústavní soud ve svém nálezu odkazuje i na komentář E. Wagnerové týkající se výhrady zákona. Ta v něm uvádí tři požadavky z hlediska výhrady zákona stanovené – zákonem musí být

---

<sup>169</sup> A v ideálním případě jedinec za čas ani neví, proti čemu že to vlastně byl očkován.

<sup>170</sup> Tento závěr vyplývá z analýzy příčin nedůvěry v demokracii, kterou pro Síť k ochraně demokracie zpracovala společnost PAQ - Prokop Analysis and Quantitative Research, s.r.o. Informace získána dne 16. 4. 2021 z dílu podcastu Dobrá správa od Rekonstrukce státu s názvem *Proč klesá důvěra v demokracii?* Dostupné z: [https://www.rekonstrukcestatu.cz/podcast-dobra-sprava?fbclid=IwAR2z\\_eGU8rStDjJ0kNoEIfEJKbgxXZiN3R-rY8nam5aU6NKfICu\\_w10js4Y](https://www.rekonstrukcestatu.cz/podcast-dobra-sprava?fbclid=IwAR2z_eGU8rStDjJ0kNoEIfEJKbgxXZiN3R-rY8nam5aU6NKfICu_w10js4Y)

upraveny podstatné otázky, ten musí obsahovat minimálně skutkovou podstatu a následek a čím důležitější upravovaná materie je, tím podrobnější musí úprava být.<sup>171</sup>

Je to právě poslední uvedený požadavek, který pokládám v této souvislosti za stěžejní. Čím je zásah do základních práv a svobod ze strany státu intenzivnější, tím více je třeba tento zásah specifikovat již na zákonné úrovni. Jak poukazuje K. Šimáčková v bodu 7 svého odlišného stanoviska k předmětnému nálezu, zákon nejen že nespecifikuje, proti kterým onemocněním je povinné se očkovat, ale dokonce ani nestanovuje kritéria, kterými je ministerstvo povinno se při stanovení rozsahu očkovací povinnosti řídit.

Takto stanovená povinnost se tak dle názoru stěžovatelů jeví jako neakceptovatelná právě pro nedostatek objektivního podkladu ve formě nezávislé a komplexní analýzy, která by zmapovala medicínskou nezbytnost a nežádoucí důsledky očkovacího opatření.

Z jejich strany bylo rovněž odkázáno na náleží<sup>172</sup>, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že existuje určitá bariéra věcí vyhrazených k regulaci pouze zákonům, která jednotlivce chrání před excesy moci výkonné. Situaci, kdy ministerstvo zdravotnictví upravuje institut povinného očkování podzákoným předpisem, považují stěžovatelé z důvodů netransparentnosti a nepřiměřenosti jeho rozsahu právě za takovýto exces, kterému nebylo zabráněno ani přes uvedenou výhradu zákona.

Dosavadní přístup Ústavního soudu k výhradě zákona je poměrně dobře patrný zejména ze tří nálezů<sup>173</sup>, ve kterých bylo rozhodnuto o porušení výhrady zákona i v situacích, ve kterých byly základní práva a svobody zasaženy v podstatně menší míře, než v případě očkovací povinnosti. Závěry vyplývající z předmětného nálezu se tak mohou jevit jako paradoxní ve srovnání se závěry, ke kterým Ústavní soud došel kupříkladu v nálezu týkajícím se zrušení tzv. lázeňské vyhlášky.<sup>174</sup>

V tomto Ústavní soud dovedil, že časový rozsah poskytování bezplatné lázeňské péče, hrazené na základě zdravotního pojištění, musí být upraven na úrovni zákona, a nikoliv pouhé ministerské vyhlášky.

---

<sup>171</sup> WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 25.

<sup>172</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=PI-45-2000>

<sup>173</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013. Dostupný z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-13-12\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-13-12_1)

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013. Dostupný z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-13-12\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-13-12_1)

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014. Dostupný z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-43-13\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-43-13_1)

(tento výčet inspirován bodem 9. odlišného stanoviska K. Šimáčkové)

<sup>174</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-43-13\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-43-13_1)

V případě zkoumaného nálezu tedy zjevně nebylo postupováno v souladu s logickým interpretačním argumentem *a minori ad maius*, kdy o poznání citelnější zásah do základních práv<sup>175</sup> postačí vymežit ministerskou vyhláškou, aniž by byla zákonem jakkoliv vymezena onemocnění, která budou očkovací povinnosti podléhat či další podmínky očkovací povinnosti.

V bodu 9 svého odlišného stanoviska K. Šimáčková vyjadřuje názor, že byť se Ústavní soud samozřejmě může odchýlit od své dosavadní judikatury, v předmětném nálezu tak činí bez jejího vypořádání či vysvětlení, v čem se daný případ odlišuje.

Obecná premisa, že očkování představuje zásadní společenský přínos v podobě zvýšení zdravotních standardů napříč společnostmi, zde nemá v žádném případě být rozporována.

K. Šimáčková však k tomu v bodu 1 svého odlišného stanoviska uvádí, že ve většině západoevropských zemích, které lze z hlediska ochrany základních práv a svobod považovat za vyspělé, není stanovena zákonná očkovací povinnost, neboť je z velké míry proočkovanost populace zajištěna na jedné straně kvalitní komunikací výhod očkování lékaři rodičům, na straně druhé pak absencí zákonného biče nad rodiči, díky které nevzniká protitlak často ústící až v extrémní názorové proudy.

Na základě výše uvedeného by se tedy dalo shrnout, že ideální nastavení z hlediska demokratického právního státu spatřuji právě v zásadním důrazu na společenskou diskuzi a demokratickou legitimitu takto výrazného zásahu do základních práv.

V souvislosti s výše popsanou kauzou „Povinné očkování“ považuji za vhodné se zde krátce zabývat i rozsudkem velkého senátu ESLP ve věci Vavříčka a ostatní proti České republice ze dne 8. 4. 2021.<sup>176</sup>

ESLP se ve svém rozsudku primárně zabýval jinými otázkami, než je souladnost právní úpravy očkování s výhradou zákona stanovenou ústavním pořádkem. Souborně zde posuzoval podání celkem šesti žadatelů, přičemž jejich stížnosti zahrnovaly jak tvrzenou neústavnost právní úpravy očkovací povinnosti, tak odmítnutí přijmout neočkované osoby do mateřských škol či nesouhlas s pokutami udělenými za odmítnutí očkovací povinnosti. ESLP se tedy z velké části (koneckonců stejně jako nálezu Ústavního soudu) věnuje spíše očkovací povinnosti v její obecné rovině.

---

<sup>175</sup> Tedy zásah do tělesné integrity člověka.

<sup>176</sup> Case of Vavříčka and Others v. the Czech Republic – 47621/13, 3867/14, 73094/14 et al. Grand Chamber judgment from 8. 4. 2021.

Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-209039%22%5D%7D>

Námítky žadatelů v základní rovině odmítá argumentem, že přestože je možné v případě nesplnění zákonné očkovací povinnosti uložit správní pokutu, není možné aplikovat očkovací vakcínu proti vůli dotčené osoby.<sup>177</sup> Touto skutečností je tedy značně redukováno nebezpečí zásahu do práva na nedotknutelnost osoby, se kterým žadatelé často pracují. Dále zmiňuje možnost dovolání se tzv. sekulární výhrady svědomí, na kterou Ústavní soud již v minulosti rovněž odkázal<sup>178</sup>, dle které lze v konkrétním případě s přihlédnutím k jeho specifikům učinit výjimku (v tomto případě z očkovací povinnosti) s ohledem na základní právo svobodně projevit své náboženství či víru.

V souvislosti s dalšími omezeními, které pro osobu nepodrobivší se očkovací povinnosti vyplývají z právních předpisů<sup>179</sup>, ESLP konstatoval, že jsou vzhledem k jejich ochranné a nikoliv represivní povaze přijatelné a souladné s článkem 8 bod 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).<sup>180</sup>

K otázce nedodržení výhrady zákona ESLP uvádí, že Úmluva pracuje s pojmy „právo“ či „stanoveno právem“ v materiálním a nikoliv formálním smyslu. Vzhledem k tomu tedy neshledává problém ve vymezení naprosto zásadní části úpravy očkovací povinnosti ve vyhlášce ministerstva zdravotnictví, neboť dle Úmluvy postačí, pokud bude příslušná problematika upravena jakýmkoliv druhem práva, tedy i podzákonými právními předpisy. Navíc dodává, že tento přístup byl již dříve posvěcen jak rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, tak Ústavního soudu.<sup>181</sup>

O něco dále je pak zopakována teze Ústavního soudu, že dosavadní přístup poskytuje prostor pro flexibilní zohlednění aktuální epidemiologické situace a zapracování nejnovějších poznatků lékařské vědy.<sup>182</sup> Adekvátní reakci k tomuto vyjádření dle mého názoru předkládá K. Šimáčková v bodu 14 výše zmiňovaného odlišného stanoviska: *„Jsem přesvědčena, že kvalitní zákonná úprava, která po náležité parlamentní debatě vytvoří pravidla, za jakých okolností, proti jakému typu nemocí a v jakém rozsahu je možno dočasně stanovit očkovací povinnost podzákonným předpisem by měla úplně jinou kvalitu zásahu do základních práv než stávající bílkošek udělený napadeným zákonem ministru zdravotnictví či několika očím veřejnosti skrytým*

---

<sup>177</sup> Tamtéž, bod 293.

<sup>178</sup> Například nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 449/06 ze dne 3. 2. 2011 či sp. zn. I. ÚS 1253/14 ze dne 22. 12. 2015. Dostupné na:

[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=3-449-06\\_2](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=3-449-06_2)

[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-1253-14\\_3](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-1253-14_3)

<sup>179</sup> Kupříkladu nepřijetí dítěte do mateřské školy dle § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>180</sup> Case of Vavříčka and Others v. the Czech Republic, bod 294.

<sup>181</sup> Tamtéž, body 269. a 270.

<sup>182</sup> Tamtéž, bod 296.

*expertům vytvářet plnou očkovací politiku našeho státu bez jakékoli demokratické a soudní kontroly. Jinak řečeno, nic nebrání zákonodárci, aby přijal takovou zákonnou úpravu, která stanoví pro standardní stav očkovací povinnost přímo v zákoně a pro mimořádné stavy umožní krátkodobě, v zákonných mezích, stanovit očkovací povinnost podzákonným předpisem. To, že tak zákonodárce neučinil, však neobstojí jako důvod pro stanovení všech důležitých aspektů očkovací povinnosti v podzákonných předpisech za všech okolností.“*

V otázkách transparentnosti pak ESLP odkazuje na činnost a dokumenty předkládané Národní imunizační komisi.<sup>183</sup> Námitky stěžovatelů o střetu zájmů členů této instituce ESLP pro jejich nedostatečnou podloženost pomíjí.

V této souvislosti si dovoluji upozornit na vyjádření protikorupční organizace Transparency International, z jejíhož průzkumu<sup>184</sup> vyplývá, že „*fungování Národní imunizační komise (NIKO) je neprůhledné a jejími členy jsou dlouhodobě osoby s vazbami na farmaceutické firmy.*“<sup>185</sup> Transparency International zde uvádí, že navzdory tomu, jak klíčovou roli hraje tento orgán a jeho složky v přípravě vakcinační politiky České republiky (a řešení současné pandemické krize), nejsou informace o jeho složení a fungování veřejně dostupné. Kromě toho již zmíněné vazby některých úředníků a členů komisí na farmaceutický sektor umožňují nekalé jednání a zvyšují riziko osobního obohacení na úkor veřejného zájmu. Tyto obavy v neposlední řadě posiluje skutečnost, že drtivá většina činnosti Národní imunizační komise a jejích orgánů je realizována prostřednictvím soukromých emailových konverzací.

Stejně jako u předmětného nálezu Ústavního soudu bylo k rozsudku ESLP předloženo jedno odlišné stanovisko. Soudce K. Wojtyczek v něm zaujímá postoj v mnoha ohledech podobný postoji K. Šimáčkové. Vláda ČR dle jeho názoru nepředložila žádné dokumenty, které by zdůvodňovaly nezbytnost povinného očkování, či vysvětlovaly nezbytnost očkování proti každé z devíti nemocí individuálně. Kriticky hodnotí i nevypořádání argumentů stěžovatelů o nelimitované diskreci ministerstva zdravotnictví v otázkách rozsahu očkovací povinnosti. ESLP tak v podstatě ignoroval celou řadu námitek a argumentů stěžovatelů a nezabýval se ani méně restriktivními alternativami povinného očkovacího systému.<sup>186</sup>

S trefným shrnutím předmětného rozsudku přichází expertka na lidská práva ve zdravotnictví Adéla Hořejší: „*Evropský soud pro lidská práva se konzistentně hlásí k východisku,*

---

<sup>183</sup> Tamtéž, bod 298.

<sup>184</sup> V rámci kterého si vyžádala i informace přímo od ministerstva zdravotnictví.

<sup>185</sup> Článek *Národní imunizační komise: netransparentní prvek v přípravě očkovací strategie*. Transparency International (online). Publikováno dne 12. 2. 2021 (cit. dne 16. 4. 2021). Dostupné z:

<https://www.transparency.cz/narodni-imunizacni-komise-netransparentni-prvek-v-priprave-ockovaci-strategie/>

<sup>186</sup> Viz odlišné stanovisko K. Wojtyczeka k Case of Vavříčka and Others v. the Czech Republic, body 5., 9., 10. a násl.

*že právo jednotlivce rozhodovat o svém těle je samotným jádrem lidských práv a požívá nejvyšší ochrany. Z mého pohledu se tímto rozhodnutím odchýlil nebezpečným směrem zejména tím, že rezignoval na kritické zkoumání národní úpravy a její odůvodněnosti a přiměřenosti a akceptoval obecné tvrzení státu, že chrání společnost, aniž by to bylo podloženo odbornými analýzami...soud nám vysílá zprávu, že stát je takový náš tatínek, který ví nejlépe, co potřebujeme, poslušnost je oceňována, autonomie sankcionována, pro naše vlastní dobro. Paternalistické pojetí státu však neodpovídá deklarovanému standardu lidských práv.“<sup>187</sup>*

### **3.5. Ideál demokratického právního státu**

Z dosavadního výkladu je zřejmé, že neexistuje všeobecně přijímaná jednoznačná definice demokratického právního státu. Pokud tedy jde o pojem, na který se relevantní názory odlišují, jak může být vymezena jeho ideální podoba? Je zřejmé, že vymezení ideálu zkoumaného pojmu se bude odvíjet od subjektivních přesvědčení každého, kdo se o něco takového pokusí. Zásadní roli zde tak může hrát například již zmiňovaná otázka, zda je záhodno při vymezení zkoumaného pojmu klást důraz spíše na jeho demokratickou či právní složku. Význam zde patrně bude mít i rozsah pojetí zkoumaného pojmu, tedy zda jeho rámec vymezujeme spíše úžeji či šířeji.

Předně je však nutné zdůraznit, že pojetí zkoumaného pojmu se různí. Každý stát, který lze tímto pojmem označit, má zcela unikátní právní řád, ekonomickou situaci, kulturu, historii atd. Zjevně tedy nelze vymezit určitou šablonu ideálního demokratického právního státu, kterou následně pouze přiložíme na libovolný stát s tím, že to takto bude fungovat. A byť tedy lze vymezit určité prvky, které by měly být pro demokratický právní stát nepostradatelné, jejich naplnění v každém státě může být diametrálně odlišné. Paradoxně se tak může stát, že zatímco obyvatelstvo jednoho státu má za to, že jeho právní řád adekvátním způsobem naplňuje kupříkladu princip právní jistoty, z pohledu obyvatelstva státu sousedního tento právní řád princip právní jistoty zásadně nenaplňuje.

I z těchto důvodů se v následujících kapitolách budu věnovat celé problematice v obecnější rovině.

---

<sup>187</sup> Viz článek *Štrasburský soud „posvětil“ systém povinného očkování. Jeden soudce se proti verdiktu ohradil*. Liga lidských práv (online). Publikováno dne 8. 4. 2021 (cit. dne 16. 4. 2021). Dostupné z: [https://llp.cz/blog/strasbursky-soud-posvetil-system-povinneho-ockovani-jeden-soudce-se-proti-verdiktu-ohradil/?fbclid=IwAR0ySkYX8vI-gVWc1JyUfUuIzmog\\_zfgCNjJVVeUbKmMp50Eg0-X6wnIGsA](https://llp.cz/blog/strasbursky-soud-posvetil-system-povinneho-ockovani-jeden-soudce-se-proti-verdiktu-ohradil/?fbclid=IwAR0ySkYX8vI-gVWc1JyUfUuIzmog_zfgCNjJVVeUbKmMp50Eg0-X6wnIGsA)

### 3.5.1. Morální kapitál aneb lid je základ státu

G. Jellinek definuje stát prostřednictvím tří prvků, kterými jsou státní území, obyvatelstvo a státní moc.<sup>188</sup> Státní území je zpravidla vymezeno státními hranicemi, v rámci kterých je uplatňován monopol státní moci nad obyvatelstvem daného státu. Otázkám státní moci se věnuji průběžně v rámci celé práce, otázky státního území zde pominu a zaměřím se na obyvatelstvo, či spíše na lidské společenství ve státě.

Normativní řád společnosti je tvořen souhrnem určitých společenských norem, přičemž mezi ty nejvýznamnější z nich řadíme normy právní a normy morální. Tyto normy ve svém souhrnu vytvářejí dva autonomní normativní systémy, které působí vedle sebe a částečně upravují totožné oblasti společenského chování. S pomocí teleologického výkladu lze dojít k závěru, že autoři pojmu demokratický právní stát si byli této stěžejní normativní dvojice vědomi a pokusili se ji prolnout. Právní složka zkoumaného pojmu je tvořena normami právními, které by měly představovat jednotný a koherentní systém stanovený a vynucovaný státem.<sup>189</sup> Demokratická složka je pak tvořena něčím, co souhrnně označujeme pojmem *vůle lidu*.

Je však třeba se ptát, z čeho tento základ demokratických států vyvěrá? Vůli projevují jednotlivci, kteří jsou v průběhu svých životů formováni širokou škálou vlivů. Když pak jednatelce dovrší věku, ve kterém mu vzniká jeho aktivní volební právo, odebere se k volební urně (v ideálním případě) a projeví svoji vůli. Tato je založena na jeho vnitřním přesvědčení a životním postoji, přičemž oba tyto jevy vyplývají z jím internalizovaných norem morálních.

Morálka je pak souhrnem morálních norem přijímaných konkrétním společenstvím, které regulují vztahy mezi jednotlivci, jednotlivci a skupinou a mezi skupinami navzájem.<sup>190</sup> Pro účel této části tedy rovinu norem morálních podřadím právě pod demokratickou složku zkoumaného pojmu. Vždyť od společenské morálky se přímo odvíjí i vůle lidu jakožto suveréna.

A pokud morálku pojmem jako věc ryze praktickou a navenek se projevující, její teoretický protějšek nalezneme v pojmu etiky. Etika je především vědou o morálním jednání, která analyzuje povahu a obsah morálního jednání a morálních soudů.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, str. 51.

<sup>189</sup> ŽÁK KRZYŽÁNKOVÁ, K.; KÜHN, Z.; BERAN, K.; MARŠÁLEK, P.; WINTR, J.; ONDŘEJEK, P.; TRZYNA, J. (eds.): *Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, str. 40 – 41.

<sup>190</sup> LINHART, J. a kol.: *Velký sociologický slovník. I. díl*. Praha: Karolinum, 1996, str. 648.

<sup>191</sup> DROZENOVA, W.: *Etika vědy v České republice: od historických kořenů k současné bioetice*. Praha: Filosofia, 2010, str. 11.

Spojení norem morálních a právních není ničím objevným. Již Aristoteles a Platón v souvislosti s ideálním státním zřízením hovořili o tzv. ctnostech.<sup>192</sup> Pouze ctnostní jedinci jsou dle jejich názoru těmi pravými kandidáty na výkon státní moci, přičemž požadavek ctnostného života se však vztahuje na každého, kdo jej je schopen naplnit. Dle Aristotela je navíc nepravděpodobné, že by se lidé stali dobrými, pokud sama vláda a právní normy nebudou k dosažení lidského dobra směřovat.<sup>193</sup> Pokusím se tedy v tuto chvíli nahlédnout ideál demokratického právního státu optikou morálky, etiky a ctnosti.

J. J. Rousseau říká: „*Kdyby byl národ bohů, vládl by si demokraticky. Vláda tak dokonalá se nehodí pro lidi.*“<sup>194</sup> V této větě se dle mého názoru skrývá pravdivé poselství.

Je však třeba ji interpretovat ne jako pouhé konstatování, nýbrž jako instrukci, výzvu či implicitní vymezení kýženeho ideálu.

Pokud tedy odmyslím lehce úsměvnou rovinu, ve které bychom se snažili vytvořit společenství bohů, lze přistoupit k následujícímu výkladu – pokud demokratická forma vlády klade na své občany takové kvalitativní nároky, že by její ideální fungování v praxi zajistilo pouze jejich zbožštění, vyplývá z tohoto jejího charakteru pozitivní závazek států k vyvinutí maximálního možného úsilí, aby se jejich občané trvale tomuto božství či božským ideálům přibližovali.

Co je však myšleno božstvím či božskými ideály? Pojem božství často působí transcendentálním a nadpřirozeným dojmem, vztáhneme-li jej však do reálií každodenního života, vyplynou na povrch zcela prozaické kvality. Dle mého názoru tak lze v tomto kontextu pojem božství nahradit pojmy jako moralita, odpovědnost, pracovitost, informovanost, dobrá víra atd.

