

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Matěj Štěpánek**

**Základní lidská práva a svobody v nouzovém  
stavu**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Hřebejk, Ph.D.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): [28.03.2024]

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 179 105 znaků včetně mezer.

V Častolovicích dne 28. března 2024

---

Matěj Štěpánek

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu JUDr. Jiřímu Hřebejkovi, Ph.D. za jeho vstřícný přístup, odborné vedení a cenné připomínky, které mi při psaní této práce poskytl. Velký dík patří i rodině a přátelům, kteří mě podporovali po celou dobu mého studia.

Úvod.....	1
1. O mimořádných stavech.....	3
1.1. Prameny právní úpravy.....	3
1.2. Válečný stav .....	5
1.3. Stav ohrožení státu .....	6
1.4. Nouzový stav .....	7
1.5. Stav nebezpečí.....	15
1.6. Stav pandemické pohotovosti.....	16
1.7. Historický pohled na mimořádné stavy .....	20
2. Nouzové stavy v praxi.....	23
2.1. Povodně 2002 .....	23
2.2. Povodně 2006 .....	24
2.3. Orkán Kyrill 2007.....	25
2.4. Povodně 2013 .....	26
2.5. Covidová pandemie .....	27
2.6. Válka na Ukrajině.....	33
3. Právní nástroje zasahující do základních lidských práv a svobod .....	35
3.1. Krizová opatření .....	35
3.2. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví .....	42
3.3. Mimořádná opatření podle pandemického zákona.....	45
4. Omezení základních lidských práv a svobod .....	49
4.1. Nedotknutelnost osoby .....	50
4.2. Nedotknutelnost obydlí .....	53
4.3. Vlastnické a užívací právo.....	54
4.4. Svoboda pohybu a pobytu .....	55
4.5. Právo shromažďovací .....	61
4.6. Maloobchod a služby.....	64

5. Úvahy <i>de constitutione et lege ferenda</i> .....	69
5.1. Vyhlášení nouzového stavu a jeho přezkum .....	69
5.2. Krizová opatření vlády a jejich přezkum.....	70
5.3. Pandemický zákon.....	71
5.4. Délka trvání nouzového stavu .....	73
Závěr .....	74
Seznam použitých zkratek .....	76
Seznam použitých zdrojů.....	77
Abstrakt.....	91
Abstract.....	92

# Úvod

Česká republika od svého vzniku čelila řadě krizí v podobě povodní, orkánu, finanční krize, migrační krize, pandemie onemocnění covid-19, klimatické krize nebo také nejnovější krizi spojenou s válkou na Ukrajině. Část z nich se podařilo překonat za „běžného“ provozu, na ty zbylé byla využita úprava nouzového stavu. Vyhlášením nouzového stavu si exekutiva takřkajíc „rozváže ruce“ a zpřístupní si celou řadu nástrojů pro rychlé zvládnání nastalé krize, bohužel ne vždy byly tyto nástroje využívány zcela v souladu platnými právními předpisy.

K volbě tématu mě motivovaly nedávné celospolečenské dopady covidové pandemie a stále trvající válka na Ukrajině. V této práci si kladu za cíl seznámit čtenáře s komplexní problematikou nouzového stavu a jeho vlivu na základní lidská práva a svobody, pokusím se popsat jednotlivé nedostatky platné právní úpravy a předestřít jejich možná řešení. Kromě právních předpisů jsem při zpracování vycházel z odborné literatury ve spojení s rozsáhlou judikaturou.

Po formální stránce je diplomová práce kromě úvodu a závěru členěna do pěti samostatných kapitol, které jsou dále členěny na podkapitoly. První kapitola zasazuje nouzový stav do kontextu ostatních mimořádných stavů, popisuje okolnosti přijetí krizové legislativy a vztah jednotlivých pramenů právní úpravy. Důraz je kladen na způsob vyhlášení nouzového stavu a popis orgánů krizového řízení. Není opomenut ani stav pandemické pohotovosti a okolnosti přijetí pandemického zákona.

Druhá kapitola je věnována nouzovým stavům v praxi, jejím těžištěm je popis jednotlivých nouzových stavů za covidové pandemie v politickém kontextu. Pozornost je upřena na proces udělování souhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením nouzového stavu.

Ve třetí kapitole jsou rozebrány jednotlivé nástroje zasahující do základních práv a svobod, nejpodrobněji jsou zkoumána krizová opatření vlády, zejména jejich materiální povaha a s tím související soudní přezkum. V podkapitole mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví je zkoumána problematičnost vágního zmocnění obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví. V závěru kapitoly jsou analyzována mimořádná opatření podle pandemického zákona.

Čtvrtá kapitola rozvádí jednotlivá základní práva a svobody, jež byla za nouzového stavu omezena. Právo na nedotknutelnost osoby je popsáno v souvislosti s judikaturou ESLP. Následuje exkurz do práva na soukromí ve světle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu ve věci čTečka. Poté jsou rozebrána práva na nedotknutelnost obydlí a vlastnické a užívací právo. Největší prostor je věnován podkapitole popisující svobodu pohybu a pobytu, která je dále členěna na omezení volného pohybu, zákaz vycestovat a omezení přeshraničního zaměstnávání. U práva

shromažďovacího je vyčleněna podkapitola svobody vyznání. Kapitola je uzavřena rozborem omezení práva podnikat a s ním spojené otázky náhrady škody podle krizového zákona.

Poslední kapitola obsahuje úvahy *de constitutione et lege ferenda*, ve kterých jsou předstřena jednotlivá řešení vyvstalých problémů. První úvaha směřuje k vyhlášení nouzového stavu a jeho přezkumu. Druhá se zabývá krizovými opatřeními vlády a jejich přezkumu. Třetí směřuje k pandemickému zákonu a poslední řeší délku trvání nouzového stavu.

## 1. O mimořádných stavech

Mimořádné stavy jsou zvláštním institutem práva, který vznikl k zajištění ochrany a přetrvání existence státu v případech ohrožení, které jsou natolik závažné, že běžně dostupné prostředky nepostačují k jeho překonání.<sup>1</sup> Chápeme je jako soubor zvláštních opatření, která za normálních poměrů nemají místo v ústavním uspořádání demokratického právního státu respektujícího dělbu moci a suverenitu lidu.<sup>2</sup>

Institut mimořádných stavů se ve větší, či menší míře řídí principy konstitucionalismu, diferenciaci a proporcionality.<sup>3</sup> Zásada konstitucionalismu vychází z přesvědčení, že institut mimořádných stavů je natolik závažný, že by měl být zakotven na ústavní úrovni.

Princip diferenciaci v základu znamená, že odlišné situace vyžadují odlišná řešení. V praxi se tento princip projevuje tím, že jednotlivé stavy se od sebe odlišují chráněnou hodnotou, vážností ohrožení, použitými prostředky, územím, pro které jsou vyhlášovány, kdo je vyhláší, jak dlouho trvají, jak jsou ukončeny, jak jsou kontrolovány, jak moc omezují práva a svobody a jaká nová práva a povinnosti ukládají.<sup>4</sup>

Princip proporcionality spočívá v minimalizaci zásahů do základních lidských práv. Vždy musíme volit takový mimořádný stav, který omezí práva jednotlivců v nejmenší možné míře, při zachování účelu pro který byl vyhlášen. Například pro zvládnutí lokálních povodní přichází v úvahu stav ohrožení, případně nouzový stav, který bude vyhlášen jen pro zasažené území.

### 1.1. Prameny právní úpravy

Až do přijetí ústavního zákona o bezpečnosti v roce 1998 byl jediným pramenem úpravy mimořádných stavů čl. 43 Ústavy. Prvním pokusem o nápravu byl vládní návrh zásad ústavního zákona o obraně České republiky<sup>5</sup>, který představoval jistý krok vpřed v podobě zakotvení nového mimořádného stavu „stavu ohrožení“, ale jeho výraznou slabinou byla absence pojistek proti zneužití, návrh totiž nepočítal s pravomocí parlamentu vyhlášený mimořádný stav zrušit.

---

<sup>1</sup> KUDRNA, J., Zakotvení mimořádných právních stavů v ústavním systému Polské republiky. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Právo a Bezpečnost státu*. Praha: Vodnář, 2002, str. 116.

<sup>2</sup> KUDRNA, J., Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let, In: SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V., et alii.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, str. 340.

<sup>3</sup> BAUMRUKOVÁ, L., *Zajišťování bezpečnosti a mimořádné stavy v ústavním pořádku ČR*. 2018, str. 5.

<sup>4</sup> JIRÁSEK, J., *Vyhlašování mimořádných stavů*, in PAVLÍČEK, V., a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, Praha: Vodnář, 2004, str. 82.

<sup>5</sup> Sněmovní tisk č. 1313 v I. volebním období Poslanecké sněmovny [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 1994 [cit. 13. 03. 2024]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1313\\_00.htm](https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1313_00.htm).



Povodně v červenci 1997 ukázaly nedostatečnost dosavadní úpravy a zdůraznily nutnost přijetí odpovídající právní úpravy pro zjednodušení provádění záchranných a likvidačních prací pro minimalizaci ohrožení lidských životů a majetku.<sup>6</sup>

Ústavodárce zareagoval přijetím ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky, který rozšířil chápání bezpečnosti státu i o nevojenská nebezpečí. Ústavní zákon o bezpečnosti je rámcovou úpravou, která dává státu k dispozici nástroje pro zvládnutí hrozeb, které jsou ze své povahy způsobilé ohrozit svrchovanost a územní celistvost České republiky, ochranu jejích demokratických základů a ochranu života, zdraví a majetkových hodnot.

Po přijetí rámcové úpravy na ústavní úrovni následovala celá řada prováděcích zákonů, jako např. zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení, zákon č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, které důvodová zpráva souhrnně označuje za předpisy tzv. krizové legislativy.<sup>7</sup>

Pro účely této práce bude hlavní pozornost věnována krizovému zákonu, který upravuje vymezení působnosti a pravomoci jednotlivých orgánů při ochraně kritické infrastruktury a odpovědnost za porušení povinností.<sup>8</sup>

Za krizové stavy označuje § 2 písm. b) krizového zákona stav nebezpečí, nouzový stav a stav ohrožení státu.<sup>9</sup>

K vyhlášení jednoho z krizových stavů je nutná existence krizové situace, jež je vymezena v § 2 písm. b) krizového zákona. Definice se vztahuje na mimořádnou událost, ale i na narušení kritické infrastruktury a jiná nebezpečí.<sup>10</sup>

Orgány krizového řízení vykonávají krizové řízení, což je souhrn aktivit směřujících k ochraně krizové infrastruktury, k řešení, ale i předcházení následků krizových situací. Zahrnuje

---

<sup>6</sup> Obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). [online]. [cit. 22. 04. 2024]. Dostupné z: [https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32584/1/2#pa\\_1](https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32584/1/2#pa_1).

<sup>7</sup> Tamtéž.

<sup>8</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 1-2.

<sup>9</sup> Typově bychom do tohoto výčtu mohli zařadit i válečný stav, ale krizový zákon v § 1 odst. 1 vymezuje svou působnost na všechny krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany před vnějším napadením, protože tuto problematiku upravuje zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky. Oba předpisy však nepůsobí odděleně, podle § 39 odst. 3 krizového zákona může být krizový stav použit podpůrně za válečného stavu pro stanovení úkolů orgánů krizového řízení i právnických a fyzických osob, nestanoví-li zákon o zajišťování obrany jinak.

<sup>10</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 1-2.

analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik, plánování a organizaci činností, jejich realizaci a kontrolu.<sup>11</sup> Kritická infrastruktura je soubor prvků, které jsou nezbytné pro řádný chod státu a společnosti. Narušení kritické infrastruktury by mohlo mít závažné důsledky pro bezpečnost, ekonomiku a zdraví obyvatel. § 4 a násl. krizového zákona za orgány krizového řízení označují vládu, ministerstva, jiné ústřední správní úřady, Českou národní banku, orgány kraje a další orgány s působností na území kraje, orgány obce s rozšířenou působností, obecní úřad obce s rozšířenou působností a orgány obce.

Krizová opatření jsou právní nástroje, které orgány veřejné moci využívají k řešení krizových situací. Jejich cílem je zamezit či alespoň zmírnit škodlivé následky krize a obnovit normální fungování společnosti.<sup>12</sup> Krizová opatření mohou představovat omezení práv a svobod jednotlivců. Právní řád neoznačuje krizová opatření jednotně, například zákon č. 585/2004 Sb. o branné povinnosti hovoří o mimořádných opatřeních, zatímco zákon č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy používá pojem regulační opatření. Právním titulem k vydávání krizových opatření je řádné vyhlášení krizového stavu<sup>13</sup>, je tedy naprosto stěžejní, aby byl vyhlášen v souladu s právními předpisy.<sup>14</sup>

## 1.2. Válečný stav

Nejzávažnější z mimořádných stavů upravuje čl. 43 odst. 1 Ústavy a čl. 2 ústavního zákona o bezpečnosti, vyhláší ho Parlament, byla-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně proti napadení.<sup>15</sup> Válečný stav má vojenský charakter, ale působí pouze „dovnitř“ státu.

---

<sup>11</sup> VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, *Právník* č. 5, roč. 2004, str. 443.

<sup>12</sup> VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, *Právník* č. 5, roč. 2004, str. 443.

<sup>13</sup> K vyhlášení podrobněji v podkapitole 1.4.1.

<sup>14</sup> VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, *Právník* č. 5, roč. 2004, str. 443.

<sup>15</sup> PAVLÍČEK, V., a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání*. Praha: Leges, 2020, str. 1072.

Nelze vyhlásit válečný stav, pokud by se mělo jednat o útok České republiky na jiný stát, protože útočná válka je mezinárodněprávně<sup>16</sup> ale i ústavněprávně zakázána,<sup>17</sup> ze stejného důvodu je nutné důsledně odlišovat válečný stav od aktu vyhlášení války. K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu je podle čl. 39 odst. 3 třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a všech senátorů, postavení obou komor je rovnoprávné a na rozdíl od běžných zákonů, Senát nemůže být přehlasován.<sup>18</sup> Z Ústavy není zřejmé, kdo by návrh na vyhlášení válečného stavu měl předložit, ale můžeme předpokládat, že by byl předložen vládou, podle docenta Mlsny by se na takový návrh analogicky použila ustanovení o zákonodárné iniciativě.<sup>19</sup>

S ohledem na mimořádnost situace může být návrh předložen oběma komorám současně pro eliminaci nežádoucích časových prodlev. Účinnosti nabývá okamžikem, který Parlament stanoví, může jím být i okamžik schválení, zpravidla se však bude jednat o okamžik publikace rozhodnutí.<sup>20</sup>

### 1.3. Stav ohrožení státu

Stav ohrožení vyhláší Parlament na návrh vlády podle v čl. 7 Ústavního zákona o bezpečnosti, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu anebo jeho demokratické základy. K jeho přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a senátorů.<sup>21</sup>

Ústavní zákon o bezpečnosti předepisuje toliko hmotněprávní předpoklad, aniž by uvedl demonstrativní výčet zdrojů ohrožení, jak je tomu u nouzového stavu. Předmětem ochrany je svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy, je lhostejné, která skutečnost tyto hodnoty ohrožuje, protože stav ohrožení státu má jak vojenský, tak civilní charakter. Je také lhostejné, zda je zdroj ohrožení vnitřní povahy či pochází ze zahraničí.<sup>22</sup>

---

<sup>16</sup> Čl. 2 odst. 3 a 4 Charty OSN.

<sup>17</sup> PAVLÍČEK, V., a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání.* Praha: Leges, 2020, str. 1072.

<sup>18</sup> HŘEBEJK, J. in PAVLÍČEK, V. a kol., *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, Praha: Vodnář, 2004, str. 64.

<sup>19</sup> MLSNA, P. in RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš a MLSNA, Petr. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 432.

<sup>20</sup> Tamtéž.

<sup>21</sup> PAVLÍČEK, V., a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 3. vydání.* Praha: Leges, 2020, str. 1071.

<sup>22</sup> UHL, P. in RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš a MLSNA, Petr. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1156.

#### 1.4. Nouzový stav

Nouzový stav je co do závažnosti nejmírnější z mimořádných stavů zakotvených v ústavním zákoně o bezpečnosti. Oproti válečnému stavu a stavu ohrožení státu je nouzový stav zásadně nevojenského charakteru. K jeho vyhlášení může dojít v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových nehod nebo i v případě jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.<sup>23</sup> Ústavní zákon o bezpečnosti ani důvodová zpráva nerozvádějí pojem „jiného nebezpečí“, což umožnilo užití nouzového stavu při pandemii koronaviru a pro zvládnání uprchlické krize.

Nouzový stav nemůže být vyhlášen z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.<sup>24</sup> Nouzový stav může být vyhlášen jak pro konkrétní území, ale i pro území celého státu.<sup>25</sup>

Užitím obecných definic nechává ústavní zákon dostatek prostoru pro detailnější úpravu v zákonech. Ústavní zákon ukládá kontrolní pravomoc Poslanecké sněmovně, procesní rámec kontroly a prodlužování nouzového stavu nalezneme v jednacím řádu Poslanecké sněmovny<sup>26</sup>, v případě jejího rozpuštění v jednacím řádu Senátu.<sup>27</sup>

S nouzovým stavem se pojí celá řada zmocnění, které mohou významným způsobem zasáhnout do právní sféry jednotlivců. Následující tabulka zachycuje dotčené zákony a způsob provedení nouzového stavu.

---

<sup>23</sup> čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti.

<sup>24</sup> čl. 5 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti.

<sup>25</sup> čl. 2 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti.

<sup>26</sup> § 109m písm. c), d) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>27</sup> Čl. 11 písm. a) ústavního zákona o bezpečnosti.

Zákon	Způsob provedení
Krizový zákon	Krizová opatření vlády
Zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy	Nářízení vlády
Zákon o působnosti Správy státních hmotných rezerv	Různé
Zákon o integrovaném záchranném systému	Vyhláška Ministerstva vnitra, Pokyny složkám IZS
Energetický zákon	Opatření vlády a ministerstev
Zákon o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou	Rozhodnutí ministerstva
Zákon o vodovodech a kanalizacích	Informační povinnost provozovatelů (§ 21)
Zákon o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci SŽDC	Různé (§ 25)
Tiskový zákon	Povinnost vydavatele uveřejnit oznámení (§ 6)
Zákon o elektrických komunikacích	Opatření obecné povahy ČTÚ (§ 10) Povinnost „operátorů“ vést systém veřejné výstrahy (§ 33b)
Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání	Povinnost uveřejnit oznámení (§ 32 odst. 1 písm. k)
Zákon o kybernetické bezpečnosti	Možnost ředitele NÚKIB požádat o vyhlášení nouzového stavu (§ 21 odst. 6) a povinnost provádět reaktivní opatření (§ 11 odst. 3 písm. a)
Zákon o léčivech	Působnost Ministerstva obrany postupovat odchylně (§ 111a)
Zákon o zdravotnických prostředcích	Působnost Ministerstva obrany postupovat odchylně (§ 43)
o diagnostických zdravotnických prostředcích in vitro	Působnost Ministerstva obrany postupovat odchylně (§ 65)
Zákon o dani z přidané hodnoty	Nářízení vlády (§ 109b)
Zákon o obecní policii	Veřejnoprávní smlouva (§ 3b)
Zákon o úřednicích územních samosprávných celků	Nářízení pracovní povinnosti (§ 14)
Zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci	Ukládání opatření bez kontroly na místě (§ 5c)
O nakládání se zbraněmi v některých případech ovlivňujících vnitřní pořádek nebo bezpečnost České republiky	Nářízení vlády (§ 17)

Zákon o pojišťovnictví	Informační povinnost pojišťoven (§ 132)
Trestní zákoník	Různé
Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti	Pravomoci ministerstva (§ 10 a § 15)
Zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv	Procesní věci (§ 4)
Zákon o jednacím řádu Senátu	Procesní věci (§ 71)
Zákon o prodejní době v maloobchodě	(§ 1 odst. 3 písm. f)
Zákon o místním referendu	Přerušení běhu lhůt (§ 5 odst. 2)

Tabulka 1 Výčet některých zákonů provádějících nouzový stav<sup>28</sup>

### 1.4.1. Vyhlášení nouzového stavu

Obvykle nouzový stav vyhláší vláda z vlastního podnětu, nebo například na návrh hejtmanů<sup>29</sup>, či ředitele Národního úřadu pro kybernetickou a informační bezpečnost<sup>30</sup>. Pokud hrozí prodlení, může nouzový stav vyhlásit předseda vlády, vláda toto rozhodnutí potvrdí či zruší do 24 hodin.<sup>31</sup> Vláda jedná ve sboru formou usnesení, k jehož přijetí je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů.<sup>32</sup>

Ústavní zákon ani důvodová zpráva neřeší situaci, kdy vláda úkon předsedy vlády neschválí ani jej nezruší. Taková situace však může nastat ze dvou zcela odlišných důvodů, za prvé ze shodného důvodu s důvody vyhlášení nouzového stavu. Druhým důvodem může být patová politická situace ve vládě, např. při sudém počtu hlasů.<sup>33</sup> Doktor Uhl zastává názor, že v případě prvního důvodu by účinky vyhlášení nepochybně trvaly, ve druhém případě se přiklání k tomu, že by byla lhůta 24 hodin považována pouze za lhůtu pořádkovou. Pro zachování stavu argumentuje tím, že vláda jako celek byla nepochybně srozuměna s následky své nerozhodnosti, dále také poukazuje na skutečnost, že nedodržení lhůty není spjato s žádnou sankcí.<sup>34</sup> Souhlasím s názorem doktora Uhla a na tomto místě bych rád připomněl možnost Poslanecké sněmovny nouzový stav kdykoli zrušit, dá se totiž předpokládat její nesouhlas s vyhlášením nouzového stavu,

<sup>28</sup> Tabulka převzata, částečně doplněna a aktualizována z GANGUR, P. Důsledky nouzového stavu v běžných zákonech. in ANTOŠ, M., WINTR, J. *Vojna a mír*. Praha: Leges. 2023, str. 95-96.

<sup>29</sup> § 3 odst. 3 krizového zákona.

<sup>30</sup> § 21 zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti.

<sup>31</sup> Čl. 5 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti.

<sup>32</sup> Čl. 76 Ústavy.

<sup>33</sup> UHL, P. in RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš a MLSNA, Petr. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1149.

<sup>34</sup> Tamtéž.

když předseda vlády nenalezl podporu ani ve své vládě. Rozložení sil v Poslanecké sněmovně se zpravidla propisuje do složení vlády a je nepravděpodobné, že by předseda vlády získal podporu od opozičních poslanců.

Při vyhlášení musí být jasně určeno pro jaké území je nouzový stav vyhlášen a důvody vyhlášení. Dosavadní praxe vymezovala důvody následovně: „z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní“<sup>3536</sup>, „v důsledku rozsáhlé živelní pohromy“<sup>37</sup>, „z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru“<sup>38</sup> či „z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu“.<sup>39</sup>

V souladu s článkem 6 odst. 1 věta druhá ústavního zákona o bezpečnosti musí vláda současně s vyhlášením vymezit<sup>40</sup>, která práva stanovená ve zvláštním zákoně<sup>41</sup> a v jakém rozsahu se omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Výčet práv, které lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytném rozsahu omezit nalezneme v § 5 krizového zákona:

*a) právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví,*

*b) vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku (§ 29 a 31), pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada,*

*c) svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,*

*d) právo pokojně se shromažďovat ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací,*

*e) právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění,*

---

<sup>35</sup> Rozhodnutí předsedy vlády České republiky č. 373/2002 Sb.

<sup>36</sup> Pro zachování přehlednosti textu jsem se rozhodl neuvádět dvojí číselné označení aktů vlády, tato práce tedy bude odkazovat pouze na číselné označení ve sbírce listin.

<sup>37</sup> Rozhodnutí vlády České republiky č. 140/2013 Sb.

<sup>38</sup> Usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb.

<sup>39</sup> Usnesení vlády České republiky č. 43/2022 Sb.

<sup>40</sup> Tento požadavek byl zcela legitimní při zvládnání snadno odhadnutelných živelných pohrom, na které ústavní zákon o bezpečnosti primárně směřoval, ale pro nouzové stavy vyhlášené pro zvládnání boje s pandemií se toto ustanovení ukázalo jako příliš rigidní. K tomu blíže v podkapitole 2.5.1.

<sup>41</sup> Tím je krizový zákon.

*f) právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.“*

Vláda, případně její předseda, musí neprodleně informovat Poslaneckou sněmovnu o vyhlášení nouzového stavu a ta je oprávněna jej kdykoli zrušit, přičemž ke zrušení je nutný souhlas většiny poslanců. Nouzový stav může být vyhlášen pouze na dobu určitou, a to maximálně na 30 dnů<sup>42</sup>, tuto dobu je možné prodloužit pouze po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny. Rozhodnutí přijímá ve zkráceném jednání<sup>43</sup> a tento bod je zařazen na její pořad přednostně a pokud se schůze nekoná, předseda Poslanecké sněmovny ji neprodleně svolá.<sup>44</sup> Výbory o návrhu nejednají a v rozpravě může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát a Poslanecká sněmovna může rozhodnout o omezení řečnické doby až na pět minut.<sup>45</sup>

Požadavek na uvedení určité doby nebyl vždy dodržen, rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu z června 2013 obsahovalo „na dobu od 21.00 hodin dne 2. června do odvolání“.<sup>46</sup> Tento postup však nečinil potíže, zejména přihlédneme-li k faktu, že nouzový stav byl v jednotlivých krajích postupně rušen<sup>47</sup> a k jeho konečnému zrušení došlo po 28 dnech od vyhlášení.<sup>48</sup>

Podle doktora Uhla časová neurčitost, nedostatek formy nezakládá absolutní neplatnost vyhlášení nouzového stavu, ačkoliv je projevem v rozporu s právem. Pokud by nepřesností byl způsoben nějaký další právní následek, mohlo by to založit další odpovědnostní vztah (např. náhradu škody). Zdůrazňuje, že důvody k vyhlášení nouzového stavu bývají natolik významné, že formální nedostatek by neměl zmařit účel vyhlášení nouzového stavu.<sup>49</sup>

Další skutečností, která vylučuje jakékoliv úvahy o absolutní či relativní neplatnosti, je skutečnost, že taková neplatnost nemá reálně soudce. Ústavní pořádek procedurálně nepředvídá přezkum vyhlášení nouzového stavu a k Ústavnímu soudu nemůže být podán ekvivalent určovací

---

<sup>42</sup> čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti.

<sup>43</sup> § 109m odst. 1 písm. c) zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>44</sup> § 109m odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>45</sup> § 109m odst. 2 a 3 zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>46</sup> Rozhodnutí vlády České republiky č. 140/2013 Sb.

<sup>47</sup> Rozhodnutí vlády České republiky č. 148/2013 Sb., Rozhodnutí vlády České republiky č. 171/2013 Sb.

<sup>48</sup> Rozhodnutí vlády České republiky č. 172/2013 Sb.

<sup>49</sup> UHL, P. in RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš a MLSNA, Petr. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 1154.



