

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Stejskal

Mimořádné stavy v právním řádu ČR

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Kudrna, PhD.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 23. 11. 2017

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Rozsah předkládané diplomové práce je 133 644 znaků, včetně mezer a poznámek pod čarou.

Ve Struhařově dne 23. 11. 2017

.....

Jakub Stejskal

PODĚKOVÁNÍ

Děkuji panu JUDr. Janu Kudrnovi PhD., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

Chtěl bych taktéž poděkovat mým blízkým za trvalou podporu během celého mého studia.

OBSAH

ÚVOD	1
1 MIMOŘÁDNÉ STAVY OBECNĚ	4
1.1 Teoretická východiska.....	4
1.1.1 Extra legální koncept.....	5
1.1.2 Legální koncept.....	6
1.2 Modely mimořádných stavů ve vybraných právních tradicích	8
1.2.1 Antický model omezeného diktátorství	8
1.2.2 Prerogativa v systému common law.....	9
1.2.3 Stav obležení ve francouzské ústavní tradici	9
1.2.4 Výjimečný stav v německé ústavní tradici.....	10
2 MIMOŘÁDNÉ STAVY V ČESKÉ PRÁVNÍ HISTORII	12
2.1 Válečný stav	12
2.2 Další mimořádné stavy.....	14
2.3 Legislativní návrhy před přijetím ústavního zákona o bezpečnosti	17
3 MIMOŘÁDNÉ STAVY V SOUČASNÉM PRÁVNÍM ŘÁDU ČR.....	20
3.1 Vymezení pojmů	21
3.2 Stav nebezpečí.....	24
3.2.1 Vyhlášení.....	24
3.2.2 Postavení vybraných orgánů krizového řízení	26
3.3 Nouzový stav.....	28
3.3.1 Vyhlášení.....	29
3.3.2 Postavení vybraných orgánů krizového řízení	30
3.3.3 Zkrácená jednání o návrzích zákonů.....	31
3.4 Stav ohrožení státu	32
3.4.1 Vyhlášení.....	33

3.4.2	Postavení vybraných orgánů krizového řízení	35
3.4.3	Některé další důsledky spojené s vyhlášením stavu ohrožení státu nebo válečného stavu	36
3.4.3.1	Zkrácená jednání o návrzích zákonů.....	37
3.4.3.2	Prodloužení volebního období	38
3.4.3.3	Vyvlastnění	40
3.5	Válečný stav	41
3.5.1	Vyhlašování.....	42
3.5.2	Článek 43 Ústavy v proměnách času	44
3.5.3	Postavení vybraných orgánů krizového řízení	46
4	MIMOŘÁDNÉ STAVY A LIDSKÁ PRÁVA	47
4.1	Omezování práv a ukládání povinností	47
4.2	Principy vyhlášení mimořádných stavů	49
4.3	Mezinárodní smlouvy o lidských právech	52
4.3.1	Vztah mezinárodních smluv k vnitrostátnímu právu	52
4.3.2	Evropská Úmluva o ochraně základních práv a svobod	53
4.3.2.1	Absolutní práva.....	58
4.3.3	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech	59
5	NEDOSTATKY ÚPRAVY MIMOŘÁDNÝCH STAVŮ	61
5.1	Vyhlašování mimořádných stavů	61
5.2	Legislativní proces	62
5.3	Nedostatečná úprava substitute Poslanecké sněmovny Senátem	63
5.4	Úloha prezidenta republiky	64
5.5	Nepoučení se z druhé světové války	65
5.6	Návrhy možných řešení.....	67
	ZÁVĚR.....	69
	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	71

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ	72
ABSTRAKT	79
ABSTRACT	81
NÁZEV/TITLE	83
KLÍČOVÁ SLOVA/ KEYWORDS	83

ÚVOD

Přestože se bezpečnostní hrozby České republiky zatím vyhýbají, nelze si nepovšimnout zhoršující se bezpečnostní situace v jejím okolí, především s ohledem na islámský terorismus a konflikt na Ukrajině (vzdálený mimochodem zhruba 20 hodin jízdy autem od našich východních hranic). Česká republika je navíc od roku 1999 členským státem Severoatlantické aliance a zapojuje se do řady mezinárodních operací, což s sebou může nést riziko, že v budoucnu bude stejně jako její spojenci terčem teroristických útoků. Relativně nový fenomén masové migrace je dosud problémem jiných států, ovšem fakt, že se jedná o státy Evropské Unie v Schengenském prostoru, do budoucna nevyklučuje, že tomuto problému bude v budoucnu čelit i Česká republika. K těmto rizikům přistupuje ohrožení živelnými pohromami, z nichž nejvýznamnější jsou opakované a silné povodně. Tyto a další faktory v nás mohou vzbuzovat oprávněnou otázku: Je právní řád České republiky dostatečně připraven čelit mimořádných situacím? Protože pokud se podíváme do naší ústavní historie, zjistíme, že tomu tak ne vždy bylo. Vzpomeňme na exilovou administrativu prezidenta Beneše na začátku druhé světové války a teorii kontinuity, které musela překlenout nedostatečnou ústavní úpravu. I tyto historické souvislosti byly jedním z důvodů, proč jsem si jako téma diplomové práce vybral problematiku mimořádných stavů.

V úvodní kapitole bych se chtěl zaměřit na mimořádné stavy v obecné rovině. Za prvé nastíním jednotlivé teoretické modely mimořádných stavů, zaměřím se především na rozdíl mezi legální a extra legální teorií. Následně přejdu k jednotlivým modelům mimořádných stavů tak, jak se vyvinuly od antiky po dnešní Spolkovou republiku Německo.

Ve druhé kapitole se přesunu k mimořádným stavům v české ústavní historii. Nejprve se zaměřím na instituty spojené s válkou, které v různých podobách znaly všechny ústavy československého státu od roku 1918. Zajímavé bude shrnutí, jak se právní úprava v jednotlivých ústavách lišila, a zda-li se i současný ústavodárce inspiroval, popřípadě poučil z československé ústavní tradice. V další části této kapitoly se pokusím shrnout ostatní mimořádné stavy, které byly součástí právního řádu od roku 1918. Začnu od původně rakouského zákona o mimořádných opatřeních, který platil ještě první dva roky existence našeho samostatného státu a s jehož pomocí musela

prvorepubliková vláda řešit problémy nově vzniklé republiky. Následně zmíním zákon o mimořádných opatřeních z roku 1920 a poukážu na to, že se od svého rakouského předchůdce lišil jen velmi málo. Prvorepublikovou úpravu zakončím zákonem o obraně státu. Z poválečné úpravy připomenu především ústavu 1948, její § 38 a prováděcí zákon k němu. Historii mimořádných stavů zakončím neblaze známým symbolem nastupující normalizace, „pendrekovým zákonem“ z roku 1969. Ve třetí části této kapitoly shrnu pokusy o novelizaci Ústavy z roku 1992 do přijetí ústavního zákona o bezpečnosti ČR, který v současné době ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. tvoří právní rámec mimořádných stavů v českém právu.

Ve třetí kapitole rozeberu jednotlivé mimořádné stavy, které jsou součástí platného a účinného právního řádu. V první části vymezím jednotlivé pojmy, jako je mimořádný stav, který naše právní úprava nazývá krizový stav. Dále vymezím pojem krizová situace, krizová opatření a orgány krizového řízení. Následně přiblížím jednotlivé mimořádné stavy od toho nejméně závažného, tj. stavu nebezpečí do nejzávažnějšího, tedy do stavu válečného. U každého z jednotlivých stavů začnu obecnou charakteristikou, poté způsobem vyhlášení a pravomocemi, které vyhlášením konkrétního stavu nově získávají orgány veřejné moci. Vzhledem k tomu, že pravomoci orgánů veřejné moci a jím odpovídající zásahy do práv a svobod se u jednotlivých stavů často překrývají, nebudu u každého stavu znovu opakovat, co bylo řečeno u stavu předešlého, ale zmíním pouze specifika, kterými se závažnější mimořádný stav liší od stavu mírnějšího, který mu ve výkladu předcházela.

Ve čtvrté kapitole se budu zabývat vztahem mimořádných stavů vůči lidským právům. Je známo, že vyhlášení mimořádných stavů deklarovaných jako dočasné je oblíbeným způsobem nastupujících diktátorů, jak uchvátit vládu v zemi a lidská práva zcela pošlapat. Proto se pokusím shrnout hlavní zásady, které musí být při vyhlášení mimořádných stavů uplatňovány, aby bylo ještě možné hovořit o demokratickém právním státě, jakým se Česká republika deklaruje být. V další části této kapitoly se zaměřím na mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv, a protože i tyto lidsko-právní smlouvy pamatují na mimořádné stavy, na možnost derogace jednotlivých práv. Ovšem i tato možnost je předmětem omezení, jehož zásady asi nejpropracovaněji judikoval Evropský soud pro Lidská Práva; jeho rozsudkům bude v této části věnována největší pozornost.

V páté kapitole na základě předchozího výkladu shrnu nedostatky současné právní úpravy, především v oblasti vyhlášení jednotlivých stavů, absence zapojení prezidenta republiky, který by v případě neschopnosti obou komor Parlamentu se sejít, mohl ve spolupráci s vládou sehrát roli jejich substitutu a další neřešené problémy, které jsou s institutem mimořádných stavů spojeny.

Právní stav je zachycen ke dni 20. listopadu 2017.

1 MIMOŘÁDNÉ STAVY OBECNĚ

1.1 Teoretická východiska

Mimořádným právním stavem¹ chápeme souhrn speciálních opatření, která za normálních poměrů nemohou být součástí ústavního uspořádání demokratického právního státu, který respektuje dělbu moci a suverenitu lidu.² Užití těchto mimořádných opatření je ospravedlněno mimořádností nebezpečí, které ohrožuje státotvorné společenství.³

V nejobecnější rovině se můžeme setkat se dvěma východisky, jak může stát reagovat na vyvstalé nebezpečí, kterému není schopen čelit běžnými prostředky, tedy přístupem podle práva (přístup legální) či naopak přístupem, který není právem vázán (přístup extra legální)⁴.

¹ Mimořádný stav je pojem teoretický a v domácí literatuře ho užívá většina autorů viz např. MLSNA, P. In: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol. Ústava České republiky, Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-7478-809-3, str. 431, PAVLÍČEK V. a kolektiv: Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky. 1. Úplné vydání. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-7502-084-0, str. 1041, Platné české právo užívá pojem „krizový stav“ viz např. § 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon) a tohoto pojmu se v teoretické rovině drží např. J. Vaníček viz. VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, in: *Právník* č. 5, roč. 2004, str. 442-470

² KUDRNA, J., Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let, in: SUCHÁNEK., JIRÁSKOVÁ, V., et alii.: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212, str. 340

³ tamtéž

⁴ SCHEPPELE, K., Legal and extralegal emergencies, str. 165, in: *The Oxford Handbook of Law and Politics*. London: Oxford University Press, 2010, ISBN 0199585571

1.1.1 Extra legální koncept

Zastánci extra legálního přístupu jsou taková jména jako C. Schmitt či J. Locke. C. Schmitt uvádí přímo: „*Nelze se subsumovatelnou jasností uvést, kdy existuje případ nouze, ani nelze po obsahové stránce podat, co se v takovém případě smí stát, jde-li skutečně o případ krajní nouze a jeho odstranění. Ve státoprávním smyslu tu proto vůbec žádná kompetence neexistuje. Ústava může nanejvýš uvést, kdo smí v takovém případě jednat.*“⁵

J. Locke vychází z koncepce suveréna, který má podle něj „*moc jednat podle rozvahy pro veřejné dobro bez předpisu zákona a někdy i proti němu.*“⁶

Tento přístup je dnes stěží obhajitelný především s ohledem na prepozitivní charakter lidských práv a všeobecně sdíleným důrazem na legalitu činností orgánů veřejné moci.⁷ Konečně právě s poukazem na ideu zákonnosti a právního státu odmítala extra legální model i prvorepubliková právní teorie.⁸ Přesto však i někteří soudobí teoretici chápou upravený extra legální koncept jako jednu z potencionálních variant. O. Gross kupříkladu navrhuje, aby mohly být mimoprávní prostředky použity, pokud si přiznáme, že: a) situace žádá mimořádnou (vládní) reakci, b) ústavní argumenty nejsou obvykle schopné zabránit žádné vládě tuto mimořádnou reakci učinit a za c) je zde silná pravděpodobnost, že mimořádná reakce bude posléze shledána jako součást právního systému.⁹ O. Gross se vymezuje vůči Lockovi tím, že jeho teorie obsahuje ex post přezkoumání poté, co nebezpečí opadne.¹⁰ Pokud si vláda či představitel veřejné moci bude vědom toho, že jeho protiprávní jednání bude

⁵ C. SCHMITT, Politická theologie. Praha: Oikoyomenh, 2012, str. 9, převzato z ONDŘEJEK, P., Výjimečné stavy a úskalí legality, in: BÍLKOVÁ V., KYSELA, J., ŠTURMA, P., (eds.) Vyjimečné stavy a lidská práva, Auditorium, Praha, 2016, ISBN 978-80-87284-57-5, str. 49

⁶ LOCKE, J., Dvě pojednání o vládě. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1965, str. 217, převzato tamtéž

⁷ tamtéž str. 42

⁸ Viz. HÁCHA, E., et. Al. Slovník Veřejného práva československého, Sv. II, Praha: Eurolex Bohemia, 2000. ISBN 80-902752-6-5, str. 594

⁹ GROSS, O., Chaos and Rules: Should the Responses to Violent Crises be Always be Constitutional?, *Yale Law Journal*, roč. 112, 2002-2003 Str. 1097

¹⁰ tamtéž, str. 1104

posléze předmětem přezkumu, podstupuje risk a tento risk ho bude nutit k tomu, aby konal ve veřejném zájmu a nezneužil svou pravomoc.¹¹ Přestože se Gross snaží velmi poctivě obhájit svou ideu, nebezpečí vzniku „černých děr“ v právu je latentním nebezpečím, který tento přístup obsahuje již ze své podstaty.¹²

1.1.2 Legální koncept

Zastánci legálního přístupu jsou oproti tomu přesvědčeni, že i v případě té největší hrozby, reakce státu by měla být vždy upravena právem. Výjimečné pravomoci mají být svázány řadou omezení, aby nemohly být zneužity. Legalisté jsou navíc přesvědčeni, že trvání na dělbě moci v konečném důsledku pomáhá vypořádat se s nastalou hrozbou.¹³ Přestože jsem v předchozí části zmínil O. Grosse jako zastávce extra legálního modelu, jeho práce zároveň shrnuje dva základní mody legálního konceptu a rád bych je nastínil i zde.