Můžeme tedy zobecnit, že ideálním demokratickým právním státem může být jedině stát, jehož příslušníci žijí, nebo se přinejmenším pokoušejí žít ctnostný život tím nejčistším možným způsobem. Tento pohled sice není pohledem ryze právním, z hlediska ideálu je však dle mého názoru pohledem klíčovým. Ani ten nejkvalitnější právní řád nezajistí pokojnou společenskou situaci, pokud členové společnosti nebudou vnitřně motivováni žít s ním v souladu. Ani nejtransparentnější a hladce proběhnuvší demokratické volby nezajistí vhodnou politickou garnituru, pokud budou prostřednictvím vůle občanů do politických postů dosazeni lidé nectnostní.

---

<sup>192</sup> Platón hovoří zejména o moudrosti státních vůdců – filosofů, viz PLATÓN.: *Ústava*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Svoboda – Libertas, 1993, str. 187.

<sup>193</sup> MULGAN, R. G. a ARISTOTELÉS. *Aristotelova politická teorie: úvod do studia politických teorií*. Praha: Oikoymenh, 1998, str. 9 – 14.

<sup>194</sup> ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002, str. 79.



Tuto myšlenkovou rovinu si dovolím vztáhnout k materiálnímu pojetí právního státu a rozšířím ji do materiálního pojetí demokratického právního státu. Vždyť samotné základy přesunu od striktně formálního k materiálnímu pojetí stojí na bolestivých historických zkušenostech, ze kterých jasně vyplynulo, že není možné oddělit legalitu od určitých hodnot. Od ctností. Od morálky. A čím jiným je striktně formální přístup k (demokratickému) právnímu státu, když ne snahou o laboratorní separaci neseparovatelného? Pokud platí, že právo je multidimenzionální fenomén<sup>195</sup>, musí nevyhnutelně platit totéž (a to v daleko větší míře) i o demokratickém právním státu, jehož je právo nedílnou součástí.

Výše zmíněné judikáty či doktrinální přístupy často hovoří v souvislosti se zkoumaným pojmem o hodnotách, jako je spravedlnost, rovnost či svoboda. Všechny, nebo naprostou většinu těchto hodnot, se pak státy snaží prostřednictvím své právní úpravy maximalizovat a podporovat.

Z uvedených důvodů si tedy nyní do rámce materiálního pojetí zkoumaného pojmu zařadit<sup>196</sup> probírané hodnoty ctnosti, morálky či etiky. A stejně tak jako u dříve uvedených materiálních hodnot by v ideálním demokratickém právním státu měly být tyto hodnoty nejen proklamovány, ale aktivně naplňovány ze strany státu i občanů.

Český spisovatel a filosof J. Konfršt hovoří o neschopnosti dnešní společnosti zahrnout do řeči zákona i morálku, což mimo jiné souvisí s redukováním vnímáním života výhradně optikou ekonomického růstu. Uvádí příklad reklamy na cigarety, na níž jsou nad popiskem slibujícím hluboký prožitek zachyceni dva usměvaví mladí lidé. Hned pod obrázkem je však výrazný nápis: „Pozor, kouření zabíjí“.<sup>197</sup> Tento výjev a jemu podobné se staly součástí každodenní reality a už jen málokoho vyvedou z míry.

Přesto lze jen s obtížemi označit tuto reklamní kampaň, která závažná degenerativní až fatální onemocnění dýchacího ústrojí (postihující navíc nejen samotné kuřáky) s vážnou tváří popisuje jako hluboký prožitek, označit za souladnou s morálními hledisky.<sup>198</sup>

Je zjevné, na jakou stranu se v tomto případě vychýlily miský vah, kdy na jedné z nich leží lidské zdraví a na druhé zájmy lobbistických skupin. Má tedy stát skutečně zájem o ochranu veřejného zdraví a zdraví jednotlivců, jak se to může jevit kupříkladu i z výše popsaného nálezu Ústavního soudu týkajícího se povinného očkování? Zde už nelze argumentovat ani ekonomickým hlediskem, neboť bylo v minulosti již nesčetněkrát dokázáno, že náklady, které stát každoročně

---

<sup>195</sup> GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, str. 21.

<sup>196</sup> Pověštinou výslovně nezařazené, byť možná implicitně obsažené.

<sup>197</sup> KONFRŠT, J.: *Úvahy o životě II – povídání s Janem*. Příbram: Euroservice 1999, 2010, str. 124 – 126.

<sup>198</sup> Zdůrazňuji, že v této souvislosti hovořím skutečně pouze o rovině morálky. Právo svobodně zvolit způsob svého života zde není rozporováno, jde však o jinou otázku.

vynaloží v souvislosti s kouřením, převyšují výnosy, které do státní pokladny v souvislosti s kouřením připutují.<sup>199</sup>

Zákon zakazující kouření v restauračních zařízeních je účinný necelé čtyři roky. Je toto opatření ve spojení s obligatorními výstražnými nápisy a obrázky na tabákových výrobcích a spotřebními daněmi maximem, co může stát pro ochranu zdraví svých občanů v tomto směru učinit? Dostává v tomto směru morálním maximám?<sup>200</sup>

Je zřejmé, že stát není první instancí mající na starost podporu a rozvoj morálky či etického cítění u nejmladších členů naší společnosti. Tuto úlohu primárně naplňují nejbližší sociální skupiny jako je nukleární rodina, širší rodinný okruh či přátelé. Stát však zprostředkovává naprosté většině svých obyvatel jeden z nejdůležitějších aspektů jejich života – vzdělání. Ať už se jedná o základní, středoškolské či vysokoškolské vzdělání, lidská společnost již dávno dospěla k poznání, že čím moudřejší jsou její členové, tím větší je šance daného společenství na úspěch. Záměrně zde však hovořím o moudrosti a nikoliv o chytrosti či vzdělanosti, neboť jsou tyto pojmy dle mého názoru obsahově rozdílné.

Člověka moudrého bych tak mohl přirovnat k pohádkové postavě Honzy, který přes časté pochybnosti a nedůvěru svého okolí vždy jedná v souladu se svým svědomím a morálními hledisky, díky čemuž nakonec porazí draka a zachrání celé království.

Chytrých či vzdělaných lidí máme kolem sebe značné množství. Ideální vzorek populace v tomto směru představují politici, a především pak členové Parlamentu. Je mezi nimi značné množství občanů vzdělaných a inteligentních (troufnu si říct, že je jich většina). Přesto, aniž by bylo mým záměrem je všechny „házet do jednoho pytle“, ve společnosti panuje obecně vžitý názor, že politici jsou lidé amorální. Tento (dle mého názoru nesprávný) přístup však v demokratickém právním státu jaksi nedává smysl. Za předpokladu, že tedy většina společnosti skutečně nemá zájem mít jako své reprezentanty amorální občany, jak je možné, že si takové občany (dle svého názoru) zvolí? Dojde snad při každé volbě k výběru těch nejmorálnějších občanů a ti jsou až následně zkaženi politickým prostředím?

Tyto otázky si patrně již každý musí zodpovědět sám, za sebe si však dovolím říci, že v dnešní společenské situaci je kladen důraz spíše na chytrost, či přímo vychytralost, než na

---

<sup>199</sup> Srovnej například HABROVÁ, D.; HRUBÁ, D.: *Ekonomika kuřáctví v České republice* (online). Hygiena č.4, 2007, str. 110 – 114. (cit. dne 22. 4. 2021). Dostupné z: <https://hygiena.szu.cz/pdfs/hyg/2007/04/05.pdf>  
Pro srovnání je zajímavý i letošní průzkum společnosti Statista Inc., dle kterého náklady vynaložené v USA v souvislosti s kouřením přesahují s ním spojené výnosy více než šestkrát. (online, cit. dne 22. 4. 2021). Dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/615592/tobacco-revenues-and-prevention-spending-in-us-fiscal-year/>

<sup>200</sup> A takovéto otázky lze klást v celé řadě jiných situací, ve kterých se může přístup státu jevit minimálně jako morálně pochybný.

moudrost a morálku. Za ideální bych však považoval situaci, kdy by se podařilo vytvořit nový a všeobecně přijímaný ideál, kterému by se do určité míry dostávalo ekvivalentního vnitřního napětí, jako je tomu u zkoumaného pojmu – chytrý moudrý člověk.

Z výše uvedeného dovozují povinnost každého demokratického právního státu zasadit se to, aby vedl své občany k morálnímu životu. Činit by tak měl především ve dvou oblastech.

Tou první je státní vzdělávací systém. Dle mého názoru dochází v tomto směru ke zlepšení, neboť dokumenty jako Strategie vzdělávací politiky do roku 2030+<sup>201</sup> a Rámcové vzdělávací programy<sup>202</sup> již s tématem etické či morální výchovy pracují více, než jak tomu bylo v minulosti.

Pokud totiž tuto úpravu srovnáme s úpravou účinnou v době mého studia na základní škole, zjistíme, že Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání z roku 2005<sup>203</sup> (který byl účinný v době mého studia na druhém stupni základní školy) o etické či morální výchově příliš nepojednává. Jeho část C bod 5 vymezuje vzdělávací oblasti, mezi kterými lze z nastoleného úhlu pohledu vyzdvihnout bod 5.4 – Člověk a jeho svět. V rámci této kategorie pak především tematický okruh Lidé kolem nás klade důraz na určité morální a etické dovednosti.<sup>204</sup>

V části C bod 6 jsou rozebrána průřezová témata, která mají umožnit propojení vzdělávacích obsahů jednotlivých oborů. Zde se jako relevantní jeví zejména průřezová témata Osobnostní a sociální výchovy ve spojení s tématem Výchovy demokratického občana.

U prvního zmíněného tématu je za učivo jako takové označen samotný žák, žakovská skupina a běžné situace každodenního života. Toto považuji za skutečně klíčové a lze konstatovat, že v této formální rovině je z etického či morálního hlediska výchozí rámec nastaven alespoň částečně správně. Jako problematické se však může jevit, že byť jsou dle předmětného Rámcového vzdělávacího programu školy povinny zařadit průřezová témata do vzdělávání, není nezbytné je však zařadit do každého studijního ročníku.<sup>205</sup>

Při aktualizaci rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání v roce 2007<sup>206</sup> nedošlo v předmětných oblastech k žádným změnám. Stejně jako ve verzi z roku 2005 je v tématu

---

<sup>201</sup> Dokument *Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+* (online). Praha: MŠMT, 2020 (cit. dne 19. 5. 2021). Str. 32 – 33. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/file/54104/>

<sup>202</sup> Kupříkladu *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2021 (cit. dne 19. 5. 2021). Str. 113 – 117, 124 a násl. Dostupné z: <http://www.nuv.cz/file/4983/>

<sup>203</sup> *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2005 (cit. dne 25. 4. 2021). Dostupné z: <http://www.nuv.cz/file/493/>

<sup>204</sup> Tamtéž, str. 39 – 40.

<sup>205</sup> Tamtéž, str. 90 – 95.

<sup>206</sup> *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2007 (cit. dne 25. 4. 2021). Dostupné z: <http://www.nuv.cz/file/190>

osobnostního rozvoje kladen důraz na rozvoj poznávacích schopností, sebepoznání a sebepojetí, seberegulace, sebeorganizace a psychohygieny.<sup>207</sup>

Z výše uvedeného lze dovodit, že výuka zaměřená na určité etické či morální aspekty lidského života byla minimálně tématem vzatým v potaz. K jejímu většímu zohlednění došlo rámci aktualizace Rámcového vzdělávacího programu ze dne 1. 9. 2010.<sup>208</sup> V části C bodu 5 byla nově zařazena mezi doplňující vzdělávací obory i etická výchova<sup>209</sup>, což lze považovat za krok správným směrem.

Přes výše uvedenou úpravu jsem však na základě své subjektivní zkušenosti s etickou či morální výchovou v rámci vzdělávacího systému České republiky nucen konstatovat, že této oblasti jednoznačně nebylo učiněno zadost. Na mnou absolvované základní škole podobně zaměřené předměty neexistovaly, nejvíce se k nim přibližoval předmět občanská výchova. Tento však byl zaměřen na čistě formální znalosti státoprávních otázek a otázky morální či etické zde nebyly probírány.

Na gymnáziu jsem pak měl jako jeden ze studentů možnost navštěvovat povinně volitelné předměty, z nichž jedním byla i psychologie. Stejně tak jako v případě obecně povinného předmětu základy společenských věd však i tento volitelný předmět zůstával povětšinou v rovině seznamování se s různými psychologickými a filosofickými teoriemi.

Zpětně mohu říci, že jsem po celou dobu svého studia pociťoval zásadní nedostatek psychologické a filosofické práce v praktické oblasti.

Byť je tedy možné pozitivně hodnotit vývoj Rámcového vzdělávacího programu<sup>210</sup>, jehož aktuální verze opět pracuje s probíranými tématy o něco více, docházím k závěru, že rozhodující jsou v této otázce individuální školní vzdělávací programy a přístupy jednotlivých pedagogů. Do budoucna by tedy bylo vhodné zvážit, zda etickou výchovu nezařadit i v rámci rámcových vzdělávacích programů mezi priority, kterým se v rámci školních vzdělávacích programů nelze vyhnout.

---

<sup>207</sup> Tamtéž, str. 92.

<sup>208</sup> *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2010 (cit. dne 25. 4. 2021). Dostupné na: <http://www.nuv.cz/file/133>

<sup>209</sup> Tamtéž, str. 90 – 93.

<sup>210</sup> *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2021 (cit. dne 19. 5. 2021). Str. 113-117, 124 a násl. Dostupný na: <http://www.nuv.cz/file/4983/>

Druhou, snad i zásadnější oblastí, ve které by měl stát působit na morální vyspělost svých občanů, je pak implicitní vzor chování, který občané vnímají a přejímají od osob v čele státu. Je nezbytné, aby lidé realizující státní moc v praxi začali více dbát na hlediska morální. V dnešní ekonomicky a tržně orientované společnosti to může být obtížnou výzvou, přičemž klíčovými aspekty jsou v tomto směru rovnováha a vyvažování zájmů ekonomických, osobních a morálních.

Zjednodušeně řečeno se domnívám, že pokud občané budou u své politické reprezentace pozorovat převážně morálně podložené kroky a rozhodnutí, budou mít větší motivaci se sami rozhodovat morálně.<sup>211</sup> Pokud u ní však vnímají spíše obratnost při uhýbání před zákonem a schopnost ospravedlnit neospravedlnitelné, ztratí zájem svými dílčími kroky a rozhodnutími přispívat k obecnému dobru, neboť se jim bude vliv jejich kroků a rozhodnutí zdát zcela zanedbatelný a nepodstatný.

### 3.5.2. Podobnost ideálu v postavě z počítačové hry

Pojem ideál svádí k vymezení čehosi dokonalého. Dokonalého po všech stránkách. Nauka ústavního práva si však již dlouhou dobu velice dobře uvědomuje, že není možné se, lidově řečeno, zavděčit všem. Lze zde užít příměru v rovině základního politického spektra. Pokud udělám vše proto, abych zajistil ničím neomezenou svobodu jednotlivců, bude to mít nevyhnutelně celou řadu nežádoucích dopadů. Silní, cílevědomí a vytrvalí jedinci převálcují slabé, nejisté a nerozhodné. V extrémním případě může být výsledným stavem anarchie.

Pokud upřednostním druhý pól politického spektra, tedy rovnost<sup>212</sup>, povede to k potlačení svobodných rozhodnutí jednotlivců se v nějaké rovině vymykat standardu.

Když zabrouzdáme do vod principů obsažených ve zkoumaném pojmu, nabízí se příklad roviny právní jistoty a efektivity práva. Při lpění na rigidním právním řádu, který je novelizován buď minimálně, nebo vůbec, se zcela vytratí možnost efektivního řešení bezprecedentních situací a reakce na vývoj společnosti. Pokud by si však například zákonodárce mohl i s ústavním pořádkem dělat co se mu zlíbí<sup>213</sup>, mohl by jistě v určitých situacích efektivně a rychle vyřešit nastalou krizi. Právní řád by se tak ale časem stal spíš kouzelným proutkem, který jeho aktuálnímu držiteli umožňuje cokoli včetně změny pravidel, dle kterých se tohoto kouzelného proutku mohou chopit jiní.

---

<sup>211</sup> Či přinejmenším budou vnímat větší rozpor mezi svým jednáním a jednáním občanů stojících v čele státu.

<sup>212</sup> V tomto zjednodušujícím pojetí hovořím o rovnosti výsledků.

<sup>213</sup> Například by jej mohl měnit bez požadavku kvalifikované většiny či by absentovala kontrola ústavnosti ze strany ústavního soudu.

Jsem přesvědčen o tom, že jak historické zkušenosti, tak subjektivní životní zkušenosti každého z nás již opakovaně prokázaly, že žádný extrém není vhodný. Není vhodné být přehnaně schematický, žít pouze podle svých interně vymezených pravidel a v důsledku se snažit „napasovat“ každou životní situaci do předem stanoveného rámce. Stejně tak se mi ale nejeví vhodné nechat se zcela unášet proudem, bez určitých jasných principů, zásad a postupů, a být v podstatě pouhým nezúčastněným pozorovatelem, kterému se život spíše jen přihodil.

Společným jmenovatelem výše popsaných úvah je rovnováha. Rovnováha mezi složkami, které shledáme za vhodné. Ve svých úvahách jsem došel k několika různým podobenstvím, kterými bych mohl přiblížit ideál demokratického právního státu. Nakonec jsem se rozhodl pro podobenství z oblasti dobrodružných počítačových her.

V hrách, o kterých hovořím, bývá zvykem, že si hráč na začátku zvolí svoji postavu. Hráč v tomto podobenství reprezentuje státní lid a tento lid si tedy pro sebe zvolí určitou formu státu – svoji postavu. Jednotlivými postavami může být například autoritářský stát, založený na svrchovanosti panovníka, stát ovládaný státním náboženstvím či právě demokratický právní stát.

Každá z postav má různé přednosti a různé nedostatky, které se zobrazují v panelech označujících kvalitu dané postavy v určité dovednosti. Každý panel je označen číselnou řadou určující počet bodů, přičemž čím vyššího počtu bodů dosahuje daná postava na panelu, tím vyšší kvality dosahuje její dovednost k panelu příslušící. Postava tedy například může mít v oblasti inteligence bodů 10, v oblasti síly bodů 8, v oblasti rychlosti bodů 5 atd. Pokud toto přeložíme pro účely tohoto podobenství, různé formy států mohou mít kupříkladu v oblasti srozumitelnosti práva bodů 10, v oblasti státního rozpočtu bodů 8, v oblasti transparentnosti voleb 5 bodů atd.

Je zde patrné, že oproti počítačovým hrám, ve kterých mají postavy zpravidla pouze několik vymezených dovedností, ve kterých se mohou v průběhu času zlepšovat, v případě států bychom mohli vypracovat nekonečný výčet jednotlivých aspektů, které lze ohodnotit na bodové škále. Zahrnout by tak bylo možné vše od míry nezaměstnanosti, přes solventnost státu až po rozvodovost. V případě demokratického právního státu mám tedy za to, že je vhodné minimálně ze začátku stanovit si užší okruh relevantních oblastí, které budou bodově hodnoceny.

Lze si tedy představit, že mezi relevantní oblasti budou zařazeny kupříkladu následující:

- kvalita dělby moci a systému brzd a protiváh
- míra demokratičnosti státu
- naplnění vnitřních principů morálky práva dle L. L. Fullera
- vymahatelnost práva

- míra transparentnosti politického rozhodování
- míra korupce
- úroveň ochrany základních práv
- míra nezávislosti soudů a soudců atd.

Základní rozdělení bodů v jednotlivých oblastech pak vyplývá z formy státu (postavy) jako takové. Postava kouzelníka má kupříkladu zpravidla od začátku vyšší inteligenci a nižší sílu či výdrž, postava válečníka to má zas obráceně. Demokratický právní stát má tak své silné i slabé stránky, které jsou s ním inherentně spjaty.

Po zvolení postavy hráč zpravidla obdrží do začátku několik bodů, které může mezi dovednostmi své postavy libovolně rozdistribuovat. Zde lze spatřovat podobenství s vymezením počátečního právního řádu vzniknuvšího státu. Lid jakožto hráč se prostřednictvím svých zvolených zástupců usnese na základních právních normách a v tomto procesu má možnost přidat pár pomyslných bodů například do oblasti rigidity ústavy či zefektivnění volebních zákonů.

Poté už hráči nic nebrání v tom začít hrát hru jako takovou. Náš hypotetický stát již tedy vznikl a zakotvil svou základní právní úpravu.

Hráč se vydává do světa plného nečekaných výzev a událostí (vybaven svými silnějšími i slabšími dovednostmi) a snaží se je překonat a získat díky tomu zkušenosti. Z určitého počtu zkušeností získává opět body, které následně může vložit do svých dovedností za účelem jejich dalšího vylepšení. Každý hráč přitom vkládá získané body do různých dovedností dle svého uvážení. I když dva kouzelníci či dva válečníci získají stejný počet bodů, každý z nich je s velkou pravděpodobností rozdistribuuje mezi své dovednosti jinak. Liší se i ve způsobu distribuování většího počtu bodů. Zatímco někteří mají tendenci většinu získaných bodů vložit do jedné, maximálně dvou vybraných dovedností, jiní se snaží zvyšovat většinu svých dovedností vyrovnaným způsobem.

Státy tedy reagují na každodenní situace a výzvy a snaží se je správně pochopit, vyhodnotit a překonat. Posléze mohou z toho získané informace a zkušenosti využít například pro novelizaci určitých norem, aby díky tomu byly v budoucnosti lépe připraveny, až se setkají s podobnými výzvami. Ani dva demokratické právní státy však nejsou totožné a proto jsou mezi jejich zvolenými přístupy k nově nabytým zkušenostem a informacím zpravidla určité rozdíly. A tak jeden může například věnovat značné úsilí právní úpravě a financování sociální politiky, druhý se zaměří na vybudování silné armády a třetí na posílení boje s korupcí.