žaloby, která by zahájila řízení k vyslovení jejich neplatnosti.<sup>50</sup> Ke stejnému závěru došli profesor Mareš a doktor Novák ve svém komentáři ústavního zákona o bezpečnosti.<sup>51</sup>

Konečně k totožnému závěru dospěl i Ústavní soud, kdy nálezem Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020 odmítl ústavní stížnost proti usnesení vlády č. 69/2020 Sb. o vyhlášení nouzového stavu. Podle Ústavního soudu je usnesení o vyhlášení nouzového stavu „akt vládnutí“ a jeho absolutní derogace přísluší výhradně Poslanecké sněmovně, již je vláda politicky odpovědná.<sup>52</sup> Nezapomněl však poukázat na možnost „nouzového“ zatažení za brzdu, tedy zrušení napadeného aktu vyhlášení nouzového stavu, pro případ, že by představoval zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu jako tomu bylo v případě nálezu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 ve věci Melčák.<sup>53,54</sup>

Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu se vyhláší stejně jako zákon a zveřejňuje se v hromadných sdělovacích prostředcích. Provozovatel televizního nebo rozhlasového vysílání má povinnost bez náhrady nákladů neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu tuto informaci uveřejnit.<sup>55</sup>

Nouzový stav nejčastěji končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen. V ostatních případech může skončit rozhodnutím vlády, nebo Poslanecké sněmovny o jeho předčasném ukončení, nebo v krajním případě rozhodnutím Ústavního soudu.

#### **1.4.2. Vybrané orgány krizového řízení**

Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné je také nejvýznamnějším orgánem krizového řízení a krizový zákon v § 4 a násl. ve spojení s ústavním zákonem o bezpečnosti a Ústavou ji přiznává rozsáhlá oprávnění, aby byla schopna efektivně reagovat na vzniklé hrozby.

Na prvním místě je nutné znovu zopakovat oprávnění vlády, případně jejího předsedy, vyhlásit nouzový stav. Tato pravomoc náleží jen vládě a samotná existence nouzového stavu je na ní plně závislá.

---

<sup>50</sup> Tamtéž.

<sup>51</sup> MAREŠ, M. a NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 53.

<sup>52</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020, bod 26.

<sup>53</sup> Tamtéž, bod 27.

<sup>54</sup> Blíže k problematice usnesení o vyhlášení nouzového stavu jako tzv. „akt vládnutí“ v GANGUR, P. Důsledky nouzového stavu v běžných zákonech. in ANTOŠ, M., WINTR, J. *Vojna a mír*. Praha: Leges. 2023, str. 90 a násl.

<sup>55</sup> § 30 krizového zákona.

§ 6 krizového zákona vládu zmocňuje k přijetí krizových opatření v podobě evakuace osob, zákazu vstupu na určené území, uložení pracovní povinnosti, provádění stavebních prací a terénních úprav, nařízení výkonu práce na dálku.

Vláda je v době trvání nouzového stavu dále oprávněna přijmout krizová opatření k ochraně státních hranic, k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti, v oblasti nebezpečných chemických látek a přípravků, jaderných zařízení a zdrojů ionizujícího záření, nařídít povinné hlášení změny pobytu, či nařídít nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření.<sup>56</sup>

Také rozhoduje o bezplatném použití státních hmotných rezerv<sup>57</sup>, použití regulačních opatření a použití opatření systému hospodářské mobilizace.<sup>58</sup> Může také přijmout nařízení omezující či zakazující obchodování s cennými papíry, omezující či zakazující provoz v oblasti silniční, drážní a letecké dopravy, rozšíření nebo omezující distribuci pitné vody, potravin a zdravotnických prostředků.<sup>59</sup> Vláda je také oprávněna provést úpravu sazeb daně, nejvýše však o 5 procentních bodů, případně přeřadit zboží nebo služby mezi sazbami daně.<sup>60</sup>

Ministerstvo vnitra provádí kontrolu zajištění připravenosti ostatních ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a provádí kontrolu krizových plánů.<sup>61</sup> Zpracovává seznam, který je podkladem pro určení prvků kritické infrastruktury. Odpovídá za přípravu a řešení krizových situací souvisejících s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem, a přitom určuje a kontroluje postupy Policie České republiky.<sup>62</sup>

Dále pak usměrňuje integrovaný záchranný systém, provádí kontrolu a koordinaci poplachových plánů integrovaného záchranného systému krajů. Řídí výstavbu a provoz informačních a komunikačních sítí a služeb integrovaného záchranného systému. Také koordinuje a rozvíjí tísňovou komunikaci za účelem zajištění přístupu k základním složkám integrovaného záchranného systému prostřednictvím jednotného evropského tísňového čísla 112, jakož i národních tísňových čísel 150, 155 a 158.<sup>63</sup>

---

<sup>56</sup> § 6 odst. 2 krizového zákona.

<sup>57</sup> Tohoto ustanovení bylo hojně využíváno během pandemie koronaviru. Srov. např. Usnesení vlády č. 1030 ze dne 12. října 2020, Usnesení vlády č. 1147 ze dne 3. listopadu 2020, Usnesení vlády č. 240 ze dne 1. března 2021.

<sup>58</sup> § 5 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy.

<sup>59</sup> § 22 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy.

<sup>60</sup> § 109b zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

<sup>61</sup> § 9 krizového zákona.

<sup>62</sup> § 10 krizového zákona.

<sup>63</sup> § 7 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

Ministerstvo zdravotnictví zajišťuje nákup a distribuce potřebných léčivých přípravků, a to i neregistrovaných podle zvláštního právního předpisu<sup>64</sup>.<sup>65</sup> Těto pravomoci ministerstvo hojně využívalo. Například v březnu 2020 při nákupu respirátorů typu FFP 2 od společnosti BATIST Medical a.s. byla cena za kus stanovena na 866 Kč, což je šestkrát více, než za kolik ve stejné době nakupovalo totožné respirátory Ministerstvo vnitra.<sup>66</sup> Analýzou Ministerstva financí bylo shledáno závažné pochybení zakládající porušení rozpočtové kázně.<sup>67</sup>

Hejtman kraje zajišťuje připravenost kraje na řešení krizových situací a v době nouzového stavu zajišťuje koordinaci záchranných a likvidačních prací, poskytování zdravotních služeb, provádění opatření k ochraně veřejného zdraví, dále koordinuje nouzové ubytování, zásobování pitnou vodou, potravinami a dalšími nezbytnými prostředky k přežití obyvatelstva, také koordinuje zajištění ochrany majetku na území, kde byla provedena evakuace. Formou krizových opatření<sup>68</sup> může nařídít pracovní povinnost, bezodkladné provádění staveb, přednostní zásobování dětských, zdravotnických a sociálních zařízení, pokud již obdobná opatření nebyla nařízena vládou.<sup>69</sup>

Bezpečnostní rada státu je stálým poradním orgánem vlády pro koordinaci problematiky bezpečnosti České republiky.<sup>70</sup> Po vyhlášení nouzového stavu posuzuje vzniklou bezpečnostní situaci a připravuje návrhy opatření k zajištění bezpečnosti. Existenci bezpečnostní rady státu předpokládá čl. 9 ústavního zákona o bezpečnosti a její složení a činnost je dále upřesněna usnesením vlády České republiky ze dne 9. července 2014 č. 544 ve znění pozdějších předpisů.

Ústřední krizový štáb je stejně jako bezpečnostní rada státu stálým orgánem vlády, byl zřízen krizovým zákonem a jeho účelem je řešení krizových situací. Zajišťuje zejména koordinaci mezi vládou, ministerstvy a jinými správními úřady při řešení vzniklé krizové situace.<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> Tím je zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech.

<sup>65</sup> § 11 krizového zákona.

<sup>66</sup> GURYČOVÁ, K. *Miliardová škoda, rekordní ceny či podezření na podvody. Proč policie nákupy pomůcek i tak odložila?* iRozhlas [online], 2021 [cit. 19. 10. 2023]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-nakupy-pomucek-respiratoru-ministerstvo-vojtech\\_2111040500\\_kno](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-nakupy-pomucek-respiratoru-ministerstvo-vojtech_2111040500_kno).

<sup>67</sup> Analýza Ministerstva financí nákupu osobních ochranných prostředků Ministerstvem zdravotnictví ze dne 4. srpna 2020. [online], [cit. 19. 10. 2023]. Dostupné z: [https://mfcf.cz/assets/attachments/Informace-zadost-106\\_Pr-001\\_2021-09-03\\_Info-106-99-MF-25258-2021-48.pdf](https://mfcf.cz/assets/attachments/Informace-zadost-106_Pr-001_2021-09-03_Info-106-99-MF-25258-2021-48.pdf)

<sup>68</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 145.

<sup>69</sup> § 14 odst. 6 krizového zákona.

<sup>70</sup> Čl. 9 ústavního zákona o bezpečnosti.

<sup>71</sup> Usnesení vlády č. 78 ze dne 9. února 2022, jehož přílohou je Statut Ústředního krizového štábu.

Česká národní banka má nezastupitelnou roli v měnovém, bankovním a platebním systému a guvernér ČNB se účastní schůzí bezpečnostní rady státu. ČNB pečuje o cenovou<sup>72</sup> a finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému.

ČNB je povinna zajišťovat připravenost na krizové situace a v případě potřeby navrhnout potřebná opatření vládě.<sup>73</sup> Vzhledem k tomu, že efektivní výkon záchranných a likvidačních prací nelze vykonávat bez finančních prostředků, náleží ČNB například právo stanovit kurz české koruny vůči cizím měnám, omezení nebo zákaz bezhotovostních a hotovostních převodů mezi poskytovateli finančních služeb, přerušování správních řízení vedených ČNB, omezení nebo zákazu výkonu činností povolených ČNB, omezení nebo zákazu nákupu a vývozu devizových hodnot a čerpání prostředků z devizových účtů nebo zákazu osobám oprávněným poskytovat platební služby poskytování úvěrů a prodeje úvěrových produktů, omezení nebo zákazu vývozu české koruny.<sup>74</sup>

### 1.5. Stav nebezpečí

Stav nebezpečí je nejméně závažným mimořádným stavem, což reflektuje i absence jeho úpravy na ústavní úrovni. Podmínky pro jeho vyhlášení určuje krizový zákon. Stav nebezpečí vyhláší hejtman kraje formou rozhodnutí jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí a není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů, orgánů krajů a obcí, či složek integrovaného záchranného systému.<sup>75</sup> Ovšem to jen za předpokladu, že je intenzita ohrožení menší než intenzita značného rozsahu, protože v tom případě má být vyhlášen nouzový stav vyhlášený vládou. Z pojmu „bezodkladné opatření“<sup>76</sup> vyvozujeme nutnost ohrožení bezprostředního, tedy hrozícího přímo a v krátkém časovém horizontu.<sup>77</sup>

Oproti ostatním mimořádným stavům jej není možné vyhlásit pro celé území České republiky, ale jen pro kraje nebo jeho části. Teoreticky je možné, že by došlo k vyhlášení stavu ohrožení na území všech krajů včetně hlavního města Prahy, ovšem v takové případě se nabízí otázka, proč nebyl rovnou vyhlášen nouzový stav. O rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí hejtman neprodleně informuje vládu, Ministerstvo vnitra a sousední kraje.

---

<sup>72</sup> Čl. 98 Ústavy.

<sup>73</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 136.

<sup>74</sup> § 23 odst. 3 č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatření pro krizové stavy.

<sup>75</sup> § 3 odst. 1 krizového zákona.

<sup>76</sup> Tamtéž.

<sup>77</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 24.

Postavení vlády je v případě stavu nebezpečí obdobné postavení Poslanecké sněmovny v případě nouzového stavu. Stav nebezpečí lze vyhlásit jen na dobu nejvýše 30 dnů a prodloužen může být jen se souhlasem vlády.<sup>78</sup> Stejně tak je vláda oprávněna stav nebezpečí kdykoli zrušit.<sup>79</sup>

Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu.<sup>80</sup> Užití posledně citovaného ustanovení v únoru 2021 dále rozebírám v podkapitole 2.5.2.

## 1.6. Stav pandemické pohotovosti

V reakci na covidovou pandemii zanesl zákonodárce do právního řádu nový mimořádný stav, stav pandemické pohotovosti.<sup>81</sup> Na rozdíl od výše popsáných mimořádných stavů nebyl zakotven do ústavního pořádku. To však neznamená, že by se ústavním pořádkem neřídil, naopak absencí neexistující úpravy můžeme dovodit požadavek na restriktivní výkon veřejné moci zejména v oblasti rozsahu možností orgánů veřejné moci stanovovat omezení základních práv a svobod.<sup>82</sup>

První a dosud jediný stav pandemické pohotovosti byl zaveden *ex lege* 27. února 2021<sup>83</sup> a trval do 5. května 2022.<sup>84</sup> Jeho ukončení, stejně tak jako vyhlášení náleželo výhradně Poslanecké sněmovně, která rozhodovala usnesením prosté většiny na návrh vlády nebo jedné pětiny všech poslanců.<sup>85</sup> Doba trvání stavu pandemické pohotovosti nebyla limitována a nebylo tedy nutné žádat o souhlas s prodloužením jako například u nouzového stavu.

Kuriózní z pohledu právní teorie je konec platnosti jádra pandemického zákona ve formě autodestrukčního článku (tzv. *sunset clause*) § 22<sup>86</sup>, k jehož aktivaci skutečně došlo 30. 11. 2022. V době uzavření textu zůstala v platnosti pouze ustanovení o náhradě škody, přestupcích a soudním přezkumu.

---

<sup>78</sup> § 3 odst. 4 krizového zákona.

<sup>79</sup> § 3 odst. 8 krizového zákona.

<sup>80</sup> § 3 odst. 5 krizového zákona.

<sup>81</sup> KUDRNA, J., ŘEPA, K. Právní úprava mimořádných situací a orgány veřejné moci a postupy určené k jejich zvládnutí před a během pandemie. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 40.

<sup>82</sup> Tamtéž, str. 41.

<sup>83</sup> § 1 odst. 3 pandemického zákona.

<sup>84</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 113/2022 Sb. ze dne 4. května 2022.

<sup>85</sup> § 1 odst. 3 pandemického zákona.

<sup>86</sup> „Ustanovení § 1 až 8a pozbývají platnosti uplynutím dne 30. listopadu 2022.“

### 1.6.1. Přijetí pandemického zákona

Pandemický zákon byl přijat 26. února 2021 za vypjaté politické situace, kdy Poslanecká sněmovna odmítla prodloužit nouzový stav.<sup>87</sup> Vláda se rozhodla využít stavu legislativní nouze pro urychlení jeho přijetí.

Stav legislativní nouze je možné vyhlásit jen za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů, bezpečnost státu nebo hrozí značné hospodářské škody. Jeho aktivace znamená upuštění od prvního čtení, možnost omezení řečnické doby ve druhém čtení až na 5 minut a možnost konání třetího čtení bezprostředně po druhém čtení.<sup>88</sup>

Pandemický zákon byl napaden skupinou senátorů před Ústavním soudem, který využil své role negativního zákonodárce a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. prosince 2021 zrušil část ustanovení § 9 odst. 4.

Ústavní soud nejprve posuzoval ústavní konformitu legislativního procesu přijetí pandemického zákona, zda došlo k procedurálním pochybením, existenci legitimního důvodu pro zkrácené projednání, zda byla dostatečně zajištěna parlamentní diskuze a zda případně zjištěné vady dosahují ústavněprávní roviny. Následně dospěl k závěru, že proces přijetí pandemického zákona nebyl zatížen žádnou vadou zakládající protiústavnost pandemického zákona jako celku.<sup>89</sup>

Profesor Wintr spatřoval hlavní problém v absenci zanesení stavu pandemické pohotovosti do ústavního pořádku a s tím související problematiku výhrady zákona. Pandemický zákon podle něj dává ministerstvu zdravotnictví příliš široké pravomoci, aniž by byly přesně vymezeny situace, kdy lze tyto pravomoci použít.<sup>90</sup> V bodě 205 nálezu Pl. ÚS 20/21 vyslovil Ústavní soud názor, že širší mimořádných opatření není kategoricky větší než krizová opatření dle krizového zákona, vydávaná v nouzovém stavu či stavu ohrožení státu. Pan profesor k tomu uvádí, že oba zmíněné mimořádné stavy jsou, na rozdíl od stavu pandemické pohotovosti, ústavně zakotveny a ústavní zákon o bezpečnosti výslovně zmocňuje vládu k omezování základních práv a svobod.<sup>91</sup>

Ústavní soud v bodě 191 nálezu Pl. ÚS 20/21 uvedl: „*A priori není protiústavní, má-li uložení povinnosti omezující základní práva a svobody kompozitní povahu, tedy je-li jeho základ*

---

<sup>87</sup> Blíže v podkapitole č. 2.5.2.

<sup>88</sup> § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>89</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. prosince 2021, bod 118.

<sup>90</sup> WINTR, J. Závěr. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 258.

<sup>91</sup> Tamtéž, str. 259.

*dostatečně určité v souladu s ústavou upraven v zákoně. Konkrétní detaily však vymezuje tímto zákonem předvídaný jiný akt, zákonodárce však nesmí stanovení či doplnění základu povinnosti delegovat na subjekt provádějící konkretizaci povinnosti, či jej upravit tak široce a vágně, že by tím fakticky stanovení hranic omezení základních práv a svobod přenesl na subjekt, který provádí konkretizaci této povinnosti.*“ Nasnadě je ale otázka, zda mimořádná opatření vydávaná na základě vágních ustanovení § 2 odst. 2 pandemického zákona, nepředstavují právě tu nepřipustnou konkretizaci povinnosti. Profesor Wintř tento názor považuje za překvapivě benevolentní a poukazuje na kontrast s přísným postojem Ústavního soudu v nálezech Pl. ÚS 36/11 týkající se zdravotnických nadstandardů a Pl. ÚS 13/12 zabývající se nařízením vlády, které konkretizovalo množství větší než malé u omamných a psychotropních látek.<sup>9293</sup>

### **1.6.2. Novela pandemického zákona**

Ve vyhlášeném znění byla platnost klíčových ustanovení pandemického zákona omezena do 28. února 2022.<sup>94</sup> Vzhledem k stále probíhající pandemii onemocnění covid-19 bylo nutné prodloužit trvání stavu pandemické pohotovosti. Novela byla schvalována za časové tísně, protože v případě neprodloužení stavu pandemické pohotovosti, by byla zároveň zrušena všechna mimořádná opatření vydaná na základě pandemického zákona. Nově nastoupivší vláda Petra Fialy by byla nucena vyhlásit nouzový stav, aby si zajistila dostatečné pravomoci k boji s pandemií. V tomto kontextu není překvapivé, že byla novela projednávána ve stavu legislativní nouze.

Stejně jako samotné přijetí pandemického zákona, i jeho novelizace vyvolala určité kontroverze. Ústavní soud se novelou zabýval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. září 2022. Hlavní námitky navrhovatelky (skupina 57 opozičních poslanců) poukázaly na deficity zákonodárského procesu. Navrhovatelka například namítala, že vláda mohla předložit návrh v běžném legislativním procesu. Na to reagoval Ústavní soud v bodě 90, kde uvedl, že volby do Poslanecké sněmovny se konaly ve dnech 8. a 9. října 2021, vláda byla jmenována 17. prosince 2021 a důvěru získala dne 13. ledna 2022. Není tedy možné klást k tíži vlády, že před uvedenými daty nevyvinula větší aktivitu směřující k předložení návrhu zákona č. 39/2022 Sb. tak, aby nebylo nezbytné využití zkráceného projednání ve stavu legislativní nouze. Dále Ústavní soud zdůraznil možnost zachování využití zjednodušujících legislativních mechanismů, nehledě na skutečnost,

---

<sup>92</sup> Tamtéž, str. 259.

<sup>93</sup> Blíže k výhradě zákona v podkapitole 3.2.

<sup>94</sup> § 22 pandemického zákona ve vyhlášeném znění.

zda jejich využití mohlo být předejito.<sup>95</sup> „Nelze totiž a priori odepřít využití tohoto prostředku v situaci, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, jen proto, že neprojednání zákona v běžné zákonodárné proceduře bylo zapříčiněno liknavostí, politickou neochotou či jiným – byť i zaviněným – důvodem.“<sup>96</sup> Ústavní soud v bodě 97 dospěl k závěru, že stavu legislativní nouze nebylo zneužito k prosazení vůle parlamentní většiny a dodal, že potřeba zachování právního rámce účinného boje s pandemií převáží nad potřebou standardního projednání návrhu zákona.

Ve věci samé brojila navrhovatelka proti §§ 2 odst. 2 a 8a novely pandemického zákona. Ve vztahu k napadenému § 2 odst. 2 písm. b) pandemického zákona Ústavní soud aplikoval test proporcionality a dospěl ke stejnému závěru jako v nálezu Pl. ÚS 20/21, tedy že posuzovaná úprava je ústavně konformní.<sup>97</sup>

§ 8a pandemického zákona upravoval postup, jakým způsobem se může oznámit nařízení izolace nebo karanténního opatření podle § 64 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví, nově mohla být oznámena ústně nebo písemně, a to i za použití prostředků komunikace na dálku, tento přístup podle navrhovatelky představoval zásah do principu právní jistoty čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud tedy podrobil dané ustanovení testu proporcionality, kde na jedné straně stojí princip právní jistoty a na druhé straně ochrana zdraví zaručená čl. 31 Listiny. V prvním kroku Ústavní soud shledal možnost nařízení izolace nebo karantény ústně nebo písemně, a to i prostředkem komunikace na dálku za vhodné k naplnění vytyčeného cíle.<sup>98</sup> V druhém kroku testu proporcionality Ústavní soud poukázal na neefektivnost dosavadní úpravy, která spočívala v nařizování karanténních opatření pouze rozhodnutím podle správního řádu<sup>99</sup>, což bylo vzhledem k počtu nakažených nerealizovatelné a shledal, že posuzované ustanovení je nezbytné (potřebné).<sup>100</sup> Ve třetím kroku testu proporcionality Ústavní soud posuzoval, zda apriorní<sup>101</sup> a posteriorní<sup>102</sup> záruky poskytují dostatečnou ochranu ústavně zaručeným základním lidským právům a svobodám ve smyslu požadavků čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny. Ústavní soud v bodě 183 konstatoval, že § 8a pandemického zákona ob stojí v testu proporcionality.

---

<sup>95</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. září 2022, bod 91.

<sup>96</sup> Tamtéž.

<sup>97</sup> Tamtéž, bod 146.

<sup>98</sup> Tamtéž, bod 162.

<sup>99</sup> Zákona č. 500/2004 Sb. správní řád.

<sup>100</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. září 2022, bod 168.

<sup>101</sup> Tamtéž, body 169-176.

<sup>102</sup> Tamtéž, body 177-182.



## 1.7. Historický pohled na mimořádné stavy

Mimořádné stavy a s nimi spojené zásahy do základních práv a svobod nejsou pro český potažmo československý právní řád žádnou novinkou, nejprve se sluší zmínit původně rakouský zákon o mimořádných opatřeních.<sup>103</sup> Tento zákon zmocňoval vládu k vydání nařízení, jímž mohla omezit shromažďovací právo, spolkové právo a také svobodu tisku v případě vojenského i nevojenského ohrožení.<sup>104</sup> Zákon byl ponechán v platnosti recepční normou<sup>105</sup> i po vzniku samostatného Československa, avšak s určitými modifikacemi – původně souhlas s vydáním, změnou nebo zrušením nařízení, kterým byla dočasně omezena základní lidská práva a svobody udílel císař, v republice tato pravomoc připadla vládě se souhlasem prezidenta.<sup>106</sup>

Republikový zákon o mimořádných opatřeních byl přijat 14. dubna 1920<sup>107</sup>, konstrukce a obsah zákona vycházely z rakouské předlohy. Mimořádná opatření mohla být nařizována v případě vnějšího (vojenského) i vnitřního (nevojenského) ohrožení, nejdéle na dobu 3 měsíců s možností prodloužení, pouze v nezbytně nutné míře, na celém území nebo jen na jeho části, vládou se souhlasem prezidenta, formou nařízení vlády a v případě neschválení parlamentem nařízení pozbývalo platnosti.<sup>108</sup>

Podle doktora Vaníčka měl způsob omezení povahu policejních a administrativních opatření, kam řadí např. prodloužení zadržení osoby, zřizování spolků se souhlasem politického úřadu nebo zabavování osobní korespondence. Dále člení způsoby omezení na zákazy (zákaz shromažďování, zákaz nakládání se zbraněmi, zákaz vydávání tisku, zákaz vydávání pasů) a příkazy (povinnost setrvat na určeném místě).<sup>109</sup>

Na zákon o mimořádných opatřeních v roce 1936 navázal zákon o obraně státu.<sup>110</sup> Na základě zmocnění v § 139 mohla vláda nařídít např. pracovní povinnost, povinnost poskytnout věcné prostředky, omezení provozu radioelektrických zařízení atd. V roce 1938 byla tato opatření

---

<sup>103</sup> Zákon č. 66/1869 Ř.Z.

<sup>104</sup> VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, *Správní právo*, roč. 36, č. 2, str. 96.

<sup>105</sup> Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918.

<sup>106</sup> VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, *Správní právo*, roč. 36, č. 2, str. 96.

<sup>107</sup> Zákon č. 300/1920 Sb. z. a n.

<sup>108</sup> Tamtéž.

<sup>109</sup> VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, *Správní právo*, roč. 36, č. 2, str. 97.

<sup>110</sup> Zákon č. 131/1936 Sb. z a n. o obraně státu.

využívána k přípravě na možnou invazi německých vojsk.<sup>111</sup> Po Mnichovské dohodě však byly pracovní povinnosti nařízeny ke stavbám, které neměly s obranou státu nic společného.<sup>112</sup>

Ústava 1948<sup>113</sup> v § 38 předpokládala existenci zvláštního zákona, na jehož základě bylo možné omezit práva a svobody občanů za mimořádných stavů. Podle doktora Vaníčka pozbyl zákon o mimořádných opatřeních platnosti a účinnosti nebo se přinejmenším stal obsolentním a k naplnění § 38 došlo až přijetím trestního řádu z roku 1956, konkrétně v § 326 odst. 6.<sup>114115</sup>

Rakousko-uherské právní předpisy a právní předpisy z první republiky kladly důraz na vojenské i nevojenské ohrožení, které mělo charakter ohrožení ústavnosti, veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti. V období studené války z povahy bipolárního světa byla veškerá pozornost soustředěna prakticky jen na vojenské ohrožení.<sup>116</sup>

Zatímco dnes branná a krizová legislativa tvoří dva relativně autonomní celky, v době platnosti zákona o mimořádných opatření se opatření aplikovala univerzálně pro řešení vojenského a nevojenského ohrožení. Dříve platné právní předpisy se zaměřovaly zejména na celostátní úroveň, kdežto stávající právní úprava svěřuje pravomoci i orgánům samosprávy (krajům a obcím). Další podstatný rozdíl můžeme nalézt v pravomoci parlamentu, dříve podléhala opatření schválení obou komor, což mohlo působit problémy a zpomalovat celkový proces. Dnes je kontrola ze strany parlamentu zajištěna v podobě pravomoci zrušit nouzový stav, či nevyhovět návrhu a nevyhlásit stav ohrožení státu nebo válečný stav. V neposlední řadě je nutné zmínit spolupodpis prezidenta, bez kterého by opatření nenabývalo účinnosti, v současné úpravě tato pravomoc prezidentovi nenáleží.<sup>117</sup>

Na okraj uvádím přijetí ústavního zákona o Radě obrany státu<sup>118</sup>, zákonného opatření<sup>119</sup> a posléze zákona o některých opatřeních nutných k upevnění a ochraně veřejného pořádku<sup>120</sup>,

---

<sup>111</sup> GRÓNSKÝ, J., *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek I.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, str. 272.