„Business as usual model“ neuznává odchylku od běžného právního řádu. Existující řád v sobě již obsahuje odpověď vyvstalou krizi, bez toho aniž by byly vládě či legislativě přiznávány nové pravomoci. Běžné normy platí jak v dobách míru, tak v dobách války.¹⁴ Takový přístup bývá kritizován jako pokrytecký, neboť přehlíží rozkol mezi realitou a formálním právem, který je způsobilý vést až ke zhroucení právního řádu. Zastánci ovšem poukazují na to, že takový rozpor vůbec vzniknout nemusí, pokud existující ústava již sama obsahuje dostatek nástrojů, jak se

¹¹ Tamtéž, str. 1124

¹² ONDŘEJEK, P., Vyjimečné stavy a úskalí legality, str. 50, in: BÍLKOVÁ V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.) Vyjimečné stavy a lidská práva, Auditorium, Praha, 2016, ISBN 978-80-87284-57-5

¹³ SCHEPPELE K., Legal and extralegal emergencies, str. 165, in: The Oxford Handbook of Law and Politics. London: Oxford University Press, 2010, ISBN 0199585571

¹⁴ GROSS, O., Chaos and Rules: Should the Responses to Violent Crises be Always be Constitutional?, *Yale Law Journal*, roč. 112, 2002-2003, str. 1043

s nastalou hrozbou vypořádat.¹⁵ Neměnnost právního řádu i v době krizí lze navíc chápat jako hodnotu samu o sobě, neboť všem připomíná, že ani případy nouze neospravedlňují opuštění základních hodnot.¹⁶ Koncept Business as usual model našel svůj projev i v judikatuře Nejvyššího soudu USA v případě Ex Parte Milligan.

*„Ústava USA je právem jak pro vládu a lid jak v dobách míru, tak v dobách války a kryje štítem své ochrany všechny skupiny lidí po všechny časy a za všech okolností. (...) Vláda má Ústavou garantované veškeré pravomoci, které potřebuje (...)“.*¹⁷

Nepřekvapivě byl tento rozsudek kritizován jako rétorický, nerealistický a byl posléze opuštěn i Nejvyšším soudem, který se uchýlil k přístupu známému jako „Model od accommodation“.

„Model of accommodation“ jak je patrné již z jeho názvu zahrnuje ty právní úpravy, které přijaly jakýsi kompromis mezi extra legálním přístupem „business as usual“. Mají společné to, že se nebezpečí snaží čelit přijmutím adekvátních prostředků za současného maximálního přidržování se běžných principů a norem.¹⁸

Přizpůsobení může mít formu „pouhé“ odlišné interpretace již existujících norem. Slovy Nejvyššího soudu USA v případě Home Building & Loan Ass'n v. Blaisdel¹⁹ „Mimořádnost nemůže oživit neexistující pravomoc, nicméně může rozšířit chápání již existující pravomoci.“²⁰ Silnějším způsobem přizpůsobení se výjimečné situaci může být přizpůsobení legislativní. Lze měnit již existující právo, nebo přijmout speciální právní úpravu. Výhodou naznačených možností je to, že pokud jsou mimořádné pravomoci v různé míře součástí právního řádu, je velká pravděpodobnost, že budou využity, než se situace zcela vymkne z rukou.²¹

¹⁵ tamtéž str. 1048

¹⁶ tamtéž str. 1049

¹⁷ 71 U.S. (4 Wall.) 2 (1866). Para 120-121, převzato z GROSS, O. Chaos and Rules, str. 1050

¹⁸ tamtéž, str. 1058

¹⁹ 290 U.S. 398 (1934), převzato tamtéž, str. 1061

²⁰ Blaisdell, 290 U.S. část. 425-26, převzato tamtéž str. 1061

²¹ tamtéž str. 1069

1.2 Modely mimořádných stavů ve vybraných právních tradicích

Různé právní tradice vypracovaly své vlastní modely, jak se vypořádat s mimořádnou hrozbou. Z toho také pramení různá terminologie a obtížné celkové uchopení problematiky, proto považuji za účelné alespoň nastínit základní modely, jak se utvořily od antiky po dnešní dobu.

1.2.1 Antický model omezeného diktátorství

Pro nebezpečné situace, kdy byla akutní potřeba rychlého jednání, znalo římské právo mimořádnou magistraturu, tj. diktátora, kterého jmenoval jeden z konzulů poté, co se poradil se Senátem.²² Jeho pokynů musel poslechnout každý úředník bez výjimky.²³ Proti jeho rozhodnutím neexistovalo veto ani odvolání (v případě rozsudků), jeho dekrety měly po dobu diktatury sílu zákona.²⁴ Diktatura zanikala buď zánikem hrozby, uplynutím 6 měsíců nebo s koncem úřední lhůty konzula, který diktátora jmenoval.²⁵ Po dobu 300 let existence této magistratury bylo jmenováno na devadesát čtyři diktátorů.²⁶ S blížícím se koncem republiky se měnil charakter diktátorů a poslední diktátor Ceasar symbolizoval spíše změnu vývoje směrem k císařství.²⁷

²² KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M., Římské právo, Praha: C. H. Beck, 2006, ISBN 80-7179-031-1, str. 8

²³ tamtéž

²⁴ SCHEPPELE, K., Legal and extralegal emergencies, str. 167, in: The Oxford Handbook of Law and Politics. London: Oxford University Press, 2010, ISBN 0199585571

²⁵ KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M., Římské právo, Praha: C. H. Beck, 2006, str. 8, ISBN 80-7179-031-1

²⁶ SCHEPPELE K., str. 167

²⁷ KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M., Římské právo, str. 8

1.2.2 Prerogativa v systému common law

V systému common law byly mimořádné pravomoce spojeny s prerogativy hlavy státu. Byl to již zmíněný Locke, který upozorňoval, že existující platné právo nemusí odpovídat závažnosti hrozby, proto by panovník měl být oprávněn překročit rámec práva v zájmu ochrany veřejného zájmu.²⁸ Jak bylo zmíněno výše, Locke nepočítá s žádným následným přezkumem, a proto logicky vyvstává otázka: Co když špatný panovník své pravomoci zneužije? Podle Locka není na světě nikdo, kdo by to mohl posoudit, protože ani Parlament není oprávněn zasahovat do výsostných prerogativ.²⁹ Jednalo se ovšem o teoretický koncept, který byl kontroverzní již v době, kdy ho Locke psal, a s postupem času se realita ve Velké Británii měnila. Blackstone upozorňoval, že absolutní diskreci by měl panovník mít pouze v případě války se zahraničním nepřítelem, na domácí půdě by se neměl odchylovat od pravomocí svěřených mu Parlamentem.³⁰ Na konci osmnáctého století již byla panovnická prerogativa zcela pod kontrolou Parlamentu.³¹

1.2.3 Stav obležení ve francouzské ústavní tradici

Stav obležení byl opakem mírového stavu, kdy byl běžný právní řád suspendován, a civilní správa mohla být nahrazena správou vojenskou, pokud hrozila rebelie či přímo vojenský útok.³² Později se stavy obležení dělily na faktické (v případě vnější vojenské hrozby) a fiktivní (způsobené událostmi uvnitř státu).³³ S novou republikánskou ústavou roku 1849 byla pravomoc vyhlásit stav obležení svěřena parlamentu. V souvislosti se zneužíváním jeho vyhlášení byly roku 1878

²⁸ SCHEPPELE, K., Legal and extralegal emergencies, in: The Oxford Handbook of Law and Politics. London: Oxford University Press, 2010, ISBN 0199585571, str. 168

²⁹ tamtéž

³⁰ tamtéž

³¹ tamtéž., str. 169

³² tamtéž

³³ tamtéž

přijaty dodatky, které umožňovaly vyhlásit stav obležení pouze v případě „bezprostřední hrozby“, na omezenou dobu a na vymezeném území.³⁴ Ústava roku 1958 přenesla pravomoc na exekutivu, resp. na prezidenta republiky. Ten je oprávněn přijmout nutná opatření v případě, že „ (...) *institute republiky, nezávislost národa, integrita území či mezinárodní závazky jsou pod vážnou, bezprostřední hrozbou a pokud je běžné fungování ústavních institucí narušeno.*“³⁵ Přijetí těchto prostředků musí konzultovat s předsedou vlády, předsedy obou komor parlamentu a Ústavní radou. Po třiceti dnech trvání může být trvání těchto opatření navrženo k přezkumu Ústavní radě předsedou Národního shromáždění, předsedou Senátu, šedesáti poslanci či šedesáti senátory.³⁶ Výsledek přezkumu však není pro prezidenta závazný a tak jediným způsobem ukončení proti vůli prezidenta je jeho odvolání Národním shromážděním.³⁷

1.2.4 Výjimečný stav v německé ústavní tradici

Ústava sjednoceného německého státu z roku 1871 zmocňovala ve svém článku 68 císaře vyhlásit válku a přisuzovala mu mimořádné pravomoci pro její zdárné vedení. Výmarská ústava z roku 1919 svěřovala výkon nouzových oprávnění říšskému prezidentovi. „*V případě, že je narušována nebo ohrožena veřejná*

³⁴ SCHEPPELE, K., Legal and extralegal emergencies, in: The Oxford Handbook of Law and Politics. London: Oxford University Press, 2010, ISBN 0199585571, str. 169

³⁵ Čl. 16 Ústavy Francouzské republiky, dostupné webových stránkách Ústavní rady Francouzské republiky: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>

³⁶ SCHEPPELE, K., Legal and extralegal emergencies, in: The Oxford Handbook of Law and Politics. London: Oxford University Press, 2010, ISBN 0199585571, str. 169

³⁷ ONDŘEJEK, P., Výjimečné stavy a úskalí legality, str. 46, in: BÍLKOVÁ V., KYSELA, J., ŠTURMA, P., (eds.) Výjimečné stavy a lidská práva, Auditorium, Praha, 2016, ISBN 978-80-87284-57-5

*bezpečnost a pořádek, říšský prezident může na území celé Říše přijmout nutná opatření a přiměřeně zakročit pomocí ozbrojené moci.*³⁸

Odstavec 4 sice limitoval prezidenta tím, že celou věc musel předložit říšskému sněmu, ovšem článek 25 dával prezidentovi zároveň právo sněm kdykoliv rozpustit, což se stalo v osudovém roce 1933, kdy převzali moc nacisté a celá země se tak v podstatě ocitla ve výjimečném stavu na dalších dvanáct let, kdy mohlo docházet k budování koncentračních táborů a dalších atributů totality zcela mimo právní systém.³⁹

Současný Základní zákon z roku 1949 umožňuje vyhlášení „stavu obrany“ spolkovým prezidentem, poté, co byl návrh na vyhlášení schválen spolkovým sněmem na návrh spolkové vlády. V případě, že se spolkový sněm nemůže sejít, může místo něj rozhodnout Společný výbor obou komor.⁴⁰ V případě nenadálého útoku, kdy ústavní instituce nemohou adekvátně reagovat, má se za to, že „stav obrany“ nastal okamžikem útoku. Spolkový prezident pak určí tento okamžik tak rychle, jak jen to bude možné.⁴¹ Německo se tedy po zkušenostech se zneužitím výjimečného stavu zařadilo do skupiny států, které mají mimořádné stavy vcelku striktně svázány právem.⁴²

³⁸ Čl. 48 Ústavy Německé Říše (Výmarská ústava) ze dne 11. srpna 1919, citováno dle VLČEK, E., SCHELLE, K., Dokumenty ke studiu moderních dějin a práva . II. Ústavy a normy ústavního charakteru, Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 8021008598, str. 61

³⁹ KYSELA, J., Výjimečné stavy a lidská práva, str. 36 in: BÍLKOVÁ V., KYSELA, J., ŠTURMA, P., (eds.) Vyjimečné stavy a lidská práva, Auditorium, Praha, 2016, ISBN 978-80-87284-57-5

⁴⁰ Čl. 115a odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo, dostupného na webových stránkách Spolkové vlády <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatischeSeiten/breg/basic-law-content-list.html>

⁴¹ Tamtéž odst. 4

⁴² SCHEPPELE, K., Legal and extralegal emergencies, in: The Oxford Handbook of Law and Politics. London: Oxford University Press, 2010, ISBN 0199585571, str. 173

2 MIMOŘÁDNÉ STAVY V ČESKÉ PRÁVNÍ HISTORII

2.1 Válečný stav

Přestože ne všechny ústavy od roku 1918 znaly válečný stav explicitně, vždy obsahovaly ustanovení týkající se války.

Prozatímní Ústava z roku 1918⁴³ v § 10 písm. d) svěřovala vypovězení války a sjednávání míru prezidentu republiky poté, co příslušné usnesení schválí Národní shromáždění alespoň dvoutřetinovou většinou za přítomnosti nejméně dvou třetin všech poslanců (§ 6).