Kromě výše popsaného zvyšování bodové úrovně jednotlivých dovedností ale může dojít i k jejímu snížení. Hráč například bude neúspěšný v jednom ze svých soubojů a v důsledku toho pozbyde několik bodů síly, vytrvalosti a životních bodů.

Jindy zase hráč čelí velké výzvě, kterou není schopen se svými aktuálními dovednostmi překonat. Pokud například bojuje s drakem, má možnost ubrat pár bodů ze své dovednosti inteligence a přesunout tyto za účelem posílení své síly. Díky této změně v dispozicích pak může zvládnout draka porazit. Po odpadnutí důvodu pro změnu svých dovednostních dispozic by se však opět měl snažit o jejich vyrovnání, aby jeho schopnost čelit příštím výzvám byla co nejuniverzálnější.

Státy tedy mohou pozbyť svých dosažených kvalit, kupříkladu z důvodu občanských nepokojů, stagnující ekonomiky a zvýšené nezaměstnanosti, či zvolení politické reprezentace, která prosadí neústavní změnu právní úpravy.

Mohou ale také v případě určité krize za účelem jejího zdárného vyřešení některé dosažené kvality záměrně oslabit či porušit, aby díky tomu byla krize lépe zažehnána. Měly by však celou dobu mít na paměti, že jde pouze o momentální nezbytnou odchylku, která by se neměla stát novým standardem. Blíže tuto problematiku rozeberu v kapitole 3.6.

A kde se v tomto podobenství nachází onen ideál?

Na první pohled by se mohlo zdát, že ideálem je hráč, jehož postava dosáhne ve všech relevantních oblastech maximálního možného počtu bodů. V případě počítačových her tomu tak s velkou pravděpodobností je, v případě demokratického právního státu je to však o něco složitější.

V realitě totiž v první řadě není stanovena cílová rovinka. Neexistuje zde kupříkladu bodová osa hodnotící srozumitelnost vnitrostátního práva, přičemž když je dosaženo jejího maxima, tato oblast se již nemůže dále zlepšovat. Vždy je zde prostor pro zlepšení a dle mého názoru není možné ideálu jako takového dosáhnout.

Ideál totiž není pojmem statickým. Primární argument, který o tomto závěru svědčí, je dle mého názoru lidská nedokonalost. Jak by mohla nedokonalá lidská mysl být schopna vymezit konečný a neměnný ideál, když se sama neustále v průběhu let vyvíjí a zdokonaluje? Z čeho usuzujeme, že bychom mohli být v tento okamžik schopni bez dalšího říci, co je tím nejlepším z možných řešení?



Dle mého názoru je proto ideál v tomto podobenství reprezentován postavou, která v průběhu času neustále zvyšuje bodové hodnocení všech svých jednotlivých dovedností co nejvyváženějším způsobem.

Jinak řečeno, k ideálu je možno pouze neustále směřovat, nikdy jej ale není možné dosáhnout. Každý závěr je totiž uskutečňován na základě momentální míry poznání. Doslova s každou vteřinou je ale míra poznání nás všech obohacována o další a další zkušenosti. Co bylo včera definitivním ideálem, dnes může být pouze hrubým ukazatelem správného směru.

Konečně celosvětové dění v letech 2020 a 2021 ukázalo, jak málo stačí k tomu, aby se roky cizelované právní řády jednotlivých demokratických právních států ukázaly jako nedostatečné.

Z výše uvedených důvodů proto ideál spatřuji v přístupu hráče, který nehledí konce hry, ale zaměřuje se vždy na nejlepší (tedy nejvyváženější) řešení výzvy, kterou momentálně podstupuje. Díky tomu je pak mnohem flexibilnější v situacích, kdy dojde na vrchol hory, kde dle jeho dosavadního přesvědčení hra končí a zjistí, že se před ním otevřely nekonečné pláně čekající na překročení.

### **3.5.3. Doplnující podobenství magnetické osy**

A co tyto závěry tedy znamenají z praktického hlediska? Dovolím si navrhnout následující pohled.

V předchozích částech mé diplomové práce jsem uvedl celou řadu přístupů, výčtů a kategorizací náležitostí demokratických právních států, které mají různý obsah i rozsah. Při jejich prostudování jsem nabyl dojmu, že spíše než snažit se najít ideální pozitivní výčet náležitostí demokratického právního státu, bylo by snazší vypracovat negativní výčet náležitostí do něj nespádajících. Pokud se totiž zaměříme primárně na to, čemu se chceme vyhnout, je tato výchozí pozice výhodnější z toho důvodu, že namísto upnutí se na námi nedokonale vymezený ideál pouze systematicky činíme řadu kroků, které vedou pryč od negativně vymezených aspektů, aniž bychom měli zcela jasno, kam tyto kroky vedou. Nehledáme tedy primárně určitý ideál, ale pouze systematicky vylučujeme další a další negativní aspekty. Tento přístup pak dle mého názoru musí nevyhnutelně vést k přiblížení se ideálu univerzálnímu či objektivnímu, neboť dochází k minimalizaci aspektů, které jsou zjevně nevhodné. A byť nelze učinit ani definitivní závěr o

nevhodnosti určitého aspektu<sup>214</sup>, zdá se, že jako společnost jsme schopni lépe chápat co je špatné, než co je dobré.

Sám sebe považuji za příznivce extrémně širokého pojetí demokratického právního státu, neboť mám za to, že by do této kategorie bylo možno zahrnout prakticky všechny dílčí složky, se kterými pracují výše uvedení autoři a výše uvedená judikatura. Dle mého názoru pojem demokratického právního státu v sobě totiž nezahrnuje pouze aspekty demokracie a vlády práva.

Již z jeho demokratické složky totiž vyplývá, že jeho nedílnou součástí tvoří vše, co tak označí vůle lidu. Pokud tedy vnitrostátní právo upravuje sociální zákonodárství, které je reálně dodržováno a naplňováno, jde o sociální stát. Pokud je dodržen princip vázanosti ústavou, jde o ústavní stát. Pokud jsou zahrnuty normy na ochranu životního prostředí a stát v tomto směru vyvíjí určitou činnost, jde o stát environmentální, pokud se stát zasazuje o kulturu, je státem kulturním atd. Vždy pak jde pouze o míru, do jaké jsou tyto (a mnohé další) složky demokratického právního státu naplňovány či do jaké míry se v té či oné oblasti stát přibližuje ideálu.

Demokratický právní stát je pro mě určitým vyjádřením snahy o dosažení rovnováhy. Nejde zde však o dosažení rovnováhy statické, nýbrž dynamické. Pro doplnění výše uvedeného podobenství užiji podobenství magnetické osy.

Představme si osu, která je z obou stran ohraničena dvěma póly, na níž je volně položen neukotvený bod I, označující námi vymezovaný ideál. Pro účely tohoto podobenství můžeme na jednu stranu této osy do pólu A umístit prvek rigidity, pevnosti a jasné struktury či řádu, přičemž na druhou stranu bychom do pólu B umístiti prvky volnosti, přizpůsobivosti, flexibility a absence řádu. Na první pohled by se mohlo zdát, že kýžený ideál bychom našli ve středu této osy, v pomyslném bodu X, jehož vzdálenost od obou pólů je stejná. Ideálem by však tento bod X mohl být pouze za splnění jedné zásadní podmínky. Z hlediska právní nauky se jedná o podmínku *clausula rebus sic stantibus* – že věci zůstanou tak, jak jsou.

V případě zcela statické reality by bylo možno přistoupit k závěru, že ideálním řešením je tzv. zlatý střed. Tento přístup však v realitě všedního života, kdy ke změnám (ať už méně či více zásadním) dochází prakticky neustále, nemůže obstát. To, co bylo ideálním řešením včera, nemusí být dnes, a to, co je ideálním řešením dnes, nemusí být zítra.

---

<sup>214</sup> Kupříkladu svévole je zpravidla v demokratickém právním státu označována jako nežádoucí, v extrémních situacích však díky jejímu uplatnění mohou být hodnoty demokratického právního státu ochráněny lépe, než při použití předepsaných postupů.

Ani přes výše uvedené však neopouštím pomyslný bod X. Naše magnetická osa má totiž v obou pólech a v bodě X různě silná magnetická pole. V bodu X, jež označuje její střed, je magnetické pole ze všech nejsilnější a z toho důvodu k sobě trvale přitahuje náš ideál v podobě bodu I. Ovšem jak jsem již uvedl, bod X není jediným bodem disponujícím silným magnetismem.

V závislosti na aktuální situaci se střídavě zesilují a zeslabují magnetické síly obou pólů naší osy. Faktory, které sílu magnetismu těchto bodů ovlivňují, jsou v našem případě události a vývoj v rámci konkrétního státu. A tak kupříkladu ve chvíli pandemické krize posiluje magnetická síla bodu A, do kterého si pro tuto situaci můžeme dosadit prvek arbitrárnosti a oslabení funkce pozitivního práva za účelem vyřešení nastalé krize.<sup>215</sup> V případě zažehnutí této krize následně síla bodu A slábne a síla bodu B naopak vzrůstá. Dochází tedy k rozvolňování přísné ad hoc legislativy, návratu k dělbě moci a jejímu kvalitnějšímu vymezení ve spojení s navracením širších rozměrů základním právům a svobodám.

Na póly A a B tedy můžeme v každé situaci umístit prvky demokratického právního státu, které je třeba zohlednit a mezi kterými vzniká napětí. Následně bude naším cílem nalezení nejvhodnějšího vývoje pohybu bodu I po magnetické ose v závislosti na vývoji dané situace.

Magnetické síly pólů A a B se tedy zintenzivňují a zeslabují, zatímco síla bodu X (středu) zůstává konstantní, a pokud nedojde k nějakým vysloveně extrémním situacím, je síla bodu X vždy ta nejvyšší. Výsledkem vzájemného působení těchto sil je tedy určitá oscilace bodu I kolem bodu X, jejíž průběh je určován právě proměnami v silách obou pólů. Může tak dojít k situaci, kdy bude poměrně dlouhou dobu bod I téměř dosahovat jednoho z pólů, aby se po čase při uklidnění situace začal vlivem síly bodu X vracet do své vyrovnané polohy. Při dlouhodobé stabilitě ve státě může bod I dlouhodobě zůstávat v blízkosti bodu X a jen občas dojde k jeho lehkému příklonu směrem k jednomu či druhému pólu.<sup>216</sup>

Při spojení obou podobností tedy lze shrnout, že cesta k ideálu vede přes neustálé vyvážené zkvalitňování jednotlivých aspektů demokratického právní státu, přičemž je třeba v tomto procesu vždy hledat ideální dynamickou rovnováhu mezi jeho aspekty, které se mezi sebou do určité míry vylučují. Není možné a ani žádoucí docílit statické rovnováhy, ale spíše docílit takového průběhu vyvažování jednotlivých aspektů a principů zkoumaného pojmu, který bude obsahovat co nejmírnější výkyvy směrem k extrémům.

---

<sup>215</sup> Protilehlý pól B by pak zastupoval důraz na pozitivněprávní úpravu a striktní dodržování dělby moci a systému brzd a protiváh.

<sup>216</sup> Konkrétní vývoj pohybu bodu I však vždy záleží na prvcích zkoumaného pojmu, které si do pólů dosadíme. V základní formě by však v tomto podobenství patřně měly být póly obsazeny na jedné straně demokratickými principy a na straně druhé principy právního státu.

### **3.6. Demokratický právní stát v krizi**

V době zápisu tématu mé diplomové práce jsem neměl zcela jasnou představu o tom, jakým způsobem budu obecné a právně-teoretické téma demokratického právního státu zpracovávat. Již za necelé tři měsíce poté se však nečekaně rozbouřila celosvětová pandemie onemocnění COVID-19 a v souvislosti s ní začaly vyvstávat do té doby nepoložené praktické právní otázky. Byť jsem tedy časem získal určitou představu, čemu bych se ve své práci rád věnoval, státoprávní vývoj uplynulého roku se ukázal jako něco, co s takto zaměřeným tématem lze jen obtížně pominout.

Z toho důvodu jsem se rozhodl věnovat se v této části otázkám demokratického právního státu ponořeného v bezprecedentní krizi.

Než se však dostanu ke konkrétní problematice, považuji za vhodné stručně vymezit krizovou právní úpravu České republiky.

#### **3.6.1. Právní úprava krizových situací v judikaturních souvislostech**

Pro krizové situace, ve kterých se stát může ocitnout, jsou na úrovni ústavního pořádku ČR relevantní především tři předpisy – Ústava ČR, LZPS a ústavní zákon o bezpečnosti ČR<sup>217</sup>. Právě třetí jmenovaný předpis obsahuje základní vymezení tří druhů krizových stavů, které rozlišuje v závislosti na typu, rozsahu a závažnosti nebezpečí s nimi spojených. Jde o nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav. Pro účely této části bude zásadní první zmíněný. Pohybujeme se však na úrovni ústavního pořádku a je tedy nasnadě, že úprava zde obsažená není vyčerpávající.

Ústavní zákon o bezpečnosti ČR v článcích 5 a 6 stanoví, že nouzový stav je možné vyhlásit mimo jiné v případě nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy a zdraví. Pod toto ustanovení tedy lze subsumovat i celosvětovou pandemickou krizi.

Pravomoc vyhlásit nouzový stav dle něj přísluší vládě ČR, přičemž při nebezpečí z prodlení jej může vyhlásit předseda vlády. Takto vyhlášený nouzový stav však podléhá ratihabici ze strany vlády, ke které musí dojít do 24 hodin po jeho vyhlášení. V každém případě je však o vyhlášení nouzového stavu vláda povinna neprodleně informovat Poslaneckou sněmovnu, která má pravomoc jeho vyhlášení zrušit. Nouzový stav lze vyhlásit jen z uvedených důvodů, na určitou dobu a pro určité území, přičemž maximální doba trvání činí 30 dnů. Po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny je ale možné tuto dobu prodloužit.

---

<sup>217</sup> Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zásadním bodem právní úpravy je povinnost vlády vymezit současně s vyhlášením nouzového stavu, jaká práva se v jakém rozsahu v souladu s LZPS omezují a jaké povinnosti v jakém rozsahu se ukládají.<sup>218</sup>

Ústavní zákon o bezpečnosti ČR neuvádí, jakou právní formu má usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu. Z této skutečnosti vyplývala i určitá nejistota ohledně možnosti soudního přezkumu tohoto usnesení. Ústavní soud došel v jednom ze svých usnesení<sup>219</sup> k závěru, že se v tomto případě nejedná o právní předpis či opatření obecné povahy, nýbrž o akt aplikace ústavního práva či „akt vládnutí sui generis“. I z tohoto důvodu zde Ústavní soud odkazuje na čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, dle kterého je tento vládní akt přezkoumatelný primárně Poslaneckou sněmovnou jakožto demokraticky zvoleným nesoudním orgánem. Byť se tedy Ústavní soud obecně necítí příslušný k přezkoumání tohoto aktu vládnutí, připouští však, že při naplnění určitých podmínek by takto učinit mohl. V této rovině lze vidět určitou analogii se situací v kauze „Melčák“, neboť „[a]kt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.“<sup>220</sup> Dotčené usnesení považuji za významné, a proto se jím budu níže zabývat podrobněji.

Podrobnější specifikace krizové úpravy je obsažena především v tzv. krizovém zákoně.<sup>221</sup> Jeho § 5 a 6 upravují jednotlivé pravomoci vlády, co se omezení určitých práv či nařízení určitých povinností (na nezbytně nutnou dobu v nezbytně nutném rozsahu) týče. Za zmínku v souvislosti s aktuální situací stojí především pravomoc vlády omezit svobodu pohybu a pobytu v území ohroženém nebo postiženém krizovou situací, či pravomoc omezit právo provozovat podnikatelskou činnost, která není slučitelná s prováděnými krizovými opatřeními.<sup>222</sup>

Zde se již zákonná úprava dostává do oblasti ukládání povinností a omezování základních práv a svobod, pročez je nezbytné připomenout výše zmíněný čl. 4 LZPS, který ve svých čtyřech odstavcích pojednává o ukládání povinností a omezování základních práv a svobod. Obecně vzato totiž dle čl. 4 odst. 1 LZPS platí, že povinnosti lze ukládat výhradně na základě zákona, v jeho mezích a pouze při zachování základních práv a svobod.

---

<sup>218</sup> Tamtéž, články 5 a 6.

<sup>219</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, bod 26. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20_2) (tento závěr potvrdil i v navazujících nálezech, například v nálezu sp. zn. PL. ÚS 12/21 ze dne 16. 3. 2021)

<sup>220</sup> Tamtéž, bod 27.

<sup>221</sup> Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>222</sup> Tamtéž, § 5 písm. c) a písm. e).

Ústavní soud však v jednom ze svých usnesení<sup>223</sup> uvádí, že ústavní zákon o bezpečnosti ČR umožňuje, aby zákon pouze označil určitá základní práva a svobody, která mohou být omezena nebo do kterých může být zasaženo povinnostmi stanovenými usnesením vlády, přičemž konkrétní podobu povinností či omezení již určí vláda na základě svého uvážení. Z toho důvodu se tedy dle většinového názoru jedná v případě krizových opatření vlády o jiné právní předpisy, a nikoliv o nařízení vlády, vydávaná na základě čl. 78 Ústavy.<sup>224</sup>

Na rozdíl od samotného aktu vyhlášení nouzového stavu tedy lze opatření vydaná podle krizového zákona jakožto podzákonné právní předpisy přezkoumat postupem dle § 64 odst. 2 či postupem dle § 78 zákona o Ústavním soudu.<sup>225</sup>

Jako poměrně zásadní se jeví závěr Ústavního soudu související s často krátkou životností jednotlivých opatření, která mají reagovat na neustále se měnící epidemiologickou situaci. V jednom ze svých usnesení totiž uvádí, že dojde-li v průběhu řízení před Ústavním soudem ke zrušení napadeného opatření, není vždy nezbytné předmětné řízení zastavovat z důvodu odpadnutí předmětu řízení. Pokud totiž dojde k vyhlášení nového opatření, jehož obsah je stejný či podobný obsahu napadeného zrušeného opatření, může návrhatele svůj původní návrh adekvátně doplnit. Tímto postupem pak Ústavnímu soudu umožní nové opatření přezkoumat, aniž by bylo nutno původní řízení zastavovat a zahajovat řízení nové.<sup>226</sup>

Dalším relevantním předpisem souvisejícím s pandemií nemoci COVID-19 je zákon o ochraně veřejného zdraví<sup>227</sup>, v jehož § 69 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) je zakotvena pravomoc ministerstva zdravotnictví vydávat v době pandemie mimořádná opatření, která mají dle § 94a formu opatření obecné povahy. Pravomoc vydávat taková opatření přísluší dle § 82 odst. 2 písm. m) i krajským hygienickým stanicím.

Novinkou vydanou v souvislosti s celosvětovou pandemií je tzv. pandemický zákon<sup>228</sup>, který nabyl účinnosti 26. 2. 2021 a ke kterému je výše zmiňovaný zákon o ochraně veřejného zdraví subsidiárním právním předpisem. Tento předpis má sloužit k nastolení větší akceschopnosti veřejné moci při řešení aktuální pandemické situace. V § 2 odst. 1 označuje ministerstvo

---

<sup>223</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020, bod 16. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-20\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-20_1)

<sup>224</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, bod 40 – 41, 43 – 44. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20_2)

<sup>225</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>226</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20 ze dne 8. 12. 2020, bod 15. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-102-20\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-102-20_1)

<sup>227</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů

<sup>228</sup> Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.

zdravotnictví, krajské hygienické stanice a Hygienickou stanicí hlavního města Prahy jako subjekty oprávněné nařizovat za účelem likvidace epidemie onemocnění COVID-19 mimořádná opatření, která blíže specifikuje v § 2 odst. 2. Platnost mimořádných opatření vydaných dle § 2 a některých opatření vydaných dle zákona o ochraně veřejného zdraví je omezena trváním stavu pandemické pohotovosti, která počíná dnem účinnosti předmětného zákona.

Dle vyjádření J. Wintra lze za zásadní rozdíl mezi režimem nouzového stavu a režimem pandemického zákona považovat skutečnost, že pandemický zákon již neumožňuje vydávat opatření omezující svobody pohybu a pobytu. Nejzásadnější omezení základních práv a svobod, kterých jsme byli v uplynulém roce svědky<sup>229</sup>, tedy i nadále bude možné nařídit pouze v rámci nouzového stavu. Východiskem pro tuto úpravu je závěr, že k nejzávažnějším omezením základních práv a svobod je nezbytné vyhlásit některý z výjimečných stavů zakotvených v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR.<sup>230</sup>

### 3.6.2. Realita a ideál přístupu k řešení pandemické krize

Ohlédnou-li se na uplynulých patnáct měsíců, přicházejí mi na mysl výrazy jako právní chaos, bezprecedentní situace či otázky, na které neznáme odpověď. Při pohledu na právní akty moci výkonné, vydávané ve spojitosti s celosvětovou pandemií, nabývám přesvědčení, že byla zvolena cesta extrémních řešení vyzdvihujících jeden konkrétní zájem, kdy jakoby ostatní (tak dlouho pečlivě cizelované) principy demokratického právního státu pojednou přestaly existovat.