<sup>112</sup> Tamtéž.

<sup>113</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948.

<sup>114</sup> Zákon č. 64/1956 Sb.

<sup>115</sup> VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, *Správní právo*, roč. 36, č. 2, str. 101.

<sup>116</sup> Tamtéž str. 117.

<sup>117</sup> Tamtéž str. 118-119.

<sup>118</sup> Ústavní zákon č. 10/1969 Sb. o Radě obrany státu.

<sup>119</sup> Zákonné opatření č. 99/1969 Sb. o některých opatřeních nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku.

<sup>120</sup> Zákon č. 118/1969 Sb. o některých opatřeních nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku.

kterému se přezdívá „pendrekový zákon.“ Tyto předpisy představující nástup normalizace podle docenta Gronského fakticky znamenaly vyhlášení výjimečného stavu.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> GRONSKÝ, J., *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek III.* Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007, str. 269.

## 2. Nouzové stavy v praxi

Důvod	Od	Do	Datum vyhlášení	Počet dnů
Povodeň	12. srpna 2002	31. srpna 2002	12. srpna 2002	20
Povodeň	2. dubna 2006	19. dubna 2006	2. dubna 2006	18
Orkán	25. ledna 2007	5. února 2007	24. ledna 2007	12
Povodeň	2. června 2013	29. června 2013	2. června 2013	28
Pandemie	12. března 2020	17. května 2020	12. března 2020	67
Pandemie	5. října 2020	14. února 2021	30. září 2020	133
Pandemie	15. února 2021	26. února 2021	14. února 2021	12
Pandemie	27. února 2021	11. dubna 2021	26. února 2021	44
Pandemie	26. listopadu 2021	25. prosince 2021	25. listopadu 2021	30
Migrační vlna	4. března 2022	30. června 2022	2. března 2022	119

Tabulka 2 Vyhlásování nouzového stavu v ČR<sup>122</sup>

### 2.1. Povodně 2002

První nouzový stav byl vyhlášen 12. srpna 2002 rozhodnutím předsedy vlády č. 373/2002 Sb. pro území hlavního města Prahy, Středočeského kraje, Jihočeského kraje, Plzeňského kraje a Karlovarského kraje z důvodu značného rozsahu ohrožení životů, zdraví a majetku v důsledku rozsáhlých povodní, následně byl rozšířen na území Ústeckého kraje<sup>123</sup> a prodloužen do 31. srpna 2002.<sup>124</sup>

Nejvíce postiženými oblastmi bylo povodí Vltavy, dolní tok Labe, povodí Ohře a Dyje, jednalo se o největší povodně od roku 1845. O život přišlo 16 lidí, v 6 krajích byl vyhlášen nouzový stav, záplavy postihly 17 000 km čtverečních, bylo evakuováno na 225 000 lidí a celková škoda byla vyčíslena na 73,3 mld. Kč.<sup>125</sup>

Nouzový stav byl vyhlášen předsedou vlády a následně do 24 hodin vládou schválen v souladu s čl. 5 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti. 21. srpna vláda rozhodla<sup>126</sup> o prodloužení

<sup>122</sup> HŘEBEJK, J. Základní práva v mimořádných stavech. In: *Listina v kontextu společenských změn (k 30. výročí jejího přijetí)*. 2021. str. 259.

<sup>123</sup> Rozhodnutí předsedy vlády č. 374/2002 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>124</sup> Rozhodnutí vlády č. 385/2002 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

<sup>125</sup> Příloha časopisu 112, In: *112: odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchranného systému a ochrany obyvatelstva*, 4/2015, str. 5.

<sup>126</sup> Rozhodnutí vlády č. 385/2002 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

do 31. srpna, jelikož nedošlo k překročení hranice 30 dnů obsažené v čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti, nebyl k tomuto rozhodnutí nutný souhlas Poslanecké sněmovny.

Pro řešení vzniklé krizové situace byla nařízena evakuace ohrožených osob z postiženého a ohroženého území, zákaz vstupu, pobytu a pohybu na postiženém území a na území z něhož byla provedena evakuace, s výjimkou osob provádějících záchranné a likvidační práce podle pokynů příslušného krizového štábu, pracovní výpomoc a povinnost poskytnout věcné prostředky k řešení krizové situace, provádění stavebních prací, terénních úprav a odstraňování staveb, je-li to v souvislosti s vývojem krizové situace nezbytné pro zmírnění nebo odvrácení veřejného ohrožení a povinné hlášení přechodné změny pobytu osob.<sup>127</sup>

Rozhodnutím předsedy vlády byla na dobu nezbytně nutnou a v nezbytném rozsahu omezena práva na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osob, vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku v souvislosti s povinností poskytování věcných prostředků potřebných k řešení krizové situace, svoboda pohybu a pobytu osob v prostoru, z něhož byla provedena evakuace, právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provádění, právo na stávku, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.<sup>128</sup>

## 2.2. Povodně 2006

Druhý nouzový stav byl vyhlášen 2. dubna 2006 rozhodnutím vlády č. 121/2006 Sb. pro území Jihočeského kraje, Středočeského kraje, Ústeckého kraje, Pardubického kraje, Olomouckého kraje a Zlínského kraje z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní. Následně byl prodloužen do 19. dubna 2006.<sup>129</sup>

K povodni došlo v důsledku kombinace vydatných srážek, prudkého oteplení a rychlému tání velkého množství sněhu, nejvíce byla zasažena povodí řek Dyje, Labe, Moravy a Lužnice.<sup>130</sup>

Ke zvládnutí nastalé situace nařídila vláda pracovní výpomoc a povinnost poskytnout věcné prostředky, zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na zasaženém území, provádění stavebních prací

---

<sup>127</sup> Čl. I odst. 1 rozhodnutí předsedy vlády č. 373/2002 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>128</sup> Čl. II rozhodnutí předsedy vlády č. 373/2002 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>129</sup> Rozhodnutí vlády č. 126/2006 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

<sup>130</sup> Příloha časopisu 112, In: *112: odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchranného systému a ochrany obyvatelstva*, 4/2015, str. 5.

a terénních úprav a odstraňování staveb, evakuaci ohrožených osob z postiženého a ohroženého území a povinné hlášení přechodné změny pobytu osob.<sup>131</sup> Výčet práv, jež byla omezena byl totožným s výčtem obsaženým v rozhodnutí předsedy vlády České republiky č. 373/2002 Sb.<sup>132</sup>

### 2.3. Orkán Kyrill 2007

Třetí nouzový stav byl vyhlášen rozhodnutím vlády č. 11/2007 Sb. na území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Karlovarského kraje, kraje Vysočina, kraje Libereckého, v rámci kraje Královéhradeckého pro okresy Trutnov, Náchod, Jičín, v rámci kraje Moravskoslezského pro okres Bruntál a v rámci kraje Středočeského pro okresy Benešov, Příbram, Kutná Hora a Kolín z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy.

Důvodem vyhlášení nouzového stavu bylo odstraňování následků orkánu Kyrill, který si vyžádal bezmála 50 obětí, z toho 4 v České republice, způsobil rozsáhlé výpadky elektrické energie, vysoké škody na budovách a vývraty a polomy lesních porostů, škoda je odhadována na 2 mld. Kč.<sup>133</sup> Orkán se zformoval 15. ledna 2007 a v noci z 18. na 19. ledna 2007 zasáhl Českou republiku. K vyhlášení nouzového stavu došlo až 25. ledna 2007 a trval do 5. února 2007.<sup>134</sup>

Vzhledem k menšímu rozsahu bylo přijato méně krizových opatření, oproti dvěma předešlým případům. Rozhodnutím vlády byl nařízen zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob v lesích na územích, pro která byl nouzový stav vyhlášen, s výjimkou osob provádějících likvidační práce a orgánů vrchního státního dozoru v lesích a České inspekce životního prostředí, dále byly nařízeny terénní úpravy nezbytné pro zmírnění nebo odvrácení veřejného ohrožení vyplývající z krizové situace.

Došlo k omezení svobody pohybu a pobytu, práva provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala, narušovala nebo znemožňovala provádění krizových opatření a také práva vlastnického, a to tak, že vlastníci lesů, jejichž lesy byly rozsáhlou větrnou kalamitou postiženy, byli povinni přednostně a bez zbytečných odkladů zpracovat kalamitou poškozené porosty.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> Čl. I odst. 1 rozhodnutí vlády České republiky č. 121/2006 Sb.

<sup>132</sup> Čl. II rozhodnutí vlády České republiky č. 121/2006 Sb.

<sup>133</sup> MALÍNSKÁ, E. *Rekordní vítr a škody za miliardy. Před deseti lety se Českem prohnal orkán Kyrill* iRozhlas [online], 2017, [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rekordni-vitr-a-skody-za-miliardy-pred-deseti-lety-se-ceskem-prohnal-orkan-kyrill\\_201701180608\\_emospanova](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rekordni-vitr-a-skody-za-miliardy-pred-deseti-lety-se-ceskem-prohnal-orkan-kyrill_201701180608_emospanova).

<sup>134</sup> Rozhodnutí vlády č. 11/2007 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>135</sup> Čl. II písm. a) rozhodnutí vlády č. 11/2007 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

## 2.4. Povodně 2013

Čtvrtým a doposud posledním nouzovým stavem zapříčiněným živelní pohromou byl nouzový stav vyhlášený „od 2. června 2013 do odvolání“ rozhodnutím vlády č. 140/2013 Sb.<sup>136</sup> pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje, Libereckého kraje, Královéhradeckého kraje, Ústeckého kraje a hlavního města Prahy z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku povodně, která si vyžádala 15 lidských životů.<sup>137</sup>

Pro řešení nastalé krizové situace byla nařízena evakuace osob a majetku z vymezeného území, zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území, ukládání pracovní povinnosti a povinnosti poskytnout věcné prostředky, bezodkladné provádění staveb, stavebních prací a terénních úprav, nasazení vojáků v činné službě a jednotek požární ochrany k provádění krizových opatření, regulační opatření k zabezpečení dodávek výrobků, vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou v krizové situaci vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce a zajištění přednostního zásobování dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení, ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek integrovaného záchranného systému a prvku kritické infrastruktury.<sup>138</sup>

Následující práva byla omezena v nezbytném rozsahu a na dobu nezbytně nutnou, právo na nedotknutelnost osoby a nedotknutelnost obydlí při evakuaci osoby z místa, na kterém je bezprostředně ohrožena na životě nebo zdraví, vlastnické a užívací právo právnických a fyzických osob k majetku, pokud jde o nucené omezení práva vlastníka nebo uživatele z důvodu ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, které jsou ohroženy krizovou situací, přičemž je za toto omezení poskytnuta přiměřená náhrada, svoboda pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, shromažďovací práva ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala prováděná krizová opatření nebo narušovala, či znemožňovala jejich provádění, právo na stávkou, pokud by tato stávka vedla k narušení, případně znemožnění záchranných a likvidačních prací.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Na neurčitou formulaci doby, pro kterou byl nouzový stav vyhlášen jsem již upozorňoval v podkapitole 1.4.1.

<sup>137</sup> Příloha časopisu 112, In: *112: odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchranného systému a ochrany obyvatelstva*, 4/2015, str. 7.

<sup>138</sup> Čl. I rozhodnutí vlády č. 140/2013 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>139</sup> Čl. II rozhodnutí vlády č. 140/2013 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Nouzový stav byl zrušen 29. června 2013 po 28 dnech trvání.<sup>140</sup>

## 2.5. Covidová pandemie

Následující podkapitola je věnována období od 12. března 2020 do 25. prosince 2021, v němž byla Česká republika zasažena celosvětovou pandemií, na kterou nebylo připravené právo, ale ani medicína. Celé období charakterizují bezprecedentní zásahy do základních lidských práv a svobod na základě mimořádných opatření, která se dotýkala takřikajíc „za pochodu“.<sup>141</sup>

Pozornost bude věnována zejména vyhlásování, prodlužování a rušení nouzového stavu s důrazem na politický kontext. Oproti předešlým podkapitolám jsem se rozhodl nezabývat se konkrétními usneseními, kterými vláda omezila základní práva podle článku § 5 krizového zákona, činím tak z důvodu jejich pramalé informační hodnoty a celkovému množství s ohledem na rozsah této práce.

### 2.5.1. První nouzový stav

První nouzový stav za covidové pandemie byl vyhlášen 12. března 2020 usnesením vlády České republiky č. 69/2020 Sb. Poprvé v historii došlo k vyhlášení nouzového stavu na celém území České republiky. Důvodem bylo ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaným jako SARS CoV-2) na území České republiky.

V daném čase se počty nově nakažených pohybovaly mezi dvaceti a třiceti<sup>142</sup>, bylo tedy vhodné pozastavit se nad otázkou, zda skutečně došlo k naplnění kritéria ohrožení životů a zdraví ve značném rozsahu obsažené v čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti. Avšak ve světle následujících událostí tyto úvahy ustupují do pozadí a pandemii covidu-19 lze zcela jistě kvalifikovat za nebezpečí značně ohrožující životy a zdraví.

Oproti dříve vyhlášeným nouzovým stavům se vláda odchýlila od zavedené praxe vymezování práv, která se omezují přímo ve vyhlášovacím aktu a vymezila tato práva v jednotlivých usneseních vlády České republiky č. 70-74/2020 Sb. Učinila tak během večera 12. března 2020, tedy téhož dne, kdy bylo vyhlášení nouzového stavu publikováno ve Sbírce zákonů. Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti musí být tato práva vymezena „současně“ s vyhlášením nouzového. Podle místopředsedy České advokátní komory doktora Sokola vymezení

---

<sup>140</sup> Rozhodnutí vlády České republiky č. 172/2013 Sb.

<sup>141</sup> Osobní konzultace s doktorem Hřebejkem 22. února a 4. března 2024.

<sup>142</sup> MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ. Covid-19: *Přehled aktuální situace v ČR* [online], 2023 [cit. 04. 11. 2023].

Dostupné z <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>.



práv, která se za nouzového stavu omezují, musí být obsahem samotného aktu, jímž se nouzový stav vyhláší. Jelikož usnesení vlády č. 69/2020 Sb. práva do nichž může být zasaženo nijak nevymezoval, jednalo se podle doktora Sokola o neexistující (nulitní) usnesení a nedošlo tedy ani k vyhlášení nouzového stavu, tudíž nebylo možné vydávat krizová opatření.<sup>143</sup>

Naopak profesor Wintr považuje výklad „současně“ jako „téhož dne“ za přijatelný.<sup>144</sup> Doktor Uhl v komentáři k ústavnímu zákonu o bezpečnosti k pojmu „současně“ uvádí, že vymezení práv, která se za nouzového stavu omezují, nemusí být nutně obsaženo v aktu, jímž je nouzový stav vyhlášen. Také ale dodává, že praxe vždy tíhla k tomu stanovit práva, která se omezují současně jedním aktem, což se jeví jako postup technicky nejrozumnější.<sup>145</sup> Doktoři Horák, Dienstbier a Derka také nevykládají pojem „současně“ jako „v tomtéž právním aktu“ či dokonce „na stejném listu papíru“. Opačný výklad by podle nich vedl k absurdnímu závěru, že vyskytne-li se v závislosti na vývoji krizové situace potřeba adekvátně přizpůsobit krizová opatření nezbude, než pokaždé vyhlásit nový nouzový stav s uvedením aktualizovaného výčtu omezovaných práv a ukládaných povinností.<sup>146</sup> Sám se přiklání spíše k názoru profesora Wintra a doktora Uhla a nepovažují za nezbytně nutné vymezit práva, jež se omezují, již samotným vyhlášovacím aktem. Nicméně pro zvýšení právní jistoty a srozumitelnosti právního řádu by bylo vhodné čl. 6 odst. 1 větu druhou novelizovat a výslovně zmocnit vládu k průběžnému vymezování omezených práv a ukládaných povinností.<sup>147</sup>

Vláda svým usnesením 1. dubna 2020 požádala Poslaneckou sněmovnu o prodloužení nouzového stavu o 30 dnů.<sup>148</sup> 7. dubna 2020 proběhla schůze Poslanecké sněmovny, kde Sněmovna přijala odlišný návrh z pera poslance Vojtěcha Filipa, ve kterém navrhoval prodloužení nouzového stavu do 30. dubna 2020, tedy jen o 19 dnů. Profesor Kysela považuje tento postup za

---

<sup>143</sup> SOKOL, T. *Místopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti*. Advokátní deník [online], 2020 [cit. 05. 11. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>.

<sup>144</sup> WINTR, J. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020*. Wintr [online], 2020 [cit. 04. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

<sup>145</sup> UHL, P., In: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., *Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář*, Praha, str. 1153

<sup>146</sup> HORÁK, F., DIENSTBIER, J., DERKA, V., *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19* Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, str. 439, *Právník* č. 6, roč. 2021

<sup>147</sup> HŘEBEJK, J. *Základní práva v mimořádných stavech*. In: *Listina v kontextu společenských změn (k 30. výročí jejího přijetí)*. 2021. str. 266.

<sup>148</sup> Usnesení vlády č. 364 ze dne 1. dubna 2020.

problematický s ohledem na dynamiku postavení vlády a Poslanecké sněmovny stanovené v čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti. Vláda vystupuje v roli činitele aktivního (něco chce), zatímco Poslanecká sněmovna je činitelem pasivním (souhlasí) a negativním (ruší).<sup>149</sup> V popsaném případě Poslanecká sněmovna nepůsobila z pozice pasivní, či negativní, ale sama vygenerovala návrh odlišný, po technické stránce se nejednalo o návrh pozměňovací, ale o návrh alternativní.<sup>150</sup> Od té doby se tento nesprávný postup stal zavedenou praxí. Podle pana profesora se měl analogicky použít stejný postup, jako u souhlasu k ratifikaci mezinárodních smluv, souhlasu k trestnímu stíhání poslance, senátora nebo soudce Ústavního soudu či souhlasu ke jmenování soudce Ústavního, u nichž se neuplatňují pozměňovací návrhy.<sup>151</sup>

Vláda prodloužila nouzový stav do 30. dubna 2020.<sup>152</sup> Podruhé zažádala o prodloužení do 25. května 2020<sup>153</sup>, ale souhlas získala pouze s prodloužením do 17. května 2020<sup>154</sup>, opět na základě nového návrhu poslance. 17. května 2020 po 67 dnech definitivně skončil první nouzový stav za covidové pandemie.

### 2.5.2. Druhý, třetí a čtvrtý nouzový stav

Druhý nouzový stav byl vyhlášen od 5. října 2020<sup>155</sup> a bez větších obtíží pětkrát prodloužen až do 14. února 2021.<sup>156</sup> Víceméně hladkému udělování souhlasu s prodloužením napomáhal fakt, že v daném období narůstaly počty nakažených (do té doby) rekordním způsobem. Denní přírůstek 6. ledna dosáhl 18 012 nakažených a kumulativní počet nakažených vystoupal z původních 85 799 na 1 101 343.<sup>157</sup>

Na tomto místě je vhodné zmínit rozložení vládní podpory v Poslanecké sněmovně. Po volbách v roce 2017 jmenoval 6. prosince 2017 prezident Miloš Zeman premiérem Andreje Babiše

---

<sup>149</sup> KYSELA, J. Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 176.

<sup>150</sup> Tamtéž, str. 177.

<sup>151</sup> Tamtéž, str. 178.

<sup>152</sup> Usnesením vlády č. 156/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

<sup>153</sup> Usnesení vlády č. 457 ze dne 24. dubna 2020.

<sup>154</sup> Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1105 ze dne 28. dubna 2020.

<sup>155</sup> Usnesení vlády č. 391/2020 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>156</sup> Usnesení vlády č. 439/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu, usnesení vlády č. 471/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu, usnesení vlády č. 521/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu, usnesení vlády č. 593/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu, usnesení vlády č. 21/2021 Sb., o prodloužení nouzového stavu.

<sup>157</sup> MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ. Covid-19: *Přehled aktuální situace v ČR* [online], 2024 [cit. 25. 1. 2024]. Dostupné z <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>.

a 13. prosince 2017 následně celou vládu, té se 16. ledna 2018 důvěru získat nepodařilo (78 pro, 117 proti).<sup>158</sup> Druhá vláda Andreje Babiše byla jmenována 27. června 2018 a 12. července 2018 získala důvěru (105 pro, 91 proti).<sup>159</sup> Kromě vládních poslanců ANO (78) a ČSSD (15) se podařilo získat podporu KSČM (15). Právě na těchto patnácti hlasech následně záviselo další prodloužení nouzového stavu.

11. února 2021 proběhlo hlasování o vyslovení souhlasu s prodloužením nouzového stavu, návrh byl zamítnut, při kvoru 54<sup>160</sup> hlasů, hlasovalo 48 pro a 49 proti, z nichž 7 pocházelo právě z komunistické strany.<sup>161</sup> Nouzový stav tak měl skončit 14. února 2021.

Vláda se ale odmítla smířit s tím, že by pandemii bylo možné zvládat bez použití nouzového stavu a vyzvala hejtmany, aby ji požádali o vyhlášení nouzového stavu podle § 3 odst. 5 krizového zákona. Následně pak sama 14. února 2021 znovu vyhlásila nouzový stav.<sup>162</sup>

Poslanecké sněmovně náleží dva způsoby zrušení nouzového stavu, aktivní podle čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti a pasivní obsažený v čl. 6 odst. 2. Prvně jmenovaný spočívá v pravomoci Poslanecké sněmovny většinou přítomných hlasů nouzový stav zrušit. Druhý naopak spočívá v její nečinnosti, případně zamítnutí poskytnutí souhlasu s dalším prodloužením. Ač je procesní postup odlišný, konečný závěr je v obou případech stejný, a to že Poslanecká sněmovna dává jasně najevo svůj nesouhlas s dalším pokračováním nouzového stavu.

Profesor Kysela spatřuje protiústavnost vyhlášení nového nouzového stavu, i přes nesouhlas Poslanecké sněmovny s prodloužením, v tom, že fakticky dochází k vyprázdnění kompetence Poslanecké sněmovny podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti. Ano, nabízí se argument, že Poslanecké sněmovně zůstává zachováno právo na explicitní zrušení nouzového stavu, ale to rozhodně nekoresponduje s vůlí ústavodárce z doby přijímání ústavního zákona o

---

<sup>158</sup> Stenoprotokol z jednání 5. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 16. ledna 2018 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2018 [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/005schuz/s005056.htm#r1>.

<sup>159</sup> Stenoprotokol z jednání 17. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 12. července 2018 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2018 [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/017schuz/s017086.htm#r1>.

<sup>160</sup> Poslanecká sněmovna zasedala v polovičním počtu.

<sup>161</sup> Stenoprotokol z jednání 83. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 11. února 2021 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/083schuz/s083059.htm>.

<sup>162</sup> Usnesení vlády České republiky č. 59/2021 Sb.

bezpečnosti.<sup>163</sup> V takovém případě trvání nouzového stavu nezáleží na vůli Poslanecké sněmovny, ale pouze na vůli vlády, obzvlášť přihlédneme-li k faktu, že vláda vyhlásí, byť formálně nový, ale obsahově totožný nouzový stav. Schvalování postupu vlády by znamenalo další snižování významu ústavního pořádku.<sup>164</sup>

Nyní k samotné žádosti hejtmanů. Hejtman je krizovým zákonem zmocněn<sup>165</sup> k vyhlášení stavu nebezpečí pro území svého kraje, o tomto vyhlášení musí neprodleně informovat vládu, která je oprávněna jej kdykoli zrušit. Postavení hejtmana a vlády je tedy obdobné postavení vlády a Poslanecké sněmovny v případě nouzového stavu. § 3 odst. 5 krizového zákona stanoví „*Není-li možné účelně odvrátit vzniklé ohrožení v rámci stavu nebezpečí, hejtman neprodleně požádá vládu o vyhlášení nouzového stavu.*“ Z dikce zákona je patrná podmínka existence stavu nebezpečí, ale ten v daném případě vyhlášen nebyl. Podle profesora Kysely uvedená zákonná konstrukce nikterak neruší, ani nemodifikuje vztah mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou. Dodává, že projevila-li Poslanecká sněmovna nevůli ohledně dalšího trvání nouzového stavu, vláda jedná protiústavně, když vyhlásí nový nouzový stav pod záminkou žádosti hejtmanů, kterou navíc sama koordinovala. Takový postup nelze podle pana profesora vykládat jinak, než vytváření alibi pro porušení ústavního pravidla.<sup>166</sup>

Na problematičnost vyhlášení nouzového stavu upozornil ve svém rozsudku Městský soud v Praze sp. zn. 17 A 126/2020 ze dne 23. února, když v bodě 46 označil nouzový stav za protiústavní. Ač se lze s tímto závěrem ztotožnit, nemůžeme odhlédnout od faktu, že o ústavnosti aktu vlády nemůže rozhodovat správní soud. Nebylo tedy překvapením, když Nejvyšší správní soud citovaný rozsudek Městského soudu zrušil.<sup>167</sup>

Konečně protiústavnost postupu vlády konstatoval též Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/21, avšak učinil tak pouze *obiter dictum*, protože jak bylo naznačeno výše, rozhodování o neplatnosti vyhlášení nouzového stavu mu nepřísluší a byl tedy nucen návrh odmítnout.

V odůvodnění připomněl svou předešlou rozhodovací praxi např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 5/21, Pl. ÚS 9/21 a Pl. ÚS 10/21 a opět zdůraznil, že absolutní

---

<sup>163</sup> KYSELA, J. Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 182.

<sup>164</sup> Tamtéž, str. 182.

<sup>165</sup> § 3 odst. 3 krizového zákona.

<sup>166</sup> KYSELA, J. Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 183.

<sup>167</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 73/2021-67 ze dne 20. července 2021.

možnost derogace aktu vyhlášení nouzového stavu náleží Poslanecké sněmovně. Náleží tak do rámce ústavně politického přezkumu Poslaneckou sněmovnou a je právě na ní, aby posoudila ústavně právní rozměr kroků vlády v rámci vyhlášeného nouzového stavu a snahy vlády o jeho prodlužování.<sup>168</sup>

V reakci na vyhlášení nového nouzového stavu se Poslanecká sněmovna 126 hlasy usnesla na jeho zrušení k datu účinnosti nového pandemického zákona, nejpozději však k 27. únoru 2021.<sup>169</sup> Ovšem v mezičase došlo k podstatnému nárůstu hospitalizovaných pacientů z důvodu nové mutace a vláda v usnesení č. 190 ze dne 24. února 2021 znovu požádala o prodloužení nouzového stavu a o revokaci zrušovacího usnesení. Přehlednosti celé situace nepomáhá ani fakt, že předseda vlády, během svého projevu na plénu, vzal zpět žádost o revokaci.<sup>170</sup> Poslanecká sněmovna přijala usnesení č. 1539 ze dne 26. února 2021, v němž vyslovila souhlas s vyhlášením nového nouzového stavu z důvodu nové mutace a snižující se kapacity zdravotního systému.