Úprava samotného válečného stavu byla obsažena až v **Ústavní Listině z roku 1920**,⁴⁴ v jejím § 64, kde byl prezident oprávněn vyhlásit válku se souhlasem třípětinové většiny v obou komorách parlamentu (podle § 33). Na základě Ústavní Listiny 1920 byl vyhlášen jediný válečný stav v československé historii. Stalo se tak 16. 12. 1941 prohlášením prezidenta republiky odkazujícího se na ústavní dekret č. 2/1940 Úř. Věst. Čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné. Československá republika tím prohlásila, že je ve válečném stavu se všemi státy, které jsou ve válečném stavu mezi Velkou Británií, Svazem sovětských socialistických republik a Spojenými státy americkými. Zajímavostí tohoto prohlášení je, že Německu a Maďarsku byla válka vyhlášena zpětně k okamžiku, kdy se tyto státy dopustily „(...) násilných aktů proti bezpečnosti, samostatnosti a územní celistvosti republiky.“⁴⁵ Exilová administrativa si dala tu práci a posléze určila i přesné datum – 17.9 1938 pro Německo a 10. 10. 1938 pro Maďarsko.⁴⁶

⁴³ Zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. ze dne 13. listopadu 1918

⁴⁴ Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. ze dne 29. února 1920

⁴⁵ Citováno dle GRÓNSKÝ, J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek I. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, ISBN 80-246-1027-2, str. 436

⁴⁶ tamtéž

Jak poukazuje například Mlsna,⁴⁷ oproti nynější právní úpravě znala Ústavní Listina i postup pro ukončení války, § 64 zmocňoval prezidenta k předložení sjednaného míru Národnímu shromáždění k vyslovení souhlasu. Tento postup v podstatě zachovala i **Ústava 1948**,⁴⁸ válku vyhlášoval prezident po předchozím souhlasu Národního shromáždění a válečný stav prohlašoval na základě usnesení vlády⁴⁹

Ústava 1960⁵⁰ taktéž rozlišovala mezi válečným stavem a válkou. Válku mohl prezident republiky vypovědět pouze na základě souhlasu Národního shromáždění (nemohlo-li se sejít, mohlo rozhodnout jeho předsednictvo třípětinovou většinou všech svých členů). Válečný stav vyhlášoval prezident na návrh vlády.⁵¹ Změnou bylo stanovení alternativních podmínek pro vyhlášení války a to buď, je-li Československá socialistická republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení, čímž byla myšlena Varšavská smlouva, založená roku 1955.

Ústavní zákon o československé federaci⁵² dával v čl. 36, odst. 2 Federálnímu shromáždění pravomoc přijmout usnesení o vypovězení války v případě napadení nebo nutnosti plnit mezinárodní smluvní závazky. Podléhalo však kvalifikovanému zákazu majorizace, tedy bylo zapotřebí souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny lidu a zároveň souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny národů zvolených ve Slovenské socialistické republice a třípětinové většiny všech poslanců zvolených v České socialistické republice.⁵³ Podobně jako v Ústavě 1960 mohlo usnesení o vypovězení války (pokud se Federální Shromáždění nebylo schopno z mimořádných příčin sejít), přijmout jeho předsednictvo, ovšem zde platil zákaz majorizace stejně, jako by se hlasovalo ve Sněmovně národů. K samotnému

⁴⁷ MLSNA, P. in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol. Ústava České republiky, Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-7478-809-3, str. 429

⁴⁸ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948

⁴⁹ § 74 odst. 1 bod 12 tamtéž

⁵⁰ Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960

⁵¹ Čl. 62 odst. 1 bod 12 tamtéž

⁵² Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968

⁵³ Čl. 41 tamtéž

vyhlášení válečného stavu byl příslušný prezident republiky stejně jako k vypovězení války.

2.2 Další mimořádné stavy

Od roku 1918 bylo součástí československého právního řádu i mnoho jiných mimořádných stavů, které současná právní úprava již nezná. Prvním takovým případem může být původně rakouský zákon o mimořádných opatřeních,⁵⁴ který byl recepční normou⁵⁵ ponechán v platnosti i po vzniku samostatného Československa. Tento zákon stanovil, jaká práva a svobody chráněná základním státním zákonem mohou být omezena v případě vojenského i nevojenského ohrožení. Zároveň byl určen způsob jejich omezení a opatření, která mohou být použita. Jelikož se jednalo o normu platnou v předchozím Předlitavsku, byla platná jen na území českých zemí a bylo tak započato na tvorbě nového zákona, který by tento nedostatek odstranil. Bohužel události roku 1919 donutily vládu vypořádat se s nastalými problémy právě s využitím tohoto rakouského zákona.⁵⁶ Nový zákon byl přijat až roku 1920 jako zákon o mimořádných opatřeních⁵⁷, který krom jména svého předchůdce přejímal i jeho principy.⁵⁸ Mimořádná opatření se podle těchto dvou zákonů nařizovala:

- vláda formou nařízení se souhlasem hlavy státu
- pouze na nezbytně dlouhou dobu v případě vnějšího či vnitřního ohrožení
- pouze v nezbytně nutné míře
- v případě neschválení parlamentem opatření pozbývala platnosti
- na části nebo na celém území státu⁵⁹

⁵⁴ Zákon č. 66/1869 Z. Ř.

⁵⁵ Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918

⁵⁶ VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, *Správní právo*, roč. 36, č. 2, str. 96

⁵⁷ Zákon č. 300/1920 Sb. z. a n.

⁵⁸ VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, str. 97

⁵⁹ tamtéž str. 99

J. Vaníček dělí opatření na policejní a administrativní, do kterých spadá např. prodloužení zadržení osoby, prodloužení možné vazby až na 8 dní či zabavování osobní korespondence. Dále na opatření, jež mají podobu zákazů (zákaz shromažďování nebo zákaz nošení zbraní). Poslední skupinou jsou příkazy (povinnost zůstat na určeném místě aj.).⁶⁰

Zákon o mimořádných opatřeních byl roku 1936 doplněn zákonem o obraně státu,⁶¹ který v § 139 zmocňoval vládu mimo dobu branné pohotovosti zavést vybraná opatření, zákonem stanovená (např. pracovní povinnost, povinnost poskytnout věcné prostředky či povinnost udržovat v chodu podniky důležité pro chod státu). Přestože předpokládaná opatření byla na podzim 1938 přijata, aby mobilizovala veškeré dostupné zdroje k obraně státu, po Mnichovské dohodě byla například pracovní nařízení využita ke stavbám, které neměly s obranou státu nic společného, resp. byly výrazem servility vlády vůči Německu.⁶²

Ústava 1948⁶³ v § 38 počítala s přijetím speciálního zákona, který by umožňoval omezení vybraných práv v případě „(...) *dojde-li k událostem ohrožujícím zvýšenou měrou samostatnost, celistvost a jednotu státu, ústavu, republikánskou státní formu a lidově demokratické zřízení anebo veřejný klid a pořádek.*“ Prováděcím zákonem se stal až trestní řád,⁶⁴ který v § 326 odst. 4 obsahoval výčet práv, která mohou být (v případě vyhlášení stanného práva) předmětem omezení, jsou-li ohroženy hodnoty uvedené ve zmiňovaném § 38 Ústavy. Výčet omezitelných práv a svobod byl v podstatě přejat z prvorepublikového zákona o mimořádných opatřeních.⁶⁵ Je ovšem třeba mít na paměti, že garance ústavních práv byla v komunistickém

⁶⁰ Tamtéž str. 97

⁶¹ Zákon č. 131/1936 Sb. z a n. o obraně státu

⁶² GRÓNSKÝ, J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek I. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, str. 272, ISBN 80-246-1027-2, str. 272

⁶³ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948

⁶⁴ Zákon č. 64/1956 Sb.

⁶⁵ VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod v Čechách, na Moravě a ve Slezsku za mimořádných situací, *Správní právo*, roč. 36, č. 2, str. 101

Československu v podstatě iluzorní, k jejich porušování docházelo běžně a právem se chápala „(...) *vůle vládnoucí třídy povýšená na zákon*.“⁶⁶

Popřením posledních zbytků právní jistoty se stalo přijetí zákonného opatření⁶⁷ a posléze zákona⁶⁸ o některých opatřeních nutných k upevnění a ochraně veřejného pořádku, známého spíše pod přezdívkou „pendrekový zákon.“ Tento předpis se stal nástrojem hromadné perzekuce nastupující normalizace a fakticky znamenal vyhlášení výjimečného stavu.⁶⁹ Zaváděl nové skutkové podstaty přestupků a trestných činů a umožňoval, aby ten „(...) *kdo svou činností narušuje socialistický společenský řád a ztrácí tím důvěru potřebnou k zastávání dosavadní funkce nebo dosavadního pracovního místa (...)*“⁷⁰ mohl být bez ohledu na ostatní právní předpisy okamžitě propuštěn ze zaměstnání nebo vyloučen ze studia. Předsednictvo Federálního shromáždění posléze přijalo další zákonné opatření,⁷¹ které zmocňovalo ministra spravedlnosti, aby přemísťoval (spolehlivé) soudce k realizaci tohoto zákona,⁷² čímž byla popřena jedna ze základních podmínek práva na spravedlivý proces, tj. právo na zákonného soudce.

⁶⁶ GRÓNSKÝ, J., Ústava 9. května a další vývoj, str. 227, in: PAVLÍČEK a kolektiv, Ústavní právo a státověda II. díl, Ústavní právo České republiky, Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-90-5

⁶⁷ Zákonné opatření č. 99/1969 Sb. O některých opatřeních nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku

⁶⁸ Zákon č. 118/1969 Sb. O některých opatřeních nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku

⁶⁹ GRÓNSKÝ, J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek II. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2005, str. 269 ISBN 80-246-1027-2

⁷⁰ § 4 zákonného opatření č. 99/1969 Sb.

⁷¹ Zákonné opatření č. 107/1969 Sb.

⁷² GRÓNSKÝ, J., Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa, Svazek II, str. 271

2.3 Legislativní návrhy před přijetím ústavního zákona o bezpečnosti

Panuje většinová shoda, že Ústava⁷³ ČR, jak byla schválena v prosinci 1992, upravila problematiku zajišťování bezpečnosti a mimořádných stavů nedostatečně.⁷⁴ Ústava ve svém čl. 43 znala z mimořádných stavů jen válečný stav a Listina základních práv a svobod⁷⁵ (dále jen Listina) obsahovala jen několik klauzulí připouštějících omezení některých základních práv a svobod zákonem, pokud by to bylo nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejný pořádek. Nebylo tedy rozlišováno mezi omezení běžnými a mimořádnými stavy, jak to znají mezinárodní smlouvy o lidských právech.⁷⁶

Prvním pokusem o doplnění této ústavní mezery byl vládou předložený **návrh zásad ústavního zákona o obraně České republiky**.⁷⁷ Návrh počítal vedle explicitního ústavního zakotvení branné povinnosti také se zavedením nového mimořádného stavu „stavu ohrožení“. Navíc návrh obsahoval automatické prodloužení volebního období až o šest měsíců členům zastupitelstev územních samospráv, poslanců, senátorů, prezidenta republiky, pokud by v průběhu stavu ohrožení státu nebylo možné konat volby. Především úprava prodloužení mandátů a

⁷³ Ústavní zákon č. 1/1993 Ústava České republiky

⁷⁴ Viz např. KYSELA, J., Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2003, str. 89, 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, 2008, str. 338, ISBN: 978-80-87212-18-9, PAVLÍČEK, V., a kol: *Ústavní právo a státopěda*, II. díl. *Ústavní právo České republiky*. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011, str. 1031, ISBN: 978-80-7502-053-6

⁷⁵ usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

⁷⁶ Blíže KYSELA, J., Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy, Str. 89, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2003

⁷⁷ Sněmovní tisk č. 1313 v I. Volebním období PS, dostupný na webových stránkách Poslanecké sněmovny: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1313_00.htm

doplnění ústavy o další mimořádný stav se zdály být krokem vpřed.⁷⁸ Na druhou stranu způsob vyhlášení a ukončování stavu ohrožení státu bylo během projednávání předmětem kritiky, neboť návrh zcela opomíjel ingerenci parlamentu, pravomoc k vyhlášení a k odvolání stavu ohrožení státu měla pouze vláda, a nebyly zde tedy žádné pojistky proti zneužití. To byly hlavní důvody, proč byl návrh zamítnut, jelikož zkušenosti se zneužíváním práva z dob minulého režimu byly v čerstvé paměti.⁷⁹

Problém nedostatečné úpravy mimořádných stavů tak přetrvával dál, až zkušenosti získané při povodních v roce 1997 ovlivnily podobu schváleného ústavního zákona o bezpečnosti České republiky č. 110/1998 Sb.⁸⁰ Vládní návrh zmíněného zákona⁸¹ rozšířil chápání bezpečnosti státu o nevojenská nebezpečí. Toto lze hodnotit kladně, na druhou stranu šel vládní návrh až moc daleko, když umožňoval, aby nouzový stav mohl být vyhlášen „(...) v případě narušení chodu národního hospodářství, které by ohrožovalo život a zdraví občanů, majetkové hodnoty nebo vnitřní bezpečnost a pořádek.“⁸² Někteří poslanci poukazovali na to, že toto ustanovení by mohlo být v budoucnu vládou zneužito jako prostředek k potlačení stávků.⁸³ Ve schváleném znění je toto nebezpečí odstraněno jednak tím, že „(...) narušení chodu národního hospodářství (...)“ není důvodem pro vyhlášení

⁷⁸ 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, 2008, ISBN: 978-80-87212-18-9, str. 339

⁷⁹ VANÍČEK, J., Činnost ústavních orgánů za krizových situací, Správní právo č. 5/2001, str. 257

⁸⁰ JIRÁSKOVÁ, V., Mimořádné stavy v ústavách zemí střední a východní Evropy (srovnávací pohled) in: PAVLÍČEK, V. a kol., Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Praha: Vodnář, ISBN 80-85889-57-9 str. 323

⁸¹ Sněmovní tisk č. 282 ve II. volebním období PS, dostupný na webových stránkách Poslanecké sněmovny: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>

⁸² tamtéž čl. 3

⁸³ Viz stenoprotokol ze schůze Poslanecké sněmovny ze dne 4. listopadu 1997, dostupný na stránkách Poslanecké sněmovny: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/015schuz/s015076.htm#r7>

žádného mimořádného stavu a nouzový stav nesmí být vyhlášen z důvodu stávký vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.⁸⁴

Dalším sporným bodem návrhu byl čl. 5, který stanovil, že nouzový stav může zrušit vláda nebo Poslanecká sněmovna, ovšem pouze nadpoloviční většinou všech svých členů. Tento článek opět posiloval možnost zneužití, kdy se Sněmovně kladlo kvorum, kterého by nemuselo být snadné dosáhnout. Ve schváleném návrhu (čl. 6 odst. 3) stačí ke zrušení nouzového stavu nesouhlas většiny přítomných poslanců.