Zdá se, že řídicími impulsy, které určují rychlost a způsob jízdy po této cestě, však nejsou logické závěry vyplývající z nejkvalitnějších dostupných informací, nýbrž nepromyšlená a vnitřně nesourodá rozhodnutí politické reprezentace, založená na strachu o život. Strachu o životy nás všech. Vystává ale otázka, jak by mohla být takto podložená rozhodnutí kvalitní a adekvátní? A otázek vyvstává mnohem více. Například zda je skutečně strach o život a blaho národa tím jediným hnacím motorem pro rozhodnutí, která ne zřídkakdy zcela relativizují základní principy formálního právního státu a demokracie? Světí v tomto případě účel prostředky?

Kromě moci výkonné se v uplynulých měsících velká pozornost upínala i k vrcholné instituci moci soudní – Ústavnímu soudu. Kdybych měl jedním slovem vystihnout svůj dojem

---

<sup>229</sup> Kupříkladu zákaz pohybu mezi okresy či zákaz nočního vycházení.

<sup>230</sup> WINTR, J.: *Pandemický zákon neomezuje pohyb, ale nerozvolňuje*. Novinky.cz (online). Publikováno dne 23. 2. 2021 (cit. dne 29.4.2021). Dostupné z: <https://www.novinky.cz/koronavirus/clanek/pravnik-wintr-pandemicky-zakon-neomezuje-pohyb-ale-nerozvolňuje-40356668>

z jeho přístupu k řešení ústavních stížností souvisejících s pandemickou krizí, popsal bych jej jako zdrženlivý. V situaci, kdy si nikdo není jist, jaký postup je vlastně ten správný, začíná ve společnosti poletovat „horký brambor odpovědnosti“. V podstatě každé učiněné rozhodnutí bude mít v takto vyhocené situaci mnoho příznivců i odpůrců. Již značně polarizovaná společnost se stává ještě více polarizovanou. Zjednodušeně řečeno jste buď příznivci přísných restrikcí, nebo jejich zapřisáhlí odpůrci. Společenský diskurz se začíná vlivem všudypřítomného strachu vytrácet, lidé ve svých názorech umírnění se v očích extrémněji uvažujících spoluobčanů stávají automaticky příznivci „druhého tábora“, v důsledku čehož se tito umírněnější začínají stále více přiklánět k té či oné straně. Jde o zcela přirozenou formu obrany před útokem, neboť střední území se brání nejobtížněji. Je totiž pod tlakem z obou stran.

A v takovéto situaci se Ústavní soud častokrát ve svých usneseních a nálezech přiklání k více formálnímu a procesnímu přístupu k věci. Značné množství ústavních stížností, které mohly posloužit jako základ pro uklidnění rozvířené právní nejistoty, Ústavní soud z nejrůznějších procesních důvodů odmítl. Výše zmíněný horký brambor odpovědnosti raději ponechává moci výkonné a taktně se zdržuje hlasování. Dle mého názoru v pozadí tohoto přístupu opět nestojí nic jiného, než strach. Strach z neznámého, z možnosti selhání a nastavení nevhodné interpretační praxe. Ale kdy jindy než v situacích takto extrémních by se měl orgán ochrany ústavnosti chopit vesla?

Demokratický právní stát je tvořen mimo jiné prvky materiálními a formálními. Dle mého názoru je nezbytné vždy s ohledem na aktuální situaci posuzovat, na jaké z těchto prvků je třeba dát větší důraz, a základní klíč této činnosti si představuji následujícím způsobem:

Formální prvky tvoří stabilní základnu, která vyplývá z dosavadních empirických poznatků. Nejprve došlo k nějakému vývoji, na základě kterého byla aktuální formální právní úprava shledána nedostatečnou. Vznikne tedy potřeba nové úpravy, která je posléze vypracována a stává se novou formální úpravou. Pomyslné přemostění mezi aktuální (ale již nadále nepostačující) právní úpravou a novou právní úpravou představují právě materiální prvky. Pokud kupříkladu shledáme aktuální úpravu z nějakého důvodu nespravedlivou, jde o materiální podnět k formální změně.

V otázce příklonů k materiálním či formálním prvkům tedy lze můj přístup zobecnit tak, že dokud intenzita či bezprecedentnost aktuální situace nepřesáhne určitou míru, je vhodné se spíše přiklánět k formálním prvkům. Dokud je tedy platná právní úprava schopna poskytnout adekvátní prostor pro řešení určité situace, není vždy nutné uchýlovat se k řešení vyplývajícimu z materiálního či hodnotového přístupu. Jakmile však právní úprava není nadále schopna



poskytovat adekvátní prostor pro řešení, je na místě uchýlit se k řešení vycházejícím z hodnotového přístupu.

Když se tedy vrátím k přístupu Ústavního soudu, obtížně chápu jím zvolený přístup uchýlení se k formálním aspektům problematiky, kdy je více než zřejmé, že aktuální právní úprava již nadále nepostačuje. Jako bychom se učili plavat v brouzdališti, kde nám bohatě postačí nafukovací rukávky, a při přesunu do otevřeného moře bychom je nechtěli vyměnit za člun.

Právě ve chvíli bezprecedentní krize nepostačí odmítnutí stížností občanů<sup>231</sup>, kteří paradoxně mohou pociťovat ze strany státu daleko větší zásah do svých základních práv a svobod, než v jiných situacích, kdy Ústavní soud stížnost neodmítne. Není právě ona bezprecedentnost situace výzvou k určitému zmírnění formálních požadavků ve prospěch co nejrychlejšího dosažení společného cíle, kterým je zdárné vyřešení krize?

Z hlediska ideálu demokratického právního státu je dle mého názoru třeba nezapomínat na jeho hodnoty právě ani v těch nejtěžších krizích. To, co totiž může začít jako neškodné opatření, navíc motivované bohulibými cíli, může vyústit až v totalitní formu vlády, kdy budou kupříkladu ve jménu zdraví zcela potlačeny základní práva a svobody, ke kterým jsem se v průběhu historie tak obtížně propracovávali. Systém brzd a protiváh má fungovat efektivně a se zaměřením na obsah.

V krizových situacích je tedy dle mého názoru třeba přiklonit se právě k hodnotám<sup>232</sup>, na kterých je demokratický právní stát založen, aby bylo možné dosáhnout výše zmíněného přemostění, kdy se hodnotové představy *de lege ferenda* stanou pozitivním právem, které je zas o něco silnější a schopnější dostát ideálu demokratického právního státu, který je v důsledku stejně možné lépe vymezit vždy po prodělání určité krize.

Již jsem hovořil o nezbytnosti neustálého vyvažování nejrůznějších zájmů, kterému by měla být v demokratickém právním státu věnována značná pozornost. Ideál demokratického právního státu by se dle mého názoru měl v praxi lišit od jiných státních forem právě v tom, že v případě krizových situací nepřistoupí k extrémním řešením, které kladou absolutní důraz pouze na jeden dotčený zájem, a ty ostatní v podstatě pomíjí. Tento přístup je možné uplatňovat nanejvýše po striktně omezený časový úsek, sloužící k překlenutí nejhlubší krize, který je však potřeba náležitě odůvodnit a vysvětlit, aby byla zajištěna kontrola ze strany občanů a bylo možné prokázat, že nedošlo k zneužití nařizovací moci stojící v pozadí tohoto přístupu.

---

<sup>231</sup> Byť třeba formálně ne zcela kvalitně zpracovaných.

<sup>232</sup> A nikoliv k formálním překážkám, které vyplývají z práva nepřipraveného na tuto situaci.

V návaznosti na tuto část bych se nyní rád zaměřil na jedno z klíčových usnesení Ústavního soudu.

### 3.6.3. Usnesení Nouzový stav v době pandemie koronaviru

Předmětné usnesení Ústavního soudu<sup>233</sup> má poměrně široký záběr. Přestože bylo vydáno již více než před rokem, tedy ještě v době tzv. první vlny pandemie onemocnění COVID-19 v České republice, zabývalo se hned třemi relevantními právními akty souvisejícími s touto situací. Bohužel však byla předmětná stížnost posouzena výhradně z formálního hlediska bez zaměření se na konkrétní obsah dotčených aktů a zkoumání jejich obsahové ústavnosti.

Stěžovatelka zde napadla usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, usnesení vlády o přijetí krizového opatření a tři mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví. Všem třem druhům právních aktů se budu věnovat postupně.

Usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu ze dne 12. 3. 2020<sup>234</sup> bylo vydáno na základě čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Ústavní soud odmítl návrh na ústavněprávní přezkum tohoto usnesení z důvodu své nepřislušnosti. Hlavním důvodem pro tento závěr byla zvláštní povaha onoho usnesení, kterou Ústavní soud dovodil. Odmítl se ztotožnit s názorem stěžovatelky o tom, že jde o opatření obecné povahy, neboť dle jeho názoru jde v tomto konkrétním případě o „akt vládnutí politického charakteru“, který je primárně přezkoumatelný Poslaneckou sněmovnou a zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu.

V bodu 23. odůvodnění Ústavní soud hovoří o absenci speciální procedurální formy soudního přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu. R. Suchánek však v bodu 2. svého odlišného stanoviska poukazuje na to, že se většina vůbec nezabývá otázkou, zda je takové zvláštní úpravy k založení příslušnosti soudů, respektive Ústavního soudu, zapotřebí. Ve vztahu k Ústavnímu soudu poukazuje na to, že judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu i komentářová literatura uznávají, že tam, kde vláda svým usnesením zasahuje do ústavně zaručených práv, je proti němu přípustná i ústavní stížnost<sup>235</sup>. Připouští však, že dotčený akt se v určitých aspektech odlišuje od obecné úpravy usnesení vlády. Tuto otázku by nicméně bylo vhodné zodpovědět.

---

<sup>233</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20_2)

<sup>234</sup> Usnesení Vlády ČR č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, ze dne 12. 3. 2020. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Usneseni-vlady-k-vyhlaseni-nouzoveho-stavu.pdf>

<sup>235</sup> Nikoliv však abstraktní přezkum ústavnosti.

R. Suchánek dále upozorňuje na dalekosáhlé důsledky závěrů, ke kterým Ústavní soud došel v bodu 24 odůvodnění svého usnesení. Zde je nepřislušnost Ústavního soudu podpořena argumentem, že předmětné rozhodnutí vláda vyhláší v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní. R. Suchánek však vyjadřuje pochybnost nad tím, zda je možné v demokratickém právním státě, založeném na účtě k základním právům a svobodám, výkladem ústavních norem dojít k závěru, že jsou z přezkumu Ústavního soudu a priori vyloučena usnesení vlády, neboť jsou vydávána mimo oblast veřejné správy.

Tímto se dostáváme k související otázce, vyplývající ze znění čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, kde je stanoveno, že: „*Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají.*“

Oproti dříve vydaným rozhodnutím vlády či předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu totiž předmětné rozhodnutí nevymezilo, jaká konkrétní práva se v jakém rozsahu omezují a jaké povinnosti se v jakém rozsahu ukládají.<sup>236</sup> Na první pohled tedy postup vlády nebyl zcela ústavně konformní, Ústavní soud jej nicméně neshledal jako protiústavní. Vláda zde vymezila omezovaná práva odkazem na § 5 písm. a) až e) a § 6 krizového zákona a na další konkretizující opatření vlády, což lze s ohledem na danou krizovou situaci pochopit. Nemyslím si však, že by tato odchylka od ústavní normy měla sloužit jako záminka k odmítnutí přezkumné pravomoci Ústavního soudu.

Ústavní soud však v bodu 24 odůvodnění uvádí, že předmětné rozhodnutí není pro jednotlivé fyzické a právnické osoby závazným aktem, který by jim ukládal, měnil nebo rušil konkrétní práva a povinnosti, neboť vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření. S ohledem na výše uvedené tedy právě v tom shledává jeden z důvodů nemožnosti přezkumu předmětného rozhodnutí.

R. Suchánek v bodu 3 odst. 1 svého odlišného stanoviska proto upozorňuje na nesprávnost závěru, že akt vyhlášení nouzového stavu má důsledky pouze uvnitř systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, a že nemá vnější účinky na fyzické či právnické osoby. Již ze samotného textu ústavního zákona o bezpečnosti plyne opak. Základem pro jakékoliv omezení práv či uložení povinnosti je v tomto případě právě již samotné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu.

Dle R. Suchánka není vhodné rozlišovat jednotlivá rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu na základě toho, zda obsahují či neobsahují konkrétní omezení a povinnosti. V povaze

---

<sup>236</sup> Respektive vymezilo povinnosti ve vztahu k členům vlády a jejím předsedovi, nikoliv vůči obyvatelstvu.

obsahu a v povaze jejich externích účinků se od sebe nijak podstatně neliší. Uzavírá, že pokud by šlo pouze o politické rozhodnutí, jak Ústavní soud dovodil, nemohlo by mít právní důsledky.

Dle mého názoru je tvrzení o absenci vlivu na vznik, změnu či zánik práv a povinností fyzických a právnických osob zvláštním způsobem odtržené od reality. Zdá se mi, že jde o zvláštní druh právního formalismu, kdy nejprve nedodrží poměrně jasný pokyn ústavní normy (byť nejspíše z legitimních důvodů), abych se pak na základě této své odchylky vyvázal z možné soudní kontroly. Nehledě na to, že rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu aktivuje celou řadu právních důsledků napříč celým právním řádem, což blíže popisuje M. Tomková v bodu 4 svého odlišného stanoviska.

Zde lze z pohledu demokratického právního státu vnímat určitý nedostatek pozitivní právní úpravy, neboť zákon o Ústavním soudu byl přijat v roce 1993, přičemž ústavní zákon o bezpečnosti ČR až v roce 1998. Nabízí se tedy otázka, zda by v ideálním demokratickém právním státu nemělo dojít i k adekvátní novelizaci zákona o Ústavním soudu co se možnosti přezkumu nových institutů zakotvených v zákonu o bezpečnosti České republiky týče. V oblasti, ve které může docházet k zásadním zásahům do základních práv a svobod dle mého názoru měla být pravomoc a působnost Ústavního soudu jakožto ochránce ústavnosti vymezena jasně a zřetelně, aby se předešlo současné situaci, kdy jsou materiálně oprávněné návrhy stěžovatelů odmítány z procesních důvodů, na kterých navíc není nalezena přesvědčivá názorová shoda.

Tento požadavek se jeví o to nezbytnější ve chvíli, kdy většina v předmětném usnesení hovoří o kontrole ze strany Poslanecké sněmovny. Pokud je totiž dovozeno, že v případě intenzivních omezení a zásahů do základních práv a svobod je v podstatě jediným příslušným „kontrolním orgánem“ ten, z něhož vzešel orgán předmětné intenzivní zásahy a omezení nařizující, lze si poměrně lehce představit situaci, kdy tato kontrola nebude efektivní či dokonce vůbec vykonávána. V situaci, kdy by šlo o vládu většinovou, hledání podpory pro zrušení byť i protiústavního rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, by se mohlo ukázat jako neuskutečnitelný úkol.

Před úskalím spočívajícím ve spoléhání se na kontrolu ze strany Poslanecké sněmovny varuje v bodu 6 svého odlišného stanoviska i M. Tomková, která navíc upozorňuje na fakt, že o možném zrušení či udělení souhlasu k prodloužení nerozhodují obě komory Parlamentu České republiky, neboť je z této rovnice vyjmuta tradiční pojistka demokracie – Senát.

Vzhledem k tomu, že však předmětná právní úprava musí poskytovat potřebnou akceschopnost při reakci na nepředvídané události, dává nezahrnutí role Senátu určitý smysl. V tom případě je však dle mého názoru potřeba tento nedostatek opodstatněný zmíněnou potřebou

akceschopnosti adekvátně vyvážit, přičemž možnost přezkumu rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu Ústavním soudem se jeví jako vhodné řešení.

V této souvislosti lze uvést doporučení Benátské komise<sup>237</sup>, na které ve svém disentaním stanovisku odkazují K. Šimáčková, V. Šimíček a D. Uhlíř, které rovněž možnou nedostatečnost kontroly ze strany zákonodárných sborů bere v potaz, a proto doporučuje zachování plného soudního přezkumu všech právních aktů vydávaných v době mimořádných stavů.

Ústavní soud uvádí, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu nemá právně normativní obsah, neboť jde o politický typ aktu vládnutí, z čehož mimo jiné dovozuje svoji nepřislusnost k jeho přezkumu. Tato argumentace se však může i ve světle dřívějších nálezů Ústavního soudu jevit jako poměrně zkratkovitá a nepřesvědčivá. Nejvzdálenější přístup k tomuto zaujímá patrně M. Tomková, která v bodu 10 svého odlišného stanoviska dochází k závěru, že jde v případě rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu o právní předpis. Podává zde i poměrně přesvědčivou argumentaci, a byť se s jejím závěrem o charakteru předmětného rozhodnutí zcela neztotožňují, považují za vhodné vyzdvihnout její tezi o minimálním přezkumu ze strany Ústavního soudu. M. Tomková v bodu 13. svého odlišného stanoviska totiž hovoří o tom, že v případě přezkumu předmětného rozhodnutí by se Ústavní soud omezil pouze na ověření pravomoci a působnosti vlády, dodržení předepsané procedury a v neposlední řadě na ověření splnění podmínek stanovených ústavním zákonem o bezpečnosti ČR. To vše při respektování pravomoci vlády nouzový stav vyhlásit dle svého uvážení.

Velice zajímavý směr uvažování nabízejí ve svých odlišných stanoviscích R. Suchánek a J. Filip. Oba totiž upozorňují na kategorii „smíšených aktů“, přičemž jako praktický příklad takového aktu uvádějí rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny, takto označené ve výše popsané kauze „Melčák“. Zde bylo konstatováno, že toto rozhodnutí obsahuje prvky normativního (prováděcího) právního aktu a zároveň jde o akt aplikace ústavního zákona. A právě s ohledem na obsažené prvky normativního právního aktu dovedl Ústavní soud svou pravomoc předmětné rozhodnutí zrušit. Dle bodu 7. odlišného stanoviska R. Suchánka Ústavní soud promarnil možnost uvést na pravou míru, zda je možné kvalifikovat rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu (co do jeho obsahu a účinků) obdobně, jako dotčené rozhodnutí prezidenta republiky, či zda je zde určitý prostor pro odlišení a z jakých důvodů. Nelze než souhlasit s R. Suchánkem, že teze o tom, že Ústavní soud (z ne zcela konzistentních důvodů)

---

<sup>237</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Compilation of Venice commission opinions and reports on states of emergency* (online). Strasbourg: Council of Europe, 16 April 2020, str. 19. (cit. dne 1. 5. 2021). Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)

nyňí příslušný není, ale v budoucnu eventuálně, nehledě na absentující právní úpravu, příslušný být může, je z pohledu principu právní jistoty, který v demokratickém právním státu hraje zcela klíčovou roli, absolutně nevhodná.

Obdobný přístup zaujímá v bodu 21 svého odlišného stanoviska i J. Filip, který poukazuje i na nejasnost v otázce osob oprávněných podat podnět k eventuálnímu přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy.

Dle mého názoru lze v tomto přístupu spatřovat problém, který je možné nazvat jakýmsi apriorním *denegatio iustitiae*. Víme, že Ústavní soud je ochoten zasáhnout v případě rozporu se základními principy demokratického právního státu a došlo-li by zároveň ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu. Vzhledem k tomu, že však tímto informace Ústavním soudem podané končí, není vůbec jasné, kdo je vlastně oprávněn takový návrh podat. Mohlo by pak dojít k situaci, kdy by Ústavní soud návrhy podané nejružnějšími stěžovateli odmítal, neboť by je neshledával oprávněnými k podání takových návrhů. Je však pravděpodobné, že by velice záhy v některém z takovýchto odmítnutí již blíže vymezil okruh osob oprávněných takový návrh podat. Tím pádem je však s téměř stoprocentní pravděpodobností první ze stěžovatelů v této otázce odsouzen k neúspěchu, což vnímám jako situaci rozpornou s celou řadou významných principů demokratického právního státu.

V tuto chvíli bych se přesunul k dalšímu bodu předmětného usnesení, jímž je usnesení vlády o přijetí krizového opatření ze dne 15. 3. 2020.<sup>238</sup> Ústavní soud se neztotožnil s názorem stěžovatelky o tom, že jde v případě dotčeného usnesení o opatření obecné povahy, a uzavřel, že se jedná o jiný právní předpis. Na základě této kvalifikace pak rozhodl, že stěžovatelka není dle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení předmětného právního předpisu. Ani tento závěr nebyl přijat zcela bez výhrad. V návaznosti na výše uvedené lze začít postojem R. Suchánka, který v bodu 8 svého odlišného stanoviska uvádí, že pokud bylo usnesení vlády o přijetí krizového opatření klasifikováno jako jiný právní předpis (což je však sporný závěr), nevidí v argumentaci týkající se usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu dostatek relevantních argumentů, proč by i ono nemohlo být nahlíženo jako jiný právní předpis způsobilý k přezkumu před Ústavním soudem.

J. Filip shledává pokus o označení předmětného usnesení za jiný právní předpis za potenciálně nebezpečný a sám jej chápe jako zvláštní či mimořádný akt vůle státu řešit nějakou krizovou situaci. Dle bodu 26 jeho odlišného stanoviska jde o jakýsi sběrný pojem pro všechna

---

<sup>238</sup> Usnesení Vlády ČR č. 215, o přijetí krizového opatření, ze dne 15. 3. 2020. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Omezeni-pohybu-osob.pdf>

opatření, který vláda musí v konkrétní situaci učinit ke zvládnutí krize. Mohou se v jejich rámci tedy vyskytovat kupříkladu obecná ustanovení, opatření materiálně srovnatelná s opatřeními obecné povahy, interní normativní instrukce či pokyny orgánům krizového řízení. Vzhledem k tomu by tedy dle J. Filipa bylo nejvhodnějším řešením posuzovat jednotlivá opatření podle jejich specifického obsahu a podle toho je hodnotit. V tomto ohledu by se dle mého názoru mohlo vycházet z výše popsané problematiky tzv. smíšených aktů, jejichž popis je poměrně přiléhavý k charakteristice J. Filipa.