Jelikož Poslanecká sněmovna své zrušovací usnesení nezrušila<sup>171</sup>, nouzový stav byl zrušen 27. února 2021, ale současně udělila souhlas vládě s vyhlášením nového nouzového stavu, což vláda usnesením č. 96/2021 Sb. ze dne 26. února 2021 učinila. Ten byl následně prodloužen do 11. dubna 2021.<sup>172</sup>

### 2.5.3. Pátý nouzový stav

Poslední nouzový stav z důvodu covidové pandemie byl vyhlášen 26. listopadu 2021<sup>173</sup> a trval do 25. prosince 2021. Což ovšem neznamenalo konec covidové pandemie, naopak na přelomu ledna a února 2022 dosáhla pandemie svého vrcholu, když se počet aktivních případů

---

<sup>168</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. března 2021, bod 20.

<sup>169</sup> Stenoprotokol z jednání 86. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 18. února 2021 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 26. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/086schuz/s086053.htm>

<sup>170</sup> Stenoprotokol z jednání 88. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 26. února 2021 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021 [cit. 28. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/088schuz/s088036.htm#h9>

<sup>171</sup> Blíže k problematice revokace zrušovacího usnesení v KYSELA, J. Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 187.

<sup>172</sup> Usnesení vlády č. 146/2021 Sb. ze dne 26. března 2021.

<sup>173</sup> Usnesení vlády č. 434/2021 Sb. ze dne 25. listopadu 2021.

vyšplhal na 438 652<sup>174</sup>, nově nastoupivší vláda Petra Fialy pouze usoudila, že k jejímu zvládnutí nepotřebuje nouzový stav, ale postačí si s nástroji v pandemickém zákoně.

## 2.6. Válka na Ukrajině

Zatím poslední nouzový stav byl vyhlášen na dobu 30 dnů od 4. března z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu.<sup>175</sup> 23. března 2022 se vláda Petra Fialy rozhodla narušit doposud zažitou praxi v souladu s čl 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti a požádala Poslaneckou sněmovnu o prodloužení nouzového stavu o tři měsíce.<sup>176</sup> Profesor Kysela tvrdí, že taková žádost je v rozporu s ústavním zákonem o bezpečnosti a poukazuje, že o takovou žádost se nepokusila ani vláda Andreje Babiše. Doktor Preuss a profesor Wintr se shodují, že žádost o více než 30 dnů není evidentně nelegální a profesor Wintr dodává, že se jedná o odklon od dobré praxe, která lépe respektovala důležité ústavní principy, jako jsou demokratická kontrola moci či dělba moci. Princip opakovaných žádostí maximálně o 30 dní lépe respektuje princip, že nouzový stav je něco zcela mimořádného, co je pod kontrolou Sněmovny.<sup>177</sup>

Ačkoli Poslanecká sněmovna může nouzový stav kdykoli zrušit, profesori Kysela i Wintr zdůrazňují, že tuto možnost nelze s nutností opakovaných žádostí směřovat. Je rozdíl mít možnost nouzový stav kdykoliv zrušit nebo s ním aktivně souhlasit.<sup>178</sup> Poslanecká sněmovna souhlas udělila usnesením ze dne 29. března 2022 č. 183, na to navázala vláda a nouzový stav prodloužila do 31. května 2022.<sup>179</sup> Téhož dne přijala Ústavní komise Senátu usnesení, v němž vyjadřuje nesouhlas s postupem vlády a Poslanecké sněmovny, jedná se podle ní o nesprávný výklad čl. 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti.<sup>180</sup>

Vládní představitelé považovali za nezbytné poskytnout vládě, krajům, obcím a dalším institucím možnost flexibilně, rychle a koordinovaně pomáhat uprchlíkům utíkajícím do České

---

<sup>174</sup> MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ. Covid-19: *Přehled aktuální situace v ČR* [online], 2024 [cit. 31. 01. 2024]. Dostupné z <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>.

<sup>175</sup> Usnesení vlády České republiky č. 43/2022 Sb.

<sup>176</sup> Usnesení vlády České republiky č. 233 ze dne 23. března 2022 k žádosti o vyslovení souhlasu s prodloužením nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu na území České republiky.

<sup>177</sup> PASEKOVÁ, E. *Nouzový stav na tři měsíce? Je to odklon od dobré praxe, míní ústavní právník*. Česká justice [online], 2022 [cit. 03. 10. 2023]. Dostupné z <https://www.ceska-justice.cz/2022/03/nouzovy-stav-na-tri-mesice-je-to-odklon-od-dobre-praxe-mini-ustavni-pravnik/>.

<sup>178</sup> Tamtéž.

<sup>179</sup> Usnesení vlády č. 77/2022 Sb. o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu.

<sup>180</sup> Usnesení stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury č. 13 ze dne 29. března 2022.

republiky před agresí Ruské federace na Ukrajině.<sup>181</sup> Konkrétně se jednalo například o zmocnění příslušníků Policie ČR udělovat státním občanům Ukrajiny víza<sup>182</sup>, dočasné zjednodušení a zrychlení procesu poskytování sociálních dávek<sup>183</sup>, udělování dočasné ochrany a poskytování ubytování státním občanům Ukrajiny<sup>184</sup> nebo například zastavení přijímání žádostí o vízum občanům Ruské federace a Běloruské republiky.<sup>185</sup> Sluší se také zmínit zákon č. 65/2022 Sb. o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, který je lépe znám pod názvem „*Lex Ukrajina*“. *Lex Ukrajina* upravuje právní status uprchlíků, jejich sociální zabezpečení nebo poskytování zdravotních služeb, k datu uzavření rukopisu byl novelizován již po páté.

Ovšem ani samotný důvod vyhlášení nouzového stavu se neobešel bez kritiky. Například doktor Grinc vyjadřuje pochybnosti nad nutností jeho vyhlášení, protože primární účel spatřuje ve zjednodušeném zadávání veřejných zakázek.<sup>186</sup>

---

<sup>181</sup> Komunikační doporučení Krizového informačního týmu Ministerstva vnitra ze dne 15. června 2022. In mzcrcz [online]. [cit. 22. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/krit-memo-konec-nouzoveho-stavu-20221214-pdf.aspx>.

<sup>182</sup> Usnesení vlády České republiky č. 44/2022 Sb.

<sup>183</sup> Usnesení vlády České republiky č. 45/2022 Sb.

<sup>184</sup> Usnesení vlády České republiky č. 84/2022 Sb.

<sup>185</sup> Usnesení vlády České republiky č. 76/2022 Sb.

<sup>186</sup> GRINC, J. Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickém právním státě. In: *Právní aspekty zajišťování bezpečnosti státu (Rizika, výzvy a možnosti řešení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, str. 18.

### 3. Právní nástroje zasahující do základních lidských práv a svobod

#### 3.1. Krizová opatření

Definici krizového opatření nalezneme v § 2 písm. c) krizového zákona „*organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.*“ Tedy krizová opatření jsou pouze ta opatření, která se realizují výlučně v souvislosti s řešením krizové situace a jsou nařizována v souvislosti s vyhlášením příslušného krizového stavu.<sup>187</sup> Krizová opatření mohou nařídit pouze orgány či, osoby, kterým zákon takovou pravomoc stanoví, takovými orgány je např. vláda, či ústřední správní úřad.<sup>188</sup>

Krizová situace je definována v § 2 písm. b) krizového zákona jako mimořádná událost<sup>189</sup>, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu. Podle důvodové zprávy „*krizová situace nastává tehdy, kdy standardní způsoby řešení již nepostačují a mimořádná událost přerůstá v krizovou situaci a v souvislosti s vyhlášením krizových stavů lze využít mimořádné prostředky k řešení krizové situace.*“<sup>190</sup>

Pojem „krizové opatření“ byl záměrně definován široce a neurčitě, protože zákonodárce pravděpodobně předpokládal vydávání různých typů aktů orgány krizového řízení. Krizový zákon *a priori* nesvázal ruce orgánům krizového řízení a neurčil přesnou formu krizového opatření. Zůstalo tedy v jejich gesci, v jaké formě příslušná opatření vydají. V ideálním světě by si orgán krizového řízení sám měl posoudit o jaký typ se jedná materiálně, a podle toho zvolit příslušnou formu stanovenou Ústavou či správním řádem.<sup>191</sup>

Důležitou otázkou k zodpovězení zůstává, čím je krizové opatření po materiální stránce, jedná se o rozhodnutí, nařízení, opatření obecné povahy, právní normu *sui generis*, právní normou se silou zákona nebo snad exekutivní akt *sui generis*?

---

<sup>187</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 9.

<sup>188</sup> Tamtéž, str. 10.

<sup>189</sup> Zákon č. 239/2000 Sb. v § 2 písm. b) definuje mimořádnou událost jako škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedené záchranných a likvidačních prací.

<sup>190</sup> Důvodová zpráva k § 2 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). [online]. [cit. 22. 04. 2024]. Dostupné z: [https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32584/1/2#pa\\_1](https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32584/1/2#pa_1).

<sup>191</sup> FRONC, J. Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek *sui generis*. *Jurisprudence*, 2021, č.1, str. 35.



Stanovení konkrétní právní formy krizovým opatřením je naprosto klíčové pro jejich zasazení do právního řádu a pro případnou soudní kontrolu.

Samotné zveřejňování vládních usnesení nepřidává na přehlednosti. Obvykle je přijímané nařízení obsahem přílohy usnesení vlády, kdy pouze tato příloha se zveřejňuje ve Sbírce zákonů. U krizových opatření je právní regulace uvedena přímo v těle usnesení vlády a celé usnesení se překlápí naprosto doslovně do Sbírky zákonů, což dále komplikuje přehlednost, protože dochází ke zdvojenému číslování téhož usnesení.<sup>192</sup>

### **3.1.1. Je krizové opatření rozhodnutím?**

Krizový zákon jasnou odpověď nenabízí, pouze v § 8 krizového zákona nalezneme spojení „rozhodnutí o krizových opatřeních“, pro jehož použití je obtížné najít rozumné vysvětlení. Pojem rozhodnutí obvykle značí individuální právní akt a takový výklad by byl podle doktora France absurdní.<sup>193</sup> S tímto názorem nelze než souhlasit. Pro doplnění konstatuji, že důvodová zpráva ke krizovému zákonu se vysvětlením užití pojmu „rozhodnutí“ nijak nezabývá.

### **3.1.2. Je krizové opatření nařízením?**

V komentářové literatuře ke krizovému zákonu se objevil názor, že krizová opatření vlády mají povahu nařízení vlády dle čl. 78 Ústavy, na základě generálního zmocnění. Autoři zastávají názor, že „*samostatné rozhodnutí o omezení základních práv a svobod a o vyhlášení krizových opatření by mělo mít formu nařízení, neboť jde o provedení zákona, k němuž je vláda zmocněna generálně v čl. 78 Ústavy*“.<sup>194</sup>

Jiného názoru jsou docent Mikule a doktor Suchánek, kteří v komentáři k Ústavě uvádějí, že usnesení vlády podle krizového zákona nejsou právními předpisy (nařízeními vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy).<sup>195</sup> Profesor Handrlica, doktorka Balounová a doktor Sharp se také neztotožňují s názorem, že vláda vydává nařízení na základě generálního zmocnění, neboť by to znamenalo, že vláda může krizové opatření vydat kdykoli, z pozice vrcholného orgánu moci výkonné. Vláda však dle jejich názoru vydává krizová opatření jako orgán krizového řízení, nikoli jako vrcholný orgán

---

<sup>192</sup> Tamtéž, str. 36.

<sup>193</sup> Tamtéž, str. 34.

<sup>194</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 49.

<sup>195</sup> MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 744.

moci výkonné, je tedy k vydávání krizových opatření zmocněna pouze za podmínek stanovených krizovým zákonem.<sup>196</sup> Ke stejnému závěru dospěl i Ústavní soud.<sup>197</sup>

Nelze tedy než uzavřít, že krizová opatření vlády nejsou nařízeními.

### 3.1.3. Je krizové opatření opatřením obecné povahy?

Podle § 171 správního řádu vydávají opatření obecné povahy správní orgány. Vláda nepochybně může být správním orgánem podle § 1 odst. 1 správního řádu.<sup>198</sup>

Ústavní soud se k povaze krizových opatření vyjadřoval hned několikrát<sup>199</sup>. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 z 22. dubna 2020 se stěžovatelka domáhala ústavní stížností zrušení usnesení vlády České republiky č. 70/2020 Sb. o vyhlášení nouzového stavu a usnesení vlády České republiky č. 85/2020 Sb. o přijetí krizového opatření. Stěžovatelka považovala usnesení vlády za opatření obecné povahy. Ústavní soud v bodě 20 vyslovil názor, že usnesení o vyhlášení nouzového stavu není opatřením obecné povahy, protože se jedná o exekutivní akt *sui generis* a v daném rozsahu ústavní stížnost odmítl. K tomu blíže v podkapitole 1.4.1.

Při řešení problému, zda lze určitý správní akt považovat za opatření obecné povahy, je nutné posoudit, jsou-li naplněny všechny pojmové znaky tohoto specifického právního institutu, kterými jsou především konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.<sup>200</sup> V bodě 38 citovaného usnesení Ústavní soud odkázal na skutečnost, že krizový zákon neoznačuje krizová opatření za opatření obecné povahy. V bodě 40 Ústavní soud uvádí, že usnesení vlády o přijetí krizového opatření se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy konkrétnost předmětu neindikuje. Zároveň se jednalo o plošné omezení pohybu osob, které zavazovalo v podstatě všechny osoby na území České republiky, nelze tedy uvažovat o konkrétnosti předmětu a pojmové znaky opatření obecné povahy v daném případě naplněny nebyly.

---

<sup>196</sup> HANDRLICA, J., BALOUNOVÁ, J., SHARP, V. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie. *Právní rozhledy*, 2020, č. 22, str. 786.

<sup>197</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020, bod 43.

<sup>198</sup> Např. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 24.

<sup>199</sup> Např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/20 ze dne 21. dubna 2020, usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. května 2020.

<sup>200</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020, bod 35.

Absenci materiálního znaku konkrétnosti předmětu, kromě Ústavního soudu, shledali také Profesor Handrlíca, doktorka Balounová a doktor Sharp.<sup>201</sup> Konkrétnost předmětu krizových opatření podle nich nespočívá ani ve vyjmenování činností, jichž se omezení týká. Připouštějí sice, že krizová opatření mají pevně omezenou časovou platnost, a tedy nestanoví obecně závazná pravidla chování do budoucna, to však nevylučuje normativní povahu určitého pravidla chování. Ani omezení konkrétních činností, které vláda krizovými opatřeními zakázala, není v právních předpisech nijak výjimečné. Autoři poukazují na zákon č. 223/2016 Sb. o prodejní době v maloobchodě, který omezuje prodeje a prodejní doby během taxativně vymezených státních svátků. Dodávají, že činnosti byly navíc v krizových opatřeních vymezeny obecně a dopadaly na předem neurčený počet situací, což je dalším znakem právního předpisu.<sup>202</sup> V neposlední řadě také poukazují na celostátní působnost krizových opatření.

S tímto závěrem nesouhlasí doktoři Dienstbier, Derka a Horák, kteří tvrdí, že krizová opatření vlády naplňují definici opatření obecné povahy. Tvrdí také, že vláda na základě krizového zákona nemůže vydávat normativní akt, neboť ji k tomu zákon nezmocňuje. A dospěli tedy k názoru, že krizová opatření budou v převážné většině případů materiálně opatřeními obecné povahy.<sup>203</sup> Dalším argumentem by podle profesora Wintra mohl být § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, podle nějž dosti podobná opatření ministra zdravotnictví jsou výslovně označena jako opatření obecné povahy.<sup>204</sup>

Nutno podotknout, že se Ústavní soud tímto usnesením odchýlil od své ustálené rozhodovací praxe, konkrétně od nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, bod 33, kde bylo dříve judikováno, že při posouzení materiálních znaků aktu veřejné správy je namístě se v pochybnostech přiklonit k opatření obecné povahy, nikoliv k právnímu předpisu.

### **3.1.4. Je krizové opatření právní předpis se silou zákona?**

Soudce Ústavního soudu Sládeček ve svém disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 vyjádřil názor, že krizová opatření vlády mají právní sílu zákona s argumentem, že podzákonným předpisem nelze

---

<sup>201</sup> HANDRLICA, J., BALOUNOVÁ, J., SHARP, V. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie. *Právní rozhledy*, 2020, č. 22, str. 786-787.

<sup>202</sup> Tamtéž str. 787.

<sup>203</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F., Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, *Právník* č. 5, roč. 2020, str. 427-428.

<sup>204</sup> WINTR, J., K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, roč. 53, č. 5-6, str. 290.

omezit základní práva. Čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti<sup>205</sup> považuje za ústavní zmocnění vlády k zákonodárné činnosti.

Sílu zákona krizovým opatření vlády přiznává i soudce Ústavního soudu Filip, „*vzhledem k jejich závažnosti (obvykle jsou spojena se zásahem do základních práv a svobod), je nutno ke krizovým opatřením přistupovat jako by šlo o zákon (ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny), byť zákonem nejsou*“.<sup>206</sup> Ovšem k tomuto závěru dospěl z odlišného důvodu, bylo by podle něj nepřijatelné, aby u takto omezujících právních norem posuzovaly zákonnost jednotlivé okresní soudy nebo krajské soudy ve správním soudnictví, aniž by se musely obrátit na Ústavní soud. Což by mohlo vést k nežádoucí situaci, kde by teoreticky mohlo existovat více jak 80 podob nouzového stavu.<sup>207</sup>

Myšlenkou vyloučení difúzního přezkumu se Ústavní soud zabýval ve svém nálezu Pl. ÚS 36/01, kdy zařadil mezinárodní smlouvy o lidských právech do ústavního pořádku, aby jejich zákonnost nemohly posuzovat obecné soudy. Znovu tedy vyvstala otázka, kdo je schopen poskytnout vyšší míru ochrany základním právům a svobodám.

Profesor Wintr varuje před možností vlády vydávat opatření se silou zákona a označuje ji za mimořádně závažnou a nebezpečnou.<sup>208</sup> Dle jeho názoru by k takové pravomoci musela být vláda zmocněna výslovně, ale ústavní zákon o bezpečnosti, ani krizový zákon takové zmocnění neobsahuje. Hlavním argumentem proti pravomoci vlády vydávat opatření se silou zákona, je podle pana profesora požadavek demokratické legitimacy zákona. Zákon je zásadním politickým rozhodnutím a přeneseně výraz obecné vůle lidu, musí tedy být přijat přímo voleným parlamentem.<sup>209</sup>

Dalším argumentem proti tvrzení, že krizová opatření mají sílu zákona můžeme nalézt v Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Pst 19/2019 ze dne 1. dubna 2020. V citovaném usnesení se soud zabýval návrhem vlády na pozastavení činnosti politického hnutí LIST JAROMÍRA SOUKUPA. Vláda usnesením č. 88/2020 Sb. odložila konání doplňovacích voleb do Senátu na uvolněný mandát po zesnulém Jaroslavu Kuberovi. Ovšem učinila tak formou krizového

---

<sup>205</sup> „*Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. 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. Podrobnosti stanoví zákon.*“

<sup>206</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20, dissent Jana Filipa bod 6.

<sup>207</sup> Tamtéž bod 8.

<sup>208</sup> WINTR, J., K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře. 2020. *Správní právo*, roč. 53, č. 5-6, str. 288.

<sup>209</sup> Tamtéž str. 288.

opatření, ačkoli čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti<sup>210</sup> pro daný akt předepisuje formu zákona. Nejvyšší správní soud v bodě 14 citovaného usnesení označil tento akt za natolik vadný, až je nicotný, protože nebyla dodržena jasně stanovená forma.

### 3.1.5. Je krizové opatření právním předpisem *sui generis*?

Pokud krizová opatření materiálně nemají ani jednu z výše uvedených forem, zbývá už jen forma právního předpisu *sui generis*. Základem pro tento závěr je čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti, v mezích krizového zákona. Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 8/20 v bodě 45 uvedl, že krizové opatření má právněnormativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů a má povahu obecného normativního právního aktu.<sup>211</sup>

Ovšem ani toto řešení podle vyvíjející se judikatury Ústavního soudu neplatí pro všechna krizová opatření. Ústavní soud částečně přijal odlišné stanovisko Jana Filipa k usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20, kde uváděl, že „*je třeba brát jednotlivá opatření podle jejich obsahu a podle toho je hodnotit*“. Ústavní soud následně judikoval, že krizová opatření vlády, kterými je zasahováno do základních práv a svobod, nehledě na to, jakou mají podobu nebo obsah, musí být vždy přezkoumatelná.<sup>212</sup>

### 3.1.6. (Ne)efektivní soudní kontrola

Mohlo by se zdát, že předchozí body se zabývají nepodstatným slovíčkařením mezi odbornou veřejností, ale opak je pravdou. Určení, materiální podstaty krizového opatření je naprosto klíčové pro jejich soudní přezkum, potažmo pro ochranu základních práv a svobod jednotlivců.

Pokud bychom krizová opatření považovali za opatření obecné povahy, jejich soudní přezkum by náležel správním soudům v souladu § 101a SŘS, podle nějž, každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.

---

<sup>210</sup> Na tomto místě je vhodné zmínit novelu čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti přijaté jako sněmovní tisk č. 378, IX. volební období Poslanecké sněmovny, která byla 22. března 2024 podepsána prezidentem a nyní čekáme jen na její zveřejnění ve sbírce zákonů.

<sup>211</sup> Tento závěr potvrdil v Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 7/20 ze dne 22. dubna 2020, bod 23, Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. května 2020, bod 22, Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 11/20 ze dne 12. května 2020, bod 29, Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 15/20 ze dne 5. května 2020, bod 12.

<sup>212</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. května 2020, bod 24.

Ústavní soud postupně dospěl k závěru, že krizová opatření jsou právním předpisem *sui generis*. Jejich soudní přezkum je však z pohledu jednotlivce podstatně složitější. Podle § 64 odst. 2 písm. d) zákona o Ústavním soudu je návrh na zrušení jiného právního předpisu oprávněn podat ten, kdo podal ústavní stížnost podle §§ 72, 74 zákona o Ústavním soudu, v níž je tvrzeno, že jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno jeho základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem. Jejich zrušení se tedy osoba nemůže domáhat, aniž by vůči ní byla použita.<sup>213</sup> Nadto Ústavní soud v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 111/20 ze dne 15. prosince 2020 konstatoval, že krizová opatření vlády, jako předpis *sui generis*, nemůže jednotlivec přímo soudně napadat ani před správními soudy zásahovou žalobou. Návrh skupiny 25 poslanců nebo 10 senátorů podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu tak zůstal jedinou cestou, jak podrobit krizové opatření kontrole Ústavního soudu.

To celé ztěžuje i § 69 zákona o Ústavním soudu, který přiznává vládě právo, aby se k návrhu do 30 dnů vyjádřila. Což může Ústavní soud víceméně paralyzovat, přihlédneme-li k faktu, že krizová opatření jsou vydávána na krátká časová období a často se mění.

Zde je vhodné zmínit nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006, v němž Ústavní soud umožnil změnu návrhu<sup>214</sup> poté, co vláda v průběhu řízení formálně zrušila napadenou právní úpravu a přijala novou právní úpravu, materiálně obdobnou úpravě předchozí. Navíc tak učinila těsně před termínem nařízeného ústního jednání a informovala Ústavní soud o tom, že se nehodlá zúčastnit ústního jednání, protože očekává zastavení řízení. K obdobnému závěru v bodech 36-39 dospěl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 16. února 2021, kde připustil doplnění návrhu a zároveň vládu nevyzval k vyjádření k oné poslední změně návrhu.

Profesor Wintr v listopadu 2020 nešetřil kritikou: „*Soudní kontrola krizových opatření vlády je velmi slabá. ... Zatímco v Německu se v některých případech občané domohli od soudů rychlého předběžného opatření, kterým byla pozastavena účinnost napadeného zákazu, v ČR mohou občané jen bezmocně sledovat, jak u ÚS leží neprojednané návrhy senátorů, anebo si nechat dát ve správním řízení pokutu a pak se soudit o ni.*“<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 111/20 ze dne 15. prosince 2020, bod 3.

<sup>214</sup> Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud také v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. listopadu 2002 nebo v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/03 ze dne 28. dubna 2005.

<sup>215</sup> WINTR, J. *Kvalitní právní rámec stále chybí*. Wintr [online], 2022 [cit. 02. 12. 2023]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>.

Souhlasím s panem profesorem, že proces před Ústavním soudem je pro tyto účely nepřiměřeně pomalý a složitý. Zejména přihlédneme-li ke způsobu a rychlosti vydávání, rušení a znovu vydávání krizových opatření.

### 3.2. Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví

Zmocnění k vydávání mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví nalezneme v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví. Na první pohled členění prvního odstavce na písmena může evokovat taxativnost zmocnění, ale při bližším zkoumání narazíme na zbytkové ustanovení písm. j)<sup>216</sup> „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*“, které svou obecností značně rozšiřuje zmocnění k vydávání mimořádných opatření.

Právě toto ustanovení bylo často využíváno Ministerstvem zdravotnictví pro stanovování celé řady povinností formou mimořádných opatření, ačkoli za trvání nouzového stavu měla vláda k dispozici objektivně silnější a zároveň vhodnější zmocnění na základě krizového zákona, s ohledem na intenzitu zásahu do jednotlivých základních práv.

Obecnost zmocnění koliduje s principem výhrady zákona obsažené v čl. 4 odst. 2 Listiny. „*Zásada výhrady zákona vyžaduje, aby (a) podstatné otázky byly upraveny zákonem, (b) právní norma je upravující musí minimálně obsahovat skutkovou podstatu a následek a (c) čím podstatnější (důležitější) upravovaná materie je, tím podrobnější musí být úprava.*“<sup>217</sup> Z čehož vyplývá, že orgány moci výkonné jsou výrazně omezeny v ukládání dalších povinností podzákonými předpisy.

Ústavní soud se výhradou zákona zabýval v řadě rozhodnutí,<sup>218</sup> kde vykládal zákonná zmocnění velmi restriktivně. Zejména kladl důraz na konkrétnost zmocnění, např. v nálezu k zdravotnickým nadstandardům uvedl, že podzákoný předpis má stanovit pouze detaily.<sup>219</sup> Proto jeho závěr v bodě 33 usnesení Pl. ÚS 11/20 ze dne 12. května 2020 působí při nejmenším překvapivě. Ústavní soud pouze poznamenal, že se jedná o určitou „zbytkovou“ kategorii, která není blíže vymezena a dále se ustanovením nezabýval.