Návrh nově zaváděl Bezpečnostní radu státu, kterou měli tvořit určení členové vlády a která měla v dobách běžného stavu a stavu nouze plnit úlohu poradního orgánu vlády, kdežto za stavu ohrožení státu a válečného stavu měla rozhodovat o věcech spojených s bezpečností státu a k tomuto účelu měla být i vybavena řadou pravomocí. Ačkoliv to nebylo explicitně uvedeno, patrně by v oblasti zajišťování bezpečnosti nahradila vládu, což není šťastné (vláda je odpovědná Poslanecké sněmovně, otázka odpovědnosti Bezpečnostní rady je nejistá) a konečně není to ani nutné, neboť vláda sama je schopna jednat velmi operativně.⁸⁵ Ve schváleném návrhu je zachován pouze poradní charakter Bezpečnostní rady státu.

Schválený ústavní zákon o bezpečnosti je rámcem právní úpravy, který státu poskytuje nástroje k překonání situací, které jsou způsobilé ohrozit ústavní hodnoty.⁸⁶ V následující kapitole budou rozebrány jednotlivé mimořádné stavy, které jsou v tomto ústavním zákoně uvedeny a navíc bude věnován prostor i stavu nebezpečí.

⁸⁴ Čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

⁸⁵ 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, 2008, ISBN: 978-80-87212-18-9, str. 338

⁸⁶ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., Ústavní systém České republiky, Praha: Prospektrum, 2002, ISBN 80-7175-106-5, str. 91

3 MIMOŘÁDNÉ STAVY V SOUČASNÉM PRÁVNÍM ŘÁDU ČR

Jak již bylo naznačeno výše, Ústava z roku 1992 upravila problematiku bezpečnosti a mimořádných stavů nedostatečně a teprve vlivem vstupu České republiky do Severoatlantické aliance a zkušenosti z ničivých povodní roku 1997 přinutily zákonodárce přijmout úpravu, která by vycházela z širšího pojetí bezpečnosti a adekvátně upravila specifické nástroje potřebné pro vypořádání se s hrozbou ohrožující ústavně chráněné hodnoty.⁸⁷ Těmito zákony byly především zmíněný ústavní zákon o bezpečnosti, který výslovně ústavně zakotvil brannou povinnost a doplnil válečný stav o další mimořádné stavy: stav nouze a stav ohrožení státu.

Přestože ústavní zákon o bezpečnosti značně rozšířil ústavní pořádek (někdy je nazýván „ústavou pro krizové situace“)⁸⁸, nešel zákonodárce přímou novelizací Ústavy, ale zvolil cestu tohoto samostatného ústavního zákona. Podle důvodové zprávy to bylo tím, že „(...) jde o zcela specifickou záležitost podstatně rozsáhlou, a ústavní zákon, kterým by se Ústava přímo měnila a doplňovala, by narušil i její proporcionalitu. Potřebné změny by se dotkly více jak deseti článků.“⁸⁹

Následoval ústavní zákon č. 300/2000 Sb., který novelizoval ústavní zákon o bezpečnosti spolu s čl. 39 a čl. 43 Ústavy. Dále pak byla přijata řada prováděcích zákonů: zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), zákon č. 241/1999 zkráceně zákon o hospodářských opatřeních pro mimořádné stavy,

⁸⁷ GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., Ústavní systém České republiky, Praha: Prospektrum, 2002, ISBN 80-7175-106-5, str. 91

⁸⁸ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 359

⁸⁹ Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR, dostupná na webových stránkách Poslanecké sněmovny na adrese: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>

zákon č. 585/2004 Sb. o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon) a další.

Dohromady tvoří ucelený soubor úpravy mimořádných stavů, kdy především orgány moci výkonné a orgány samostatných územních celků na jedné straně dostávají do rukou nová práva a na druhé straně jim vznikají nové povinnosti, zatímco osoby soukromého práva jsou povinny strpět zásahy do svých práv a je možno jim i ukládat nové povinnosti, to vše se děje a účelem překonání krizové situace.⁹⁰ V následující části budou vymezeny jednotlivé pojmy související s touto problematikou.

3.1 Vymezení pojmů

Krizový stav

Jak bylo řečeno v první části práce, současná právní úprava pojem „mimořádný stav“ nezná a místo něj používá termín „krizový stav“. Krizovým stavem se rozumí stav nebezpečí, stav nouze, stav ohrožení státu a válečný stav.⁹¹

Jednotlivé stavy se od sebe odlišují hodnotou, kterou chrání, intenzitou ohrožení, použitými prostředky, územím, pro které jsou vyhlášeny, subjektem, který je vyhláší, dobou, po kterou trvají, způsobem ukončení, kontrolními mechanismy, rozsahem omezení práv a svobod a mírou nově uložených povinností.⁹² Můžeme je dělit do dvou podskupin: krizové stavy nevojenské a krizové stavy vojenské. Mezi nevojenské patří stav nebezpečí a nouzový stav.⁹³ Do skupiny vojenských stavů patří logicky válečný stav už jen s ohledem na důvody jeho vyhlášení v čl. 43 Ústavy. Na

⁹⁰ MAN, V., K problematice ústavní úpravy zajišťování bezpečnosti České republiky (v kontextu boje proti terorismu), In: BLAHOŽ, E., Lidská práva a právní politika boje proti terorismu, Vysoká škola aplikovaného práva, Praha, 2008, ISBN: 978-80-86775-20-3, str. 244

⁹¹ § 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

⁹² JIRÁSEK, J., Vyhlášení mimořádných stavů, str. 82, in: PAVLÍČEK, V., a kol. Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Vodnář, Praha, 2004, ISBN: 80-85889-57-9

⁹³ Jejich úprava je obsažena především v zákoně č. 240/2000 Sb., krizovém zákoně, který v § 1 odst. 1 explicitně říká, že tento zákon se neuplatní v případě vnějšího ohrožení České republiky

pomezí stojí stav ohrožení státu, neboť ten může být vyhlášen kvůli vojenskému i nevojenskému nebezpečí.

Specifické stavy

Krom výše uvedených krizových stavů, které odpovídají teoretickému pojetí mimořádných stavů, zná náš právní řád celou řadu dalších stavů, které v sobě sice často obsahují sousloví jako „nouzový stav,“ vztahují se však většinou k jednomu specifickému odvětví. Příkladem může být stav ropné nouze⁹⁴, nouzový stav v devizovém hospodářství⁹⁵, stav kybernetického nebezpečí⁹⁶ aj. Mohou být vyhlášeny před některým z krizových stavů nebo v jejich průběhu a doplnit je.

Krizová situace

Vyhlášení jednoho z krizových stavů je vždy odůvodněno existencí krizové situace. Krizová situace je za a) mimořádná událost, tedy: „(...) škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.“⁹⁷ Nebo za b) „(...) narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.“⁹⁸

⁹⁴ § 4 zákona č. 189/1999 Sb. o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy)

⁹⁵ § 32 zákona č. 219/1995 Sb. devizový zákon

⁹⁶ § 21 zákona č. 181/2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti)

⁹⁷ § 2 písm. b) zákona č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

⁹⁸ § 2 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

Orgány krizového řízení

Do této skupiny⁹⁹ patří vláda, ministerstva (především financí, dopravy, zdravotnictví a průmyslu a obchodu) a jiné ústřední správní úřady, Česká národní banka, orgány kraje a další orgány s působností na území kraje (hejtman, krajský úřad, hasičský záchranný sbor kraje, Policie České republiky), dále pak orgány obce s rozšířenou působností (starosta obce s rozšířenou působností, obecní úřad obce s rozšířenou působností), poté orgány obce (starosta obce a obecní úřad obce).

Tyto orgány vykonávají krizové řízení, tj. souhrn řídicích činností zaměřených na analýzu a vyhodnocení bezpečnostních rizik a plánování, organizování, realizaci a kontrolu činností prováděných v souvislosti s přípravou na krizové situace a jejich řešením nebo ochranou krizové infrastruktury.¹⁰⁰

Krizová opatření

Krizová opatření mají za úkol především řešit a překonat krizovou situaci a zamezit či alespoň zmírnit její škodlivé následky.¹⁰¹ Většina krizových opatření mají společné to, že představují zásah orgánů veřejné moci do práv a svobod jednotlivců, tedy jednak omezení některých práv a svobod a uložení jistých povinností.¹⁰² Krizový zákon definuje krizová opatření jako „(...) organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.“¹⁰³ Další zákony používají různé pojmy jako např. „regulační opatření.“¹⁰⁴

⁹⁹ § 4 a násl. zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona

¹⁰⁰ Zjednodušeně řečeno jde o prvek nebo soubor prvků, jehož narušení by mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu

¹⁰¹ VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, str. 443, in: *Právník* č. 5, roč. 2004

¹⁰² tamtéž

¹⁰³ § 2 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona

¹⁰⁴ § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

Vzhledem k tomu, že právním titulem pro činění krizových opatření je vyhlášení jednoho z krizových stavů,¹⁰⁵ je naprosto kruciólní, aby byl příslušný krizový stav vyhlášen. Přestože význam právní úpravy v čase klesá,¹⁰⁶ současná právní úprava není vystavěna na objektivní teorii, ale na teorii subjektivní. Podle subjektivní teorie je určující rozhodnutí orgánu, kterému je svěřena pravomoc vyhlásit příslušný krizový stav, nikoliv objektivní skutečnost. Dokud tedy není příslušný krizový stav vyhlášen, není možné přijímat krizová opatření. Teprve vyhlášení jednoho z výše uvedených stavů je právním titulem k přijímání mimořádných opatření.¹⁰⁷

3.2 Stav nebezpečí

Stav nebezpečí je co do závažnosti přechodem mezi normálním stavem a nouzovým stavem.¹⁰⁸ Nahradil „stav ohrožení“ vyhlášený podle zákona č. 425/1990 Sb. o okresních úřadech. Jakožto nejmírnější forma mimořádného stavu není upraven na ústavní úrovni a podmínky jeho vyhlášení stanoví krizový zákon.

3.2.1 Vyhlásování

Stav nebezpečí vyhlásí hejtman kraje (v případě hlavního města Prahy primátor) a to:

„Jsou-li v případě živelní pohromy, ekologické nebo jiné havárie, nehody nebo jiného nebezpečí ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, a není možné odvrátit ohrožení

¹⁰⁵ VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, str. 443, in: *Právník* č. 5 roč. 2004

¹⁰⁶ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 361

¹⁰⁷ tamtéž str. 868

¹⁰⁸ FILIP, J., Ústavní právo, 1. Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR, 4. vydání, MU, Brno 2003, ISBN 80-210-3254-5, str. 529

*běžnou činností správních úřadů, složek integrovaného záchranného systému nebo subjektů kritické infrastruktury*¹⁰⁹

Součástí vyhlášení musí být výčet krizových opatření a jejich obsah, musí být uvedeny důvody vyhlášení.¹¹⁰ Vyhlášení je možné jen po nezbytně nutnou dobu pro část nebo celé území kraje.¹¹¹ Maximální doba trvání stavu nebezpečí je 30 dnů a může být prodloužena pouze se souhlasem vlády.¹¹² Vláda také může jeho vyhlášení zrušit, pokud nejsou splněny zákonné důvody, popřípadě ho může předčasně ukončit (stejně jako hejtman resp. primátor).¹¹³ Stav nebezpečí nemůže být vyhlášen z důvodu legitimní stávký.¹¹⁴

Vyhlášení musí být publikováno ve Věstníku právních předpisů kraje a současně uveřejněno na úřední desce kraje a na úředních deskách obecních úřadů, pro něž je stav nebezpečí vyhlášen.¹¹⁵ Zároveň kraj uveřejní vyhlášení stavu nebezpečí způsobem v místě obvyklým.¹¹⁶ Navíc provozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání je povinen (při všech krizových stavech) neprodleně a bez nároku na úhradu nákladů uveřejnit informace o vyhlášení krizového stavu stejně jako o přijatých mimořádných opatřeních.¹¹⁷

Jisté nejasnosti působí otázka, jakou právní formu by vyhlášení stavu nebezpečí mělo mít. J. Vaníček má za to, že rozhodnutí hejtmana o vyhlášení, prodloužení nebo zrušení stavu nebezpečí představují zmocnění k výkonu přenesené působnosti, tedy by podle § 7 zákona o krajích¹¹⁸ mělo mít formu nařízení kraje, to ale vydává rada kraje a nikoliv hejtman. Vaníček navrhuje následující řešení: o vyhlášení, prodloužení nebo zrušení stavu nebezpečí a o uložení nebo změně krizových opatření

¹⁰⁹ § 3 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹¹⁰ § 3 odst. 2 tamtéž

¹¹¹ tamtéž

¹¹² § 3 odst. 4 tamtéž

¹¹³ § 3 odst. 8 tamtéž

¹¹⁴ § 3 odst. 7 tamtéž

¹¹⁵ § 3 odst. 9 tamtéž

¹¹⁶ § 3 odst. 6 tamtéž

¹¹⁷ § 30 tamtéž

¹¹⁸ Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích

rozhodne hejtman po projednání v bezpečnostní radě kraje. Následně svolá radu kraje ale nikoliv proto, aby rozhodla o vyhlášení stavu nebezpečí, nýbrž pouze proto, aby zajistila publikaci rozhodnutí. Rada kraje k tomu účelu vydá nařízení kraje, kterým se vyhláší rozhodnutí hejtmána. Podkladem pro tuto argumentaci je § 57 odst. 1 zákona o krajích, který svěřuje radě rozhodování v přenesené působnosti jen, stanoví-li tak zákon, což § 3 odst. 3 vylučuje, když svěřuje rozhodování o stavu nebezpečí výlučně do rukou hejtmána¹¹⁹.