Věcnou poznámku uvádějí shodně J. Filip (bod 28 odlišného stanoviska) a V. Sládeček (předposlední odstavec odlišného stanoviska) ve vztahu k § 95 odst. 1 Ústavy, dle kterého mohou obecné soudy posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem a případně jej neaplikovat. Bylo by tedy možné, že by konkrétní obecný soud neaplikoval vládní opatření omezující svobodu pohybu a pobytu, neboť by jej shledal nesouladným kupříkladu s požadavkem § 5 krizového zákona na omezení pouze v nezbytném rozsahu a na nezbytnou dobu?

V. Sládeček navíc uvádí, že vláda předmětné opatření dle jeho názoru vydala nikoliv na základě § 5 písm. a) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona, ale přímo na základě čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Krizový zákon dle jeho názoru stanoví pouze podrobnosti a on si v této souvislosti nedokáže představit, že by mohla být základní práva v demokratickém právním státě omezena podzákoným právním předpisem.

Na základě vyjádření V. Sládečka se zde dle mého názoru otevírá možný přístup<sup>239</sup>, ve kterém by bylo možné danou situaci posoudit tak, že naplnění požadavku čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR dodatečným usnesením vlády o přijetí krizového opatření nebude shledáno protiústavním právě proto, že z materiálního hlediska budou tyto dva oddělené akty posuzovány jako součásti jednoho celku. Tedy půjde v případě rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu o akt srovnatelný s typově stejnými akty jemu předcházejícími, neboť z objektivních důvodů bylo přistoupeno k specifikaci konkrétních omezení a povinností až dodatečným usnesením o přijetí krizového opatření, materiálně však toto dodatečné usnesení bude považováno za součást předmětného rozhodnutí vlády. Dle mého názoru by tím bylo dosaženo výkladu konformnějšího s požadavkem čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. A zároveň by bylo možné oba akty souhrnně přezkoumat dle přístupu popsaného Ústavním soudem v bodu 30. odůvodnění předmětného usnesení, neboť by byl opuštěn formalistický požadavek na výčet konkrétních

---

<sup>239</sup> Nutno však podotknout, že s tímto přístupem by sám V. Sládeček zřejmě nesouhlasil, jak vyplývá kupříkladu i z bodu 5 odlišného stanoviska, které připojil k usnesení Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS. 10/20-2 ze dne 5. 5. 2020. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-20\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-10-20_2)

opatření v rámci rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu. Z hlediska ideálu demokratického právního státu vnímám tento přístup jako vhodný a odkázal bych zde především na čl. 1 Ústavy.

Pokud pominu první dvě přídavná jména zde uvedená, Česká republika je dle něj demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana, přičemž právě popsany přístup by se mi jevil jako maximálně souladný se touto ústavní premisou.

Při ohlédnutí se na roli státu v předmětné kauze (a konečně i v kauzách navazujících) lze shrnout, že moc výkonná zde přichází s vnitřně rozpornými, nelogickými a neodůvodněnými (či nedostatečně odůvodněnými)<sup>240</sup> omezeními základních práv a svobod, moc zákonodárná<sup>241</sup> v naprosté většině případů do kroků moci výkonné nezasahuje, a moc soudní<sup>242</sup> se upnutím k formální stránce věci snaží o totéž. Nejsem schopen v této rovnici vysledovat snahu státu o naplnění ústavního požadavku úcty k právům a svobodám člověka a občana.

Poslední otázka, kterou se předmětné usnesení zabývalo, byla tři mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví.<sup>243</sup> První z těchto opatření dne 24. 3. 2020 nahradilo jemu předcházející krizové opatření vlády, kterému jsem se věnoval výše. Toto mimořádné opatření mimo jiné zakázalo volný pohyb osob na území celé ČR s určitými výjimkami. Všem osobám pobývajícím na území ČR zde bylo zároveň nařízeno omezit pohyb na veřejně dostupných místech, pobývat v místě svého bydliště, omezit kontakty s jinými osobami a podobně. Jeho odůvodnění je velice strohé, omezuje se na uvedení důvodu vydání (nepříznivý vývoj epidemiologické situace) a vymezení svého cíle – za pomoci de facto stejných prostředků, jakých užilo krizové opatření vlády, omezit sociální kontakty za účelem zamezení šíření onemocnění COVID-19. Účinnost zákazu obsaženého v tomto opatření skončila dne 1. 4. 2020, byť opatření samotné nepozbylo platnosti.

Dne 1. 4. 2020 ale také nabylo účinnosti nové (v pořadí druhé) mimořádné opatření, které bylo obsahově téměř shodné s prvním, doznalo však lehce obsáhlejšího odůvodnění. Toto bylo následně zrušeno v pořadí třetím mimořádným opatřením, které nabylo účinnosti 7. 4. 2020 a opět bylo obsahově velice podobné dvěma předcházejícím, zapracovalo však několik nových výjimek.

---

<sup>240</sup> Informace zde uvedené považuji za notoriety, neboť myslím, že pokud panuje v současné době ohledně něčeho více méně společenská shoda, tak právě na vnitřní rozpornosti, nelogičnosti a neodůvodněnosti krizových opatření.

<sup>241</sup> Či spíše Poslanecká sněmovna, na jejíž kontrolní pravomoc je v předmětném usnesení tak spoléháno.

<sup>242</sup> Zde zastoupena primárně Ústavním soudem.

<sup>243</sup> Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020, mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN ze dne 30. 3. 2020 a mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15190/2020--4/MIN/KAN ze dne 6. 4. 2020.



Třetí mimořádné opatření bylo posléze zrušeno, a proto bylo ve chvíli, kdy se Ústavní soud začal případem zabývat, v platnosti už pouze první mimořádné opatření.<sup>244</sup>

Ačkoli u dvou předcházejících napadených aktů Ústavní soud stěžovatele v otázkách jejich typu za pravdu nedal, v případě předmětných mimořádných opatření došel stejně jako ona k závěru, že se jedná o opatření obecné povahy. Zásadní roli zde hrála pozitivní právní úprava, neboť dle § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého byla předmětná mimořádná opatření vydána, jsou tato vydávána příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví právě jako opatření obecné povahy, byť proces jejich vydání vykazuje určité odchylky od obecné úpravy.

Z této skutečnosti lze vyvodit, že v podmínkách demokratického právního státu poslouží jasné vymezení typu právního aktu k posílení právní jistoty a k naplnění principu soudní ochrany základních práv a svobod. V tomto směru se tedy jeví současná právní úprava vztahující se k vyhlášení nouzového stavu a krizovým opatřením vlády jako nedostatečná.

Ústavní soud byl při práci s § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu konfrontován s otázkou, pod jaký typ zásahu orgánu veřejné moci má opatření obecné povahy subsumovat. Došel k závěru, že opatření obecné povahy nesplňuje podmínky definice pravomocného rozhodnutí v řízení a ani jiného zásahu orgánu veřejné moci. Z toho důvodu jej subsumoval pod kategorii opatření.

M. Tomková tento přístup v bodu 15 svého odlišného stanoviska nazývá nepovedeným pokusem o „textualismus“ a podotýká, že „opatřením“ ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákonodárce pravděpodobně nemyslel každý akt, který shodou okolností ve svém názvu obsahuje slovo opatření.<sup>245</sup> Dle M. Tomkové ze zvoleného přístupu nevyhnutelně vyplývá, že i kdyby Ústavní soud stížnosti vyhověl, nemůže předmětné opatření obecné povahy zrušit. V takovém případě by mohl nanejvýš ministerstvu zdravotnictví zakázat pokračování v porušování práv a nařídít obnovení stavu předchozího, což by patrně spočívalo ve vydání příkazu ke zrušení opatření obecné povahy. Toto by však dle jejího názoru byla pro Ústavní soud velice neobvyklá kompetence, která navíc nezapadá do celkové koncepce zákona o Ústavním soudu.

Víc specifictí jsou ve svém nesouhlasu s využitím kategorie „opatření“ z § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu K. Šimáčková, V. Šimíček a D. Uhlíř. Ti v bodu 8 svého společného

---

<sup>244</sup> Zákaz z něj vyplývající však už neměl právních účinků.

<sup>245</sup> Nehledě na to, že v době přijetí zákona o Ústavním soudu ještě opatření obecné povahy v českém právním řádu neexistovalo.

odlišného stanoviska doporučují posuzovat opatření obecné povahy při přezkumu u Ústavního soudu jako rozhodnutí, neboť vykazují i znaky individuálního právního aktu.<sup>246</sup>

Vzhledem k tomu, že kromě prvního mimořádného opatření byla všechna ostatní v době řízení zrušena, Ústavní soud se jimi dále nezabýval.

U posledního platného mimořádného opatření byla následně zkoumána přípustnost ústavní stížnosti stěžovatelky s ohledem na podmínku v § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, dle které musí stěžovatel před podáním ústavní stížnosti nejprve vyčerpat všechny procesní prostředky poskytnuté mu k ochraně jeho práva. Opatření obecné povahy je totiž možné napadnout návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. soudního řádu správního<sup>247</sup>, stěžovatelka však tento postup nevyužila, neboť dle jejího názoru má předmět její stížnosti zásadní přesah nad rámec jejích vlastních zájmů. Toto tvrzení je relevantní, neboť dle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti pro nesplnění podmínky dle § 75 odst. 1, pokud stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Ústavní soud však v dané situaci podstatný přesah zájmů stěžovatelky neshledal. Stěžovatelka dle něj nesplnila svoji povinnost, která spočívá v prokázání onoho podstatného přesahu, neboť pouhé tvrzení o dotčenosti značného množství lidí není dostačujícím důkazem. Tvrzený přesah je nadto obtížně představitelný, neboť zákazy prvního mimořádného opatření již nejsou v účinnosti a nemohou tedy zasahovat do práv určité skupiny lidí. S odkazem na dostatečnost ochrany poskytované v rámci správního soudnictví pak odmítl rozhodovat i v této části.

Ke zcela opačnému závěru však ve společném odlišném stanovisku došli K. Šimáčková, V. Šimíček a D. Uhlíř. Předně v bodu 14 vyjadřují nesouhlas s existencí povinnosti prokázání podstatného přesahu zájmu ze strany stěžovatele. Ze zákona dle jejich názoru vyplývá, že Ústavní soud může neodmítnout přijetí ústavní stížnosti i bez prokazování podstatného přesahu ze strany stěžovatele. Byť se tedy ztotožňují s kritikou argumentační úrovně stížnosti ze strany Ústavního soudu, shledávají v této situaci jednoznačné naplnění podmínek § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V bodu 15 odkazují na judikaturu, ze které vyplývá splnění dotčené podmínky i v případech, kdy se věc týká stovek či tisíců případů a jejím vyřešením by bylo možné zamezit vzniku většího množství soudních sporů, je třeba zajištění postupu orgánů veřejné moci v souladu

---

<sup>246</sup> Opět se zde objevuje jakási rovina smíšených aktů, kdy je z hlediska možnosti přezkumu v řízení před Ústavním soudem dán důraz na jeden dílčí aspekt takového aktu.

<sup>247</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

s ústavním pořádkem či se věc týká základních principů demokratického a právního státu. Všechny tyto podmínky mají disentující soudci za jednoznačně naplněné.

Přínos správního soudnictví zde není nikterak rozporován, je však upozorněno na omezenost výrokového potenciálu, který správní soudy ve srovnání s Ústavním soudem mají. Totiž dle bodů 10, 11 a 16 správní soudy nejsou v případě velice rychlého vydávání a rušení jednotlivých mimořádných opatření schopny zaručit efektivní přezkum. Z toho důvodu tedy měla být zohledněna krátká časová účinnost jednotlivých mimořádných opatření a v případě jejich neúčinnosti v době řízení před Ústavním soudem mělo být přistoupeno k přezkoumání jejich ústavnosti a následnému konstatování závěrů pomocí „akademického výroku“ dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Dle názoru disentujících soudců je totiž soudní přezkoumatelnost všech aktů veřejné moci, které mají způsobilost zasáhnout do základních práv a svobod, základním atributem právního státu. Z toho důvodu by tak Ústavní soud měl každému stěžovateli odpovědět, zda jím napadený akt byl či nebyl aktem ústavním.

Závěrem tohoto rozboru bych se rád krátce věnoval z mého pohledu nejflagrantnějšímu „prohřešku“ moci výkonné, který byl předmětnou ústavní stížností napadnut. Výše popsaná tři mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví totiž byla vydána na základě § 80 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 69 odst. 1 písm. i)<sup>248</sup> a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Právě § 69 vymezuje, jaká mimořádná opatření lze nařídit v případě epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž mají-li být tato opatření nařízena pro území více krajů či celostátně, dle § 80 odst. 1 písm. g) je orgánem příslušným k jejich nařízení ministerstvo zdravotnictví.

K. Šimáčková, V. Šimíček a D. Uhlíř v bodech 17 až 27 svého společného odlišného stanoviska rozporují pravomoc ministerstva zdravotnictví nařídit tak zásadní omezení základních práv na základě dotčených ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví. Ministerstvo dle jejich soudu nemá pravomoc v rámci těchto ustanovení nařídit jakékoliv opatření sloužící zákonem předvídanému účelu, neboť takovýto výklad by byl v přímém rozporu s jednou ze stěžejních zásad českého ústavního systému, kterou je výhrada zákona.

Za užití výkladového argumentu *eiusdem generis* docházejí k závěru, že vzhledem k relativně specifickým oprávněním obsaženým v § 69 odst. 1 písmeno a) až h) zákona o ochraně veřejného zdraví je třeba oprávnění písmena i) vykládat restriktivně. Zvláště při zohlednění

---

<sup>248</sup> Toto ustanovení je zbytkové a umožňuje uložit „zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.“ Právě neurčitost této kategorie byla dle disentujících soudců zneužita, neboť do ní byly vztaženy i zákazy, které jsou zjevně za jejím rámcem.

oprávnění v písmenu b), které umožňuje zakázat či omezit styk skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, lze poměrně jednoduše dovodit, že pokud zákonodárce věnoval specifikaci jednotlivých oprávnění takovou pozornost, postrádalo by takové jeho snažení zcela smysl, kdyby bylo možné na základě obecného oprávnění v písmenu i) tato specifická oprávnění zcela pominout.

Kromě jazykového výkladu disentující soudci pracují i s výkladem systematickým, při kterém shledávají, že s výslovným oprávněním omezit svobodu pohybu pracuje krizový zákon v § 5 písm. c), přičemž toto oprávnění přiznává pouze vládě. Zákon o ochraně veřejného zdraví s tímto oprávněním nepracuje a je zde podotýkáno, že pokud by takové oprávnění založil, bylo by to při běžném stavu v rozporu s ústavním požadavkem omezení základních práv výlučně zákonem, a při krizovém stavu v rozporu s čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, dle kterého může po dobu trvání nouzového stavu o omezení základních práv rozhodnout jediný orgán moci výkonné a tím je vláda.

Problematický se jim jeví i potenciální kompetenční spor, který by mohl vzniknout mezi vládou a ministerstvem. Mělo by tedy být dovozeno, že i kdyby mělo mít ministerstvo za běžného stavu pravomoc omezit volný pohyb osob na území celého státu, při nouzovém stavu je tato pravomoc přenesena na vládu.

Z hlediska demokratického právního státu shledávají disentující soudci široké pojetí pravomoci ministerstva zdravotnictví problematickým zejména ve vztahu k principu dělby moci a principu brzd a protiváh. Vychýlení dělby moci, ke kterému při nouzovém stavu dochází ve prospěch moci výkonné na úkor moci zákonodárné, je totiž v českém ústavním systému kompenzováno posílením kontrolní funkce druhé zmíněné. Předně tedy může vláda omezit pouze ta práva a uložit ty povinnosti, které Parlament k tomuto účelu vymezil v krizovém zákoně, který provádí příslušná ustanovení ústavního zákona o bezpečnosti ČR. Dále pak Poslanecká sněmovna rozhoduje o zrušení nouzového stavu a jeho prodloužení je podmíněno jejím souhlasem.

V situaci, kdy však předmětná omezení nařídí ministerstvo zdravotnictví, jsou tyto ústavní pojistky ze hry zcela vyšachovány. Dle disentujících soudců toto může založit do budoucna praxi, kdy by se analogická situace řešila pouhými mimořádnými opatřeními ministerstva zdravotnictví, aniž by byl vyhlášen nouzový stav.

Pokračování v takto nastavené praxi by ve svém důsledku znamenalo, že by v budoucnu mohl ministr zdravotnictví omezit některé ze základních práv pouze na základě svého uvážení například při řešení chřipkové epidemie.

Zkoumané usnesení Ústavního soudu jsem považoval za vhodné rozebrat detailněji z toho důvodu, že stálo na počátku řešení pandemické krize v ČR a v tomto směru učinilo „první interpretační výkop“. Je zjevné, že nastalá situace přinesla celou řadu nečekaných a nepředvídaných komplikací, na které se názory předních odborníků v zemi častokrát zcela rozcházejí (a rozcházejí).

### 3.6.4. Od usnesení 8/20 po současnost

Tak podrobně, jako jsem rozebral usnesení v předchozí podkapitole, bych mohl rozebrat i mnoho dalších. Již k 15. 6. 2020 Ústavní soud odmítl či odložil přes 70 podnětů k přezkumu opatření vlády.<sup>249</sup> V této části bych však rád shrnul vývoj, ke kterému došlo v době od vydání výše rozebraného usnesení, v širších souvislostech.

V bodu 23 společného odlišného stanoviska soudců K. Šimáčkové, V. Šimíčka a D. Uhlíře k výše rozebranému usnesení byla obsažena otázka, zda mohou mít za nouzového stavu pravomoc rozhodovat o otázkách omezení volného pohybu dva orgány – vláda a ministerstvo zdravotnictví.

Městský soud v Praze v rozsudku<sup>250</sup>, kterým zrušil hned čtyři mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví, vyjádřil názor, že vyhlášením nouzového stavu došlo k „přepnutí“ právního režimu do speciální podoby, kdy se předpokládá, že již pouze masivní omezení základních práv může vést k zvládnutí situace. Městský soud v Praze dal tedy disentujícím soudcům za pravdu, že po dobu trvání nouzového stavu je k nařízení zmíněných omezení oprávněna pouze vláda.

Kasační rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>251</sup> však z velké části rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a mimo jiné i vyvrátil jeho názor o exkluzivitě oprávnění vlády po dobu trvání nouzového stavu, neboť pro takový závěr neexistuje podklad v platné právní úpravě a pravomoci obou orgánů mohou bez problémů existovat vedle sebe. Na druhou stranu však disentujícím soudcům přisvědčil, že je při výkladu § 69 odst. 1 písm. i) skutečně třeba použít výkladové pravidlo

---

<sup>249</sup> Viz článek *Soudy za uplynulý rok zrušily několik protiepidemických opatření*. Advokátní deník (online). Publikováno dne 23. 4. 2021 (cit. dne 13. 5. 2021). Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/23/za-uplynulych-deset-mesicu-soudy-zrusily-nekolik-protiepidemickych-opatreni/>

<sup>250</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020-111 ze dne 23. 4. 2020, bod 146 a násl. Dostupné z: [https://www.justice.cz/documents/14569/0/14+A+41-2020+%28Dost%C3%A1l\\_mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A1+opat%C5%99en%C3%AD%29\\_final2A/0c4f37b8-fd5f-4670-a306-0c5fedaa568b](https://www.justice.cz/documents/14569/0/14+A+41-2020+%28Dost%C3%A1l_mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A1+opat%C5%99en%C3%AD%29_final2A/0c4f37b8-fd5f-4670-a306-0c5fedaa568b)

<sup>251</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2020 -63 ze dne 26. 2. 2021. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/6As114/2020>

*eiusdem generis*, na základě kterého tedy ministerstvo zdravotnictví může vydat pouze takový zákaz či nařízení určité činnosti, které jsou typově obdobné konkrétnějšímu vymezení obsaženému v předchozích písmenech předmětného ustanovení.<sup>252</sup>

Nabízí se tedy určité úvahy *de lege ferenda*, a to především, zda by neměla právní úprava specifikovat, že pravomoci ministerstva zdravotnictví jsou po dobu trvání nouzového stavu sistovány. Aktuální situace, kdy navíc do hry vstoupil tzv. pandemický zákon – nová norma určená výhradně pro boj s pandemií onemocnění COVID-19<sup>253</sup>, začíná být z pohledu různých kompetencí poněkud nepřehledná.

Ve prospěch simultánních pravomocí vícera orgánů svědčí argument možnosti rychlejší reakce – víc hlav víc ví a je nutno zohlednit, že byť pandemická krize trvá již přes rok, po vládě demokratického právního státu skutečně nelze požadovat, aby se od rána do večera nezabývala ničím jiným, než vývojem epidemiologické situace.

Proti pak svědčí zvýšená nepřehlednost právního řádu, která ve své podstatě zcela podkopává účel, ke kterému jsou krizové zákony, opatření a nařízení vydávána. Když totiž občané jednoduše nevědí, co je a co už není po právu, vydrží takový stav jen po relativně omezenou dobu. Postupem času pak začnou hledat různé klíčky<sup>254</sup>, či se prostě jen začnou chovat tak, jak uznají za vhodné, bez ohledu na právní úpravu.

Z mého pohledu nejzásadnějším argumentem však zůstává, že i když byla připuštěna simultánní pravomoc vlády a ministerstva zdravotnictví, tak to jednoduše není oprávněno k nařízení omezení takového rozsahu, jako je například zákaz volného pohybu.