---

<sup>216</sup> Novelou č. 281/2023 Sb. s účinností od 1. října 2023 bylo do § 69 k vloženo nové ustanovení a písm. i) bylo změněno na písmeno j).

<sup>217</sup> WAGNEROVÁ, E. in WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T. a POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: komentář. 2., doplněné a aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2023, str. XLIV.

<sup>218</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. června 2013, Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. července 2013, Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. ledna 2015, Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015.

<sup>219</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. června 2013, bod 49.

Doktoři Dienstbier, Derka a Horák upozorňovali také na časovou neohraničenost aplikace zákona o ochraně veřejného zdraví. Omezení na základě zákona o ochraně veřejného zdraví dosahovala stejné intenzity a šíře zásahu do základních práv, jako omezení vydaná na základě krizového zákona za nouzového stavu, který je navíc striktně časově ohraničen a může být Poslaneckou sněmovnou kdykoli zrušen.<sup>220</sup> Dále také varovali před obcházením principu výhrady zákona, kdy hlavní problém spatřovali v jeho zneužitelnosti a nemožnosti efektivní kontroly ze strany soudů.<sup>221</sup>

K § 69 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví se vyjadřoval také Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 6 As 114/2020-63 ze dne 26. února 2021, kde v bodě 142 dospěl k závěru: „Přestože je citované ustanovení podle svých slov velice široké a představuje jakousi zbytkovou kategorii, nelze je chápat jako základ všeobecné, prakticky bezbřehé pravomoci.“ Ministerstvo zdravotnictví postupovalo v rozporu s výkladovým pravidlem *eiusdem generis*, když taxativní výčet na základě „zbytkové“ položky nepřiměřeně rozšířilo o další zmocnění. Daný výčet lze rozšířit jen o takové činnosti, které jsou typově obdobné již vymezeným činnostem. Míra obdoby musí být posuzována z hlediska její povahy, účelu a intenzity zásahu do práv jednotlivců. Závěrem Nejvyšší správní soud vyzdvihl nutnost dodržování limitů stanovených čl. 4 Listiny.<sup>222</sup>

Podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví mají mimořádná opatření formu opatření obecné povahy, které se vydává bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. K jejich přezkumu jsou tedy příslušné soudy ve správním soudnictví.<sup>223</sup> Ústavní soud tuto formu potvrdil, když posuzoval téměř totožně znějící krizové opatření vlády a mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví. Zákonem stanovenou formu nelze bez dalšího prolomit, přestože téměř totožné krizové opatření vlády posoudil jako „jiný právní předpis“.<sup>224</sup>

Přezkum podle SŘS byl plošně využíván do 27. února 2021, kdy účinnosti nabyl pandemický zákon.

---

<sup>220</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F., Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, str. 430, In: *Právník* č. 5, roč. 2020.

<sup>221</sup> Tamtéž, str. 431.

<sup>222</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 114/2020-63, bod 143-144.

<sup>223</sup> § 101a SŘS.

<sup>224</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 53.



### 3.2.1. Odůvodňování opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

Odůvodnění mimořádných opatření je nedílnou součástí jejich legitimacy. Mělo by být jasné, logické a přesvědčivé, aby veřejnost i soudy mohly posoudit, zda opatření splňuje všechny zákonné požadavky. Odůvodnění může také pomoci zvýšit pochopení a vůli adresátů se opatřeními řídit.<sup>225</sup> Pomyslnou Achillovou patou mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, ale i krizových opatření bylo právě jejich odůvodňování nebo přesněji neodůvodňování. V určitý moment dokonce Ministerstvo zdravotnictví považovalo řádné odůvodňování za nerealizovatelné.<sup>226</sup>

Za řádné odůvodnění nelze považovat stručné sdělení důvodů v tiskových zprávách, které doprovázely jejich oznamování veřejnosti.<sup>227</sup> Soudy zprvu postupovaly poměrně shovívavě, například Městský soud v Praze uvedl ve svém rozsudku ze 7. května 2020: „...soudu nepřišlo adekvátní opatření ministerstva považovat za nezákonná pouze pro formální nedostatek odůvodnění...“<sup>228</sup>

V pozdějším rozsudku Městský soud ze dne 13. listopadu 2020 uvedl, že s přibývajícím časem nelze nedostatky odůvodnění stále obhajovat náhlostí a mimořádností situace a zrušil napadené mimořádné opatření.<sup>229</sup> Příkladem lze uvést zrušená mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví z důvodu nedostatečného odůvodnění: MZDR 47828/2020-27/MIN/KAN ze dne 22. března 2021 týkající se povinného testování zaměstnanců<sup>230</sup>, MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN ze dne 23. dubna 2021 regulující noční prodej<sup>231</sup>, MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN ze dne 23. dubna 2021 upravující vnitřní provoz sportovišť<sup>232</sup>.

Z výše uvedeného můžeme vyvodit nepřímou úměru, čím déle epidemie trvala, tím častěji docházelo k rušení mimořádných opatření kvůli nedostatečnému odůvodnění. Nastalou situaci dokresluje slova tehdejšího ministra zdravotnictví Petra Arenbergera z dubna 2021, když při

---

<sup>225</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze 10 A 35/2020-264 ze dne 7. května 2020, bod 62.

<sup>226</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020 ze dne 23. dubna 2020, bod 42.

<sup>227</sup> Tamtéž, bod 64.

<sup>228</sup> Tamtéž, bod 67.

<sup>229</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze 18 A 59/2020 ze dne 7. listopadu 2020, bod 142.

<sup>230</sup> Zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu 3 Ao 3/2021 ze dne 11. května 2021.

<sup>231</sup> Část opatření zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu 8 Ao 4/2021 ze dne 20. května 2021.

<sup>232</sup> Část opatření zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu 8 Ao 15/2021 ze dne 9. června 2021.

rozhovoru pro Českou televizi prohlásil: „*Oni musí naše mimořádné opatření respektovat, dokud ho nezruší soud ... Je už úplně jedno, co nastavíme.*“<sup>233</sup>

Odůvodnění mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví se postupně zpřesňovala a zdokonalovala. Pozdější odůvodnění jsou členěna na aktuální vývoj epidemické situace, hodnocení rizik a nejdelší část pak podrobně vysvětluje, proč jsou jednotlivá omezení nezbytná k ochraně veřejného zdraví.<sup>234</sup> Oproti tomu dřívější odůvodnění<sup>235</sup>, které stroze konstatovalo, že koronavirus se šíří kapénkami a ochrana úst brání šíření kapének, v němž se navíc objevuje překopírovaná pasáž z vyjádření vůči soudu „*Pro srovnání odpůrce uvádí ...*“<sup>236</sup> působí přinejmenším úsměvně.

Na základě výše uvedeného můžeme s jistotou konstatovat, že řádných odůvodnění jsme se dočkali zejména díky vytrvalé práci soudů.

### 3.3. Mimořádná opatření podle pandemického zákona

Přijetím pandemického zákona získala moc výkonná nový nástroj ke zvládnání epidemie onemocnění covid-19. Důvodem pro přijetí pandemického zákona je podle důvodové zprávy nedostatečná škála nástrojů obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví pro zvládnání epidemie.<sup>237</sup>

Pandemický zákon po dobu trvání stavu pandemické pohotovosti opravňuje Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice<sup>238</sup> vydávat mimořádná opatření podle pandemického zákona. Kromě obecné kontroly ve formě možnosti zrušení pandemického stavu Poslaneckou sněmovnou a tím i zrušení oprávnění vydávat mimořádná opatření podle pandemického zákona,<sup>239</sup> nastavil zákonodárce procesní podmínku v rámci moci výkonné, neboť mimořádná opatření podle

---

<sup>233</sup> ROHÁČKOVÁ, K. *Do pondělí možná vláda změní nařízení. „Je už úplně jedno, co nastavíme,“ řekl ministr k setkávání lidí.* iRozhlas [online], 2021 [cit. 03. 12. 2023]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/petr-arenberger-koronavirus-omezeni-shromazdovani-covid-19-cesko\\_2104091932\\_kro](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/petr-arenberger-koronavirus-omezeni-shromazdovani-covid-19-cesko_2104091932_kro).

<sup>234</sup> Např. Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN ze dne 20. listopadu.2021.

<sup>235</sup> Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN ze dne 18.května 2020.

<sup>236</sup> Tamtéž.

<sup>237</sup> I. Obecná část písm. A Důvodové zprávy k zákonu č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. [online]. [cit. 03. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1158&ct1=0>.

<sup>238</sup> § 2 odst. 1 pandemického zákona.

<sup>239</sup> § 1 odst. 3 pandemického zákona.

pandemického zákona je možné nařídit pouze po předchozím souhlasu vlády, s výjimkou nebezpečí prodlevy, kdy ministerstvo nebo hygienická stanice mimořádné opatření vydá a vláda do 48 hodin rozhodne zda souhlas udělí, či ne, absencí souhlasu opatření pozbývá platnosti.

Stěžejní částí pandemického zákona je vymezení věcného rozsahu zmocnění ministerstva a krajských hygienických stanic za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a k jeho naplnění uvádí možnost nařídit „mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění covid-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb“.<sup>240</sup> Jednotlivé druhy omezení jsou dále uvedeny v § 2 odst. 2 pandemického zákona.

Ad hoc úprava mimořádných opatření může vést ke kolizi s již existujícími právními předpisy, pokud jejich vztah není jasně vymezen. Jak již bylo uvedeno, pandemický zákon výslovně neřeší vztah k ústavní úpravě mimořádných stavů a ke krizovému zákonu, protože předpokládá, že bude použit bez vyhlášení některého z mimořádných stavů.

Naproti tomu však vytváří komplikovaný a nejednoznačný vztah k mimořádným opatřením podle zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>241</sup> Ačkoli pandemický zákon v § 4 uvádí „Zmocnění ministerstva a krajské hygienické stanice k vydávání mimořádných opatření podle § 69, § 80 odst. 1 písm. g) a § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví není tímto zákonem dotčeno.“, platí, že mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví s celostátní působností směřující za účelem likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího vzniku a spočívající alternativně v „zákazu nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami“<sup>242</sup> nebo v „zákazu nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“<sup>243</sup> podléhají režimu pandemického zákona, zejména pro vznik, náhradu škody, soudní přezkum a existenci stavu pandemické pohotovosti.<sup>244</sup>

---

<sup>240</sup> § 2 odst. 1 pandemického zákona.

<sup>241</sup> KUDRNA, J., ŘEPA, K. *Právní úprava mimořádných situací a orgány veřejné moci a postupy určené k jejich zvládnutí před a během pandemie*. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 43.

<sup>242</sup> § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>243</sup> § 69 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>244</sup> KUDRNA, J., ŘEPA, K. *Právní úprava mimořádných situací a orgány veřejné moci a postupy určené k jejich zvládnutí před a během pandemie*. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 43.

Legislativní konstrukce uvedená v předchozím odstavci je problematická, protože umožňuje Ministerstvu zdravotnictví využívat oba zákony současně, což může vést k právní nejistotě a k obtížím v interpretaci mimořádných opatření. Když už zákonodárce zvolil cestu nové souhrnné ad hoc úpravy, měl vydat skutečně komplexní a ucelený právní předpis nikoli umožnit dvojkolejnost mimořádných opatření a tím ještě snížit míru předvídatelnosti.

Zkušenosti s předchozí úpravou pro zvládnání pandemie ukázaly, že absence nebo neúplnost odůvodnění mimořádných opatření implikuje pochybnosti o dodržování principu proporcionality, jakož i v krajním případě způsobující jejich nepřezkoumatelnost, což motivovalo zákonodárce k upřesnění požadavků, aby byla nařizována pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu.<sup>245</sup> Poslední věta míří na situace omezení základních práv a promítá čl. 4 odst. 4 Listiny „*při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu*“. § 3 odst. 2 pandemického zákona zdůrazňuje nutnost zohlednění aktuálních analýz epidemiologické situace a konkrétní míru rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu zájmu právnických a fyzických osob. Zdůrazňuje také nutnost sledovat změny okolností, a to v rámci periodického přezkumu přijatých opatření minimálně jednou za dva týdny.

Pandemický zákon v § 3 odst. 6 po vzoru zákona o ochraně veřejného zdraví výslovně stanovuje formu mimořádných opatření jako opatření obecné povahy. Obecnou kontrolu nad samotným stavem pandemické pohotovosti a schvalování jednotlivých mimořádných opatření podle pandemického zákona vládou doplňuje kontrola soudní, jež náleží Nejvyššímu správnímu soudu u opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví, v ostatních případech soudům krajským.<sup>246</sup>

Návrh na zrušení mimořádného opatření musí být podán do 1 měsíce ode dne, kdy návrhem napadené mimořádné opatření nabylo účinnosti a náleží mu přednostní projednání, toto zkrácení obecné jednorochní lhůty pro napadení opatření obecné povahy obsažené v § 101b SŘS, zajistilo rychlejší přezkum a posílení právní jistoty adresátů opatření.

Za pozitivní lze považovat možnost pokračovat v řízení i přes pozbytí platnosti napadeného mimořádného opatření, čímž zákonodárce zamezil neblahé taktice Ministerstva zdravotnictví se systematicky vyhýbat soudnímu přezkumu svých opatření jejich neustálým rušením a vydáváním v podobném znění, na což správní soudy reagovaly odmítnutím návrhu, s odůvodněním, že

---

<sup>245</sup> § 3 odst. 1 pandemického zákona.

<sup>246</sup> § 13 odst. 1 pandemického zákona.

napadené opatření obecné povahy bylo mezitím zrušeno.<sup>247</sup> Usnesením sp. zn. 9 A 52/2020 Městský soud v Praze odmítl návrh na zrušení mimořádného opatření č. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN z 30. dubna 2020 s odůvodněním, že bylo zrušeno jiným mimořádným opatřením č. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN ze 4. května 2020. Podle profesora Wintra se tímto postupem správní soudy vyhýbají své ústavní povinnosti poskytovat ochranu právům podle čl. 90 a 4 Ústavy.<sup>248</sup>

Podle § 13 odst. 6 pandemického zákona není proti rozhodnutí soudu přípustná kasační stížnost. Jen pro úplnost doplňuji, že stále však zůstává možnost podat ústavní stížnost podle §§ 72, 74 zákona o Ústavním soudu.

---

<sup>247</sup> WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020, *Správní právo*, roč. 53, č. 5-6, str. 296.

<sup>248</sup> Tamtéž.

## 4. Omezení základních lidských práv a svobod

Lidská práva a svobody jsou jedním ze základních kamenů demokratického právního státu a jejich dodržování je zcela zásadní pro fungování moderní společnosti. V pozitivněprávních katalozích jsou vyjádřena obecnými klauzulemi či principy, které si navzájem zhusta odporují a v konkrétních věcech se dostávají do konfliktu, který je třeba řešit (v této práci konkrétně konflikt práva na ochranu zdraví s ostatními právy).<sup>249</sup>

Teorie nabízí mnoho způsobů dělení základních práv, ať už dle generací, dle subjektů, či dle společně sdílených hodnot jako je tomu v Listině základní práva EU. Pro účel této práce je nejpodstatnější dělení na práva neomezitelná (absolutní) a omezitelná (relativní). Toto dělení doplňuje tzv. externí teorie, podle které jsou základní práva na první pohled vymezena velmi široce a následně jsou zkoumány možnosti jejich vzájemného omezení za pomoci testu proporcionality. Zatímco teorie interní má za cíl vymezit rozsah základních práv úžeji, aby spolu navzájem nekolidovala.<sup>250</sup> Česká odborná veřejnost včetně Ústavního soudu dává přednost teorii externí.

Profesor Wintr chápe princip proporcionality „jako příkaz veřejné moci, aby zasahovala do ústavně chráněných právních pozic (zejména základních práv a svobod občanů) jen v nezbytných případech a za použití jen takových prostředků nezbytných k dosažení cíle, které představují nejmenší zásah do ústavně chráněné právní pozice.“<sup>251</sup>

Test proporcionality byl Ústavním soudem poprvé použit v nálezu Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994. Je koncipován jako test třístupňový, kde je posuzována vhodnost, potřebnost a přiměřenost. U kritéria vhodnosti si klademe otázku, zdali právní institut, omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, čím je zpravidla ochrana jiného základního práva.<sup>252</sup> Při posuzování potřebnosti se zvažuje, zda neexistuje mírnější prostředek dosažení daného cíle. Třetím kritériem je kritérium přiměřenosti, což spočívá v porovnání závažnosti obou kolidujících základních práv, společně s úvahou, zda zkoumaný právní institut nezasahuje do samotné podstaty

---

<sup>249</sup> WAGNEROVÁ, E. in WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T. a POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: komentář. 2., doplněné a aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, III: teorie a funkce základních práv, str. XXX.

<sup>250</sup> MADEJ, M. *Meze základních práv v České republice*. Praha, 2018, str. 41-45.

<sup>251</sup> WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023 str. 148.

<sup>252</sup> Tamtéž, str. 149.

dotčeného základního práva, zatímco neexistence toho institutu by pro zachování chráněného základního práva měla méně fatální důsledky.<sup>253</sup>

Mírnější variantou testu proporcionality je test racionality, který se užívá při posuzování ústavnosti omezení sociálních práv, hospodářských a kulturních práv vyjmenovaných v článku 41 odst. 1 Listiny. Prvním krokem je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva. Druhým krokem je posouzení, zda se posuzované omezení dotýká jeho samotné existence. Pokud Ústavní soud při provádění druhého kroku zjistí, že napadené ustanovení zasahuje do jádra obsahu sociálního práva, použije přísnější test proporcionality. Pokud ne, následuje třetí krok, kterým se posuzuje, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl. Tento krok je podle profesora Wintra srovnatelný s posouzením vhodnosti v testu proporcionality.<sup>254</sup> Konečně posledním krokem je zvážení, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.<sup>255</sup>

#### 4.1. Nedotknutelnost osoby<sup>256</sup>

Čl. 7 odst. 1 Listiny zaručuje právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Komentářová literatura jej chápe jako garanci práva na zachování tělesné a duševní integrity.<sup>257</sup> Nedotknutelnost osoby může být omezena jen v případech stanovených zákonem, tím je například § 5 písm. a) krizového zákona.

Během nouzových stavů za pandemie covidu byla nedotknutelnost osoby nejčastěji skloňována v souvislosti s očkováním a povinným testováním. Vyhláškou č. 466/2021 Sb., kterou se měnila vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, se vláda Andreje Babiše v demisi pokusila zavést povinné očkování, nicméně nejpodstatnější část nenabyla ani účinnosti, protože byla vyhláškou č. 21/2022 Sb. účinnou ode dne 1. února 2022 nově nastupující vládou Petra Fialy zrušena.

Povinné očkování bylo předmětem mnoha debat a není účelné se jím podrobně zabývat v souvislosti s touto prací. Sluší se ale zmínit jeden případ za všechny. Významné rozhodnutí

---

<sup>253</sup> Tamtéž, str. 149.

<sup>254</sup> Tamtéž, str. 150.

<sup>255</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. dubna 2012, bod 48.

<sup>256</sup> Struktura následujících podkapitol zabývajících se jednotlivými základními právy a svobodami, do kterých bylo zasaženo za nouzového stavu reflektuje jejich pořadí v § 5 krizového zákona.

<sup>257</sup> LANGÁŠEK, T. in WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T. a POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: komentář. 2., doplněné a aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, str. 154.

Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vavříčka a ostatní<sup>258</sup> nabízí vodítka, jak se k povinnému očkování postavit. ESLP dospěl k závěru, že povinné očkování je v souladu s Úmluvou, pokud je očkování vědeckou komunitou považováno za bezpečné, vnitrostátní právo uznává výjimky opřené o výhradu svědomí<sup>259</sup>, pro případ vzniku újmy náleží poškozenému odškodnění<sup>260</sup> a národní úprava neumožňuje násilné provádění očkování a že tato povinnost je vymáhána nepřímou prostřednictvím sankcí, které mají ochranný charakter.<sup>261</sup> Nad rámec uvedených podmínek doktor Preuss zdůrazňuje nutnost proporcionality, tedy že ochrana poskytnutá vakcinací daleko převyšuje potenciální rizika.<sup>262</sup> Ústavní soud usnesením Pl. ÚS 45/21 zastavil řízení o zrušení vyhlášky č. 466/2021, a proto jsme se posouzení konformity povinného očkování s ústavním pořádkem nedočkali. Ústavní soud by musel posuzovat proporcionalitu zásahu do nedotknutelnosti osoby ve prospěch práva na život a práva na ochranu zdraví ostatních osob, tedy ve prospěch veřejného zdraví.

Další zásah do práva nedotknutelnosti osoby představovalo povinné testování na onemocnění covid-19. V průběhu pandemie se způsoby testování měnily, nejčastějším modelem bylo přenesení kontroly na zaměstnavatele, kteří měli umožnit osobní přítomnost zaměstnancům na pracovišti pouze za předpokladu podstoupení testu.

Ústavní soud například v usnesení ze dne 19. října 2021 sp. zn. IV. ÚS 2042/21 v bodech 10 a 11. konstatoval, že „*samotestování ve školách nepředstavuje zásah do práva na nedotknutelnost osoby ...*“ a „*... samotestování střem z nosní dutiny jen v minimální míře zasahuje do tělesné integrity.*“ Uvedl také, že testování má zákonný podklad<sup>263</sup>, neboť nedotknutelnost osoby lze omezit za účelem ochrany veřejného zdraví. Při posuzování zásahu do práva na nedotknutelnost osoby zůstaly Ústavní soud a Nejvyšší správní soud jednotné, objevovaly se však případy, kdy došlo ke zrušení krizových opatření, ale v těchto případech bylo hlavním důvodem, v této práci již několikrát zmiňované, nedostatečné odůvodňování.<sup>264</sup>

---

<sup>258</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 47621/13 ze dne 8. dubna 2021.

<sup>259</sup> Tamtéž, bod 291-292.

<sup>260</sup> Tamtéž, bod 302.

<sup>261</sup> Tamtéž, bod 293-294.

<sup>262</sup> PREUSS, O. Ústavnost povinného očkování. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 209.

<sup>263</sup> Tím je § 69 odst. 1 písm. j) ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>264</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 2/2021 ze dne 22. dubna 2021, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 3/2021 ze dne 11. května 2021, či rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 6/2021 ze dne 28. června 2021.



#### 4.1.1. Právo na soukromí

Jedním z nástrojů boje proti pandemii koronaviru byly tzv. chytré karantény, které byly více či méně postaveny na sběru dat z mobilních telefonů. V moderní době je to nejsnazší způsob, jak sledovat pohyb občanů, ať už za použití systému GPS nebo technologie Bluetooth.

Zpočátku byly těmito nástroji vzpomínkové mapy a eRouška. Vzpomínkové mapy byly tvořeny Krajskou hygienickou stanicí při telefonátu s pozitivně testovanou osobou, která má v souladu s § 62a odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví poskytnout součinnost při epidemiologickém šetření.<sup>265</sup> Ochrana práva na soukromí byla zajištěna možností neposkytnout souhlas se zpracováním dat poskytnutých bankami a telefonními operátory. I v případě souhlasu musely být vzpomínkové mapy vymazány nejpozději 6 hodin po vytvoření.<sup>266</sup>

Mobilní aplikace eRouška prostřednictvím technologie Bluetooth automaticky zaznamenávala identifikátory mobilních telefonů ostatních telefonů v blízkosti, na nichž byla tato aplikace nainstalována. Díky využití technologie Bluetooth, místo geolokačních údajů, byla zaznamenávána i vzdálenost mezi kontakty, a nikoliv jejich poloha na mapě, což usnadnilo práci hygienikům při zpětném trasování. Pokud byl uživatel pozitivně testován, hygienik ho požádal o svolení použití záznamů v jeho telefonu za účelem trasování.<sup>267</sup> Pozdější aktualizace odstranila i nutnost poskytování telefonního čísla, protože komunikace byla zajištěna skrze notifikace.

I přesto, že některé kroky orgánů veřejné moci v době pandemie byly sporné, myšlenkové mapy a aplikaci eRouška lze hodnotit ve skrze kladně, zejména s ohledem na nutnost explicitního souhlasu a v případě eRoušky také zcela anonymizovaného zpracování údajů.

Od 1. července 2021 byl zaveden tzv. EU COVID certifikát, který byl používán pro prokazování absolvování testu, očkování, či prodělaného onemocnění uvnitř jednotlivých států.<sup>268</sup> Česká republika zvolila způsob prokazování se certifikáty za pomoci dvou aplikací. První aplikace se nazývá Tečka a sloužila k zobrazení EU COVID certifikát za pomoci QR kódu. Druhá aplikace, čTečka, QR kód přečetla a zobrazila údaje o očkování, testu, či prodělaném onemocnění covid-19, ale také jméno a datum narození kontrolované osoby.

---

<sup>265</sup> CHVOJKA, Š. Ochrana soukromí v česko-slovenských chytrých karanténách. *Revue pro právo a technologie*, 2021, č. 23, str. 13.

<sup>266</sup> Tamtéž, str. 14.

<sup>267</sup> JANN, O., KOCOUREK, P. a STEINER, J. *Využití technologie Bluetooth pro trasování šíření covid-19*, Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2020, str. 7.

<sup>268</sup> MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ. Validační aplikace Tečka. [online], 2021 [cit. 19. 01. 2024]. Dostupné z <https://www.mzcr.cz/validacni-aplikace-tecka/>.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN ze dne 29. prosince 2021 zavedlo povinnost prokazovat bezinfekčnost na základě EU COVID certifikátů, k tomuto ověření musela být povinně použita aplikace čTečka. Citované mimořádné opatření bylo napadeno u Nejvyššího správního soudu<sup>269</sup> s argumentem, že je nepřípustné, aby při využití základních služeb musel zákazník sdílet citlivé osobní údaje o zdravotním stavu. Součástí řízení byla i předběžná otázka, kde Soudní dvůr Evropské unie jednoznačně uvedl, že při používání aplikace čTečka docházelo k automatizovanému zpracování osobních údajů a musely tak být plněny podmínky stanovené GDPR.

*„Odpůrce se tak v odůvodnění mimořádného opatření nijak nezabýval právem zákazníků na informační sebeurčení, a tedy otázkou ochrany osobních údajů při prokazování a kontrole splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti podle čl. 1 bodu 15 mimořádného opatření prostřednictvím aplikace „čTečka“, jak důvodně namítl navrhovatel. Pokud odpůrce neučinil primární úvahu o tom, do jakého na první pohled patrného práva je tímto opatřením zasahováno, nemohl se logicky zabývat ani tím, nakolik je zásah do práva zákazníků na informační sebeurčení přiměřený, jak vyžaduje § 3 odst. 2 pandemického zákona. Toto odůvodnění odpůrce nedoplnil ani v průběhu řízení před soudem.“*<sup>270</sup> Soud dále považoval za bezpředmětné, aby se dále zabýval tím, v čem všem bylo používání aplikace čTečka v rozporu s nařízením GDPR. Jelikož bylo mimořádné opatření mezitím zrušeno, Nejvyšší správní soud pouze konstatoval rozpor se zákonem.