Vyhlášením stavu nebezpečí je aktivována řada ustanovení především v samotném krizovém zákoně, ale třeba i v zákoně o hospodářských opatřeních pro mimořádné stavy.

3.2.2 Postavení vybraných orgánů krizového řízení

Postavení **hejtmána kraje** je upraveno především v § 14 krizového zákona, dle kterého hejtman zřizuje a řídí bezpečnostní radu kraje a krajský krizový štáb. Po projednání v bezpečnostní radě schvaluje krizový plán kraje. Za stavu nebezpečí především koordinuje záchranné a likvidační práce, organizuje a koordinuje evakuaci, nouzové ubytování, zásobování pitnou vodou a potravinami. Zajišťuje ochranu majetku a podílí se na zajištění veřejného pořádku v místech, kde byla provedena evakuace.

K plnění těchto a dalších úkolů je vybaven mimořádnými pravomocemi. Hejtman kraje je oprávněn (samozřejmě v pouze nezbytném rozsahu) rozhodnout o uložení povinnosti pracovní výpomoci či povinnosti poskytnutí věcného prostředku.¹²⁰ Dále je oprávněn nařídit bezodkladné provádění staveb, terénních úprav k odvrácení nebo zmírnění ohrožení.¹²¹ Zásadní pravomocí hejtmána je také nařízení vykonávání péče

¹¹⁹ VANÍČEK, J., Krizové řízení po novele a vybrané právní problémy související s aplikací krizového zákona v roce 2002, *Správní právo* 2003, č. 1, str. 39

¹²⁰ § 14 odst. 4 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona

¹²¹ § 14 odst. 4 písm. b) tamtéž

o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou vykonávat rodiče nebo zákonný zástupce a může také nařídit přednostní zásobování těchto ústavů.¹²²

Po dobu stavu nebezpečí může hejtman v oblasti, kde tento stav platí nařídit regulační opatření, tedy např. určit maximální množství zboží, které lze prodat jednomu spotřebiteli.¹²³

Starosta obce s rozšířenou působností zřizuje a řídí krizový štáb obce s rozšířenou působností. Za stavu nebezpečí plní úkoly stanovené hejtmanem a orgány krizového řízení při přípravě na krizové situace a při jejich řešení.¹²⁴ Obecní úřad obce s rozšířenou působností vede evidenci údajů o přechodných změnách pobytu a předává je hasičskému záchrannému sboru kraje.¹²⁵ Starosta obce především plní úkoly stanovené orgány krizového řízení, nařizuje a organizuje evakuaci, zabezpečuje varování osob na území obce.¹²⁶ Obecní úřad vede evidenci údajů o přechodných změnách pobytu osob a poskytuje je obecnímu orgánu obce s rozšířenou působností.¹²⁷

Přestože stav nebezpečí je omezen na vymezené popřípadě celé území kraje (více krajů), vláda a jednotlivá ministerstva mají rovněž své pravomoci, které mohou využity za všech krizových stavů. **Vláda** rozhoduje o bezplatném použití státních hmotných rezerv.¹²⁸ **Ministerstvo dopravy** může jednotlivým provozovatelům dopravy, letišť, vnitrozemské vodní dopravy a dalším vybraným subjektům uložit povinnosti k zabezpečení dopravních potřeb.¹²⁹ **Ministerstvo zdravotnictví** zajišťuje nákup a distribuci léčivých přípravků, koordinuje činnost poskytovatelů zdravotní záchranné služby a rozhoduje o rozsahu poskytování akutní lůžkové péče.¹³⁰ **Ministerstvo průmyslu a obchodu** je zodpovědné za zachování celistvosti

¹²² § 21 odst. 2 písm. a) bod 3 zákona č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

¹²³ § 21 odst. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

¹²⁴ § 18 odst. 3 písm. c) zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹²⁵ § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹²⁶ § 21 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹²⁷ § 21a odst. 1 písm. c) tamtéž

¹²⁸ § 4 písm. c) zákona č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

¹²⁹ § 12 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹³⁰ § 11 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

energetických soustav, ukládá úkoly k zajištění fungování kritické infrastruktury v energetice.¹³¹

Pokud již danou situaci nelze zvládnout a nebezpečí dosáhlo značného rozsahu, je potřeba, aby vláda vyhlásila nouzový stav.¹³²

3.3 Nouzový stav

Nouzový stav je co do závažnosti nejmírnějším v ústavním pořádku předvídaných mimořádných (krizových stavů). Důvody pro jeho vyhlášení jsou dány „v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.“¹³³

Jak vidno, tato definice je otevřená, neboť obsahuje spojení „jiné nebezpečí.“ Konkrétní důvod vyhlášení se tak nemusí shodovat s jednou z předvídaných událostí, ovšem musí s nimi být srovnatelný ve vztahu k způsobilosti ohrozit chráněnou hodnotu.¹³⁴ Jiným nebezpečím tak například může být kybernetický útok, kvůli kterému byl vyhlášen „stav kybernetického nebezpečí“ podle zákona o kybernetické ochraně. Pokud se nedaří s kybernetickým útokem vypořádat podle tohoto zákona, je předseda Národního bezpečnostního úřadu povinen navrhnout vládě vyhlášení nouzového stavu.¹³⁵

Důvodem pro vyhlášení nouzového stavu však nemůže být stávka vedená na ochranu práv a chráněných sociálních zájmů¹³⁶.

¹³¹ § 12a krizového zákona

¹³² Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹³³ Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹³⁴ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3 str. 1150

¹³⁵ § 21 odst. 6 zákona č. 181/2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti

¹³⁶ Čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

3.3.1 Vyhlášení

Nouzový stav přísluší vyhlásit vládě z vlastního podnětu nebo na návrh, např. hejtmána, v jehož kraji je vyhlášen stav nebezpečí. Nouzový stav je právě se stavem nebezpečí jediný v systému mimořádných stavů, jehož vyhlášení je poměrně jednoduché a existuje velká pravděpodobnost, že na krizovou situaci bude reagováno co nejrychleji a adekvátně. Nouzový stav totiž v případě nebezpečí z prodlení může vyhlásit i předseda vlády.¹³⁷ Jeho rozhodnutí vláda do 24 hodin schválí nebo zruší, ovšem v případě, že by se vláda nebyla schopna sejít, šlo by nejspíše o lhůtu pořádkovou.¹³⁸ Poslanecká sněmovna musí být vládou o vyhlášení informována co nejrychleji, protože je oprávněna rozhodnutí zrušit. Nouzový stav je možno vyhlásit na dobu nejdéle 30 dnů pro celé území republiky eventuálně i pro jeho část.¹³⁹

Prodloužení nouzového stavu je možné pouze se souhlasem Poslanecké sněmovny. Ta přijme rozhodnutí ve zkráceném jednání¹⁴⁰. Toto jednání je specifické tím, že pokud se aktuálně koná schůze, je tento bod zařazen na její pořad přednostně, pokud se schůze nekoná, předseda Poslanecké sněmovny ji svolá neprodleně. Projednávání ve výborech odpadá a doba vystoupení se pro poslance omezují na dvakrát pět minut.

Nouzový stav končí uplynutím doby, případně zrušením vládou či Poslaneckou sněmovnou. Zákon výslovně požaduje, aby vyhlášení nouzového stavu bylo vždy uvedeno na „určitou dobu“. Praxe tuto náležitost však ne vždy dodržela. Zatímco například stav nouze vyhlášený v roce 2002 byl časově ohraničen „*od 07.00 hodin dne 13. srpna 2002 do 24 hodin dne 22. srpna 2002*“, ¹⁴¹ stav nouze z roku 2013

¹³⁷ čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹³⁸ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3 str. 1149

¹³⁹ čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁴⁰ § 109 písm. m) zákona č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen jednací řád Poslanecké sněmovny)

¹⁴¹ Rozhodnutí předsedy vlády č. 374/2002 Sb. ze dne 13. srpna 2002

obsahoval pouze „na dobu od 21.00 hodin dne 2. června 2013 do odvolání“,¹⁴² což již požadavek na určitost nesplňuje.

Pokud je podle čl. 35 Ústavy Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přísluší rozhodnutí o zrušení nebo prodloužení Senátu.¹⁴³ Ten podobně jako Poslanecká sněmovna rozhoduje ve zkráceném jednání.¹⁴⁴ Rozhodnutí o nouzovém stavu se vyhlašují stejně jako zákon a zveřejňují se v hromadných sdělovacích prostředcích. Účinnosti nabývají dnem, který se v nich stanoví.¹⁴⁵

Ústavní zákon o bezpečnosti zároveň ukládá, aby byla přesně vymezena práva, která se omezují a povinnosti, které se ukládají.¹⁴⁶ Prováděcím zákonem je již zmiňovaný krizový zákon. Přestože se nám požadavek na přesný výčet omezených práv a uložených povinností může zdát logický (především s ohledem na právní jistotu), u závažnějších mimořádných stavů jako je stav ohrožení státu a válečný stav požadavek na explicitní uvedení omezených práv a uložených povinností není.

3.3.2 Postavení vybraných orgánů krizového řízení

Vláda může v první řadě nařídit opatření, jaká přísluší i hejtmanovi v případě stavu nebezpečí.¹⁴⁷ Tedy například nařídit evakuaci, zákaz vstupu, pohybu a pobytu na určených místech, nařídit povinné hlášení přechodné změny pobytu osob či nařídit vykonávání péče o děti a mládež, pokud tuto péči nemohou vykonávat rodiče nebo jiný zákonný zástupce. Do stejné skupiny pravomocí patří nařízení pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo poskytnutí věcného prostředku, nařízení provádění stavebních prací a terénních úprav.¹⁴⁸

¹⁴² Rozhodnutí vlády č. 140/2013 Sb. ze dne 2. června 2013

¹⁴³ čl. 11 písm. a) ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁴⁴ § 132 zákona č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu (dále jen jednací řád Senátu)

¹⁴⁵ čl. 12 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁴⁶ čl. 6 zákona č. 110/1998 Sb. ústavního zákona o bezpečnosti ČR

¹⁴⁷ Srov. § 6 a § 14 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹⁴⁸ § 6 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona

Vláda může (stejně jako za stavu ohrožení státu a válečného stavu) upravit sazbu daně z přidané hodnoty až o 5%.¹⁴⁹ Vláda je dále oprávněna přijmout opatření k ochraně státních hranic, nařídít přemístění osob ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody, nařídít nasazení vojáků v činné službě k provádění krizových opatření aj.¹⁵⁰

Hejtman kraje má za úkol zajistit provedení krizových opatření v rámci kraje. Sám může nařídít opatření jako za stavu nebezpečí, pokud již tato opatření nepřijala vláda.¹⁵¹ Postavení a úkoly dalších orgánů samospráv jsou v podstatě obdobná jako při vyhlášení stavu nebezpečí.