Ve prospěch tohoto závěru svědčí právě i nový pandemický zákon, který v rámci aktuální situace poskytuje ministerstvu specifitější a výraznější pravomoci, než zákon o ochraně veřejného zdraví, neumožňuje však omezení pohybu osob či vyhlášení tvrdého „lockdownu“.<sup>255</sup> Pandemický zákon budu podrobněji analyzovat níže.

Přesuneme-li se k dalšímu výraznému tématu uplynulých měsíců, shledáme, že jednou z hlavních výtek, které byly v souvislosti s pandemickými opatřeními zmiňovány, byla zcela

---

<sup>252</sup> Přehled tohoto vývoje inspirován dokumentem *Koronavirus: Soudní přezkum opatření*. Beck-online (online). Naposled aktualizováno dne 9. 5. 2021 (cit. dne 13. 5. 2021). Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpxm6lcmvzf6mk7nruxiltlmeyc&groupIndex=0&rowIndex=0>

<sup>253</sup> Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.

<sup>254</sup> Kterých nepřehledná a vnitřně rozporná právní úprava může nabízet skutečně značné množství.

<sup>255</sup> KRAUS, L.: *Pandemický zákon vs nouzový stav: právní rámec boje s koronavirem*. Právní prostor (online). Publikováno dne 19. 3. 2021 (cit. dne 15. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pandemicky-zakon-nouzovy-stav-pravni-ramec-boj-koronavirus>

zásadní nedostatečnost jejich odůvodnění. Z. Vikarská ve svém článku<sup>256</sup> uvádí, že soudy k 30. 3. 2021 nezrušily žádné z pandemických opatření z věcných důvodů, nýbrž vždy pouze vzhledem k nedostatečnému odůvodnění, a uvádí tři příklady.

Prvním je rozsudek Městského soudu v Praze<sup>257</sup>, kterým bylo zrušeno nařízení Hygienické stanice hlavního města Prahy, které zakázalo osobní přítomnost studentů na výuce při studiu na vysoké škole. Dle Městského soudu v něm chybělo jakékoliv zdůvodnění, proč je vydán právě tento zákaz a jak jím bude dosaženo kýženého cíle. Nařízení však bylo nahrazeno mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví a tak navzdory předmětnému rozsudku nedošlo k obnovení prezenční výuky na vysokých školách.

Druhým byl rozsudek Městského soudu v Praze<sup>258</sup>, který tentokrát směřoval proti opatření ministerstva zdravotnictví týkajícímu se povinnosti nosit roušky. Byť soudci uvedli, že dotčené opatření nepovažují za nepřiměřené, byli nuceni jej zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti, neboť nevysvětlovalo, z jakého důvodu došlo ke zpřísnění již přijatých opatření a k rozšíření povinnosti nosit roušky i ve venkovních prostorách.

Ministerstvo zdravotnictví však situaci vyřešilo po svém a namísto respektování závěrů soudu a vydání nového náležitě odůvodněného opatření, vydalo nové opatření, jehož odůvodnění doslova zkopírovalo z opatření právě zrušeného.<sup>259</sup>

Tento, s principy demokratického právního státu jen těžko slučitelný, přístup orgánů moci výkonné vedl k jednomu ze zásadních náleží Ústavního soudu<sup>260</sup>, které byly v roce 2021 vydány v souvislosti s pandemickou krizí. V této kauze skupina senátorů napadla u Ústavního soudu část krizových opatření přijatých vládou, která až na výjimky zakazovala maloobchodní prodej a poskytování služeb. Senátoři namítali nepřiměřený a iracionální zásah do základního práva svobodně podnikat, nerovný přístup k podnikatelům a v neposlední řadě nedostatečné vysvětlení tohoto rozdílného přístupu.

Tento náleží se jeví jako zásadní z několika důvodů. Jak jsem uvedl výše, Ústavní soud totiž již ve svém dřívějším usnesení zohlednil krátkou životnost krizových opatření a uzavřel, že v případě, že bude v průběhu řízení napadené krizové opatření zrušeno, ale záhy dojde k vtělení

---

<sup>256</sup> VIKARSKÁ, Z.: *Czechs and Balances – One Year Later*. *Veffasungblog.de* (online). Publikováno dne 30. 3. 2021 (cit. dne 14. 5. 2021). Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-one-year-later/>

<sup>257</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 103/2020-47 ze dne 20. 10. 2020. Dostupné z: <https://infodesk.justice.cz/soubor.aspx?souborid=6955220>

<sup>258</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 18 A 59/2020- 226 ze dne 13. 11. 2020. Dostupné z: [https://www.fulsoft.cz/download/fulsoft/covid19\\_298.pdf](https://www.fulsoft.cz/download/fulsoft/covid19_298.pdf)

<sup>259</sup> KILIAN, V. E.: *Švejkování Ministerstva zdravotnictví je třeba odmítnout*. *Právní prostor* (online). Publikováno dne 20. 11. 2020 (cit. dne 14. 5. 2020). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/svejkovani-ministerstva-zdravotnictvi-je-treba-odmitnout>

<sup>260</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-106-20\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-106-20_1)

stejného nebo obdobného obsahu do opatření nového, může navrhovatel svůj návrh patřičně doplnit a umožnit tím Ústavnímu soudu v rámci stejného řízení toto nové opatření přezkoumat. K tomu došlo i v předmětné kauze a proto se jí Ústavní soud mohl věcně zabývat.

Tento přístup Ústavního soudu se mi jeví jako zcela souladný s principy demokratického právního státu, bohužel však byl v rámci pandemické krize poprvé vyjádřen až v usnesení<sup>261</sup> ze dne 8. 12. 2020, přičemž k jeho praktickému uplatnění došlo až v nyní analyzovaném nálezu, necelý rok po propuknutí pandemické krize v ČR. Je zřejmé, že je zde nezbytná aktivita stěžovatelů, Ústavní soud však dle mého názoru měl na tuto možnost upozornit již v prvních usneseních, kterými odmítal návrhy z důvodu zrušení napadených opatření.

Ústavní soud v analyzovaném nálezu vyjádřil pochopení pro náročnou situaci vlády, která byla postavena před krizí, jejíž řešení prostřednictvím právní regulace je velice obtížné. Tato skutečnost však neanuluje požadavek, vyplývající z právního charakteru státu, na racionální a náležité odůvodnění všech přijatých opatření. Bez něj totiž tato postrádají legitimitu.

Vládě byl vytčen zákaz veškerého maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách, který doplňuje „telefonní seznam“ výjimek, kdy z žádného relevantního zdroje není patrné, proč bylo zvoleno právě toto řešení. Právním předpisem totiž nelze obecně a neodůvodněně zakázat „vše“ a bez jakéhokoliv odůvodnění pak z toho zákazu učinit jakési výjimky. Je zde poukázáno i na fakt, že oproti situaci na začátku roku 2020 je již vláda se situací lépe obeznámena, a je tím pádem očekávána zvyšující se kvalita jednotlivých opatření a jejich odůvodnění, zvláště v situaci, kdy již nejde o pouhé krátkodobé omezení základních práv.<sup>262</sup> V bodu 73. předmětného nálezu Ústavní soud uvádí: „*V podmínkách právního státu je totiž nemyslitelné, aby jakýkoliv akt orgánu veřejné moci, který zasahuje do základních práv, nebyl racionálně a přesvědčivě odůvodněn, případně aby alespoň nebylo toto jeho odůvodnění seznatelné v rámci následného soudního přezkumu.*“

Dle názoru Z. Vikarské začaly orgány moci výkonné v návaznosti na předmětný náleží Ústavního soudu věnovat větší pozornost a pečlivost odůvodněním jednotlivých opatření. Otázkou podle ní však zůstává, jaký dopad bude tento náleží mít z dlouhodobého hlediska. V této souvislosti upozorňuje na přednášku ze dne 14. 12. 2020, ve které J. Wintř rozebírá pandemická opatření výkonné moci z pohledu osmi principů tvořících vnitřní morálku práva od L. L. Fullera. Ten zde

---

<sup>261</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 102/20 ze dne 8. 12. 2020. Dostupné z:

[https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Publikovana\\_usneseni/PI\\_US\\_102\\_20\\_vcetne\\_disent\\_u.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovana_usneseni/PI_US_102_20_vcetne_disent_u.pdf)

<sup>262</sup> SEDLÁČKOVÁ, M. Č.: *Ústavní soud zrušil část usnesení vlády zakazující maloobchodní prodej a poskytování služeb*. Ústavní soud (online). Publikováno dne 22. 2. 2021 (cit. dne 15. 5. 2021). Dostupné z:

<https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-cast-usneseni-vlady-zakazujici-maloobchodni-prodej-a-poskytovani-sluzeb>



uvádí, že se moci výkonné podařilo v rámci pandemické krize porušit všech osm, a že byť některá z těchto porušení je možno ospravedlnit krizovou situací, absolutní nedostatek odůvodnění mezi taková porušení nepatří. Hovoří zde o tom, že odůvodnění slouží k pochopení přijatých opatření ze strany adresátů<sup>263</sup>, brání svévoli při rozhodování a v neposlední řadě umožňuje soudní přezkum. Neodůvodněná pravidla pak svědčí o lhostejnosti či svévoli těch, kteří jsou u moci.

S ohledem na poslední zmíněné znovu podotýkám, že jakousi vzestupnou tendenci co se odůvodňování opatření týče Z. Vikarská zaznamenává nejdříve od 16. 2. 2021, z čehož vyvstává otázka, zda orgány moci výkonné nepostupovaly téměř celý rok při vypořádávání pandemické krize lhostejně či přímo svévolně.

Z. Vikarská ve svém článku také blíže popisuje vývoj od prvního vyhlášení nouzového stavu z důvodu výskytu onemocnění COVID-19. Dovolím si jej podle jejího vzoru přiblížit a lehce doplnit.

Ke dni psaní těchto řádků (15. 5. 2021) byl v rámci pandemické krize v ČR vyhlášen nouzový stav celkem čtyřikrát. První byl vyhlášen s účinností od 12. 3. 2020, a vzhledem k tomu, že dvakrát došlo k jeho prodloužení, skončil 17. 5. 2020.

Od 18. 5. 2020 až do 5. 10. 2020 byla situace stabilizována do té míry, že vláda nepovažovala vyhlášení nouzového stavu za nutné. V pořadí druhý nouzový stav byl vyhlášen s účinností od 5. 10. 2020, přičemž k jeho prodloužení došlo celkem pětkrát. Když však vláda požádala Poslaneckou sněmovnu o šesté prodloužení, ta to odmítla. V té době již bylo zřejmé, že vláda nezvládla řešení pandemické krize a nadto nebyla schopna poskytnout přijatelný plán budoucího postupu. S úspěchem se tak nesešla ani snaha opozice o projednání alternativních řešení, mezi kterými byl kupříkladu i v té době ještě neúčinný pandemický zákon. Vzhledem k nesouhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením tak druhý nouzový stav skončil k 14. 2. 2021.

Vláda však měla zájem zachovat si pravomoci, které jí plynuly z nouzového stavu, a tak přišla s kreativním řešením. Na základě specifického výkladu § 3 odst. 5 krizového zákona došla k závěru, že je oprávněna vyhlásit nouzový stav, pokud jí o to požádají hejtmani jednotlivých krajů. V rámci velice rychlého jednání tedy získala od všech čtrnácti hejtmanů potřebnou žádost, a tak v poslední den druhého nouzového stavu vláda vyhlásila nouzový stav třetí, počínající dnem 15. 2. 2021.

Tento postup byl však od počátku zjevně protiústavní, neboť jím de facto byla obejitá výše zmíněná pojistka spočívající v kontrole Poslanecké sněmovny nad nouzovými stavy. Z pohledu

---

<sup>263</sup> A tím pádem přispívá i k jejich dodržování.

ústavního zákona o bezpečnosti ČR je totiž irelevantní, zda vláda vyhláší nouzový stav z vlastní iniciativy či na základě žádosti hejtmanů. Z čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR jasně vyplývá, že pokud má vláda zájem již vyhlášený nouzový stav prodloužit, musí tomu přecházet souhlas Poslanecké sněmovny. V tomto případě byl nouzový stav prodloužen již pětkrát a sněmovna výslovně odmítla udělit souhlas k dalšímu prodloužení. Z ústavní právní úpravy tak jednoznačně vyplývalo, že tento musí skončit. Vláda tedy zjevně obešla ústavní omezení své pravomoci.

V této souvislosti je vhodné zmínit dva judikáty. Poslanecká sněmovna totiž aktivovala svůj kontrolní mechanismus a 18. 2. 2021 třetí nouzový stav zrušila. Účinnost tohoto zrušení však navázala na den, kdy vstoupí nový pandemický zákon v účinnost, či na datum 27. 2. 2021, pokud k nabytí účinnosti pandemického zákona nedojde dříve.

V mezidobí vydal Městský soud v Praze rozhodnutí<sup>264</sup>, kterým přikázal pražskému Gymnáziu Na Zatlance obnovit denní formu vzdělávání. Rozhodl tak ve prospěch studenta dotčeného gymnázia, který požadoval zrušení online výuky a obnovení té prezenční. Důvod pro tento postup spatřoval soud v protiústavně vyhlášeném nouzovém stavu, ze kterého dané krizové opatření povstalo. Tento (třetí) nouzový stav dle názoru soudu totiž není novým nouzovým stavem, nýbrž jde o pouhé faktické prodloužení nouzového stavu předchozího (druhého), ke kterému však vláda neměla potřebný souhlas Poslanecké sněmovny.

Kromě Městského soudu v Praze se vyhlášením nouzového stavu ze dne 14. 2. 2021 zabýval i Ústavní soud<sup>265</sup>. Skupina senátorů u něj předmětné vyhlášení napadla i spolu s krizovými opatřeními, která na jeho základě vláda vydala. V návrhu bylo poukázáno na porušování principů demokratického státu a nedodržování principu dělby moci ze strany vlády. Byl zde uveden i (z mého pohledu velice relevantní) názor, že byť je postup vlády, kdy vyhláší nouzový stav a vydává krizová opatření samostatnými akty, ústavně souladný, je třeba na tyto akty pohlížet materiální optikou jako na jedno rozhodnutí stejného právního charakteru a z toho důvodu je i společně přezkoumat. Ústavní soud zde však setrval na svém závěru z výše analyzovaného usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dle kterého k přezkoumání usnesení o vyhlášení nouzového stavu zásadně není příslušný, pokud nedojde k rozporu se základními principy demokratického právního státu a ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu, a návrh v této části odmítl.

---

<sup>264</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 17 A 126/2020-84 ze dne 23. 2. 2021. Dostupné z: <https://infodeska.justice.cz/soubor.aspx?souborid=7110475>

<sup>265</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. 3. 2021. Dostupné z: [https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-12-21\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-12-21_1)

Jako poměrně kontroverzní se pak ukázala část odůvodnění, kterou Ústavní soud označil jako *obiter dictum*, ve které v podstatě v rozporu se závěrem o své nepříslušnosti naznačuje, že daný nouzový stav byl vyhlášen protiústavně. Proti tomuto bodu se prostřednictvím odlišných stanovisek vymezilo celkem pět soudců Ústavního soudu. V části zabývající se krizovými opatřeními pak Ústavní soud řízení zastavil, neboť byla všechna již zrušena.

Vraťme se ale ke dni 18. 2. 2021, kdy Poslanecká sněmovna zrušila třetí nouzový stav. Vláda se krátce poté pokusila o neslýchané – požádala Poslaneckou sněmovnu o prodloužení třetího nouzového stavu a o odvolání rozhodnutí, kterým třetí nouzový stav zrušila. Poslanecká sněmovna však tomuto požadavku nevyhověla.

Dne 27. 2. 2021 nabyl účinnosti dlouho očekávaný pandemický zákon<sup>266</sup> a tím samym dnem byl skončen třetí nouzový stav. V té době však došlo v ČR k výskytu nových mutací onemocnění COVID – 19 a zvýšení počtu nemocných, přičemž z těchto důvodů dala poslanecká sněmovna vládě souhlas k vyhlášení čtvrtého nouzového stavu, neboť pandemický zákon svým právním rámcem neposkytuje nástroje potřebné k opatřením, které vláda shledala nezbytnými.<sup>267</sup>

Pandemický zákon se jako téma objevil již v dubnu roku 2020, neboť se jasně ukazovalo, že tehdejší právní úprava nebyla na pandemickou krizi připravena. Smyslem této normy je poskytnout státu nástroje potřebné k jejímu účinnému řešení a zároveň poskytnout občanům silnější záruky jejich práv a oprávněných zájmů. Přes původní vládní návrh, který nijak neposiloval povinnost odůvodňování protiepidemických opatření či posílení parlamentní a soudní kontroly, byla v rámci parlamentní debaty včleněna ustanovení tyto pojistky zakotvující, a navíc byla zahrnuta i omezená úprava náhrady škody.

Pandemický zákon představuje určitý mezistupeň mezi postupem dle standardní legislativy<sup>268</sup> a krizové legislativy<sup>269</sup>. Představuje tak ideální právní rámec pro řešení pandemie menšího a středního rozsahu, nelze však podle něj vydávat plošná omezení pohybu či kupříkladu celostátní zákaz maloobchodního prodeje.<sup>270</sup>

---

<sup>266</sup> Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.

<sup>267</sup> VIKARSKÁ, Z.: *Czechs and Balances – One Year Later*, Veffassungblog.de, publikováno dne 30. 3. 2021 (cit. dne 14. 5. 2021). Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-one-year-later/>

<sup>268</sup> V těchto otázkách reprezentované především zákonem o ochraně veřejného zdraví.

<sup>269</sup> V těchto otázkách reprezentované především ústavním zákonem o bezpečnosti ČR a krizovým zákonem.

<sup>270</sup> KRAUS, L.; BONUŠ, V.; KARLICKÝ, J.; ČERNÝ, J.: *Pandemický zákon vs nouzový stav: právní rámec boje s koronavirem*. Právní prostor (online). Publikováno dne 19. 3. 2021 (cit. dne 15. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pandemicky-zakon-nouzovy-stav-pravni-ramec-boj-koronavirus>

Pandemický zákon označuje zákon o ochraně veřejného zdraví jako svůj subsidiární právní předpis a určuje, že mimořádná opatření v něm zakotvená je možné vydávat pouze po dobu trvání stavu pandemické pohotovosti. Ten je vyhlášen dnem nabytí účinnosti pandemického zákona (27. 2. 2021) a bude trvat do 28. 2. 2021, přičemž je možné tento stav ukončit či znovu obnovit usnesením Poslanecké sněmovny přijatým na návrh vlády či jedné pětiny všech poslanců. Mimořádná opatření dle pandemického zákona je oprávněno vydávat ministerstvo zdravotnictví a dále pak krajské hygienické stanice či Hygienická stanice hlavního města Prahy, přičemž všechny oprávněné orgány k tomu potřebují předchozí souhlas vlády.

V odůvodnění mimořádných opatření dle pandemického zákona je nutné zohlednit aktuální analýzu epidemiologické situace onemocnění COVID-19, konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi, a především přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob. V tomto směru lze tedy kladně zhodnotit promítnutí názoru Ústavního soudu o nezbytnosti adekvátního odůvodnění.

Pandemický zákon uvádí na pravou míru, že pravomoc ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic vydávat opatření dle zákona o ochraně veřejného zdraví není jeho úpravou nijak dotčena. V případě vyhlášení hypotetického nouzového stavu pak bude možný souběh poměrně značného množství druhů opatření – krizových opatření vlády, mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic na základě pandemického zákona a mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví a krajských hygienických stanic na základě zákona o ochraně veřejného zdraví.

Nově je zakotvena i povinnost ministerstva zdravotnictví informovat veřejnost prostřednictvím zveřejňování informací souvisejících s pandemií na svých internetových stránkách, která je doplněna povinností předložit každé dva týdny Poslanecké sněmovně zprávu o učiněných opatřeních a jejich obligatorním přezkoumání.

V § 9 je obsažena i úprava náhrady škody vzniklé během stavu pandemické pohotovosti v důsledku mimořádných opatření dle pandemického zákona či dle zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>271</sup>

Bylo přistoupeno i k zakotvení explicitní úpravy možností soudního přezkumu, přičemž mimořádná opatření zde zakotvená jsou vydávána formou opatření obecné povahy. K přezkumu mimořádných opatření vydaných ministerstvem zdravotnictví je příslušný Nejvyšší správní soud, k přezkumu těch ostatních pak soudy krajské.

---

<sup>271</sup> Jejichž účelem je zvládnutí pandemie onemocnění COVID-19.

Vůči kvalitě pandemického zákona však zaznívají spíše kritické ohlasy. Odborníci z projektu Rekonstrukce státu a advokátní kanceláře Frank Bold mu vytýkají zakotvení nedostatečné parlamentní kontroly, která se příliš neliší od úpravy vztahující se k nouzovému stavu, a doporučují posílení kontroly některých plošných opatření. Podobně jako nouzový stav totiž může Poslanecká sněmovna stav pandemické pohotovosti pouze zrušit, aniž by měla možnost zrušit či změnit jednotlivá vydaná opatření či se k nim jen formálně předem vyjádřit. I vzhledem k výše zmíněné povinnosti předložit každé dva týdny Poslanecké sněmovně zprávu o učiněných opatřeních by zakotvení takovýchto pravomocí Poslanecké sněmovny dávalo smysl.