Z výše uvedeného vyplývá, že při používání aplikace čTečka docházelo ke zjevným zásahům do práva na ochranu soukromí, přičemž Ministerstvo zdravotnictví, slovy citovaného rozsudku, na ochranu tohoto práva zcela rezignovalo.<sup>271</sup>

#### **4.2. Nedotknutelnost obydlí**

Nedotknutelnost obydlí nebo také domovní svoboda, je garantována čl. 12 odst. 1 Listiny. Je chápána jako obecná garance soukromí v prostorové dimenzi.<sup>272</sup>

Možnost omezení nedotknutelnosti obydlí je obsaženo například v § 5 písm. a) krizového zákona. Při použití tohoto ustanovení je třeba vždy zvážit, zda je omezení nezbytné a přiměřené.

---

<sup>269</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 7/2022 ze dne 30. listopadu 2023.

<sup>270</sup> Tamtéž, bod 77.

<sup>271</sup> Tamtéž, bod 79.

<sup>272</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K., PROCHÁZKA, V. in WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T. a POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: komentář. 2., doplněné a aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2023, str. 319.

Evakuace je tedy možná pouze tehdy, pokud je hrozící nebezpečí natolik závažné, že nelze osobám zajistit bezpečnost jiným způsobem. Omezení práva na nedotknutelnost obydlí musí být ukončeno, jakmile nebezpečí pomine.<sup>273</sup> Citovaného ustanovení bylo užito v souvislosti s evakuacemi z oblastí zasažených povodněmi z let 2002, 2006 a 2013.

### 4.3. Vlastnické a užívací právo

Vlastnické právo je obsaženo v čl. 11 Listiny a jako takové je „nezbytnou podmínkou svobody a rozvoje jednotlivce. Ústavní zakotvení vlastnictví je základem hospodářského systému každého státu a předpokladem ekonomické motivace jednotlivce, ale stejně tak je významné pro umožnění plnění funkcí státu a zajišťování solidarity mezi občany v oblasti sociálních práv.“<sup>274</sup>

Pro účel této práce jsou podstatné odstavce 3 a 4 citovaného ustanovení, ze kterých vyplývá, že vlastnictví zavazuje a vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je ve veřejném zájmu přípustné.

Zákonný základ pro omezení vlastnického práva představují §§ 5, 29 a 31 krizového zákona. Povinnost právnických a fyzických osob poskytnout věcný prostředek na výzvu oprávněného orgánu lze uložit pouze v případě ochrany života, zdraví, majetku nebo životního prostředí a lze tak učinit pouze v nezbytném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu.<sup>275</sup> Za omezení vlastnického práva náleží vlastníkově přiměřená náhrada. Pokud by v době omezení vlastnického práva došlo k poškození či zničení věci, je dána povinnost náhrady škody.

Tohoto institutu bylo hojně využíváno v souvislosti s povodněmi, záznamem o této skutečnosti jsou rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci zbourání stavby při povodních v roce 2002, která v důsledku podmáčení mohla zasáhnout do tramvajové trati<sup>276</sup>, vybudování koryta pro odvedení vody<sup>277</sup> a poškození pásového nakladače poskytnutého ke zbudování ochranné hráze<sup>278</sup> při povodních v roce 2013.

---

<sup>273</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Str. 50.

<sup>274</sup> KOPA, M. in HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář. I. vydání*. Praha, C. H. Beck, 2021, str. 289.

<sup>275</sup> VANÍČEK, J. a VODEHNAL, O. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Str. 50-51.

<sup>276</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1649/2007 ze dne 17. června 2009.

<sup>277</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 700/2016 ze dne 23. srpna 2016.

<sup>278</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1480/2018 ze dne 10. ledna 2019.

#### 4.4. Svoboda pohybu a pobytu

Řadí se mezi přirozená práva negativní povahy<sup>279</sup>, stát tedy nemusí realizaci těchto práv aktivní činností napomáhat, nesmí však do ní ani zasahovat.<sup>280</sup>

Ústavní soud ji vymezil v nálezu Pl. ÚS 4/02 „*oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území České republiky vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny stanoví omezení.*“ Omezení je přípustné při kumulativním splnění tří podmínek: stanovení omezení v zákoně, nezbytnost tohoto omezení v demokratické společnosti a musí sledovat některý z pěti vymezených cílů – bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochrana zdraví, ochrana práv a svobod druhých a ochrana přírody.<sup>281</sup>

Nouzové stavy vyhlášené z důvodu covidové pandemie byly od počátku doprovázeny omezováním volného pohybu a pro účely této práce je bezpředmětné uvádět všechna omezující opatření. Volný pohyb je omezitelným právem, problematičnost nespočívá v existenci omezení, ale spíše v jeho rozsahu a způsobu. Vzhledem k četnosti opatření bude pozornost věnována pouze těm problematickým, nebo těm, která utkvěla v paměti společnosti z jiného důvodu.

##### 4.4.1. Omezení volného pohybu

16. března 2020 vláda zakázala volný pohyb osob na celém území republiky s výjimkou cest do zaměstnání, nezbytných cest za rodinou, nezbytných cest k obstarávání základních životních potřeb, pobytu v přírodě a cest zpět do svého bydliště.<sup>282</sup> V totožném znění bylo přijato mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020.

Poslední jmenované mimořádné opatření bylo společně se třemi dalšími zrušeno Rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020 ze dne 23. dubna 2020, s odůvodněním, že závažnější omezení základních práv je možné pouze formou krizových opatření vlády. Za problematické soud považoval samotné zmocnění podle § 69 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví a uvedl k němu, že nemůže sloužit jako bílko šek vystavený

---

<sup>279</sup> PROCHÁZKA, V., MOLEK, P. in WAGNEROVÁ, E.; ŠIMÍČEK, V.; LANGÁŠEK, T. a POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: komentář. 2., doplněné a aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer, 2023, str. 348.

<sup>280</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. listopadu 2002.

<sup>281</sup> Tamtéž str. 353.

<sup>282</sup> Usnesením vlády č. 85/2020 Sb. ze dne od 15. března 2020.

zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do lidských práv a takový výklad je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny.<sup>283</sup> Ovšem citovaný rozsudek Městského soudu v Praze byl 26. února 2021, tedy po 10 měsících od jeho vydání, zrušen Nejvyšším správním soudem.<sup>284</sup> V kontextu dynamického vývoje covidové pandemie, zejména s přihlédnutím k četnosti vydávání mimořádných opatření, časový odstup 10 měsíců rozhodně nepřispívá všeobecné právní jistotě, důvěře v soudní systém, ani neposkytuje dostatečnou ochranu právům.

#### 4.4.2. Zákaz vycestovat

Svoboda pohybu v sobě obsahuje právo opustit území České republiky a čl. 14 odst. 4 Listiny také občanům zaručuje svobodný vstup na území státu. Zákonodárce zahrnul tyto dvě složky na základě hořké zkušenosti s praktikami komunistického režimu.<sup>285</sup> Dosud nejrozsáhlejší zásah do tohoto práva představovalo Usnesení vlády České republiky č. 76/2020 Sb., kterým vláda v bodě I. podbod 2. zakázala občanům České republiky a cizincům s trvalým nebo s přechodným pobytem nad 90 dnů na území České republiky vycestovat z území České republiky.

Uvedené usnesení bylo napadeno ústavní stížností podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud usnesením sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. května 2020 stížnost odmítl s odůvodněním, že napadené usnesení má normativní povahu a nejedná se o individuální právní akt.<sup>286287</sup>

Komentářová literatura označuje za hlavní problém napadeného vládního usnesení absenci zákonného základu v krizovém zákoně. Právo svobodně opustit území České republiky není možné dle § 5 písm. c) krizového zákona omezit, protože umožňuje pouze omezení svobody pohybu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého. K možnosti použití tohoto ustanovení by bylo zapotřebí extenzivního výkladu – bylo by nutné vyložit dané ustanovení tak, že zahrnuje i omezení pohybu mimo ohrožené území, jímž se v důsledku vyhlášení nouzového stavu rozumí celé území.<sup>288</sup> Další problémy spatřuje v neurčitosti omezení, neboť připouštěl

---

<sup>283</sup> Rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020 ze dne 23. dubna 2020, bod 155.

<sup>284</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 114 2020-77 ze dne 26. února 2021.

<sup>285</sup> TOMOSZEK, M. in HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář. 1. vydání.* Praha, C. H. Beck, 2021, str. 458-459.

<sup>286</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. května 2020, bod 22 a násl.

<sup>287</sup> Ke stejnému názoru dospěl Ústavní soud i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. května 2020, ve kterém se také zabýval povahou krizového opatření vlády.

<sup>288</sup> TOMOSZEK, M. in HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář. 1. vydání.* Praha, C. H. Beck, 2021, str. 459.

možnosti výjimek, které však nebyly blíže specifikovány a poukazuje také na absenci mechanismu, na jehož základě by bylo možné o výjimku zažádat a získat ji. Na rozpor s Listinou poukazuje i doktor Vyhnánek a dodává, že oporu pro takový zákaz není možné nalézt ani v § 68 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>289</sup>

Na problematičnost uvedeného vládního usnesení upozornil profesor Wintr již ve svém rozboru z 12. března 2020.<sup>290</sup> Vládním usnesením byl zaveden zákaz vstupu občanů České republiky a usazených cizinců do rizikových oblastí určených ministrem zdravotnictví. Důležité je posouzení, jak široký může být výklad § 6 odst. 1. písm. b) krizového zákona „*zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území*“. Profesor Wintr se domnívá, že vymezení území „celé České republiky“ a „celý svět“ patrně zákonodárce v roce 2000 na mysli neměl, protože nepočítal s celosvětovou pandemií. Připouští však, že oporu pro zákaz volného pohybu osob na celém území lze v krizovém zákoně nalézt, je však potřeba posuzovat proporcionalitu takto širokého zákazu.<sup>291</sup> Těžko lze ale hledat argumenty pro zákaz vycestování, když nouzový stav je vyhlášen „pro území České republiky“ a z hlediska proporcionality není zákaz pro ochranu zdraví na území České republiky.<sup>292</sup>

Odmítnutí ústavní stížností bylo o to překvapivější porovnáme-li ho s vyjádřením tehdejšího předsedy ústavního soudu Pavla Rychetského v rozhovoru pro Českou televizi, kde uvedl: „*V jednom okamžiku [vláda] zavřela hranice a nesmělo se vycestovat z České republiky, tak to je absolutně protiústavní.*“<sup>293</sup> K argumentaci obsažené v citovaném rozhodnutí nemám výhrady, problém ale spatřuji v názoru soudu, který v odůvodnění obsažen nebyl. Nepovažuji za vhodné prohlásit jednání vlády za absolutně protiústavní a přitom se protiústavností z čistě

---

<sup>289</sup> VYHNÁNEK, L. in KÜHN, Z.; KRATOCHVÍL, J.; KMEC, J.; KOSAŘ, D.; ANTOŠ, M. a kolektiv. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022, str. 688.

<sup>290</sup> WINTR, J. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020*. Wintr [online], 2020, [cit. 22. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

<sup>291</sup> WINTR, J. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády z 15. března 2020*. Wintr [online], 2020 [cit. 22. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

<sup>292</sup> WINTR, J. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády z 15. března 2020*. Wintr [online], 2020 [cit. 22. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>.

<sup>293</sup> MUSIL, Adam. *Snad se nevydáme polskou a maďarskou cestou, doufá Rychetský*. ČT 24 Česká televize [online], 2021, [cit. 23. 11. 2023]. Dostupné z <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3233632-omezeni-svobody-pohybu-a-podnikani-brutalne-zasahlo-do-lidskych-prav-rika-rychetsky>. (čas 31:13 - 31:58).

formálních důvodů v odůvodnění vůbec nezabývat. Ústavní soud podle mého názoru mohl, byť jen *obiter dictum*, protiústavnost popsat.<sup>294</sup>

Závěrem je vhodné zmínit disentní stanovisko doktorky Šimáčkové<sup>295</sup>, která je přesvědčena, že ústavní soud pochybil, když nepřijal tvrzení stěžovatele, že bylo zasaženo do jeho základních práv přímo samotným vládním opatřením o plošném zákazu vycestování a ústavní stížnost věcně neprojednal. Podle jejího názoru ve výjimečných případech může být sám normativní právní akt zásahem do základních práv, který lze napadnout ústavní stížností. Argumentuje mimo jiné tím, že v době komunistického režimu by oním zásahem do základních práv byl až zásah do zad na hranici podle tehdy platných instrukcí pro pohraničníky. Poukazuje také na judikaturu ESLP, která v řadě případů<sup>296</sup> shledala, že jednotlivci může být zasaženo do jeho Úmluvou zaručených práv, už samotným normativním aktem. Aktivní legitimace stížnosti přímo proti zákonu je dána, musí-li jednotlivec změnit své jednání jinak by se vystavil riziku stíhání, nebo patří-li ke skupině osob, které riskují, že budou přímo ovlivněny právní úpravou.<sup>297</sup> Během účinnosti vládního opatření<sup>298</sup> se museli jednotlivci fakticky vzdát všech cest do zahraničí, tedy modifikovat své chování, jinak by riskovali sankce, tudíž by jim podle názoru paní doktorky měla náležet aktivní legitimace.

#### 4.4.3. Omezení přeshraničního zaměstnávání

Vláda v usneseních z 12. a 13. března 2020<sup>299</sup>, jimiž mimo jiné zakázala vycestovat z České republiky, zmocnila Ministerstvo vnitra, aby na svých internetových stránkách určilo výjimku, kdy je pobyt v zahraničí v zájmu České republiky a nebude se na navrátilivší se osoby vztahovat povinnost nastoupit do čtrnáctidenní karantény. V usnesení č. 128/2020 Sb. vláda 23. března 2020 v bodě I. stanovila další výjimku, která platila pouze pro přeshraniční pracovníky (tzv. „*pendlery*“) na hranici s Rakouskem a Spolkovou republikou Německo, ti mohli hranice překročit, ale museli

---

<sup>294</sup> Ústavní soud sice proporcionalitu nakonec neposoudil, ale teoretickou aplikací testu proporcionality se zabýval např. magistr Bubeník ve své diplomové práci na téma Lidská práva za časů koronaviru na str. 30 a násl., kde došel k závěru, že by zákaz vycestovat neobstál ve druhém ani ve třetím kroku testu proporcionality.

<sup>295</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. května 2020.

<sup>296</sup> Dudgeon proti Spojenému království č. 7525/76 ze dne 22. října 1981, Norris proti Irsku č. 10581/83 ze dne 26. října 1988, Burden proti Spojenému království č. 13378/05 ze dne 29. dubna 2008, § 33–35, Parillo proti Itálii č. 46470/11 ze dne 27. srpna 2015, § 109–114.

<sup>297</sup> S.A.S. proti Francii č. 43835/11 ze dne 1. července 2014, § 57.

<sup>298</sup> Usnesení vlády České republiky č. 76/2020 Sb.

<sup>299</sup> Usnesení vlády České republiky č. 71/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 76/2020 Sb.

na území cizího státu pobývat minimálně 21 kalendářních dní, pokud se rozhodli vrátit dříve, přišli o status pendlera. Nehledě na délce pobytu, museli následně nastoupit do čtrnáctidenní karantény. Výjimka byla na rozdíl od předchozích usnesení nesystematicky vložena přímo do textu vládního usnesení a také platila jen pro pendlery na hranici s Rakouskem a Spolkovou republikou Německo, zatímco pro Polsko a Slovensko platila rozdílná pravidla.

Zajímavé je rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 45/2020 ze dne 11. listopadu 2020, v němž soud zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 SŘS proti důsledkům opatření vlády. Městský soud meritorně přezkoumal usnesení vlády č. 142/2020 Sb. o přijetí krizového opatření o prodloužení zákazu vstupu na území České republiky a povinné čtrnáctidenní karanténě pro všechny, kdo vstoupí na území České republiky. Žalobkyni bylo krizovým opatřením znemožněno dojíždět za prací a starat se o své dvě děti.<sup>300</sup> Argumentovala tím, že opatření je vůči ní diskriminační a porušuje volný pohyb pracovníků v EU a svobodu pohybu. Domáhala se konstatování nezákonnosti důsledků krizového opatření nikoliv jeho zrušení, což bylo podle městského soudu zásadní.<sup>301</sup>

Městský soud následně posuzoval legalitu, legitimitu a proporcionalitu zásahu do základních práv a svobod.<sup>302</sup> Podmínka legality byla splněna, protože zásah do práv jednotlivce měl zákonný základ v podobě krizového opatření, k jehož vydání měla vláda pravomoc. Krizové opatření bylo přijato za účelem ochrany obyvatelstva před infekčním onemocněním, ochrana veřejného zdraví je explicitně obsažena v čl. 14 odst. 3 Listiny, lze tedy považovat krizové opatření za legitimní.

V prvním kroku testu proporcionality Městský soud shledal, že omezení pohybu obecně umožňuje dosáhnout legitimního cíle ochrany veřejného zdraví, a je tedy vhodné.

V druhém kroku posuzoval Městský soud potřebnost daného zásahu. Městský soud si byl vědom, že legitimního cíle mohlo být dosaženo také například vyžadováním negativního testu, shledal však, že toto opatření nebylo schopno veřejné zdraví ochránit ve srovnatelné míře a poznamenal, že každý den nový PCR test by s ohledem na svou nákladnost nebyl pro práva žalobkyně šetrnější. Dospěl tedy k závěru, že krizové opatření ob stojí i v druhém kroku testu proporcionality. Navíc několik dní starý negativní test nezaručuje bezinfekčnost.<sup>303</sup>

---

<sup>300</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 45/2020 ze dne 11. listopadu 2020, bod 15.

<sup>301</sup> Tamtéž, bod 31.

<sup>302</sup> Tamtéž, bod 75 a násl.

<sup>303</sup> Tamtéž, bod 100.



V třetím kroku Městský soud sice připustil, že zásah do práv žalobkyně byl značný, protože nemohla dojíždět do zaměstnání, neboť by nebyla zároveň schopna se starat o své děti. Další důležitou okolností pro Městský soud bylo, že takové omezení neplatilo dlouhou dobu. Nejzásadnější z pohledu Městského soudu však byl fakt, že negativní důsledky krizového opatření pro žalobkyni jsou především finanční a zároveň předestřel možnost žalobkyně domáhat se náhrady škody skrze § 36 krizového zákona. S ohledem na výše uvedené shledal, že zásah do základních práv žalobkyně byl přiměřený. Učinil tak i s ohledem na fakt, že dané opatření bylo přijato v počátcích epidemie, kdy poznatků o novém koronaviru byl nedostatek a vláda tedy mohla chybovat na straně větší opatrnosti.<sup>304</sup> Na základě výše uvedených důvodů Městský soud rozhodl, že zásah do práv žalobkyně nebyl nezákonný a žalobu zamítl.

I přesto, že žalobkyně nevyužila možnosti opravného prostředku v podobě kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud považoval za nutné vypořádat se s názorem Městského soudu, který připustil zásahovou žalobu podle § 82 SŘS, ačkoli se jednalo o krizové opatření, které, podle tehdy již ustáleného názoru Ústavního soudu, mělo formu právního předpisu *sui generis* a jeho přezkum byl tedy možný pouze Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku vydaném pod sp. zn. 9 As 264/2020 ze dne 30. června 2021 ohradil proti právnímu názoru Městského soudu ohledně pojetí zásahové žaloby jako obrany proti zásahu spočívajícímu v přímých důsledcích krizového opatření. Nejvyšší správní soud mimo jiné poukázal na své dřívější rozhodnutí, kde uvedl, že nedostatek pravomoci k přímému přezkumu jiného právního předpisu nelze obcházet teoretickou konstrukcí, podle které lze v řízení o zásahové žalobě přezkoumat a případně konstatovat nezákonnost účinků právního předpisu ve sféře jednotlivce.<sup>305</sup> Dále zdůraznil, že v uvedeném případě šlo o vydání právního předpisu *sui generis*, při jehož přijímání je vláda ústavním orgánem, nikoli správním orgánem ve smyslu SŘS. Tento jednoduchý závěr nelze obejít tím, že správní soud bude přezkoumávat „důsledky“ či „účinky“ takového právního předpisu v řízení o zásahové žalobě.<sup>306</sup> Přijetí argumentace Městského soudu by podle Nejvyššího správního soudu znamenalo možnost správního přezkumu i jiných právních předpisů přijímaných vládou, ministerstvy a jinými orgány.<sup>307</sup> Považuje za nepřijatelné, aby soudní moc obešla zákonodárce a takovou moc si přisvojila.<sup>308</sup>

---

<sup>304</sup> Tamtéž bod 105-107.

<sup>305</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 296/2020 ze dne 4. února 2021, bod 25.

<sup>306</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 264/2020 ze dne 30. června 2021, bod 72.

<sup>307</sup> Tamtéž, bod 72.

<sup>308</sup> Tamtéž, bod 73.

Následně ale připustil, že uvedený výklad nepřispívá k ochraně individuálních práv v době pandemie a dodal: „*Tento výklad se jistě nemusí většině soudců rozšířeného senátu líbit a hodnotově se s ním ani nemusí ztotožňovat. Ponechává totiž příliš velký prostor pro normotvorbu exekutivy v nouzových stavech, která není podrobena efektivní kontrole správních soudů (kontrola incidenční totiž přijde jen někdy a pokud ano, tak s velkým časovým odstupem). ... Soudy si nemohou své kompetence libovolně rozšiřovat s tím, že to bude v zájmu nějakého vyššího dobra. Expanzivní výklad soudních pravomocí by nepřispěl k ochraně zákonnosti a hodnot právního státu, ale naopak k erozi těchto hodnot a k právní anarchii.*“<sup>309</sup>

#### 4.5. Právo shromažďovací

Právo pokojně se shromažďovat je zaručené čl. 19 Listiny. Jako takové je úzce spjato se svobodou projevu, hlavním rozdílem je forma jejich výkonu, zatímco svoboda projevu může být praktikována jedincem, tím že aktivně něco činí, právo svobodně se shromažďovat je vykonáváno kolektivně a pasivně. Účastí na shromáždění se jedinec ztotožňuje s cizími myšlenkami. Shromáždění mu tak umožňuje vyjádřit podporu, aniž by musel veřejně pronášet a prezentovat své názory.<sup>310</sup>

Shromažďovací právo není právem absolutním, je-li to nezbytné, je možné ho za účelem ochrany „vyšších hodnot“ omezit.<sup>311</sup> Z Listiny vyvozujeme tři základní podmínky – omezení musí být stanoveno v zákoně, musí mít legitimní cíl a nesmí se jednat o nepřiměřený zásah do shromažďovacího práva. Jednotlivé legitimní cíle obsahuje čl. 19 odst. 2 Listiny, konkrétně se jedná o ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo bezpečnost státu.

Podrobněji se budu zabývat pouze legitimním cílem ochrany zdraví, který je blíže rozveden v § 10 odst. 2 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím. Citované ustanovení umožňuje úřadu shromáždění zakázat, pokud se má konat na místě, kde by účastníkům hrozilo závažné nebezpečí pro jejich zdraví. Komentářová literatura také zmiňuje zákaz shromáždění dle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví při mimořádných opatřeních proti šíření infekčních onemocnění.<sup>312</sup>

---

<sup>309</sup> Tamtéž bod 74.

<sup>310</sup> VÝBORNÝ, Š. in HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář. I. vydání.* Praha, C. H. Beck, 2021, str. 601-602.

<sup>311</sup> Tamtéž, str. 612.

<sup>312</sup> Tamtéž, str. 618.

K omezení shromažďovacího práva došlo již 10. března 2020, mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 10666/2020-1/MIN/KAN ze dne 10. března 2020. Citované opatření zakázalo soukromá a veřejná shromáždění s účastí přesahující ve stejný čas 100 osob.

Shromažďovací právo bylo dále omezeno například usnesením vlády č. 113/2021 Sb. bod VI stanovil, že shromáždění se může účastnit nejvýše 100 účastníků (přičemž každý účastník byl povinen mít ochranný prostředek horních cest dýchacích), a to ve skupinách po nejvýše 20 účastnících a při zachování rozestupů mezi skupinami alespoň 2 metry. Během trvání tohoto krizového opatření bylo 14. března 2021 svoláno shromáždění pořádané spolkem MANIFEST.CZ, za účelem vyjádření nesouhlasu s vládními opatřeními.<sup>313</sup> Úřad městské části Brno – střed podle § 10 odst. 1 a § 12 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím shromáždění rozpustil s odůvodněním, že toto shromáždění a jeho účastníci směřují k výzvě porušovat Ústavu a zákony. Učinil tak po projevu jednoho z demonstrantů, který zněl: „[v]yzývám vás, abyste přestali nosit náhubky a to jak venku, tak i v obchodech a na úřadech, jelikož normální je nenosit. Normální je dýchat čistý vzduch. Přestaňte se prosím dusit.“<sup>314</sup> Žalobce se před krajským soudem domáhal označení rozpuštění shromáždění za nezákonné. Soud dospěl k závěru, že opatření, a to včetně nošení ochrany dýchacích cest, byla přijata prostřednictvím podzákoného právního předpisu a nelze tudíž výzvu k nenošení ochrany dýchacích cest podřadit pod výzvu k porušování ústavy či zákonů, neboť povinnost nosit ochranu dýchacích cest byla stanovena právním předpisem nižší právní síly, než je ústava či zákony.<sup>315</sup> Na základě shora uvedeného prohlásil soud rozpuštění shromáždění za nezákonné. Tento rozsudek následně potvrdil i Nejvyšší správní soud.<sup>316</sup> Z citovaných rozsudků je zřejmé, že precizní vymezení materiální podstaty krizových opatření je naprosto klíčové pro následné posouzení zákonnosti zásahů do jednotlivých základních práv.

#### 4.5.1. Omezení svobody vyznání

Do svobody vyznání bylo zasaženo zejména v souvislosti s omezením práva se pokojně shromažďovat. Co do obsahu je svoboda vyznání členěna na *forum internum*, tedy vnitřního přesvědčení zahrnující veškeré náboženské a světonázorové představy jednotlivce, identifikaci s určitou náboženskou společností, a *forum externum*, právo projevovat své náboženské vyznání

---

<sup>313</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 65 A 3/2021 ze dne 20. července 2021, bod 27.

<sup>314</sup> Tamtéž, bod 20.

<sup>315</sup> Tamtéž, bod 30 a násl.

<sup>316</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 255/2021 ze dne 28. dubna 2023.

navenek.<sup>317</sup> Tyto projevy nemají pouze individuální charakter, jako např. osobní modlitba a půst, ale také formu kolektivní – bohoslužby, procesí, poutě, pohřby a svatby.

Zatímco zásahy do *fora interna* jsou v demokratickém právním státě nepřipustné, regulace *fora externa* v zásadě přípustná je. K omezení však může dojít jen za kumulativního splnění tří podmínek, těmi jsou omezení na základě zákona, legitimní cíl a nezbytnost takového omezení. Problematické bylo opět splnění třetí podmínky.