3.3.3 Zkrácená jednání o návrzích zákonů

Na rozdíl od stavu ohrožení státu a válečného stavu, ústavní zákon o bezpečnosti nedává vládě za nouzového stavu automaticky možnost požadovat zkrácené jednání o jí předloženém návrhu zákona. Jednací řád Poslanecké sněmovny však umožňuje vládě požadovat, aby byl určitý zákon projednán ve stavu legislativní nouze. Může se tak stát za „(...) mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody.“¹⁵²

Stav legislativní nouze je vyhlášen předsedou Poslanecké sněmovny vždy na určitou dobu. Legislativní proces je modifikován tím, že odpadá první čtení a předseda přikáže návrh zákona přímo konkrétnímu výboru a zároveň mu udělí nepřekročitelnou lhůtu k přijetí usnesení.¹⁵³ Předseda sněmovny zařadí návrh zákona do pořadu schůze Sněmovny i v případě, že výbor požadované usnesení nepřijme.¹⁵⁴ Sněmovna během schvalování pořadu schůze rozhodne, jestli stav legislativní nouze

¹⁴⁹ § 110 zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty

¹⁵⁰ § 6 odst. 2 zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona

¹⁵¹ § 14 odst. 6 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹⁵² § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny

¹⁵³ § 99 odst. 3 tamtéž

¹⁵⁴ § 99 odst. 8 tamtéž

trvá či ne. Pokud pro něj neshledá důvody, může ho zrušit, popřípadě se usnést, že daný návrh zákona ve zkráceném řízení projednáván nebude.¹⁵⁵ Nepřijme-li žádné usnesení, je vypuštěno první čtení a návrh postupuje rovnou do čtení druhého a nemusí se konat ani obecná rozprava. Řečnická doba se může zkrátit až na pět minut a třetí čtení může následovat hned po druhém čtení.¹⁵⁶

Ústavní soud velmi omezil možnost využití tohoto institutu, když definoval mimořádnou okolnost podle § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Za mimořádnou okolnost „(...) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. Právě ona mimořádná okolnost odůvodňuje nezbytnost bezprostřední reakce ze strany zákonodárce a s tím související omezení ústavních principů, jež se vztahují k parlamentní proceduře. Musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi. Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.“¹⁵⁷ Je tedy znemožněno, aby vláda zneužívala institutu legislativní nouze za běžných podmínek pouze z důvodu rychlejší legislativní procedury.¹⁵⁸

3.4 Stav ohrožení státu

Tento stav v podstatě vyplňuje mezeru, která zde byla před přijetím ústavního zákona o bezpečnosti ČR, jak vyplývá z důvodové zprávy, že „(...) může nastat situace, která bezprostředně ohrozí svrchovanost, územní celistvost státu nebo jeho demokratické základy a přitom nepůjde o vnější napadení ani o povinnost plnit mezinárodní smluvní závazky. Pro tyto situace se navrhuje, aby Parlament

¹⁵⁵ § 99 odst. 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny

¹⁵⁶ § 99 odst. 7 tamtéž

¹⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10

¹⁵⁸ Blíže PAVLÍČEK, V., a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011, ISBN: 978-80-7502-053-6, str. 789

*vyhlašoval stav ohrožení státu za shodných podmínek, za kterých může vyhlašovat válečný stav.*¹⁵⁹

3.4.1 Vyhlášení

Podle čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti může být stav ohrožení státu vyhlášen na návrh vlády „*je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo jeho územní celistvost anebo jeho demokratické základy.*“ Oproti nouzovému stavu není uveden ani demonstrativní výčet hrozeb, ale pouze předmět ochrany. Zdroje rizik mohou být jak vojenské tak nevojenské povahy, a v tomto smyslu je stav ohrožení státu vyjádřením komplexního pojetí bezpečnosti.¹⁶⁰ Vyhlášení není potřeba věcně odůvodnit a nemusí obsahovat ani časové ohraničení. Je možné ho vyhlásit jak pro celé, tak pro část území ČR.¹⁶¹ Chybí explicitní uznání možnosti omezení základních lidských práv. Někteří autoři chápou za ústavní zmocnění čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti obsahující občanskou povinnost podílet se na zajišťování bezpečnosti, což lze chápat jako povinnost strpět zásah do základních práv.¹⁶² Taková interpretace je jistě možná, je ale otázkou proč nejmírnější z ústavně upravených mimořádných stavů – nouzový stav výslovné zmocnění pro omezení základních práv obsahuje.¹⁶³

Zneužití relativně obecně znějících důvodů pro jeho vyhlášení je zabráněno vcelku vysokými procesními nároky. Pouze vláda může podat návrh na vyhlášení, a aby byl úspěšný, musí se pro něj vyslovit obě komory Parlamentu většinou všech

¹⁵⁹ Sněmovní tisk 282, II. Volební období PS, dostupný na stránkách Poslanecké sněmovny zde: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>

¹⁶⁰ Blíže PAVLÍČEK, V., a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011, ISBN: 978-80-7502-053-6, str. 789

¹⁶¹ čl. 2 odst. 2 zákona č. 110/1998 Sb., ústavního zákona o bezpečnosti ČR

¹⁶² VANÍČEK, J., Činnost ústavních orgánů za krizových situací, *Správní právo* č. 5/2001, str. 264

¹⁶³ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 877

svých členů.¹⁶⁴ Obě komory projednávají návrh ve zkráceném jednání.¹⁶⁵ V době rozpuštění Poslanecké sněmovny podle čl. 35 Ústavy rozhoduje o vyhlášení samotný Senát.¹⁶⁶ Stejně jako všechny stavy uvedené v ústavním zákoně o bezpečnosti, se i vyhlášení stavu ohrožení státu zveřejňuje v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhláší se stejně jako zákon. Účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví.¹⁶⁷

Ústavní zákon o bezpečnosti mlčí, jakým způsobem je možno stav ohrožení státu ukončit (pokud vyhlášení neobsahuje časové omezení). Pravděpodobně bude oprávněným subjektem ten, který ho vyhlásil, tedy Parlament. Nesdílím názor, že pro ukončení stavu ohrožení státu je třeba prostá většina v každé jeho komoře, jak uvádějí některé komentáře.¹⁶⁸ S ohledem na to, že pro vyhlášení stavu ohrožení státu je potřeba absolutní většiny v obou komorách Parlamentu, vysloví-li se jedna z komor stejnou většinou pro jeho ukončení, není podmínka pro jeho trvání splněna a stav ohrožení státu je tímto ukončen. Ve prospěch této argumentace svědčí i jeden ze základních principů vztahující se k teorii mimořádných stavů, totiž princip parlamentarizace. Podle tohoto principu má mít kontrolu nad trváním mimořádných stavů právě Parlament, kterému nesmějí být kladeny překážky pro uplatnění práva veta, jako základní pojistky proti zneužití mimořádných stavů. O principu parlamentarizace bude podrobněji rozvedeno spolu s ostatními principy v další kapitole.

¹⁶⁴ čl. 7 odst. 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁶⁵ Zkrácené jednání v Poslanecké Sněmovně se řídí § 109m jednacího řádu Poslanecké Sněmovny, zkrácené jednání v Senátu se řídí § 132 jednacího řádu Senátu

¹⁶⁶ Čl. 11 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁶⁷ Čl. 12 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁶⁸ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1157

3.4.2 Postavení vybraných orgánů krizového řízení

Za stavu ohrožení státu se uplatní krizový zákon především, pokud jde o nevojenská nebezpečí.¹⁶⁹ Pokud by byl stav ohrožení státu vyhlášen z důvodu vnějšího nebezpečí, převezme hlavní úlohu zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany ČR, jak vyplývá z jeho § 1 podle kterého: „*tento zákon stanovuje povinnosti státních orgánů, územních samosprávných celků a právnických a fyzických osob k zajišťování obrany České republiky (dále jen "obrana státu") před vnějším napadením a odpovědnost za porušení těchto povinností.*“ Aplikace krizového zákona však není zcela vyloučena ani v těchto situacích. Orgány krizového řízení mohou i v případě vnějšího napadení (a válečného stavu) přijímat opatření podle krizového zákona, není-li to v rozporu se zákonem o zajišťování obrany ČR.¹⁷⁰

Podle krizového zákona má vláda stejné pravomoci jako za nouzového stavu, navíc je však oprávněna kontrolovat vstup osob na území státu a omezit vstup cizincům. Dále může vláda uplatnit restriktce v oblasti držení a nošení zbraní, má zvýšené kontrolní pravomoci vztahující se k zabezpečení skladovaných střelných zbraní, munice, výbušnin, jaderných materiálů a zdrojů ionizujícího záření, nebezpečných chemických látek a geneticky modifikovaných organismů.¹⁷¹

Podle zákona o zajišťování obrany ČR vláda činí závěry z vojensky politického hodnocení mezinárodních vztahů a rozhoduje o realizaci potřebných opatření k odvrácení ozbrojeného konfliktu a ke zvýšené připravenosti k obraně státu, rozhoduje o prioritách plněných úkolů, které souvisejí se zajišťováním obrany státu. K těmto účelům využívá Ústřední krizový štáb.¹⁷²

Vláda může nařízením omezit, zakázat či přikázat vývoz nebo dovoz určitého druhu zboží.¹⁷³ Na návrh guvernéra ČNB omezit nebo zakázat nakládání s peněžními prostředky na účtech osob oprávněných poskytovat platební služby.¹⁷⁴ Pravomoci

¹⁶⁹ Viz § 1 odst. 1 zákona č. 240/2000Sb., krizového zákona

¹⁷⁰ § 9a odst. 2 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR

¹⁷¹ § 7 zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona

¹⁷² § 5 odst. 2 zákona č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany ČR

¹⁷³ § 23 odst. 1 písm. a) zákona č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

¹⁷⁴ § 23 odst. 1 zákona č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

vlády jsou ale mnohem širší a jsou obsaženy v celé řadě dalších předpisů. Vláda například může po dobu trvání stavu ohrožení státu nebo válečného stavu změnit sazbu daně až o 5% a zároveň může od daně z příjmu osvobodit příslušníky ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a příjmy zaměstnanců havarijních složek za činnost v těchto službách.¹⁷⁵

Česká národní banka (dále jen ČNB) stanoví a uskutečňuje opatření k zajišťování obrany státu včetně plánování prostředků na ně.¹⁷⁶ Guvernér ČNB může navíc stanovit kurz Koruny vůči cizím měnám, omezit nebo zakázat bezhotovostní převod mezi poskytovateli finančních služeb, omezit nebo zakázat výkon povolení udělených ČNB, omezit nebo zakázat vývoz české koruny. Tato rozhodnutí musí být vyhlášena formou sdělení ve Sbírce zákonů.¹⁷⁷

Ministerstvo financí za stavu ohrožení státu vypracovává a urychleně předloží návrh mimořádného státního závěrečného účtu a státního rozpočtu na zbytek roku.¹⁷⁸

Krajské úřady vyhodnocují objekty, které mohou být za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu napadeny a skrze ministerstva navrhují vládě způsob, jakým by mohly být chráněny. Plní úkoly podle rozhodnutí ministerstva, řídí evakuaci obyvatel a zabezpečují jejich nezbytné životní potřeby.¹⁷⁹

3.4.3 Některé další důsledky spojené s vyhlášením stavu ohrožení státu nebo válečného stavu

Po dobu vyhlášení těchto dvou nejzávažnějších mimořádných stavů, je možné využít instituty, které by za běžných okolností nebyly možné. Jedná se především o zkrácení legislativního procesu, prodloužení volebního období a urychleného vyvlastnění.

¹⁷⁵ § 39p zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů

¹⁷⁶ § 6 odst. 3 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona

¹⁷⁷ § 23 odst. 3 zákona č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy

¹⁷⁸ § 31 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech

¹⁷⁹ § 7 písm. d) zákona č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany ČR

3.4.3.1 Zkrácená jednání o návrzích zákonů

Ústavní zákon o bezpečnosti ve svém čl. 8 upravuje zvláštní proceduru „zkrácené jednání o návrzích zákonů.“ Po dobu trvání stavu ohrožení státu nebo válečného stavu může vláda požadovat, aby Parlament projednal vládní návrh zákona ve zkráceném jednání. Odlišností oproti stavu legislativní nouze popsánému v předešlé části je nemožnost komor Parlamentu posoudit důvody této žádosti a automatická aplikace zkráceného jednání. Vláda může návrh na zkrácené jednání spojit s jakýmkoliv zákonem, který ani nemusí souviset s vyhlášeným krizovým stavem,¹⁸⁰ nesmí se však jednat o zákon ústavní.¹⁸¹ O takto předloženém návrhu zákona se Poslanecká sněmovna usnese do 72 hodin od jeho podání. Na tyto případy pamatuje jednací řád Poslanecké sněmovny,¹⁸² podle kterého předseda sněmovny přikáže neprodleně jednomu z výborů a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu, do které je výbor povinen předložit své stanovisko. Za účelem projednání návrhu zákona je předsedou neprodleně svolána schůze Poslanecké sněmovny (v případě, že se schůze již koná, bude návrh zákona předložen předsedou přednostně na její pořad). Nepoužijí se běžná ustanovení o lhůtách ani o prvním čtení. Je možné, aby třetí čtení následovalo bezprostředně po druhém čtení. V případě, že je takto předložený návrh zákona přijat, má Senát dle čl. 8 odst. 2 ústavního zákona na usnesení 24 hodin od jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Zde přicházejí v úvahu tři možnosti. Za prvé, Senát zákon ve stanovené lhůtě schválí. Za druhé se k zákonu vůbec nevyjádří a zákon je uplynutím lhůty přijat. Za třetí Senát zákon zamítne, případně vrátí zpět s pozměňovacími návrhy. V takovém případě může být Senát Poslaneckou sněmovnou přehlasován jako za standardního legislativního procesu, tj. prostou většinou přítomných poslanců. Takto přijatý zákon nemá prezident možnost vetovat.¹⁸³

¹⁸⁰ PAVLÍČEK, V., a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011, ISBN: 978-80-7502-053-6, str. 785

¹⁸¹ Čl. 8 odst. 4 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁸² § 100a jednacího řádu Poslanecké sněmovny

¹⁸³ § 8 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

Několik aspektů tohoto institutu by si zasloužilo větší rozbor. První nejasnost může vyvstat, jak chápat lhůtu 72 hodin, která má Sněmovna k usnesení. Pokud bychom trvali na tom, že s marným uplynutím této lhůty dochází ke schválení návrhu zákona Sněmovnou, docházeli bychom k absurdnímu závěru popírajícímu veškeré principy a historickou tradici legislativního postupu. Žádný zákon nemůže být přijat bez vůle Poslanecké sněmovny, a proto se musí jednat o lhůtu pořádkovou.¹⁸⁴

Lhůta 24 hodin, jež má k dispozici Senát, je zase bezpochyby lhůtou limitní, jejímž marným uplynutím je zákon přijat. Tento postup se ovšem neuplatní u tzv. organických zákonů podle čl. 40 Ústavy (např. volební zákony), ty sice mohou být teoreticky schvalovány v tomto zkráceném jednání, ale zde je třeba výslovného souhlasu Senátu, takže z 24 hodin se stává toliko lhůta pořádková.¹⁸⁵

3.4.3.2 Prodloužení volebního období

Pokud za nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podmínky za území ČR neumožní konat volby ve lhůtách, které jsou stanoveny pro pravidelná volební období, lze zákonem lhůty prodloužit, nejdéle však o šest měsíců.¹⁸⁶ I když lze tento institut využít i za nouzového stavu, pro přehlednost jsem ho zařadil do této kapitoly.