Za nedostatečná vzhledem k současné situaci považují i ustanovení upravující náhradu škody, neboť podle nich bude hrazena pouze skutečná škoda. V pandemické krizi je však zcela převažujícím typem škody ušlý zisk. Oproti nouzovému stavu, kdy je stát za účelem zproštění se odpovědnosti za škodu povinen prokázat, že si škodu způsobil sám poškozený, navíc dle pandemického zákona bude muset naopak poškozený prokazovat, že škodu nebylo možné odvrátit.

I přes tyto výtky se však pandemický zákon jeví jako krok správným směrem. Jedním z hlavních nedostatků častého užívání nouzového stavu je totiž chybějící kontrola vládních kroků. Vláda během nouzového stavu nemá povinnost informovat Poslaneckou sněmovnu o jednotlivých opatřeních a jejich dopadech či poskytovat jejich podrobné odůvodnění.

Pandemický zákon kontrolu ze strany Poslanecké sněmovny posiluje. Vláda má povinnost ji o veškerých nařízených opatřeních či jejich změnách informovat každé dva týdny a v případě, že nějaký člen Parlamentu požádá o informace, má povinnost tuto žádost vyřídit do 15 dnů. Kromě toho je zde zakotvena již výše zmíněná povinnost důsledného odůvodnění všech opatření v kontextu vývoje pandemie i rizik, kterým mají tato předcházet, stejně jako již výše zmíněná zlepšená soudní kontrola, kterou budou poskytovat správní soudy. Správní žalobu díky nové úpravě bude moci podat podstatně širší okruh osob, jejichž žaloby budou projednány přednostně.<sup>272</sup>

Z výše uvedeného je však jasně patrné, že pandemický zákon je ve své současné podobě pouze jedním krokem správným směrem. Otázky spojené s nedotaženou kontrolou ze strany Poslanecké sněmovny či se situací zcela neodpovídající úpravou náhrady škody zcela jasně

---

<sup>272</sup> KRAUS, L.; BONUŠ, V.; KARLICKÝ, J.; ČERNÝ, J.: *Pandemický zákon vs nouzový stav: právní rámec boje s koronavirem*. Právní prostor (online). Publikováno dne 19. 3. 2021 (cit. dne 15. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pandemicky-zakon-nouzovy-stav-pravni-ramec-boj-koronavirus>

vypovídají o tom, že je z hlediska demokratického právního státu v budoucnu nezbytné úpravu novelizovat a učinit tím další krok na cestě k ideálu.

### 3.6.5. Kam dál?

Při pohledu na výše provedený rozbor praxe státní moci a vývoj judikatury nabývám dojmu, jako by se základní principy demokratického právního státu při pandemické krizi začínaly otřásat v základech. I přes důraz, jaký Česká republika klade ve svém ústavním pořádku na úctu a ochranu základních práv a svobod, jsme svědky jejich (poměrně systematického) omezování v míře, která se nejeví jako zcela nezbytná a odůvodněná. Nabízí se lehce sarkastická poznámka, že nejsou již nadále chráněny a respektovány základní práva a svobody v množném čísle, ale pouze jedno jediné základní právo – právo na zdraví. Ani to však zdaleka není pravdou, neboť opatření, která si ochranu tohoto práva kladou za cíl, jsou s ním často ve větším či menším rozporu. Zdá se totiž, že stát se jal toto právo zaručené LZPS vykládat velice restriktivním způsobem ve smyslu: „Právo na zdraví znamená právo na eliminaci nebo minimalizaci rizika nákazy onemocněním COVID-19.“ A tak jako by celá šíře dotčeného práva byla jaksi opomíjena. Mentální a fyzické zdraví společnosti totiž i přes snahu o jeho ochranu jednoznačně trpí. Odborníci z celého světa hlásí zásadní nárůst počtu lidí, kteří pocítují příznaky deprese či úzkosti. Kupříkladu v USA došlo mezi červnem a prosincem 2020 v tomto směru k 31% nárůstu.<sup>273</sup> Podle výzkumu Národního ústavu pro duševní zdraví došlo v porovnání s obdobím před vypuknutím pandemie k trojnásobnému nárůstu případů deprese a sebevražedných tendencí a ke dvojnásobnému nárůstu počtu úzkostných poruch.<sup>274</sup> A to je jen zlomek z řady negativních dopadů, které jsou s celosvětovou pandemií a omezujícími opatřeními spojeny.

Často se projevuje tendence oddělovat od sebe dopady restriktivních opatření na mentální i fyzické zdraví jednotlivců a jejich dopady na ekonomiku. Je však žádoucí nahlížet na celou problematiku v souvislostech a mít na paměti, že kupříkladu stres spojený s nutností zrušit své podnikání z důvodu restriktivních opatření má zásadní dopad právě na mentální i fyzické zdraví, což se následně projevuje v i rodinných vztazích či vztazích s našimi nejbližšími. Dle C. Höschla zvyšuje izolace v některých rodinách „ponorkovou nemoc“ a tím pádem dochází i ke zvýšení

---

<sup>273</sup> ABBOTT, A.: *COVID's mental-health toll: how scientists are tracking a surge in depression*. Nature (online). Publikováno dne 3. 2. 2021 (cit. dne 16. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00175-z>

<sup>274</sup> Viz dokument *V důsledku pandemie covid-19 se s duševním onemocněním potýká téměř každý třetí dospělý. Podporu nabídne nový web*. Národní ústav pro duševní zdraví (online). Publikováno dne 15. 2. 2021 (cit. dne 16. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.nudz.cz/files/pdf/tz-opatruj-se.pdf>

domácího násilí. Lidé postrádají možnost odreagovat se, jsou udržováni v permanentním strachu z onemocnění a zasypávání nejrůznějšími statistikami počtu úmrtí.<sup>275</sup>

Současný stav tedy z mého pohledu jednoznačně vybízí ke změně. Ale o jakou změnu by mělo jít?

Dle názoru bývalé ministryně spravedlnosti D. Kovářové způsobil vývoj společnosti, urychlený celosvětovou pandemií, přežití právního státu. Nyní tak bude třeba znovu nastavit společenskou smlouvu a právní stát redefinovat. Několik uplynulých měsíců dle jejího názoru přineslo celou řadu palčivých otázek, jako například „co to vlastně právo je“ či „zda ještě vůbec platí?“<sup>276</sup>

Tyto otázky jsou dle mého názoru na místě a lze je vztáhnout i na zkoumaný pojem. Čím vlastně je demokratický právní stát v roce 2021? Jsou státy, toto označení požívající, jej stále hodny, či v průběhu pandemie nemoci COVID-19 toto oprávnění pozbyly? Ne označení, nýbrž míra naplnění jednotlivých aspektů zkoumaného pojmu, je totiž tím, co určuje, zda je dotčený stát skutečně demokratickým právním státem.

Na základě předchozích kapitol lze konstatovat, že principy srozumitelnosti, jasnosti, bezrozpornosti a stability práva<sup>277</sup> ideální míry naplnění nedosahují. Znamená to však, že Česká republika již není demokratickým právním státem?

Dle mého názoru nikoliv. Pokud vzpomenu podobenství z kapitoly 3.5.3., bod I představující ideál je však již příliš dlouho v blízkosti pólu A, který v současné situaci reprezentuje operativnost, spontánnost a odchylku od řádu za účelem překonání překážky.

Hráč z podobenství v kapitole 3.5.2. již dlouho bojuje s vytrvalým nepřítelem, který jej zaskočil. Zběsilá forma obrany hráče, plynoucí z prvotního šoku, však již není opodstatněná, neboť za dobu jejich souboje již dostal lepší představu o tom, jaké jsou silné a slabé stránky jeho protivníka. Má tedy možnost uklidnit své výpady a začít taktizovat.

---

<sup>275</sup> Viz článek *Odborníci: Pandemie bude mít dlouhodobé následky na duševní zdraví*. České noviny (online). Publikováno dne 12. 3. 2021 (cit. dne 16. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/zive-vliv-pandemie-covidu-19-na-dusevni-zdravi/2006414>

<sup>276</sup> Rozhovor s názvem *Daniela Kovářová I. díl: Je třeba znovu definovat stát, ústavu, zákony i soudní řízení*. Svobodné Universum (online). Publikováno dne 20. 4. 2021 (cit. dne 22. 5. 2021). Dostupné na: <https://www.kupredudominulosti.cz/kovarova-daniela-1d-je-treba-znovu-definovat-stat-ustavu-zakony-i-soudni-rizeni/>

<sup>277</sup> Stejně jako mnohé další aspekty zkoumaného pojmu.

Česká republika skutečně je demokratickým právním státem. Pokud jím však má zůstat i nadále, je třeba, aby začala vyvíjet cílenou snahu o co nejrychlejší a nejefektivnější novelizaci svého právního řádu takovým způsobem, aby byl schopen dostát požadavkům zkoumaného pojmu i v takto náročných situacích. Další otázkou, která v tomto směru vyvstává, je, zda postačí novelizace zabývající se pouze efektivnějším a ústavně souladnějším způsobem řešení krizových situací? Není současná situace výzvou ke změně podstatně radikálnější?

Zdá se totiž, že Vláda ČR již pojala záměr právní řád skutečně novelizovat i nad rámec ad hoc pandemického zákona. Bohužel kroky, které činí, podle mnohých odborníků směřují přímo proti stěžejním principům demokratického právního státu. Hovořím teď zejména o opakovaných pokusech Vlády ČR novelizovat zákon o ochraně veřejného zdraví.<sup>278</sup> Odborníci této novele mimo jiné vytýkají nepřipustný zásah do ochrany osobních údajů<sup>279</sup> či pokus o zakotvení diskriminace osob neočkovaných proti onemocnění COVID-19. Jako podezřelá se nadto jeví i skutečnost, že má být předmětná novela projednávána ve stavu legislativní nouze, který se v současnosti nejeví jako zcela nezbytný<sup>280</sup>.

Pokud tedy orgány státní moci budou i nadále pokračovat tímto směrem, je možné, že se označení ČR jako demokratického právního státu materiálně zcela vyprázdní.

Kroky orgánů státní moci však nejsou tím jediným, co rozhoduje o charakteru státu. Z kapitoly 3.5.1 vyplývá, že charakter státu určují zejména jeho občané, což v takto vyhrocených chvílích platí dvojnásob. Jak totiž říká J. Konfršt: „*Na nepravosti se člověk podílí i mlčením.*“<sup>281</sup>

Patrně tedy občanům nezbyde jiná možnost, než si dennodenně klást otázky typu: „*Je pro mě vhodné dodržovat toto opatření? Jak se mám zachovat v situaci, kdy mi jsou (často) nezákonnými opatřeními ukládány povinnosti, se kterými principiálně nesouhlasím?*“

---

<sup>278</sup> Vládní návrh novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (online). Sněmovní tisk 1225/0. Rozesláno poslancům dne 21. 5. 2021 (odkazováno dne 25. 5. 2021). Dostupné z:

<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1225&CT1=0>

<sup>279</sup> JIROUSEK, V.: *K novelám zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona*. Advokátní deník (online). Publikováno dne 27. 5. 2021 (cit. dne 29. 5. 2021). Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/05/27/k-novelam-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi-a-pandemickeho-zakona/>

<sup>280</sup> VALIŠOVÁ, V.: *Glosa k aktuálnímu návrhu novely zákona o ochraně veřejného zdraví*. Advokátní deník (online). Publikováno dne 25. 5. 2021 (cit. dne 29. 5. 2021). Dostupné z:

<https://advokatnidenik.cz/2021/05/25/glosa-k-aktualnimu-navrhu-novely-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi/>

<sup>281</sup> KONFRŠT, J.: *Vlastenectví – povídání s Janem*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Euroservice 1999, 2010, str. 62.



Mnohokrát jsem ze svého okolí slyšel, že se někdo již nemůže dočkat, až bude vše zas jako dříve. Je to však žádoucí? A je to vůbec možné?

Celosvětová pandemie nám totiž kromě věcí negativních přinesla i věci pozitivní. Výše jsem popisoval některé pozitivní dopady na kvalitu ovzduší a už jen z toho důvodu se nabízí možnost nahlédnout současnou situaci kupříkladu i jako výzvu k změně přístupu k životnímu prostředí.

Nad rámec toho začali mnozí přehodnocovat svůj přístup k životu. Zpravidla totiž lidé onemocní „individuálně“, přičemž je poté na nich, jak k této své nemoci přistoupí. Někteří ji řeší čistě medicínskou cestou bez dalšího zamyšlení. Jiní ji začnou chápat jako druh upozornění, či právě jako výzvu ke změně. Současná situace je onemocněním celospolečenským. Tedy i celá společnost má možnost tuto situaci řešit cestou čistě medicínskou, či ji pojmout jako výzvu ke změně. Či k mnoha změnám?

Lze tedy shrnout, že se s názorem D. Kovářové do určité míry ztotožňuji. Je třeba buď navrátit pojmu demokratického právního státu i jeho kýžený obsah, nebo zásadním způsobem redefinovat jeho pojetí. Jedním z vhodných kroků by v současné době mohlo být vytvoření mezioborové skupiny<sup>282</sup>, jejímž cílem by bylo vypracovat nové vymezení demokratického právního státu v ČR. Občanský záměr v tomto směru již existuje. Svědčí o tom mimo jiné existence mnohých institucí a organizací, které vyvíjejí aktivitu za účelem ochrany demokracie a právního státu. V této souvislosti lze zmínit kupříkladu iniciativu Síť k ochraně demokracie<sup>283</sup> či iniciativu Rekonstrukce státu<sup>284</sup>.

Dle mého názoru je možné právní řád označit za psanou formu morálky, na které se shodne převažující většina společnosti. Jeho výsledná podoba se tedy vždy bude odvíjet od přístupů, názorů a činů každého z nás.

---

<sup>282</sup> Složené nejen z doktorů, epidemiologů a právníků, ale i sociologů, psychologů, učitelů, politiků apod.

<sup>283</sup> Tato iniciativa sdružuje přes padesát českých odborníků, kteří průběžně sledují a vyhodnocují vývoj v sedmi klíčových oblastech pro fungování demokracie. Na základě jejich zjištění je pak každý půl rok vypracována souhrnná zpráva o stavu demokracie v ČR – viz rubrika *Jak Síť funguje (online)*. Síť k ochraně demokracie (cit. dne 22. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.ochranademokracie.cz/jak-sit-funguje>

<sup>284</sup> Tato iniciativa s pomocí odborníků formuluje opatření pro dobrou správu státu a dodržování principů demokratického vládnutí, která následně prosazuje do znění českých zákonů – viz rubrika *O nás (online)*. Rekonstrukce státu (cit. dne 30. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/o-nas>

## Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo vymezit co nejlíže ideál demokratického právního státu a následně jej porovnat s jeho reálnou podobou v České republice. Jak však vyplynulo z kapitol 1. a 2., obě složky zkoumaného pojmu prošly poměrně pestrým vývojem, který navíc stále není ukončen. A zkoumaný pojem prochází vývojem spolu s nimi.

Z tohoto důvodu jsem se pokusil celou problematiku nahlédnout v obecnější rovině.

Ve vztahu k ideálu zkoumaného pojmu mi východiskem byla snaha o prolnutí roviny právní s rovinou morální. Došel jsem k závěru, že základním předpokladem pro snahu o dosažení ideálu zkoumaného pojmu je ctnostné obyvatelstvo, přičemž z tohoto závěru vyplynula povinnost demokratického právního státu usilovat o maximalizaci ctností svých občanů.

Ideál jako takový jsem pak přiblížil pomocí dvou navzájem se doplňujících podobností. Z jejich spojení vyplývá, že ideální demokratický právní stát trvale pracuje na zdokonalování všech svých dílčích aspektů. Zároveň jde v případě ideálu zkoumaného pojmu o pojem usilující o dosažení rovnováhy, která však není statická, ale dynamická. Průběh vyvažování jednotlivých složek je pak vždy ovlivněn aktuální situací, ve které se daný stát nachází, přičemž cílem je, aby jednotlivé výchylky k té či oné straně byly vždy co nejmírnější a vždy se v co největší možné míře přibližovaly středu.

Ve vztahu k ideálu zkoumaného pojmu jsem rovněž došel k závěru, že není tvořen pouze právní a demokratickou složkou, ale právě z titulu své inherentní snahy o dosažení rovnováhy vyvažuje všechny zájmy a cíle, které jeho právní řád shledává relevantními. Kromě právní a demokratické složky jsou tedy vyvažovány i složky environmentální, sociální, kulturní atd.

Po vymezení ideálu jsem se zaměřil na analýzu reálné podoby zkoumaného pojmu v ČR v době celosvětové pandemické krize.

Nejprve jsem přiblížil, jakým způsobem je zkoumaný pojem zakotven v pozitivní právní úpravě a jaký k němu zaujímá postoj česká právní věda a judikatura Ústavního soudu.

Následně jsem se zaměřil na analýzu právní úpravy krizových situací a na její judikaturní souvislosti.

V poslední části své diplomové práce jsem nejprve podrobněji zanalyzoval jedno ze zásadních usnesení Ústavního soudu související s pandemií onemocnění COVID-19, a následně poskytl určitý přehled relevantních kroků státní moci a s nimi související judikatury, které byly v roce 2020 a v první polovině roku 2021 učiněny.

Již od počátku bylo zřejmé, že obsah mnou zvoleného tématu není možné vyčerpat v rámci jedné diplomové práce. Tím nejnáročnějším úkolem pro mě bylo vybrat, jak k danému tématu přistoupím, které jeho prvky zohledním a které pominu. Přes veškerou moji snahu o stručnost a věcnost jsem nakonec byl nucen některá témata, která jsem původně pro účel této diplomové práce zpracoval, detailněji nerozebírat.

Věřím však, že to nejdůležitější se mi podařilo zohlednit. Za zvlášť klíčovou problematiku pro zkoumaný pojem považuji témata obsažená v kapitolách 3.6.2. a následujících. Dle mého názoru z nich vyplývá, že se společnost ocitla na kraji zásadní změny. O tom, zda se bude jednat o změnu negativní či pozitivní, rozhodnou kroky orgánů státní moci a občanů v následujících měsících a letech. Již v současné době se však zdá, že tendence politické garnitury směřují spíše ke změně pro zkoumaný pojem nevhodné.

Poslední slovo mají však vždy občané. Chci proto věřit, že pokud bude pokračováno v pokusech o protiústavní omezování základních lidských práv, jaké je patrné například z aktuálního vládního návrhu novely zákona o ochraně veřejného zdraví, občané zakročí. Ctnostný občan demokratického právního státu totiž zlu neuhýbá, nýbrž se mu staví čelem a s hrudí hrdě vypjatou.

## Seznam zkratek

### **COVID-19**

Onemocnění vyvolané koronavirem SARS-CoV-2

### **ČR**

Česká republika

### **ESLP**

Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku

### **LZPS**

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

### **př. n. l.**

před naším letopočtem

### **Úmluva**

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

### **Ústava**

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

### **Ústavní soud**

Ústavní soud České republiky

### **Zkoumaný pojem**

Demokratický právní stát

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použité literatury

1. BRÖSTL, A.: *Právní stát v postmodernej situácii*. Právní obzor č. 3, 1998.
2. DAHL, R.: *Demokracie a její kritici*. 1.vyd. Praha 1: Victoria Publishing, 1995.
3. GERLOCH, A.; HŘEBEJK, J.; ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
4. GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.
5. HARRINGTON, J.: *Republika Oceána : výbor z díla*. Praha: Mladá fronta, 1985.
6. HOBBS, T.: *Leviathan, neboli o podstatě, zřízení a moci státu církevního a občanského*. Praha: Melantrich, 1941.
7. HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.
8. JIRÁSEK, J. a kolektiv: *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013.
9. KONFRŠT, J.: *Úvahy o životě II – povídání s Janem*. Příbram: Euroservice 1999, 2010.
10. KONFRŠT, J.: *Vlastenectví – povídání s Janem*. 1. vyd. Praha: Euroservice 1999, 2010, str. 62.
11. KUČERA, R.: *Politologická historie demokracie*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2012.
12. KUNC, J.; PINC, Z.: *Demokracie a ústavnost*. Praha: Karolinum, 1996.
13. KYSELA, J.: *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014.
14. LINHART, J. a kol.: *Velký sociologický slovník. I. díl*. Praha: Karolinum, 1996.
15. DROZENOVÁ, W.: *Etika vědy v České republice: od historických kořenů k současné bioetice*. Praha: Filosofia, 2010.
16. MIKULE, V.: *Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?* Jurisprudence č.1/2010. In. GERLOCH, A; KYSELA, J. et al.: *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
17. MILL, J. S.: *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda, 1992.
18. MOLEK, P.: *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
19. MONTESQUIEU, Ch. L. de S.: *O duchu zákonů*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003.
20. MULGAN, R. G. a ARISTOTELÉS: *Aristotelova politická teorie: úvod do studia politických teorií*. Praha: Oikoymenh, 1998.
21. PATOČKA, J.: *Kacířské eseje o filosofii dějin*. 3. opr. vyd. Praha: Oikoymenh, 2007.

22. PINZ, J.: *Přirozenoprávní teorie a moderní právní stát*. Nymburk: OPS, 2010.
23. PLATÓN.: *Ústava*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Svoboda – Libertas, 1993.
24. PREUSS, O.: *Demokratický právní stát tesaný do pískovce*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 24, č. 3., Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2016.
25. PREUSS, O.: *Klauzule věčnosti. Je možné odstranit liberální demokracii?* Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.
26. ROUSSEAU, J. J.: *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2002.
27. SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2007.
28. SLÁDEČEK, V.; MIKULE, V.; SUCHÁNEK, R.; SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016.
29. ŠIMÁČKOVÁ, K.: *Právní stát, nebo vláda práva?* In. GERLOCH, A; KYSELA, J. et al.: *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.
30. ŠIMÍČEK, V., FILIP, J., MOLEK, P., BAHÝLOVÁ, L., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky - Komentář*. Praha: Linde Praha, 2010.
31. TOMOSZEK, M.: *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015.
32. WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T.; POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
33. WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020.
34. ZAKARIA, F.: *Budoucnost svobody*. Praha: Academia, 2004.
35. ŽÁK KRZYŽÁNKOVÁ, K.; KÜHN, Z.; BERAN, K.; MARŠÁLEK, P.; WINTR, J.; ONDŘEJEK, P.; TRZYNA, J. (eds.): *Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2020.