Usnesením vlády č. 392/2020 Sb. ze dne 30. září 2020 byl omezen počet na bohoslužbách na 100 osob a zakázán zpěv. Doktor Šámal ve svém disentním stanovisku k nálezu Pl. ÚS 6/02 poukázal na zmatečnost citovaného opatření, které pro filmová, divadelní a jiná umělecká představení povolovala přítomnost 500 diváků a pro sportovní akce byl počet omezen na 130 diváků.<sup>318</sup> Právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru není ani ve výčtu § 5 krizového zákona, a proto vláda k zásahu do něj postrádá zákonný základ. Tento nedostatek nelze ospravedlnit tím, že jsou bohoslužby omezeny z důvodu, že se na nich shromažďují osoby na jednom místě. Když obdobná shromáždění, jimž ústavní pořádek nepřisuzuje žádnou zvláštní ochranu, byla omezena v podstatně menším rozsahu.<sup>319</sup>

Dalším případem omezení svobody náboženského vyznání bylo mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN, které mimo jiné v bodě 17 odst. 3 nařizovalo při náboženských obřadech sedět a zároveň zakázalo hromadný zpěv. Nejvyšší správní soud toto mimořádné opatření zrušil<sup>320</sup> s odkazem na nerovné zacházení mezi účastníky sekulárních a náboženských shromáždění. Například účastníci politických demonstrací často zpívají státní hymnu, či hromadně skandují. Nejvyššímu správnímu soudu též „... *není zřejmý rozdíl mezi množstvím kapének šířených při zpěvu a při křiku (pokud takový rozdíl existuje, napadené opatření jej neuvádí, stejně tak nezdůvodňuje, proč nestačí – bez omezení zpěvu – ochrana proti šíření kapének v podobě respirátoru či roušky)*.“<sup>321</sup>

Nejvyšší správní soud se dále zabýval podmínkou povětšinu času sedět na sedadlech a poukázal na různé způsoby projevu náboženského vyznání, kde i samotný postoj těla (úklon, pokleknutí, klečení, stání) má hluboký význam. Úvahu uzavřel s tím, že: „*[s]tanovením povinnosti po většinu času sedět tak odpůrce zjevně reguluje něco, co mu nepřísluší, byť může jít jen o*

---

<sup>317</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. listopadu 2002.

<sup>318</sup> Bod 11-12 odlišného stanoviska Pavla Šámala k Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 102/20 ze dne 8. prosince 2020.

<sup>319</sup> Tamtéž.

<sup>320</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 11/2021-48 ze dne 22. dubna 2021.

<sup>321</sup> Tamtéž, bod 71.

*formulační neobratnost – koneckonců jde především o dodržování jednoho z pověstných tří R – rozestupy.*<sup>322</sup> Zákaz zpěvu i podmínka povětšinu času sedět na sedadlech nepřiměřeně zasahuje do svobody projevit své náboženství.

#### 4.6. Maloobchod a služby

Během pandemie došlo k výraznému omezení maloobchodního prodeje a poskytování služeb, což znamenalo značný zásah do práv subjektů. První restriktce byly implementovány usnesením vlády č. 72/2020 Sb. ze dne 12. března 2020. Toto opatření zahrnovalo zákaz hromadných akcí s počtem účastníků přesahujícím 30 osob, stejně jako zákaz přítomnosti veřejnosti v provozovnách stravovacích služeb, omezení poskytování vybraných služeb a uzavření vybraných provozů.

Náhly nástup krizových opatření neumožnil maloobchodním prodejcům a poskytovatelům služeb jakoukoli přípravu a ze dne na den byli nuceni své podnikání omezit. Vláda využila ustanovení § 5 písm. e) krizového zákona a v souladu s ním omezila právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala provádění krizových opatření. Avšak jak již bylo v práci několikrát vyzdviženo, nedbala vždy na maxima nutné doby a nezbytně nutného rozsahu.

Od prvotního plošného zákazu většiny služeb vláda hledala způsoby, jak omezení minimalizovat při zachování efektivity jejich účelu, jímž bylo zabránění šíření viru SARS CoV-2. Nejužívanějším způsobem bylo zakázat všechny služby a zároveň stanovit výjimky, postupem času se počet výjimek pohyboval ve vyšších desítkách. Například usnesením vlády č. 31/2021 Sb. byla stanovena výjimka pro květinářství, prodej zbraní a střeliva či služby stříhání psů a koček, zatímco prodej obuvi a zimního oblečení byl plošně zakázán. Uvedené usnesení bylo napadeno skupinou senátorů před Ústavním soudem, který vládě opakovaně vytýkal nedostatečné odůvodňování mimořádných opatření.<sup>323</sup>

Regulace práv a povinností jednotlivců nesmí být v moderním ústavním státě pouze projevem politické vůle. Veřejná moc může být uplatňována pouze v případech předvídaných právem, zatímco stav jednotlivce je stavem svobody. Stát disponuje pravomocemi zasahovat do práv osob, tyto zásahy však musí respektovat smysl čl. 2 odst. 3 Listiny. Je tedy oprávněn ústavně předvídaným způsobem adresovat jednotlivci příkaz či zákaz, ale základní logika vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem nesmí být obrácena.<sup>324</sup> Ústavní soud dále uvádí: „*Nelze tedy právním*

---

<sup>322</sup> Tamtéž, bod 72.

<sup>323</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 16. února 2021, bod 90.

<sup>324</sup> Tamtéž, bod 72.

*předpisem obecně a zcela neodůvodněně zakázat „vše“ a formou výjimek pak určité oblasti zasažené zákazem „zpětně povolit“ (opět bez jakéhokoliv odůvodnění). Regulace omezující základní práva a svobody musí být provedena formou relativně určitých příkazů či zákazů, jež budou odpovídajícím způsobem odůvodněny, a to i za nouzového stavu.“<sup>325</sup>*

Nedostatečné odůvodňování mimořádných opatření brání efektivnímu přezkumu ze strany soudů, společenské akceptaci a nabourává princip právní jistoty.<sup>326</sup> Vláda je povinna přesvědčivě odůvodnit, z jakých důvodů bylo nezbytné přikročit k plošnému zakazu maloobchodního prodeje, zejména je nutné klást důraz na odůvodnění, proč nebylo využito méně invazivních prostředků a proč stanovila právě tyto výjimky.<sup>327</sup>

Výše předestřeným způsobem byly nepoměrně více zasaženy úzce specializované maloobchodní provozovny, na které se konkrétní výjimka nevztahovala, oproti tomu supermarkety byly jen částečně omezeny a jejich provoz zůstal víceméně nepřerušen.

Nabízí se otázka, zdali plošný zákaz s celou řadou výjimek představoval funkční nástroj k zamezení šíření viru a zdali nemohlo být dosaženo stejného účelu méně intenzivním zásahem, jako například omezením maximálního počtu zákazníků, nošení ochranných prostředků horních cest dýchacích a dodržování rozestupů. S jistotou můžeme konstatovat, že vynucování protiepidemických opatření je podstatně snazší v menších prodejnách.

#### **4.6.1. Náhrada škody podle krizového zákona**

V souvislosti mimořádnými opatřeními podle krizového zákona odborná veřejnost opakovaně upozorňovala na otázku náhrady škody.<sup>328</sup> Krizový zákon odlišuje náhradu za individuální zásahy v podobě omezení vlastnického práva, poskytnutí věcných prostředků a vykonání pracovní povinnosti podle § 35 krizového zákona a odpovědnost státu nahradit škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními podle § 36 krizového zákona.

Ve vztahu k právu podnikat zakotveném čl. 26 odst. 1 Listiny, které je předmětem zkoumání této podkapitoly je stěžejní odpovědnost státu nahradit škodu. Předpokladem jejího

---

<sup>325</sup> Tamtéž.

<sup>326</sup> WINTR, J. *Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. 3. 2020)*.

Wintr [online], 2020 [cit. 17. 01. 2024]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

<sup>327</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 16. února 2021, bod 81.

<sup>328</sup> Srov. např. MELZER, F. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*. 4/2020, s 14. a ELISCHER, D., TŮMA, M. Dopady pandemie covid-19 do různých oblastí soukromého práva s důrazem na oblast náhrady škody. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 215-248.

vzniku je 1. provedení krizového opatření, 2. vznik škody, 3. jejich příčinná souvislost.<sup>329</sup> Jedná se o objektivní odpovědnost s možností liberace, prokáže-li stát, že poškozený si škodu způsobil sám. Již samotný zásah do práv a povinností osob způsobující škodu, se stává zdrojem náhradové povinnosti dle krizového zákona.<sup>330</sup>

V následujících odstavcích budou rozebrány závěry Obvodní soudu pro Prahu 7,<sup>331</sup> do značné míry vycházející z argumentace Ministerstva vnitra<sup>332</sup>, které zpracovali profesor Elischer s magistrem Tůmou.<sup>333</sup> Oba závěry budou porovnány ve světle přelomového rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023.

1. „Stát obecně neodpovídá za škodu způsobenou opatřeními vlády, když ta byla svou povahou právním předpisem *sui generis*.“<sup>334</sup>

Autoři citované kapitoly zastávají názor, že volba právního nástroje, kterým se vláda rozhodne realizovat zmocnění podle krizového zákona není relevantní pro vznik případné odpovědnosti podle § 36 odst. 1 krizového zákona a jako taková nemůže být k tíži poškozeného.<sup>335</sup>

2. „Vůči státu se nelze domáhat náhrady škody způsobené (byť i nezákonným) normativním právním aktem ...“<sup>336</sup> Obvodní soud pro Prahu 7 odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu<sup>337</sup> a Ústavního soudu<sup>338</sup>, kde bylo dovozeno, že škoda způsobená právními předpisy vlády, není nahraditelnou škodou, jelikož nejde o nesprávný úřední postup.

Nicméně ani s tímto argumentem se autoři neztotožňují a poukazují na skutečnost, že citovaná ustálená judikatura se vztahuje k zákonu č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu

---

<sup>329</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023 ze dne 31. srpna 2023, bod 30.

<sup>330</sup> ELISCHER, D., TŮMA, M. Dopady pandemie covid-19 do různých oblastí soukromého práva s důrazem na oblast náhrady škody. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 216.

<sup>331</sup> Srov. rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 7 vydaných pod sp. zn. 30 C 486/2020 a 4 C 50/2021.

<sup>332</sup> Poskytnutí informace dle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů č. j. MV-43803-2/P-2021 ze dne 26. března 2021. [online], [cit. 17. 01. 2024] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/mv-43803-2-p-2021.aspx>.

<sup>333</sup> ELISCHER, D., TŮMA, M. Dopady pandemie covid-19 do různých oblastí soukromého práva s důrazem na oblast náhrady škody. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 221 a násl.

<sup>334</sup> Tamtéž, str. 221.

<sup>335</sup> Tamtéž, str. 222.

<sup>336</sup> Tamtéž, str. 222.

<sup>337</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2064/2005 ze dne 26. září 2007.

<sup>338</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/08 ze dne 8. července 2010.

způsobenou při výkonu veřejné moci, nikoliv ke krizovému zákonu. Zákon o odpovědnosti za škodu není ve vztahu speciality ke krizovému zákonu, a proto musejí být aplikovány odděleně.<sup>339</sup>

Nejvyšší soud označil úvahy soudů nižších instancí za nesprávné, protože citovaná ustálená judikatura se vztahuje pouze k zákonu o odpovědnosti.<sup>340</sup> Dále se vypořádal se zásadou, že za legislativní činnost stát neodpovídá a upozornil na případ, kdy se zásada neuplatní, nastane, když stát dobrovolně přijme povinnost k náhradě škody způsobené různou činností orgánů výkonu veřejné moci, včetně výkonu činnosti legislativní, jak se tomu stalo právě v § 36 odst. 1 krizového zákona.<sup>341</sup>

3. „*Nahraditelnou je pouze škoda vzniklá při provádění krizových opatření, tedy při aktivní, faktické činnosti státních orgánů realizujících krizová opatření.*“<sup>342</sup> Dle argumentace Obvodního soudu pro Prahu 7 pouhá existence krizového opatření nezakládá odpovědnost státu za škodu. Tuto tezi podpořil důvodovou zprávou, z níž dovodil, že úmyslem zákonodárce bylo odškodňovat pouze výjimečné případy. Tedy za využití jazykového, systematického a historického výkladu dospěl k závěru, že odpovědnost podle krizového zákona se vztahuje pouze na konkrétní subjekty, jimž vznikla věcná škoda při činnosti orgánů státu provádějících konkrétní krizová opatření.<sup>343</sup> Podle soudu je nutné rozlišovat mezi individuálním opatřením, které odškodnění zasluhuje, a plošným omezením určitých práv a svobod neurčitého okruhu osob.

Profesor Elischer a magistr Tůma zastávají názor, pakliže ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona ukládá povinnost státu nahradit škodu způsobenou v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními prováděnými podle tohoto zákona, nemůže se stát zprostit odpovědnosti tvrzením, že vydaná opatření měla formu právního předpisu, zatímco krizový zákon počítá s náhradou vzniklou pouze při činnosti orgánů provádějících krizová opatření.<sup>344</sup>

Nejvyšší soud nepřijal argumentaci nižší instance ohledně historického výkladu odvozeného z důvodové zprávy a to proto, že důvodová zpráva se vztahovala k vládnímu návrhu

---

<sup>339</sup> ELISCHER, D., TŮMA, M. Dopady pandemie covid-19 do různých oblastí soukromého práva s důrazem na oblast náhrady škody. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 222.

<sup>340</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023 ze dne 31. srpna 2023, bod 42.

<sup>341</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023 ze dne 31. srpna 2023, bod 44.

<sup>342</sup> ELISCHER, D., TŮMA, M. Dopady pandemie covid-19 do různých oblastí soukromého práva s důrazem na oblast náhrady škody. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 223.

<sup>343</sup> Tamtéž.

<sup>344</sup> Tamtéž, str. 224.



krizového zákona, ale ten byl podstatně změněn pozměňovacím návrhem. Argumentuje také stenografickými záznamy schůze Poslanecké sněmovny ze dne 24. května 2000.<sup>345346</sup> Lichá je také argumentace nepředvídatelností mimořádné situace postihující celé území státu, protože krizový zákon byl přijímán v reakci na povodně v roce 1997 které postihly 1/3 území republiky a zasáhly také území sousedních států.<sup>347</sup>

Body 50-52 citovaného rozhodnutí se zabývají požadavkem aktivního provedení krizového opatření pro vznik škody. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že povinnost státu nahradit škodu způsobenou krizovým opatřením nastupuje ve chvíli, kdy nastanou účinky krizového opatření, které vedou ke vzniku škody. V posuzovaném případě se jednalo o ten okamžik, kdy měla být provozovna uzavřena. Bylo by totiž absurdní, kdyby osoba, která krizová opatření respektovala, neměla nárok na náhradu škody. Zatímco osoba, která opatření nerespektovala a muselo tedy proti ní být „provedeno“ například orgány policie, by podle úvahy Obvodního soudu pro Prahu 7 nárok na náhradu škody podle § 36 odst. 1 krizového zákona měla.

Popsaná argumentace Nejvyššího soudu, v porovnání se soudy nižších instancí, poskytuje vyšší ochranu právům adresátů krizového zákona, čímž dle mého názoru lépe dostává účelu zákona. Bohužel však s ohledem na nutnost uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného orgánu do 6 měsíců od okamžiku, kdy se poškozený o vzniku škody dozvěděl<sup>348</sup> a fakt, že dané rozhodnutí bylo vydáno tři a půl roku od začátku pandemie, je jeho přínos pro poškozené mimořádnými opatřeními podle krizového zákona značně omezen.

---

<sup>345</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023 ze dne 31. srpna 2023, bod 38.

<sup>346</sup> Na uvedeném případě je patrný dlouhodobě opomíjený podstatný nedostatek legislativního procesu, kdy důvodová zpráva nemusí nutně korespondovat s finálním textem zákona, protože je naposledy upravována před rozesláním poslancům.

<sup>347</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023 ze dne 31. srpna 2023, bod 39-40.

<sup>348</sup> § 36 odst. 5 krizového zákona.

## 5. Úvahy *de constitutione et lege ferenda*

V návaznosti na výše popsané problémy se v této kapitole pokusím předeštit doporučení, jak změnit úpravu nouzového stavu v českém právním řádu, aby jim bylo možné do budoucna předejít.

### 5.1. Vyhlášení nouzového stavu a jeho přezkum

V první řadě by měl být doplněn výčet důvodů<sup>349</sup>, pro které může být nouzový stav vyhlášen, o pandemii a epidemii.

V několikrát zmiňovaném usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20, byl dovozen závěr, že samotné usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu je tzv. „akt vládnutí“ a je tedy soudně nepřezkoumatelné pro nedostatek pravomoci Ústavního soudu. Zároveň si však Ústavní soud ponechal otevřená zadní vrátka v podobě možného zrušení při rozporu s materiálním ohniskem Ústavy.

Jsem však toho názoru, že taková pravomoc by měla být, v zájmu zachování právní jistoty, výslovně upravena. Doporučuji doplnit první odstavec čl. 87 Ústavy o ustanovení, které by mohlo znít: „*k) o tom, zda rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu bylo vydáno v souladu s ústavním pořádkem.*“ Společně s tímto ustanovením by měla být nově zakotvena i procesní stránka v zákoně o ústavním soudu.

Jsem si vědom, že takové řešení by také nebylo zcela bez rizika. V případě častého vyhlášení nouzového stavu, bychom se mohli dostat do situace, kdy i přes jeho řádné vyhlášení, budeme všichni vyčkávat, zdali jej Ústavní soud v následujících dnech nezruší.<sup>350</sup> Ovšem toto řešení je dle mého názoru vhodnější, než být vystaveni kvůli vládě bez možnosti soudního zásahu.

Doplněním pravomoci Ústavního soudu by byla výslovně zakotvena další pojistka, aniž by bylo významně zasaženo do rozložení sil mezi exekutivou, legislativou a mocí soudní. Nejvýznamnější pojistkou by i nadále zůstala pravomoc Poslanecké sněmovny nouzový stav kdykoli zrušit.

---

<sup>349</sup> Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti.

<sup>350</sup> Jako tomu bylo v únoru 2021, při vyhlášení nouzového stavu proti vůli Poslanecké sněmovny.

## 5.2. Krizová opatření vlády a jejich přezkum

Této problematice byla věnována kapitola 3.1 a její podkapitoly, kde bylo popsáno, že Ústavní soud považuje krizová opatření vlády za právní předpis *sui generis*. Tento postoj by měl být reflektován novelizací čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti. Nově by mohl znít například takto: „*Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území. Vláda je oprávněna v době trvání nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu a v nezbytném rozsahu přijímat krizová opatření. Krizové opatření vlády je jiný právní předpis. Krizovým opatřením vlády lze 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.*“<sup>351</sup>

Společně s touto změnou by mělo dojít k vyškrtnutí příslovce „*současně*“, které evokuje, že samotným vyhlášením nouzového stavu má být stanoven i okruh omezovaných lidských práv a stanovení povinností. Důsledný postup v souladu s dosavadním zněním by byl příliš rigidní a neefektivní, dá se také předpokládat, že by vláda záměrně stanovovala co nejširší okruh povinností a omezení, aby nemusela znovu vyhlášovat nouzový stav.<sup>352</sup> Takový postup je doktrinálně překonaný, ale v zájmu přehlednosti a čistoty právního řádu by bylo vhodné jej výslovně upravit.

Přezkum krizových opatření vlády náleží Ústavnímu soudu v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ve spojení s § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Ovšem největším úskalím přezkumu Ústavním soudem je čas. Pro úspěšný přezkum krizového opatření musí být stále platné, v opačném případě je podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu návrh nepřijatelný. Musí také zůstat platné po celou dobu řízení, jinak bude řízení zastaveno.<sup>353</sup> Proti možnosti rychlého rozhodování stojí také již zmiňovaná 30denní lhůta k vyjádření vlády jako původce předpisu.<sup>354</sup> Během druhého nouzového stavu byla průměrná délka krizových opatření 25,7 dní.<sup>355</sup> Už v samotném kontextu citované lhůty k vyjádření nám vyplývá, že kontrola Ústavním soudem je zcela neefektivní a v drtivé většině případů je Ústavní soud nucen řízení zastavit z důvodu zrušení posuzovaného krizového opatření. Proto by měla být 30denní lhůta k vyjádření zrušena.

---

<sup>351</sup> WINTR, J. Závěr. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 265.

<sup>352</sup> Blíže k tomu v podkapitole 2.5.1.

<sup>353</sup> § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

<sup>354</sup> § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

<sup>355</sup> CHVOJKA, Š. Role Ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*, 2021, č.2, str. 20.

Zatím jediný případem, kdy Ústavní soud návrh na zrušení krizového opatření meritorně projednal a následně zrušil je nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ve věci omezení maloobchodu. Důvodem pro jeho zrušení bylo již několikrát opakované nedostatečné odůvodnění.

Jako řešení se nabízí akademické výroky nebo zakotvení nové pravomoci Ústavního soudu pozastavovat účinnost napadených právních předpisů před vydáním rozhodnutí ve věci samé.

Akademický výrok spočívá v prohlášení již neplatného právního předpisu za protiústavní. Jít touto cestou navrhoval soudce Ústavního soudu Vojtěch Šimíček ve svém disentním stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/20 ze dne 26. května 2020. Argumentoval například tím, že obecné soudy s akademickými výroky dokáží následně pracovat a „pouhý“ interpretativní výrok Ústavního soudu má v aplikační praxi v podstatě stejný význam a smysl jako výrok, kterým se ruší právní předpis.<sup>356</sup> Ostatně následné vyslovení protiústavnosti nastínil i sám Ústavní soud v bodě 22 nálezu Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. května 2020 ve spojitosti s krizovým opatřením, které zakazovalo vycestovat z území České republiky. Ústavní soud však přestřel, že aby mohl přistoupit k vyslovení protiústavnosti, stěžovatel by musel postupovat podle § 64 odst. 2 písm. d) a § 74 zákona o Ústavním soudu, tedy napadnout pravomocné rozhodnutí nebo jiný zásah orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod. Ovšem takový postup nenahrává efektivnosti ani rychlosti.

Druhé řešení, tentokrát již čistě *de lege ferenda*, spočívá v explicitním zakotvení pravomoci Ústavního soudu pozastavit účinnost napadených právních předpisů, pokud jejich uplatňování může ohrozit základní práva a svobody, po vzoru čl. 125 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky.

Alternativně by mohl být přezkum krizových opatření vlády svěřen Nejvyššímu správnímu soudu v souladu se zmocněním v čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy. Přezkum Nejvyšším správním soudem se ukázal jako funkční a efektivní u mimořádných opatření podle pandemického zákona, zejména díky široké aktivní legitimaci, jednoinstančnímu řízení, přednostnímu projednávání a možnosti konstatovat rozpor se zákonem i u již zrušených mimořádných opatření.

### 5.3. Pandemický zákon

Jsem toho názoru, že pandemický zákon nenaplnil svůj potenciál a původní záměr o vytvoření komplexní úpravy skončil nekoncepčním hybridem, který dále prohloubil právní

---

<sup>356</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/20 ze dne 26. května 2020, disentní stanovisko Vojtěcha Šimíčka, bod 8.

nejistotu, při nejmenším však ukázal, že i roztržitěná ad hoc úprava může být životaschopná.<sup>357</sup> Považuji za vhodnější, že v této formě byla podstatná část pandemického zákona zrušena. *De lege ferenda* by měl zákonodárce zohlednit zkušenosti s fungováním pandemického zákona a zamezit dvojkolejnosti mimořádných opatření, ať už oddělením pandemického zákona od zákona o ochraně veřejného zdraví, nebo vtělením jeho kompetenčního a procesního rámce společně se soudní kontrolou do zákona o ochraně veřejného zdraví. Pro zajištění efektivní kontroly by měla být zachována zejména ustanovení o přednostním jednoinstančním řízení před Nejvyšším správním soudem.

Docent Kudrna s doktorem Řepou považují za nejlepší variantu zachování pandemického zákona s neomezenou časovou působností a rozšíření aktuálně zakotvené mimořádné stavy o stav pandemické pohotovosti stejně jako například stupně povodňové aktivity podle zákona o vodách<sup>358, 359</sup> čímž by moc výkonná natrvalo dostala flexibilnější a preciznější nástroj ke zvládnutí pandemie, než „zbraň hromadného ničení“ v podobě nouzového stavu. Profesor Wintr jde v úvaze ještě dál a doporučoval by zahrnout stav pandemické pohotovosti do ústavního zákona o bezpečnosti pod nový článek 2a.<sup>360</sup>

Pokud by se zákonodárce rozhodl jít cestou novelizace zákona o ochraně veřejného zdraví, v první řadě by měl konkretizovat již několikrát zmiňované oprávnění v § 69 odst. 1 písm. j). Inspirací by mohl mu mohl být § 2 pandemického zákona ve znění novely č. 39/2022 Sb., které doposud hodnotím jako nejlépe respektující zásadu výhrady zákona. Zákonodárce při přípravě novely totiž respektoval četná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která rušila mimořádná opatření vydaná na základě širokého zmocnění v § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>361</sup>

---

<sup>357</sup> KUDRNA, J., ŘEPA, K. Právní úprava mimořádných situací a orgány veřejné moci a postupy určené k jejich zvládnutí před a během pandemie. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 49.

<sup>358</sup> § 70 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

<sup>359</sup> KUDRNA, J., ŘEPA, K. Právní úprava mimořádných situací a orgány veřejné moci a postupy určené k jejich zvládnutí před a během pandemie. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 50.

<sup>360</sup> WINTR, J. Závěr. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 265.

<sup>361</sup> I. Obecná část, písm. A. důvodové zprávy k návrhu zákona č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb. (pandemický zákon). [online], [cit. 27. 03. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=127&CT1=0>.

#### 5.4. Délka trvání nouzového stavu

Neustálé prodlužování nouzového stavu během druhé vlny covidové pandemie poukázalo na slabou kontrolu vlády Poslaneckou sněmovnou. Nabízí se otázka, zda je kontrola trvání nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou, v níž má zpravidla vláda většinu, dostatečně efektivní, nebo by měla být částečně svěřena i jinému orgánu, např. Senátu?

Pro její zodpovězení musíme vážit mezi potřebou efektivního vládnutí a zajištění vyšší kontroly nad prodlužováním nouzového stavu. Na konci roku 2020 jsme byli svědky bezproblémového prodlužování nouzového stavu, což vedlo k svévolnému počínání vlády při vyhlášení krizových opatření, jejichž kontrola byla značně omezena.<sup>362</sup> Stanovení další pojistky ve formě omezení trvání nouzového stavu je tedy dle mého názoru žádoucí, i za cenu omezení efektivity vládnutí. Nouzový stav je stavem mimořádným, a tak by se k němu mělo přistupovat. Doporučoval bych omezit trvání nouzového stavu se souhlasem Poslanecké sněmovny na 90 dnů a jeho další prodlužování podmínit souhlasem Senátu.<sup>363</sup> Nutnost souhlasu na vládě nezávislého třetího orgánu by zajistila vyšší kontrolu nad trváním nouzového stavu. Konečně požadavek souhlasu obou komor parlamentu můžeme nalézt u válečného stavu a stavu ohrožení státu, nejedná se tak o řešení nesystémové.