Možností prodloužení volebních období se doplňuje čl. 21, odst. 2 Listiny, podle kterého se volby musí konat ve lhůtách nepřekračujících pravidelné volební období stanovené zákonem. Nutno dodat, že text čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti je formulován nevhodně, protože použitý termín „volební období“ se striktně vzato týká jen členů komor Parlamentu¹⁸⁷ a prezidenta republiky,¹⁸⁸ členové

¹⁸⁴ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1160

¹⁸⁵ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 880

¹⁸⁶ Čl. 10 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

¹⁸⁷ Viz čl. 17 Ústavy

zastupitelstev mají „funkční období.“¹⁸⁹ Některé komentáře tak chápou čl. 10 tak, že se vztahuje právě pouze na poslance, senátory a prezidenta republiky.¹⁹⁰ Osobně se přikláním k závěru, že přestože terminologická nejednotnost je nešťastná, nelze formalistickým gramatickým výkladem dojít k tomu, že čl. 10 nepokrývá orgány územních samospráv ani další volené funkce. Účelem normy je prodloužení volebního období osobám, které vykonávají veřejné volené funkce v situaci, kdy nové volby nelze konat z důvodů předvídaných v ústavním zákoně.¹⁹¹ Můžeme tak dovodit i z důvodové zprávy:

„Po dobu stavu ohrožení státu nebo válečného stavu nebude možno konat volby poslanců a senátorů Parlamentu, prezidenta republiky a členů zastupitelstev územních samosprávných celků, které se podle čl. 21 odstavce 2 Listiny základních práv a svobod musí konat ve lhůtách, které nepřesahují pravidelná volební období. Navrhuje se, aby odložení voleb trvalo ještě šest měsíců od zrušení stavu ohrožení státu a válečného stavu.“¹⁹²

Prodloužení se provádí běžným zákonem a pravděpodobně by byl projednáván v rámci zrychleného jednání podle čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti, vzhledem ale k tomu, že takovýto zákon by byl nepochybně zákonem volebním,¹⁹³ bylo by za potřebí výslovného souhlasu obou komor, a tedy lhůta 24 hodin, ve kterých se Senát musí usnést, by byla jen lhůtou pořádkovou (viz výklad výše).

Konečně další otázkou, kterou čl. 10 nechává otevřenou, je jestli lze prodloužení o šest měsíců provést pouze jednou, nebo zda je možné tak činit opakovaně. Pokud

¹⁸⁸ Čl. 55 Ústavy

¹⁸⁹ § 54 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích, § 75 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích

¹⁹⁰ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 883

¹⁹¹ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1164

¹⁹² Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR, dostupná na webových stránkách Poslanecké sněmovny na adrese: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>

¹⁹³ Viz výklad pojmu „volební zákon“ Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005

vezmeme v úvahu, že faktická překážka k uspořádání voleb může být dlouhodobá a zájem na zachování funkčnosti státu má nejvyšší prioritu, tak dojdeme k závěru, že prodloužení je možné uzákonit opakovaně.¹⁹⁴

3.4.3.3 Vyvlastnění

Za stavu ohrožení státu a válečného stavu je možné provést vyvlastnění v tzv. zkráceném řízení.¹⁹⁵ Podmínkou je, aby vyvlastňovaná věc byla nezbytná pro obranu státu, a nelze jí získat jinak. Navrhovatelem může být jen správní úřad. Příslušným vyvlastňovacím úřadem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož obvodu se nemovitost nachází (pokud se jedná o věc movitou, je k určení působnosti rozhodující místo trvalého pobytu popřípadě sídlo právnické osoby). O návrhu se rozhodne do 7 dní a lhůta pro odvolání je pouze 15 dní (jinak se pro odvolání použije správní řád).

¹⁹⁴ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1165

¹⁹⁵ § 45 až § 51 zákona č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky

3.5 Válečný stav

Jak bylo řečeno, válečný stav je jediný z mimořádných stavů, který znala současná Ústava od počátku. Jedná se o nejzávažnější formu mimořádného stavu, jak vyplývá z čl. 43 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti.¹⁹⁶ Důvody pro jeho vyhlášení mohou být dva. Tím prvním je napadení České republiky. Napadením se rozumí vystavení aktuálnímu útoku ozbrojené moci cizího státu nebo jiné skupiny proti území ČR.¹⁹⁷ Druhým důvodem je potřeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně. Tento je tedy projevem zásady vyjádřené v čl. 1 odst. 2 Ústavy, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.¹⁹⁸ Mezinárodním závazkem se v tomto případě myslí Severoatlantická smlouva¹⁹⁹ a její čl. 5. Ten říká, že útok proti jedné nebo více smluvním stranám Aliance, bude považován za útok proti všem a každá napadená strana může využít nárok na individuální nebo kolektivní sebeobranu, jak je uznaná v čl. 51 Charty OSN. O každém útoku a přijatých opatřeních přijatých v jeho důsledku musí být neprodleně informována Rada bezpečnosti OSN.

Oba důvody tedy jak napadení, tak povinnost plnit mezinárodní závazky znamenají právo pouze na obrannou válku, nikoliv na útočnou. Útočná válka je zakázána v čl. 2 odst. 3 a 4 Charty OSN.

¹⁹⁶ PAVLÍČEK, V., a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky. 1 úplné vydání. Praha: Leges, 2011, ISBN: 978-80-7502-053-6, str. 1043

¹⁹⁷ SYLLOVÁ, J., in: SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ, Ústava České republiky: komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-590-9, str. 446

¹⁹⁸ MLSNA, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 432

¹⁹⁹ Vyhlášená pod č. 66/1999 Sb.

3.5.1 Vyhlášení

Pravomoc vyhlásit válečný stav má za výše uvedených podmínek Parlament, podobně jako u stavu ohrožení státu. Tedy návrh musí být schválen oběma komorami nadpoloviční většinou všech jejich členů. Na rozdíl od stavu ohrožení státu však není výslovně uvedeno, že návrh musí podat vláda. Formálně není vyloučeno, aby návrh podali i jednotliví členové komor.²⁰⁰ Vzhledem ale k tomu, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci²⁰¹ a je odpovědná za přípravu a zajišťování obrany státu²⁰², měla by to být ona, kdo návrh podá. V prospěch této argumentace hovoří i řada dalších skutečností. Vláda disponuje informacemi od zpravodajských služeb,²⁰³ aparát ministerstev a dalšími zdroji, které v zásadě pouze ji činí odpovědně kompetentní k podání tak závažného návrhu.

V případě rozpuštění Poslanecké sněmovny přísluší podle čl. 11 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti rozhodnout Senátu. Pokud Poslanecká sněmovna rozpuštěna není, jeví nejvhodnějším, aby byl návrh podán oběma komorám současně. Přestože o tom Ústava i ústavní zákon o bezpečnosti mlčí, návrh by měl obsahovat okamžik, od kterého válečný stav trvá, pokud tomu tak nebude, navrhuje se jeho vyhlášení s účinky ex nunc.²⁰⁴

Jako každé rozhodnutí o mimořádných stavech uvedených v ústavním zákoně o bezpečnosti, se i vyhlášení válečného stavu zveřejní v hromadných sdělovacích prostředcích a vyhlásí se stejně jako zákon.²⁰⁵ Ústava mlčí o tom, kdo je zmocněn válečný stav vyhlásit, kdo se pod něj podepíše a do kdy má být vyhlášeno. J. Hřebejk

²⁰⁰ SYLLOVÁ, J., in: SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ, Ústava České republiky: komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-590-9 str. 445

²⁰¹ Čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR

²⁰² § 4 zákona č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany státu

²⁰³ § 8 odst. 1 zákona č. 153/1994 Sb. o zpravodajských službách České republiky

²⁰⁴ tamtéž

²⁰⁵ Čl. 12 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

má za to, že by se pod usnesení měli podepsat představitelé obou komor a mělo být vyhlášeno bez zbytečného odkladu.²⁰⁶

Ne zcela uspokojivě je vyřešena otázka ukončení válečného stavu, respektive tato otázka není Ústavou řešena vůbec. J. Syllová je přesvědčena, že válečný stav má být ukončen stejným způsobem, jakým je vyhlášován, tedy usnesením obou komor Parlamentu nadpoloviční většinou všech jejich členů.²⁰⁷ J. Hřebejk naproti tomu toto řešení zcela nepřijímá a poukazuje na to, že pro právní stát, jakým se Česká republika prohlašuje být,²⁰⁸ je nepřijatelné, aby v tak důležité otázce, jakou je ukončení válečného stavu, jednal na základě analogie.²⁰⁹ Další z komentářů pro změnu soudí, že k ukončení válečného stavu jsou oprávněny se usnést obě komory Parlamentu, ovšem stačí pouhou běžnou nadpoloviční většinou svých členů.²¹⁰

Komentář J. Klímy připouští dvě varianty. Podle první rozhodne o ukončení válečného stavu Parlament na základě toho, že je oprávněn válečný stav vyhlásit. Tak tomu bude v případě, že je třeba plnit mezinárodních závazků o společné obraně. Pokud by však důvodem vyhlášení válečného stavu bylo napadení České republiky, pak by připadalo v úvahu, že by válečný stav mohl být ukončen ratifikací mírové smlouvy.²¹¹

²⁰⁶ HŘEBEJK, J., Válečný stav, str. 65 in: Pavlíček, V. a kol., Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Praha: Vodnář, 2004, ISBN 80-85889-57-9

²⁰⁷ SYLLOVÁ, J., in: SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ, Ústava České republiky: komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-590-9 str. 446

²⁰⁸ Čl. 1 Ústavy ČR

²⁰⁹ HŘEBEJK, J., Válečný stav, str. 65, in: Pavlíček, V. a kol., Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Praha: Vodnář, 2004, ISBN 80-85889-57-9

²¹⁰ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1157

²¹¹ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 362

3.5.2 Článek 43 Ústavy v proměnách času

Původní návrh čl. 43, odst. 1 Ústavy zněl: „*Parlament může rozhodnout o vypovězení války, je-li Česká republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně.*“²¹² Schválené znění použilo místo „*vypovězení války*“ „*válečný stav.*“ Existuje několik pohledů na to, proč se tomu tak stalo a co to znamená.

P. Molek má za to, že vypuštění možnosti explicitního vyhlášení války je úmyslným projevem ústavodárce, který si byl vědom obecného zákazu útočné války tak, jak ho uznává mezinárodní právo.²¹³ J. Kysela zase poukazuje na to, že institut vyhlášení války, tak jak byl užíván v minulých staletích, je dnes již pouhým projevem historického anachronismu,²¹⁴ byť připouští i první interpretaci.²¹⁵ J. Jirásek do ústavodárce tolik důvěry v jeho vědomí o zákazu útočné války nekládá a změnu ve schváleném znění Ústavy přikládá na vrub obyčejné poslanecké tvořivosti.²¹⁶ J. Hřebejk navrhuje, aby vyhlášení válečného stavu směřovalo dovnitř státu a (znovu) zavedený institut vyhlašování války vně státu.²¹⁷

Schválené znění bylo novelizováno ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., který upravil čl. 43 do současné podoby, která zní takto: „*Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně.*“

Dřívější znění „*Parlament může rozhodnout*“, v sobě ukrývalo nebezpečí potenciálního výkladu, že Parlament by vyhlášení válečného stavu nemusel schválit,

²¹² Vládní návrh Ústavy ČR dostupný na webových stránkách Poslanecké sněmovny na adrese: https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm

²¹³ MOLEK, P. in: BAHÝLOVÁ, L., et. Al., Ústava České republiky, komentář: Praha: Linde, 2010, ISBN 978-80-7201-814-7, str. 530

²¹⁴ KYSELA, J., Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 2/2003, str. 92

²¹⁵ Tamtéž str. 98

²¹⁶ JIRÁSEK, J. Vyhlášení mimořádných stavů, in: PAVLÍČEK, V. a kol., Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Praha: Vodnář, ISBN 80-85889-57-9 str. 80

²¹⁷ HŘEBEJK, J., Válečný stav, in: PAVLÍČEK, V. a kol., Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Praha: Vodnář, ISBN 80-85889-57-9, str. 71

ani pokud by ČR byla bezprostředně napadena, nebo kdy by bylo třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně proti napadení.²¹⁸ Současné znění tak má pro Parlament více imperativní charakter, ovšem nelze z něj odvozovat, že by Parlament návrh na vyhlášení válečného stavu nemohl zamítnout.²¹⁹

Další změnou, kterou provedl ústavní zákon č. 300/2000 Sb. bylo přidání „čárky“ před „nebo“ a tím došlo taktéž k významovému posunu. Pokud jsou oba důvody pro vyhlášení války odděleny slovem „nebo“ před nímž není čárka, má podle významových pravidel „nebo“ funkci spojky „a“.²²⁰ Teoreticky tedy před novelizací mohl Parlament vyhlásit válečný stav jen, pokud byly naplněny obě podmínky: napadení České republiky a potřeba plnění mezinárodních závazků o společné obraně proti napadení.