### **Seznam použitých právních a dalších předpisů**

1. Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. 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.

3. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.
9. Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů.
10. Usnesení vlády ČR č. 194, o vyhlášení nouzového stavu, ze dne 12. 3. 2020.
11. Usnesení vlády ČR č. 215, o přijetí krizového opatření, ze dne 15. 3. 2020.
12. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. 3. 2020.  
<https://www.fulsoft.cz/33/mzdr-12745-2020-1-min-kan-mimoradne-opatreni-zakaz-volneho-pohybu-osob-v-cr-do-1-dubna-2020-do-6-00-hod-uniqueidgOke4NvrWuObyfYyCQ7y0T8o5ZZNMogS3nOpGic-EvM/>
13. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 12745/2020-4/MIN/KAN ze dne 30. 3. 2020.  
<https://www.fulsoft.cz/33/mzdr-12745-2020-4-min-kan-mimoradne-opatreni-zakaz-volneho-pohybu-osob-v-cr-do-11-dubna-2020-do-6-00-hod-uniqueidgOke4NvrWuObyfYyCQ7y0T8o5ZZNMogSCeGFfyLD bqY/?query=%E8.%20j.%20MZDR%2012745%2F2020-4%2FMIN%2FKAN&serp=1>
14. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 15190/2020--4/MIN/KAN ze dne 6. 4. 2020.  
<https://www.fulsoft.cz/33/mzdr-15190-2020-4-min-kan-mimoradne-opatreni-zakaz-volneho-pohybu-osob-v-cr-uniqueidgOke4NvrWuObyfYyCQ7y0V08xbspxwNyXVL2lSqZ5YU/?query=MZDR%2015190%2F2020--4%2FMIN%2FKAN&serp=1>

## Seznam použitých internetových zdrojů

### Odborné články

1. ABBOTT, A.: *COVID's mental-health toll: how scientists are tracking a surge in depression*. Nature (online). Publikováno dne 3. 2. 2021 (cit. dne 16. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-00175-z>
2. ALBERT, R.: *Constitutional Handcuffs* (online). In: Arizona State Law Journal, 2010, roč. 42 (cit. dne 27. 5. 2021). Dostupné z: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1509&context=lsfp>
3. ANTOŠ, M.: *Ústavodárce před soudem – zvláštní číslo Jurisprudence*. Jiné právo (online). Publikováno dne 9. 3. 2010 (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2010/03/marek-antos-ustavodarce-pred-soudem.html>
4. BŘICHÁČEK, T.: *Proč Ústavnímu soudu netleskám?* (online). Revue Politika č. 9/2009 (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.cdk.cz/proc-ustavnimu-soudu-netleskam>
5. HABROVÁ, D.; HRUBÁ, D.: *Ekonomika kuřáctví v České republice*. (online) Hygiena č.4, 2007 (cit. dne 22. 4. 2021). Dostupné z: <https://hygiena.szu.cz/pdfs/hyg/2007/04/05.pdf>
6. HUME, D.: *Idea of a perfect commonwealth* (online). 1777 (cit. dne 25. 5. 2021). Dostupné z: <http://93beast.fea.st/files/section1/hume/extras/A%20Perfect%20Commonwealth.pdf>
7. JIROUSEK, V.: *K novelám zákona o ochraně veřejného zdraví a pandemického zákona*. Advokátní deník (online). Publikováno dne 27. 5. 2021 (cit. dne 29. 5. 2021). Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/05/27/k-novelam-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi-a-pandemickeho-zakona/>
8. KILIAN, V. E.: *Švejkování Ministerstva zdravotnictví je třeba odmítnout*. Právní prostor (online). Publikováno dne 20. 11. 2020 (cit. dne 14. 5. 2020). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/svejkovani-ministerstva-zdravotnictvi-je-treba-odmitnout>
9. KLIMEŠ, D.: *Netoleranci předchází bída – neřešené sociální problémy už ohrožují českou demokracii* (online). Aktuálně.cz (cit. dne 27. 4. 2021). Dostupné na: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/netoleranci-predchazi-bida/r~2aff0d886d1311ebb234ac1f6b220ee8/>
10. KLOKOČKA, V.: *Nové pojmy v Ústavě České republiky I*. (online). Politologický časopis 1/1994 (cit. dne 22. 3. 2021). Dostupné na:



<https://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/1994/1/1994-1-1-Klloko%20c3%20bcka-Nove%20pojmy%20v%20ustave%20ceske%20republiky.pdf>

11. *Koronavirus: Soudní přezkum opatření*. Beck-online (online). Naposled aktualizováno dne 9. 5. 2021 (cit. dne 13. 5. 2021). Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.ezproxy.is.cuni.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembsgfpxm6lcmvzf6mk7nruxiltlmeytic&groupIndex=0&rowIndex=0>
12. KRAUS, L.; BONUŠ, V.; KARLICKÝ, J.; ČERNÝ, J.: *Pandemický zákon vs nouzový stav: právní rámec boje s koronavirem*. Právní prostor (online). Publikováno dne 19. 3. 2021 (cit. dne 15. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pandemicky-zakon-nouzovy-stav-pravni-ramec-boj-koronavirus>
13. KRAUS, L.: *Pandemický zákon vs nouzový stav: právní rámec boje s koronavirem*. Právní prostor (online). Publikováno dne 19. 3. 2021 (cit. dne 15. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/pandemicky-zakon-nouzovy-stav-pravni-ramec-boj-koronavirus>
14. KYSELA, J.: *Měníci se struktura právního řádu a jeho atributy* (online). Eric Stein WP č. 1/2009 (cit. dne 27. 5. 2021). Dostupné z: <https://cesep.files.wordpress.com/2015/05/eswp-2009-01-kysela.pdf>
15. MULÁK, J.: *Několik poznámek a úvah nad ideou demokratického právního státu*, Právní prostor (online). Publikováno dne 22. 10. 2020 (cit. dne 1. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/nekolik-poznamek-uvah-nad-ideou-democratickeho-pravniho-statu>
16. MYLLYVIRTA, L.: *Analysis: Coronavirus temporarily reduced China's CO2 emissions by a quarter*. CarbonBrief (online). Publikováno dne 19. 2. 2020 (cit. dne 4. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-has-temporarily-reduced-chinas-co2-emissions-by-a-quarter>
17. *Národní imunizační komise: netransparentní prvek v přípravě očkovací strategie*. Transparency International (online). Publikováno dne 12. 2. 2021 (cit. dne 16. 4. 2021). Dostupné z: <https://www.transparency.cz/narodni-imunizacni-komise-netransparentni-prvek-v-priprave-ockovaci-strategie/>
18. *Odborníci: Pandemie bude mít dlouhodobé následky na duševní zdraví*. České noviny (online). Publikováno dne 12. 3. 2021 (cit. dne 16. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/zive-vliv-pandemie-covidu-19-na-dusevni-zdravi/2006414>

19. SEDLÁČKOVÁ, M. Č.: *Ústavní soud zrušil část usnesení vlády zakazující maloobchodní prodej a poskytování služeb*. Ústavní soud (online). Publikováno dne 22. 2. 2021 (cit. dne 15. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-zrusil-cast-usneseni-vlady-zakazujici-maloobchodni-prodej-a-poskytovani-sluzeb>
20. *Soudy za uplynulý rok zrušily několik protiepidemických opatření*. Advokátní deník (online). Publikováno dne 23. 4. 2021 (cit. dne 13. 5. 2021). Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/04/23/za-uplynulych-deset-mesicu-soudy-zrusily-nekolik-protiepidemickych-opatreni/>
21. SVOBODA, T.; NOVOSADOVÁ, K.: *Povinné očkování ve světle nálezu Ústavního soudu* (online). In. Universitas: revue Masarykovy univerzity v Brně. Brno: Masarykova univerzita, 2015 (cit. dne 16. 4. 2021). Dostupné z: <https://journals.muni.cz/universitas/article/view/3726/2802>
22. *Štrasburský soud „posvětil“ systém povinného očkování. Jeden soudce se proti verdiktu ohradil*. Liga lidských práv (online). Publikováno dne 8. 4. 2021 (cit. dne 16. 4. 2021). Dostupné z: [https://llp.cz/blog/strasbursky-soud-posvetil-system-povinneho-ockovani-jeden-soudce-se-proti-verdiktu-ohradil/?fbclid=IwAR0ySkYX8vI-gVWc1JyUfUuIzmog\\_zfgCNjJVVeUbKmMp50Eg0-X6wnIGsA](https://llp.cz/blog/strasbursky-soud-posvetil-system-povinneho-ockovani-jeden-soudce-se-proti-verdiktu-ohradil/?fbclid=IwAR0ySkYX8vI-gVWc1JyUfUuIzmog_zfgCNjJVVeUbKmMp50Eg0-X6wnIGsA)
23. *V důsledku pandemie covid-19 se s duševním onemocněním potýká téměř každý třetí dospělý. Podporu nabídne nový web*. Národní ústav pro duševní zdraví (online). Publikováno dne 15. 2. 2021 (cit. dne 16. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.nudz.cz/files/pdf/tz-opatruj-se.pdf>
24. VALIŠOVÁ, V.: *Glosa k aktuálnímu návrhu novely zákona o ochraně veřejného zdraví*. Advokátní deník (online). Publikováno dne 25. 5. 2021 (cit. dne 29. 5. 2021). Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/05/25/glosa-k-aktualnimu-navrhu-novely-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravi/>
25. VIKARSKÁ, Z.: *Czechs and Balances – One Year Later*. Verfassungsblog.de (online). Publikováno dne 30. 3. 2021 (cit. dne 14. 5. 2021). Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-one-year-later/>
26. WINTR, J.: *Desáté září českého ústavního systému* (online). In: Jurisprudence č. 1/2010, str. 5 (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.wintr.cz/index.php/publikace/prehled-publikacni-cinnosti-ii>
27. WINTR, J.: *Pandemický zákon neomezuje pohyb, ale nerozvolňuje*. Novinky.cz (online). Publikováno dne 23. 2. 2021 (cit. dne 29. 4. 2021). Dostupné z:

<https://www.novinky.cz/koronavirus/clanek/pravnik-wintr-pandemicky-zakon-neomezujepohyb-ale-nerozvolnuje-40356668>

## Ostatní

1. *Consolidated Version of the Treaty on European Union, OJ C 326/15* (online). Publikováno dne 26. 10. 2012 (cit. dne 1. 3. 2021). Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF)
2. Díl podcastu Dobrá správa od Rekonstrukce státu s názvem *Proč klesá důvěra v demokracii?* (online, cit. dne 16. 4. 2021). Dostupné z: [https://www.rekonstrukcestatu.cz/podcast-dobra-sprava?fbclid=IwAR2z\\_eGU8rStDjJ0kNoEIfEJKbgxXZiN3R-rY8nam5aU6NKfCu\\_w10js4Y](https://www.rekonstrukcestatu.cz/podcast-dobra-sprava?fbclid=IwAR2z_eGU8rStDjJ0kNoEIfEJKbgxXZiN3R-rY8nam5aU6NKfCu_w10js4Y)
3. English Bill of Rights (online). 1689 (cit. dne 27. 5. 2021). Dostupné z: [https://avalon.law.yale.edu/17th\\_century/england.asp](https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp)
4. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Compilation of Venice commission opinions and reports on states of emergency* (online). Strasbourg: Council of Europe, 16 April 2020 (cit. dne 1. 5. 2021). Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e)
5. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice, 25-26 March 2011* (online). Study No. 512/2009. Strasbourg: Council of Europe, 4 April 2009 (cit. dne 10. 3. 2021). Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)
6. Průzkum společnosti Statista Inc. s názvem *Tobacco-related revenues, tobacco prevention spending, and tobacco health costs in the United States in fiscal year 2021* (online, cit. dne 22. 4. 2021). Dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/615592/tobacco-revenues-and-prevention-spending-in-us-fiscal-year/>
7. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2005 (cit. dne 25. 4. 2021). Dostupné z: <http://www.nuv.cz/file/493/>
8. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2007 (cit. dne 25. 4. 2021). Dostupné z: <http://www.nuv.cz/file/190>

9. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2010 (cit. dne 25. 4. 2021). Dostupné na: <http://www.nuv.cz/file/133>
10. *Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání* (online). Praha: MŠMT, 2021 (cit. dne 3. 5. 2021). Dostupné na: <http://www.nuv.cz/file/4983/>
11. Rozhovor s názvem *Daniela Kovářová 1. díl: Je třeba znovu definovat stát, ústavu, zákony i soudní řízení*. Svobodné Universum (online). Publikováno dne 20. 4. 2021 (cit. dne 22. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.kupredudominulosti.cz/kovarova-daniela-1d-je-treba-znovu-definovat-stat-ustavu-zakony-i-soudni-rizeni/>
12. Rubrika *Jak Síť funguje* (online). Síť k ochraně demokracie (cit. dne 22. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.ochranademokracie.cz/jak-sit-funguje>
13. Rubrika *O nás* (online). Rekonstrukce státu (cit. dne 30. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.rekonstrukcestatu.cz/o-nas>
14. Snímky pořízené v rámci programu Evropské unie na pozorování Země s názvem Copernicus (online, cit. dne 4. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.copernicus.eu/en/media/image-day-gallery/air-pollution-europe-returning-pre-pandemic-levels-march-2021>
15. *Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+* (online). Praha: MŠMT, 2020 (cit. dne 19. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.msmt.cz/file/54104/>
16. The European Space Agency: *Air pollution in a post-COVID-19 world*. (online). Publikováno dne 18. 9. 2020 (cit. dne 4. 5. 2021). Dostupné z: [https://www.esa.int/Applications/Observing\\_the\\_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air\\_pollution\\_in\\_a\\_post-COVID-19\\_world](https://www.esa.int/Applications/Observing_the_Earth/Copernicus/Sentinel-5P/Air_pollution_in_a_post-COVID-19_world)
17. Vládní návrh novely zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (online). Sněmovní tisk 1225/0. Rozesláno poslancům dne 21. 5. 2021 (odkazováno dne 25. 5. 2021). Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1225&CT1=0>
18. Výsledky hlasování o přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny (cit. dne 20. 3. 2021). Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=49653>

## Seznam použité judikatury

### Nálezy a usnesení Ústavního soudu

1. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993.  
<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-93>
2. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999.  
<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-98>
3. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001.  
<https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-45-2000>
4. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001.  
<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-5-01>
5. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/03 ze dne 5. 4. 2005.  
<http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-44-03>
6. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005.  
<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-24-04>
7. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007.  
<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-77-06>
8. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 606/06 ze dne 27. 2. 2007.  
<https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=4-606-06>
9. Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2268/07 ze dne 29. 2. 2008.  
[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=2-2268-07\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=2-2268-07_1)
10. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008.  
[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-83-06\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-83-06_1)
11. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/06 ze dne 2. 7. 2008.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-12-06\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-12-06_1)
12. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009.  
[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-420-09\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-420-09_1)
13. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-27-09_1)
14. Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 449/06 ze dne 3. 2. 2011.  
[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=3-449-06\\_2](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=3-449-06_2)
15. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-36-11\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-36-11_1)
16. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-13-12\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-13-12_1)

17. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-43-13\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-43-13_1)
18. Nález Ústavního soudu sp. zn. III.ÚS 980/13 ze dne 19. 6. 2014.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-980-13\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-980-13_1)
19. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-14\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-14_1)
20. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1253/14 ze dne 22. 12. 2015.  
[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-1253-14\\_3](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-1253-14_3)
21. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-8-20_2)
22. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. 5. 2020.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-20\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-20_1)
23. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS. 10/20-2 ze dne 5. 5. 2020.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-20\\_2](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-20_2)
24. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 102/20 ze dne 8. 12. 2020.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-102-20\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-102-20_1)
25. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021.  
[https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-106-20\\_1](https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-106-20_1)
26. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. 3. 2021.  
[https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-12-21\\_1](https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-12-21_1)

## **Ostatní judikatura**

1. Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 14 A 41/2020-111 ze dne 23. 4. 2020.  
[https://www.justice.cz/documents/14569/0/14+A+41-2020+%28Dost%C3%A1l\\_mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A1+opat%C5%99en%C3%AD%29\\_final2A/0c4f37b8-fd5f-4670-a306-0c5fedaa568b](https://www.justice.cz/documents/14569/0/14+A+41-2020+%28Dost%C3%A1l_mimo%C5%99%C3%A1dn%C3%A1+opat%C5%99en%C3%AD%29_final2A/0c4f37b8-fd5f-4670-a306-0c5fedaa568b)
2. Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 103/2020-47 ze dne 20. 10. 2020.  
<https://infodeska.justice.cz/soubor.aspx?souborid=6955220>
3. Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 18 A 59/2020- 226 ze dne 13. 11. 2020.  
[https://www.fulsoft.cz/download/fulsoft/covid19\\_298.pdf](https://www.fulsoft.cz/download/fulsoft/covid19_298.pdf)
4. Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 17 A 126/2020-84 ze dne 23. 2. 2021.  
<https://infodeska.justice.cz/soubor.aspx?souborid=7110475>
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 114/2020 -63 ze dne 26. 2. 2021.  
<http://kraken.slv.cz/6As114/2020>

6. Case of Vavříčka and Others v. the Czech Republic – 47621/13, 3867/14, 73094/14 et al.  
Grand Chamber Judgment from 8. 4. 2021.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:\[%22001-209039%22%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:[%22001-209039%22%7D)

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá především čtyřmi tématy – právním státem, demokracií, demokratickým právním státem a jeho reálnou podobou v České republice v době celosvětové pandemie onemocnění COVID-19.

Vývoj právního státu, demokracie i demokratického právního státu stále pokračuje a je ovlivňován výzvami, které v průběhu času vyvstávají.

Původní formální pojetí právního státu bylo zaměřeno především na dodržování zákonnosti, zatímco pojetí materiální již zohledňuje i určité hodnotové aspekty a základní lidská práva.

Dnešní podoba demokracie se podstatně odlišuje od jejího původního starořeckého vymezení. Původně měla být aplikována na malé homogenní celky, ve kterých by se jednotlivci podíleli na hlasování o všech důležitých záležitostech. Postupem času však začala být uplatňována i na velké národní státy, což vyžadovalo zejména přijetí institutu zastupitelství.

Demokratický právní stát je pojmem založeným na dynamickém vyvažování složek, mezi kterými může vznikat určité napětí. Jeho ideál naplňuje situace, kdy dochází k neustálému zlepšování jeho jednotlivých aspektů co nejvyváženějším možným způsobem.

Všechny zmíněné instituty byly celosvětovou pandemií onemocnění COVID-19 dotčeny. V její první vlně často docházelo z důvodu nedostatečných a nejednoznačných informací k protiústavním zásahům do základních práv a svobod a s postupujícím časem přestaly tyto zásahy být omluvitelné. Jakoby ale jednotlivé složky státní moci tuto skutečnost neměly zájem reflektovat. Zdá se, že moc výkonná se snaží získat určitou převahu a moci zákonodárná a soudní proti tomuto jejímu postupu zpočátku nijak nepostupovaly. V současné době již v tomto směru dochází k jistému zlepšení, nicméně tato tendence je poměrně slabá a může se kdykoliv obrátit k horšímu.

Po vymezení obecné problematiky se tato diplomová práce věnuje jednomu ze zásadních usnesení Ústavního soudu a následně zhodnocuje vývoj v České republice od března 2020 do současnosti při zohlednění legislativních a judikатурních souvislostí.

## **Název práce v českém jazyce**

Demokratický právní stát: ideál a realita

## **Klíčová slova**

Demokratický právní stát, judikatura Ústavního soudu, pandemie



## **Abstract**

The diploma thesis deals mainly with four topics - the rule of law, democracy, the democratic state governed by the rule of law and its real form in the Czech Republic during the global pandemic of COVID-19.

The development of the rule of law, democracy and the democratic state governed by the rule of law continues and is influenced by the challenges that arise over time.

The original formal conception of the rule of law was focused primarily on the observance of the rule of law, while the material conception already takes into account certain value aspects and fundamental human rights.

Today's form of democracy differs significantly from its original ancient Greek definition. It was originally intended to be applied to small homogeneous units in which individuals would participate in voting on all important matters. Over time, however, it began to apply to large nation states, which required in particular the adoption of the institute of council.

A democratic state governed by the rule of law is a concept based on the dynamic balancing of the components between which a certain tension may arise. Its ideal is fulfilled by a situation where its individual aspects are continually improved in the most balanced way possible.

All these the above-mentioned institutes have been affected by the global pandemic of COVID-19. In its first wave, there were often unconstitutional interferences with fundamental rights and freedoms due to insufficient and ambiguous information. However, as time passes, these interferences are no longer excusable. Nevertheless, the procedure followed by all three branches of state power doesn't reflect this situation. The executive power seems to be trying to gain a certain ascendancy, and the legislative and judicial powers did not initially act against this. At present, the situation seems to be improving, but this trend is relatively weak and may turn for the worse at any time.

After defining the general issues, this thesis deals with one of the key resolutions of the Constitutional Court and then evaluates the development in the Czech Republic from March 2020 to the present, taking into account the legislative and case law context.

## **Název práce v anglickém jazyce**

Democratic state governed by the rule of law: ideal and reality

## **Key – words**

Democratic state governed by the rule of law, case law of the Constitutional Court, pandemic