Dalším možným řešením pro zajištění vyšší kontroly se nabízí zpřísnění potřebné většiny v Poslanecké sněmovně k udělení souhlasu s prodloužením, ať už na absolutní nebo ústavní většinu. Ovšem takové řešení není vhodné vzhledem k vyhroceným vztahům mezi vládou a opozicí, které výrazně komplikují věcné zhodnocení dalšího trvání nouzového stavu. Dá se očekávat, že racionálnější a věcně správnější postup zvolí spíše nezávislý Senát než politicky motivovaná opozice.

---

<sup>362</sup> K tomu bliž v kapitole 3.1.

<sup>363</sup> Obdobně též KYSELA, J. Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy. In: *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, str. 175 a násl. nebo WINTR, J. Závěr. In: Praha: Leges, *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. 2022, str. 249 a násl.

## Závěr

Nouzový stav je již z povahy věci něčím mimořádným a stanovení jasných hranic při jeho aplikaci je kruciólní pro zajištění ochrany svobody, základních lidských práv, dělby moci, demokratické legitimacy, právní jistoty a zákonnosti. Na druhou stranu přílišné svázání konkrétními pravidly by mohlo zapříčinit neakceschopnost příslušných orgánů a v konečném důsledku nepřiměřeně ohrozit bezpečnost a zdraví jedinců. Vyvážení obou zmíněných principů je životně důležité pro vypořádání se s budoucími krizovými situacemi. Zkoumáním dané problematiky jsem dospěl k závěru, že platná právní úprava je dobře připravena ke zvládnutí živelných pohrom, ovšem připravenost na další krizi typu celosvětové pandemie, aniž bych ji chtěl jakkoli přivolávat, hodnotím jako nedostatečnou.

Cynik by dokonce mohl poznamenat, že platná právní úprava je po zrušení podstatné části pandemického zákona ve stejném stavu, jako při vypuknutí covidové pandemie v roce 2020. Takové tvrzení se sice částečně zakládá na pravdě, zcela ale opomíjí významný posun v určení materiální povahy krizového opatření jako právního předpisu *sui generis*, stejně tak určení materiální povahy aktu vyhlášení nouzového stavu jako speciálního „aktu vládnutí“, postupnou kultivaci odůvodnění krizových opatření a stále restriktivnější výklad krizových opatření ve prospěch základních práv a svobod. Tomuto posunu můžeme vděčit zejména díky vytrvalé práci soudů a odborné veřejnosti, která na jednotlivé nedostatky neustále upozorňovala.

Ačkoli pevně věřím, že navržené změny dotčených předpisů by znamenaly posun správným směrem, jsem si také vědom absence politické vůle tyto změny prosadit. Po dvou letech pandemie, na které plynule navázala válka na Ukrajině, je česká společnost zjednodušeně řečeno „unavená“. Prosazení změn nenahrává ani zabetonované pozice vládních stran a opozice v Poslanecké sněmovně. Hledání ústavní většiny potřebnou k novelizaci Ústavy a ústavního zákona o bezpečnosti si při současném složení Poslanecké sněmovny nedovedu představit. Jsem si totiž jistý, že i sebe lépe koncipovaný návrh by byl nemilosrdně využit jako nástroj politického boje. Například předložení návrhu k přijetí pandemického zákona, či novelizace zákona o ochraně veřejného zdraví současnou vládou by se, v kontextu její 17% důvěry<sup>364</sup>, dalo považovat za „politickou sebevraždu“. Nezbyvá nám než věřit, že případná další krize nás nezastihne nepřipravené.

---

<sup>364</sup> SENKOVÁ, Z., CIBULKOVÁ, K. *Vláda má důvěru jen 17 procent lidí, to jsou nejnižší čísla na světě, upozorňuje expertka Hejlová.* iRozhlas [online], 2024 [cit. 27. 03. 2024]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vlada-ma-duveru-jen-17-procent-lidi-jsou-nejnizsi-cisla-na-svete-upozornuje\\_2402061909\\_kac](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vlada-ma-duveru-jen-17-procent-lidi-jsou-nejnizsi-cisla-na-svete-upozornuje_2402061909_kac).

Závěrem si dovoluji poznamenat, že téma nepovažuji za uzavřené a jednotlivá práva rozebraná v této práci by mohla být podrobena bližšímu zkoumání. Stejně tak by si bližší zkoumání zasloužil zásah do práva na vzdělání nebo v tuto chvíli nejaktuálnější téma zásahu proti dezinformačním webům na základě nezávazné žádosti Národního centra kybernetických operací.



## Seznam použitých zkratek

<b>ČNB</b>	Česká národní banka
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>GDPR</b>	NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů
<b>Charta OSN</b>	Vyhláška č. 30/1947 Sb. ministra zahraničních věcí o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku
<b>Krizový zákon</b>	zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení
<b>Listina</b>	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
<b>Úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod sdělením Federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb.
<b>Ústava</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky
<b>Ústavní zákon o bezpečnosti</b>	ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR
<b>Pandemický zákon</b>	zákon č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů
<b>Správní řád</b>	zákon č. 500/2005 Sb. správní řád
<b>SŘS</b>	zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní
<b>Zákon o Ústavním soudu</b>	zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu
<b>Zákon o ochraně veřejného zdraví</b>	zákon č. 258/2000 o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použité literatury

112: odborný časopis požární ochrany, integrovaného záchranného systému a ochrany obyvatelstva. 2001-, 4/ 2015. Praha: MV - generální ředitelství HZS ČR, 2001-. ISSN 1213-7057.

ANTOŠ, Marek a WINTR, Jan. *Vojna a mír*. Praha: Leges, 2023. ISBN 978-80-7502-654-5.

BAUMRUKOVÁ, Lucie. *Zajišťování bezpečnosti a mimořádné stavy v ústavním pořádku ČR*. Praha, 2018. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

BUBENÍK, Jan. *Lidská práva za časů koronaviru*. Praha, 2023. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F., Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: *Právník* č. 5, roč. 2020, ISSN 0231-6625.

FRONC, J. Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek sui generis. *Jurisprudence*, 2021, č.1, ISSN 1802-3843.

GRONSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III, 1960-1968*. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 80-246-1028-0.

GRÓNSKÝ, Ján. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek I*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, ISBN 80-246-1027-2.

HANDRLICA, J., BALOUNOVÁ, J., SHARP, V. *Náhrady a opatření přijatá v době pandemie*. Právni rozhledy, 2020, č. 22, ISSN 1210-6410.

HORÁK, F., DIENSTBIER, J., DERKA, V., Právni úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19 Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, in: *Právník* č. 6, roč. 2021, ISSN 0231-6625.

HUSSEINI, Faisal; BARTOŇ, Michal; KOKEŠ, Marian a KOPA, Martin. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.

CHVOJKA, Š. Ochrana soukromí v česko-slovenských chytrých karanténách. *Revue pro právo a technologie*, 2021, č. 23, ISSN 1804-5383.

JANN, Ole; KOCOUREK, Pavel a STEINER, Jakub. *Využití technologie Bluetooth pro trasování šíření covid-19*. Studie IDEA anti COVID-19. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2020. ISBN 978-80-7344-535-5.

KUDRNA, Jan. *Listina v kontextu společenských změn (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021. ISBN 978-80-7552-076-0.

KUDRNA, Jan. *Právní aspekty zajišťování bezpečnosti státu: (rizika, výzvy a možnosti řešení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-689-1.

KÜHN, Zdeněk; KRATOCHVÍL, Jan; KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; ANTOŠ, Marek et al. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5.

KYSELA, Jan a ŘEPA, Karel. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-633-0.

MADEJ, Martin. *Meze základních práv v České republice*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-294-3.

MAREŠ, Miroslav a NOVÁK, Daniel. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-202-5.

MELZER, F. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*. 4/2020, ISSN 1210-6348.

NEKOLOVÁ, Barbora. *Svoboda pohybu v době pandemie koronaviru*. 2023. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta. Vedoucí práce doc. JUDr. Michal Bartoň, Ph.D.

PAVLÍČEK, Václav. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn: sborník příspěvků z mezinárodní konference, Praha 18.-19.9. 2003*. Praha: Vodnář, 2004. ISBN 80-85889-57-9.

PAVLÍČEK, Václav. *Právo a bezpečnost státu: sborník statí*. Praha: Vodnář, 2002. ISBN 80-85889-55-2.

PAVLÍČEK, Václav; GRONSKÝ, Ján; HŘEBEJK, Jiří; JIRÁSKOVÁ, Věra; MIKULE, Vladimír et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-468-8.

RYCHETSKÝ, Pavel; LANGÁŠEK, Tomáš; HERC, Tomáš a MLSNA, Petr. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.

SLÁDEČEK, Vladimír; MIKULE, Vladimír; SUCHÁNEK, Radovan a SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.

STEJSKAL, Jakub. *Mimořádné stavy v právním řádu ČR*. Praha, 2018. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta. Vedoucí práce doc. JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

SUCHÁNEK, Radovan a JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-18-9.

VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, *Právník* č. 5, roč. 2004, ISSN 0231-6625.

VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, *Správní právo*, roč. 36, č. 2, ISSN 0139-6005.

VANÍČEK, Jiří a VODEHNAL, Ondřej. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář. 2.*, aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš a POSPÍŠIL, Ivo. *Listina základních práv a svobod: komentář. 2.*, doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-747-8.

WINTR, J., K ústavnosti a zákonitosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, roč. 53, č. 5-6, ISSN 0139-6005.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva. 6.* vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o, 2023. ISBN 978-80-7380-911-9.

ZEMANOVÁ, Barbora. *Svoboda vyznání v České republice v době pandemie Covid-19*. Olomouc, 2022. Bakalářská práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Cyrilometodějská teologická fakulta. Vedoucí práce ThLic. Mgr. Monika Menke, Th.D.

## Seznam použitých internetových zdrojů

Analýza Ministerstva financí nákupu osobních ochranných prostředků Ministerstvem zdravotnictví ze dne 4. srpna 2020. [online], [cit. 19. 10. 2023] Dostupné z: [https://mfcr.cz/assets/attachments/Informace-zadost-106\\_Pr-001\\_2021-09-03\\_Info-106-99-MF-25258-2021-48.pdf](https://mfcr.cz/assets/attachments/Informace-zadost-106_Pr-001_2021-09-03_Info-106-99-MF-25258-2021-48.pdf).

Důvodová zpráva k zákonu č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). [online], [cit. 22. 04. 2024]. Dostupné z: [https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32584/1/2#pa\\_1](https://www.aspi.cz/products/lawText/7/32584/1/2#pa_1)

Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrového v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19. [online], [cit. 27. 03. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=127&CT1=0>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. [online]. [cit. 03. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1158&ct1=0>.

GURYČOVÁ, Kristýna. *Miliardová škoda, rekordní ceny či podezření na podvody. Proč policie nákupy pomůcek i tak odložila?* iRozhlas [online], 2021, [cit. 19. 10. 2023]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-nakupy-pomucek-respiratoru-ministerstvo-vojtech\\_2111040500\\_kno](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-nakupy-pomucek-respiratoru-ministerstvo-vojtech_2111040500_kno).

MALÍNSKÁ, Eliška. *Rekordní vítr a škody za miliardy. Před deseti lety se Českem prohnal orkán Kyrill.* iRozhlas [online], 2017, [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rekordni-vitr-a-skody-za-miliardy-pred-deseti-lety-se-ceskem-prohnal-orkan-kyrill\\_201701180608\\_emospanova](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/rekordni-vitr-a-skody-za-miliardy-pred-deseti-lety-se-ceskem-prohnal-orkan-kyrill_201701180608_emospanova).

MINISTERSTVO VNITRA. Komunikační doporučení Krizového informačního týmu Ministerstva vnitra ze dne 15. června 2022. In [mzcr.cz](https://www.mvcr.cz) [online], [cit. 22. 02. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/krit-memo-konec-nouzoveho-stavu-20221214-pdf.aspx>.

MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ. *Covid-19: Přehled aktuální situace v ČR* [online], 2023, [cit. 04. 11. 2023]. Dostupné z <https://onemocneni-aktualne.mzcr.cz/covid-19>.

MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ. *Validační aplikace Tečka.* [online], 2021, [cit. 19. 01. 2024]. Dostupné z <https://www.mzcr.cz/validacni-aplikace-tecka/>.

MUSIL, Adam. *Snad se nevydáme polskou a maďarskou cestou, doufá Rychetský.* ČT 24 Česká televize [online], 2021, [cit. 23. 11. 2023]. Dostupné z

<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3233632-omezeni-svobody-pohybu-a-podnikani-brutalne-zasahlo-do-lidskych-prav-rika-rychetsky>.

PASEKOVÁ, Eva. *Nouzový stav na tři měsíce? Je to odklon od dobré praxe, míní ústavní právník*. Česká justice [online], 2022. Dostupné z <https://www.ceska-justice.cz/2022/03/nouzovy-stav-na-tri-mesice-je-to-odklon-od-dobre-praxe-mini-ustavni-pravnik/>.

Poskytnutá informace dle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů č. j. MV-43803-2/P-2021 ze dne 26. 3. 2021. [online], [cit. 17. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/mv-43803-2-p-2021.aspx>.

ROHÁČKOVÁ, Kristýna. *Do pondělí možná vláda změní nařízení. „Je už úplně jedno, co nastavíme,“ řekl ministr k setkávání lidí*. iRozhlas [online], 2021, [cit. 03. 12. 2023]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/petr-arenberger-koronavirus-omezeni-shromazdovani-covid-19-cesko\\_2104091932\\_kro](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/petr-arenberger-koronavirus-omezeni-shromazdovani-covid-19-cesko_2104091932_kro).

SENKOVÁ, Zita., CIBULKOVÁ, Kateřina. *Vláda má důvěru jen 17 procent lidí, to jsou nejnižší čísla na světě, upozorňuje expertka Hejlová*. iRozhlas [online], 2024, [cit. 23. 03. 2023]. Dostupné z [https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vlada-ma-duveru-jen-17-procent-lidi-jsou-nejnizsi-cisla-na-svete-upozornuje\\_2402061909\\_kac](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vlada-ma-duveru-jen-17-procent-lidi-jsou-nejnizsi-cisla-na-svete-upozornuje_2402061909_kac).

SOKOL, T. *Mistopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti*. *Advokátní deník* [online], 2020, [cit. 05. 11. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>.

Sněmovní tisk č. 1313 v I. volebním období Poslanecké sněmovny [online],. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 1994, [cit. 13. 03. 2024] Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1313\\_00.htm](https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1313_00.htm).

Sněmovní tisk č. 378 v IX. volebním období Poslanecké sněmovny [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2024, [cit. 28. 03. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=378>.

Stenoprotokol z jednání 17. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 12. července 2018 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2018, [cit. 25. 01. 2024] Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/017schuz/s017086.htm#r1>.

Stenoprotokol z jednání 5. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 16. ledna 2018 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2018, [cit. 25. 01. 2024] Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/005schuz/s005056.htm#r1>.

Stenoprotokol z jednání 83. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 11. února 2021 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021, [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/083schuz/s083059.htm>.

Stenoprotokol z jednání 86. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 18. února 2021 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021, [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/086schuz/s086053.htm>.

Stenoprotokol z jednání 88. schůze Poslanecké sněmovny v VIII. volebním období ze dne 26. února 2021 [online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2021, [cit. 25. 01. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/088schuz/s088036.htm#h9>.

WINTR, Jan. *Kvalitní právní rámec stále chybí*. Wintr [online], 2020, [cit. 02. 12. 2023]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>.

WINTR, Jan. *Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády (k 24. 3. 2020)*. Wintr [online], 2020, [cit. 17. 01. 2024]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>

WINTR, Jan. *Rozbor ústavnosti a zákonnosti opatření vlády v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu z 12. března 2020*. Wintr [online], 2020., [cit. 22. 11. 2023]. Dostupné z <https://www.wintr.cz/index.php/varia>.

## **Seznam použitých právních předpisů**

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti České republiky.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948.

Listina základních práv Evropské unie (2010/C 83/02) (Úřední věstník EU, C 83/389, 30. 3. 2010).

Zákon č. 94/2021 Sb. o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.

Zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky.

Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon).

Zákon č. 375/2022 Sb. o zdravotnických prostředcích a diagnostických zdravotnických prostředcích in vitro.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Zákon č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu.

Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou.



Zákon č. 77/2002 Sb, o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic.  
Zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

Zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 585/2004 Sb. o branné povinnosti.

Zákon č. 127/2005 Sb. o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).

Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví.

Zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti.

Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

Zákon č. 223/2016 Sb. o prodejní době v maloobchodě.

Zákon č. 23/2017 Sb., zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Zákon č. 14/2021 Sb. zákon o nakládání se zbraněmi v některých případech ovlivňujících vnitřní pořádek nebo bezpečnost České republiky.

Zákon č. 65/2022 Sb. o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 113/2022 Sb.

Zákon č. 66/1869 Ř.Z.

Zákon č. 300/1920 Sb. z. a n.

Zákon č. 131/1936 Sb. z a n. o obraně státu.

Zákon č. 64/1956 Sb.

Ústavní zákon č. 10/1969 Sb. o Radě obrany státu.

Zákonné opatření č. 99/1969 Sb. o některých opatřeních nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku.

Zákon č. 118/1969 Sb. o některých opatřeních nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku.

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů

Vyhláška č. 30/1947 Sb. ministra zahraničních věcí o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod sdělením Federálního ministerstva zahraničí pod č. 209/1992 Sb.

Ústavní zákon č. 460/1992 Sb. Ústava Slovenskej republiky.

Usnesení vlády České republiky č. 70/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 71/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 72/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 73/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 76/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 85/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 88/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 128/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 142/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 392/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 407/2020 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 31/2021 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 44/2022 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 45/2022 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 76/2022 Sb.

Usnesení vlády České republiky č. 84/2022 Sb.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 466/2021.

## Seznam použité judikatury

- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/02 ze dne 30. října 2002.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. listopadu 2002.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. listopadu 2002.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/03 ze dne 28. dubna 2005.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. listopadu 2008.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/08 ze dne 8. července 2010.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. dubna 2012.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. června 2013.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. července 2013.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. ledna 2015.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. června 2015.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/20 ze dne 21. dubna 2020.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. dubna 2020.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. května 2020.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20 ze dne 5. května 2020.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/20 ze dne 5. května 2020.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/20 ze dne 5. května 2020.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/20 ze dne 13. května 2020.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/20 ze dne 26. května 2020.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 111/20 ze dne 15. prosince 2020.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 16. února 2021.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/21 ze dne 2. března 2021.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/21 ze dne 2. března 2021.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/21 ze dne 2. března 2021.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. března 2021.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. sp. zn. IV. ÚS 2042/21 ze dne 19. října 2021.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/21 ze dne 7. prosince 2021.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/21 ze dne 15. března 2022.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. září 2022.

Nález Ústavního soudu sp. zn.Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. července 2023.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Dudgeon proti Spojenému království č. 7525/76 ze dne 22. října 1981.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Norris proti Irsku č. 10581/83 ze dne 26. října 1988.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Burden proti Spojenému království č. 13378/05 ze dne 29. dubna 2008.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci S.A.S. proti Francii č. 43835/11 ze dne 1. července 2014.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Parillo proti Itálii č. 46470/11 ze dne 27. srpna 2015.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Vavříčka a ostatní proti České republice č. 47621/13 ze dne 8. dubna 2021.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 2064/2005 ze dne 26. září 2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1649/2007 ze dne 17. června 2009.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 700/2016 ze dne 23. srpna 2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1480/2018 ze dne 10. ledna 2019.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 63/2023 ze dne 31. srpna 2023.

Usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. Pst 19/2019 ze dne 1. dubna 2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 296/2020 ze dne 4. února 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 114/2020-63 ze dne 26. února 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 2/2021 ze dne 22. dubna 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 3/2021 ze dne 11. května 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 4/2021 ze dne 20. května 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 Ao 15/2021 ze dne 9. června 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 6/2021 ze dne 28. června 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 264/2020 ze dne 30. června 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 73/2021-67 ze dne 20. července 2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 255/2021 ze dne 28. dubna 2023.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 7/2022 ze dne 30. listopadu 2023.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 41/2020 ze dne 23. dubna 2020.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 35/2020-264 ze dne 7. května 2020.

Usnesení Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 52/2020 ze dne 14. května 2020.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 18 A 59/2020 ze dne 7. listopadu 2020.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 45/2020 ze dne 11. listopadu 2020.

Rozsudek Městského soud v Praze sp. zn. 17 A 126/2020 ze dne 23. února 2021.

Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 65 A 3/2021 ze dne 20. července 2021.

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 sp. zn. 4 C 50/2021 26. května 2021.

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 sp. zn. 30 C 486/2020 26. října 2021.

## **Seznam ostatních zdrojů**

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 14601/2021-2/MIN/KAN ze dne 12. dubna 2021.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 10666/2020-1/MIN/KAN ze dne 10. března 2020.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 14601/2021-6/MIN/KAN ze dne 23. dubna 2021.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 14601/2021-28/MIN/KAN ze dne 20. listopadu 2021.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 14601/2021-34/MIN/KAN ze dne 29. prosince 2021

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 15757/2020-16/MIN/KAN ze dne 18. května 2020.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 15757/2020-10/MIN/KAN z 30. dubna 2020.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 15757/2020-13/MIN/KAN ze 4. května 2020.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. MZDR 47828/2020-27/MIN/KAN ze dne 22. března 2021.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN ze dne 23. března 2020.

Osobní konzultace s JUDr. Jiřím Hřebejkem, Ph.D. 22. února a 4. března 2024.

Rozhodnutí předsedy vlády České republiky č. 373/2002 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Rozhodnutí předsedy vlády České republiky č. 374/2002 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Rozhodnutí vlády České republiky č. 385/2002 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

Rozhodnutím vlády České republiky č. 121/2006 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Rozhodnutí vlády České republiky č. 11/2007 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Rozhodnutí vlády České republiky č. 140/2013 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Rozhodnutí vlády České republiky č. 148/2013 Sb. o zrušení nouzového stavu.

Rozhodnutí vlády České republiky č. 171/2013 Sb. o zrušení nouzového stavu.

Rozhodnutí vlády České republiky č. 172/2013 Sb. o zrušení nouzového stavu.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1105 ze dne 28. dubna 2020.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1539 ze dne 26. února 2021.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 183 ze dne 29. března 2022.

Usnesení stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury č. 13 ze dne 29. března 2022.

Usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Usnesením vlády České republiky č. 156/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 391/2020 Sb. o vyhlášení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 439/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 471/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 521/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 593/2020 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 21/2021 Sb., o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 59/2021 Sb., o vyhlášení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 96/2021 Sb., o vyhlášení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 146/2021 Sb., o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 434/2021 Sb., o vyhlášení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 43/2022 Sb., o vyhlášení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 77/2022 Sb. o prodloužení nouzového stavu.

Usnesení vlády České republiky č. 364 ze dne 1. dubna 2020.

Usnesení vlády České republiky č. 457 ze dne 24. dubna 2020.

Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1105 ze dne 28. dubna 2020.

Usnesení vlády České republiky č. 1030 ze dne 12. října 2020.

Usnesení vlády České republiky č. 1147 ze dne 3. listopadu 2020.

Usnesení vlády České republiky č. 240 ze dne 1. března 2021.

Usnesení vlády České republiky č. 190 ze dne 24. února 2021

Usnesení vlády České republiky č. 78 ze dne 9. února 2022, jehož přílohou je Statut Ústředního krizového štábu.

Usnesení vlády České republiky č. 233 ze dne 23. března 2022 k žádosti o vyslovení souhlasu s prodloužením nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu na území České republiky.

# **Základní lidská práva a svobody v nouzovém stavu**

## **Abstrakt**

Předmětem této diplomové práce je popis institutu nouzového stavu a jeho dopadů na konkrétní základní lidská práva a svobody vymezená v § 5 zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení (krizový zákon).

První kapitola porovnává nouzový stav s válečným stav, stavem ohrožení státu, stavem nebezpečí a stavem pandemické pohotovosti. Její součástí je také pojednání o okolnostech přijetí pandemického zákona a je zakončena historickým pohledem na mimořádné stavy.

V druhé kapitole jsou rozebrány jednotlivé nouzové stavy – povodně 2002, povodně 2006, orkán Kyrill 2007, povodně 2013, covidová pandemie a válka na Ukrajině. U konkrétních nouzových stavů je popsán důvod jejich vyhlášení a výčet základních práv, která byla omezena.

Třetí kapitola popisuje nástroje zasahující do základních práv a svobod, z nichž největší prostor je věnován krizovým opatřením vlády, včetně polemiky nad jejich materiální povahou a s tím souvisejícím soudním přezkumem. Podkapitola mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví rozvádí princip výhrady zákona zakotvené čl. 4 Listiny základních lidských práv a svobod. Kapitulu uzavírá analýza mimořádných opatření podle pandemického zákona.

Čtvrtá kapitola se zabývá základními právy a svobodami, jež byla omezena na základě zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení (krizový zákon). V podkapitole zabývající se právem na nedotknutelnost osoby se pojednává o povinném očkování ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Následující podkapitoly popisují zásahy do práva na soukromí, práva na nedotknutelnost obydlí, vlastnického a užívacího práva, svobody pohybu a pobytu, svobody shromažďovací a práva podnikat.

Pátá kapitola navrhuje konkrétní změny úpravy vyhlášení nouzového stavu, krizových opatření vlády, pandemického zákona a souhlasu s prodloužením nouzového stavu.

**Klíčová slova: nouzový stav, základní lidská práva, krizové opatření**



# **Fundamental human rights and freedoms in a state of emergency**

## **Abstract**

The subject of this thesis is a description of the institute of the state of emergency and its impact on specific fundamental human rights and freedoms defined in Section 5 of Act No. 240/2000 Coll. on Crisis Management (Crisis Act). The first chapter compares the state of emergency with the state of war, state of national emergency, state of danger and state of pandemic emergency. It also includes a discussion of the circumstances surrounding the adoption of the Pandemic Act and concludes with a historical perspective on states of emergency.

The second chapter discusses each case of state of emergency - the 2002 floods, the 2006 floods, Hurricane Kyrill 2007, the 2013 floods, the covid pandemic and the war in Ukraine. For specific states of emergency, the reason for their declaration and a list of the fundamental rights that have been restricted are described.

The third chapter describes the instruments that interfere with fundamental rights and freedoms, of which the most space is devoted to government crisis measures, including a discussion of their substantive nature and the related judicial review. The subsection on emergency measures of the Ministry of Health elaborates on the principle of reservation of the law enshrined in Article 4 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The chapter concludes with an analysis of emergency measures under the Pandemic Act.

The fourth chapter deals with fundamental rights and freedoms that have been restricted under Act No 240/2000 Coll. on Crisis Management (Crisis Act). The subsection dealing with the right to inviolability of the person discusses compulsory vaccination in the light of the case law of the European Court of Human Rights. The following subchapters describe the interference with the right to privacy, the right to inviolability of the home, the right of ownership and use, the freedom of movement and residence, the freedom of assembly and the right to conduct business.

Chapter Five proposes specific changes to the regulation of the declaration of a state of emergency, government emergency measures, the Pandemic Act and consent to the extension of a state of emergency.

**Key words: state of emergency, fundamental human rights, emergency measures**