Chtělo by se doufat, že tím nejasnosti ohledně článku 43 končí, bohužel není tomu tak. Válečný stav je totiž zmíněn i v čl. 2 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti, který říká: *„Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.“*

Pokud by samotný čl. 43 nebyl v roce 2000 novelizován, byl by starší jak čl. 2 ústavního zákona o bezpečnosti a tedy by bylo možné brát čl. 2 ústavního zákona o bezpečnosti jako speciální úpravu. Parlament by tak mohl rozhodnout o vyhlášení válečného stavu, pokud by byla splněna jedna z podmínek v čl. 43 a navíc by mohl rozhodnout o jeho vyhlášení podle čl. 2 ústavního zákona o bezpečnosti, pokud by nastala situace předvídaná v jeho odstavci 1 (tedy ohrožení svrchovanosti, územní celistvosti atd.). Novelizací byla založena pojmová nejistota, neboť není jisté, zda-li ústavodárce zamýšlel, aby Parlament rozhodl o vyhlášení válečného stavu jen

²¹⁸ HŘEBEJK, J., Válečný stav, in: PAVLÍČEK, V. a kol., *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, Praha: Vodnář, ISBN 80-85889-57-9, str. 60

²¹⁹ tamtéž

²²⁰ tamtéž

z jednoho ze dvou důvodů uvedených v čl. 43, nebo aby Parlament mohl o vyhlášení válečného stavu rozhodnout i z důvodů uvedených v čl. 2 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti.²²¹

3.5.3 Postavení vybraných orgánů krizového řízení

Úkoly a pravomoci vlády, ministerstev, ČNB a orgánů územní samosprávy se nijak neliší od pravomocí a úkolů svěřených jim za stavu ohrožení státu. Jedním důležitým prvkem, kterého je možno využít právě jen za válečného stavu je mobilizace ozbrojených sil. Mobilizací se rozumí hromadné povolávání vojáků v záloze k výkonu mimořádné služby za válečného stavu.²²² Ústavním základem branné povinnosti je čl. 4 ústavního zákona o bezpečnosti, který stanoví, že ozbrojené síly jsou doplňovány na základě branné povinnosti, jejíž rozsah stanoví zákon. Zde se poprvé můžeme setkat s aktivnější rolí prezidenta republiky, který jako vrchní velitel ozbrojených sil na návrh vlády nařizuje mobilizační vyhláškou mobilizaci ozbrojených sil.²²³

²²¹ HŘEBEJK, J., Válečný stav, in: PAVLÍČEK, V. a kol., *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, Praha: Vodnář, ISBN 80-85889-57-9str. 62

²²² §23 zákona č. 585/2004 Sb. branný zákon

²²³ § 23 odst. 2 tamtéž

4 MIMOŘÁDNÉ STAVY A LIDSKÁ PRÁVA

Jak vyplývá z předchozího výkladu, všechny výše zmíněné mimořádné stavy mají společného to, že umožňují přijmout krizová opatření, kterým se zasahuje do práv a svobod a kterými se případně i nařizují nové povinnosti. Děje se tak za účelem překonání krizové situace.

4.1 Omezování práv a ukládání povinností

Již v Preambuli Ústavy stojí, že svobodní občané České republiky si jsou vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědností vůči celku. Listina pak obsahuje garanci základních práv a ukládá i limity pro jejich omezení. Stěžejním principem je zásada legální licence a vázanosti státu právem obsažená v čl. 2 odst. 3. Povinnosti mohou být uplatňovány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Meze základních lidských práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2). Musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a tato omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4).

Naproti tomu výčet povinností obsažených v Listině je s výjimkou povinné školní docházky pouze implicitní (platba daní, podrobení se branné povinnosti). Jedním z důvodů přijetí otavního zákona o bezpečnosti tak bylo i přijetí normy, jež by na ústavní úrovni zakotvovala výslovně i povinnosti občanů. Již článek 1 je odlišný od ustanovení Listiny, když přímo uvádí, že: „*zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů a zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.*“ Tedy otázka bezpečnosti státu se výslovně potvrdila jako pilíř legitimacy jeho existence a je vlastně zhmotněním teorie známe jako „bránící se demokracie.“ Tato myšlenka stojí

na přesvědčení, že demokratický systém je legitimován k tomu omezit některé svobody a práva, pokud je to nutné k jeho zachování.²²⁴

K tomuto konceptu se hlásí i Ústavní soud a ztotožňuje se s principy bránící se demokracie (v právní i politologické literatuře často synonymicky označované za "obranyschopnou" či "militantní" demokracii²²⁵), jejichž právní aplikace je opodstatněná s přihlédnutím k historickým zkušenostem s nacistickou a komunistickou totalitou nejen v našem státě, nýbrž i v celoevropském kontextu. Jestliže jsou odpůrci demokracie a hodnot, na kterých demokracie stojí, připraveni na ni útočit, musí být i demokratický režim připraven bránit se těmto atakům, a to v nutných případech i omezením základních práv.²²⁵

Podle prováděcích zákonů mohou být za mimořádných stavů po nezbytně dlouhou dobu a jen v nezbytném rozsahu předmětem omezení především právo na nedotknutelnost osoby a obydlí, vlastnické právo, svoboda pohybu a pobytu, shromažďovací právo, právo provozovat podnikatelskou činnost a právo na stávkou.²²⁶

²²⁴ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1140

²²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2011/10, odst. 25

²²⁶ § 5 zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona, zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany ČR, podle něhož se bude primárně postupovat v případě stavu ohrožení státu a válečného stavu, obsahuje podobný výčet v § 12 odst. 2 (omezení vlastnického práva) a v § 53

4.2 Principy vyhlášení mimořádných stavů

Při vyhlášení krizových stavů a ukládání krizových opatření zasahujících do ústavně zaručených práv by však stát měl dodržovat několik principů.²²⁷ Jedná se o princip legality, legitimacy, proporcionality, zákazu diskriminace, princip dočasnosti, parlamentarizace a povinnost respektovat mezinárodní závazky.²²⁸

Princip legality je zakotvený v čl. 4 odst. 2 Listiny, podle nějž lze základní práva a svobody omezit pouze na základě zákona a jen za podmínek stanovených Listinou. V případech vyhlášení krizových stavů jsou tato omezení obsažena především v krizovém zákoně, zákoně o regulačních opatřeních pro krizové stavy a v případě kdy je krizový stav vyhlášen pro vojenské nebezpečí, je stěžejní úpravou zákon o zajišťování obrany státu a branný zákon.

Dalším principem je **princip legitimacy**. Aby bylo vyhlášení krizového stavu legitimní, je třeba, aby byl vyhlášen pouze z důvodů, který právní úprava pro jeho vyhlášení předvídá. U válečného stavu to bude napadení ČR, nebo potřeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně, u stavu ohrožení státu bezprostřední ohrožení svrchovanosti státu nebo jeho územní celistvosti anebo jeho demokratických základů, u nouzového stavu v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost, konečně u stavu nebezpečí se bude jednat o živelnou pohromu, ekologickou nebo průmyslovou havárii, nehody nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu.

²²⁷ Tak jak je uvádí J. Vaníček, VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, *Právník* č. 5, roč. 2004, str. 442-468

²²⁸ Podobný výčet dává i KLÍMA, K., *The Constitution and Democracy in Emergency Situations Caused by Terrorism*, in: BLAHOŽ, J., *Lidská práva a právní politika boje proti terorismu*, Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2008, str. 19, ISBN 978-80-86775-20-3

Princip parlamentarizace je již podle svého názvu založen na tom, že je to parlament, kdo o vyhlášení mimořádného stavu rozhoduje, nebo má alespoň pravomoc ho kdykoliv ukončit, aniž by byl exekutivou jakkoliv omezen.²²⁹

Princip proporcionality klade vyhlášovateli mimořádného stavu za povinnost rádně posoudit, jestli daná krizová situace skutečně potřebuje ke svému vyřešení vyhlášení zvoleného mimořádného stavu. Zároveň musí vyhlášovatel posoudit do jaké míry je nutno zasahovat do základních práv a povinností.²³⁰ Obecně platí, že čím vyšší je míra ohrožení, tím širší je rozsah práv a svobod, která mohou být předmětem omezení.²³¹ Jak poukazuje J. Vaníček, za stavu nebezpečí není možné omezit právo na stávkou nebo uložit pracovní povinnost, tato opatření jsou možná pouze za nouzového stavu. Za nouzového stavu zase nelze omezit právo na držení a nošení střelných zbraní, taková opatření lze přijmout až za stavu ohrožení státu. Nejzávažnější zásahy do základních práv a svobod lze přijímat za stavu ohrožení státu vyhlášeného z důvodu vojenského nebezpečí a válečného stavu.²³²

Zákaz diskriminace je obsažen již v čl. 1 Listiny a dále rozvinut v čl. 3 odst. 1 Listiny, který zaručuje základní práva a svobody všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvi pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod²³³ zakotvuje zákaz diskriminace ve vztahu ke garantovaným právům v čl. 14. Jako jeden ze stěžejních principů právního státu se uplatní i při vyhlášení mimořádných stavů. Zákaz diskriminace ovšem neznámá zákaz odlišného zacházení, pokud je ospravedlněno legitimními důvody. Například státní příslušníky nepřátelské moci lze

²²⁹ KUDRNA, J., Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let, str. 340 in: SUCHÁNEK., JIRÁSKOVÁ, V., et alii.: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212-18-9, str. 347

²³⁰ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 868

²³¹ VANÍČEK, J., Omezování práv a svobod a ukládání povinností za krizových stavů, Právník č. 5, roč. 2004, str. 448

²³² tamtéž

²³³ Publikovaná pod sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

za vojenské krizové situace podrobit širším zásahům do jejich práv. Vysoký věk či špatný zdravotní stav mohou zase odůvodnit užší míru uvalených povinností oproti ostatním občanům.²³⁴

Princip dočasnosti vychází z definice mimořádných stavů, které jsou z podstaty výjimečné a jako takové nemohou nahradit normální stav. U stavu nebezpečí a stavu nouze je jejich trvání omezeno maximální dobou 30 dnů a jejich prodloužení je předmětem přezkumu (u stavu nebezpečí vládou, u stavu nouze Poslaneckou sněmovnou). Doba, po kterou může platit stav ohrožení státu a válečný stav, není omezena, na druhou stranu zde nastupuje princip parlamentarizace. Je to totiž pouze Parlament, kdo může vyhlášení obou nejzávažnějších stavů schválit a zároveň má možnost je kdykoliv zrušit.²³⁵

Povinnost dodržování mezinárodních závazků je vyjádřena v čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle kterého Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Vzhledem k tomu, že problematika mezinárodních závazků ČR v oblasti omezování lidských práv za mimořádných stavů je velmi rozsáhlá, bude jí podrobněji věnována následující část práce.

²³⁴ Viz např. § 26 odst. 2 zákona č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany ČR

²³⁵ KUDRNA, J., Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let, str. 340 in: SUCHÁNEK., JIRÁSKOVÁ, V., et alii.: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212-18-9, str. 340

4.3 Mezinárodní smlouvy o lidských právech

4.3.1 Vztah mezinárodních smluv k vnitrostátnímu právu

Než přejdeme k samotným smlouvám, rád bych alespoň stručně přiblížil obecně vztah mezinárodních smluv a vnitrostátního práva. Jeho základem je čl. 10 Ústavy, v němž stojí:

„Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

Ústavodárce tak opustil předchozí dualistický princip a zavedl princip monistický, ovšem toliko aplikační (mezinárodní smlouvy podle čl. 10 nejsou součástí vnitrostátního právního řádu, ale mají pouze aplikační přednost v případě kolize se zákonem, který je ale dále platnou součástí právního řádu.)²³⁶ K tomu, aby mezinárodní smlouva byla podřaditelná pod čl. 10, je zapotřebí, aby se jednalo o smlouvu mezinárodní, vyhlášenou, ratifikovanou a aby jí byla Česká republika vázána.

Definici mezinárodní smlouvy dává Vídeňská úmluva o smluvním právu,²³⁷ podle které je mezinárodní smlouva každá mezinárodní dohoda uzavřená státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jedné nebo ve dvou či více věcně souvisejících listinách, ať je jejich název jakýkoliv.

Vyhlášení mezinárodních smluv upravuje čl. 52 Ústavy, přičemž prováděcím zákonem je zákon č. 309/1999 Sb. o sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který zavedl úřední sbírku mezinárodních smluv. Smlouvy se až na výjimky vyhláší v plném autentickém a českém znění. Za den vyhlášení se pokládá den rozeslání příslušné částky sbírky mezinárodních smluv uvedené v jejím zhlaví. Řádné

²³⁶ PAVLÍČEK V. a kolektiv: Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky. 1. Úplné vydání. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-7502-084-0, str. 345

²³⁷ Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.

vyhlášení tedy souvisí především s principem právní jistoty, podle kterého musí být právní normy přístupné všem subjektům práva.²³⁸

Ratifikací se rozumí stvrzení smlouvy prezidentem republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy. Ratifikovat je možno pouze ty smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament podle čl. 49 Ústavy souhlas. Tento souhlas má dvojí funkci, jednak je podmínkou ratifikace a zároveň doporučením prezidentu republiky, aby tímto úkonem ukončil proceduru projednávání a přijímání mezinárodní smlouvy.²³⁹ Vázaností se rozumí, že smlouvy ratifikačním procesem úspěšně a zároveň nabyly mezinárodní platnosti.²⁴⁰

Pouze smlouvy, které splňují tyto čtyři požadavky, mají aplikační přednost před zákonem. V oblasti lidských práv a mimořádných stavů, jsou pro český právní řád nejdůležitější Evropská Úmluva o ochraně základních práv a svobod²⁴¹ (Úmluva) a Mezinárodní Pakt o občanských a politických právech²⁴² (MPOPP).

4.3.2 Evropská Úmluva o ochraně základních práv a svobod

Čl. 15 Úmluvy ve svém v odst. 1 říká, že „*v případě války nebo jiného veřejného ohrožení státní existence může každá Vysoká smluvní strana přijmout opatření směřující k odstoupení od závazků stanovených v této Úmluvě v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva.*“

²³⁸ Důvodová zpráva k zákonu o sbírce mez. Smluv, dostupná na webových stránkách Poslanecké sněmovny na adrese: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=181&ct1=0>

²³⁹ PAVLÍČEK V. a kolektiv: Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky. 1. Úplné vydání. Praha: Leges, 2011, ISBN 978-80-7502-084-0, str. 348

²⁴⁰ MOLEK, P. in: BAHÝLOVÁ, L., et. Al., Ústava České republiky, komentář: Praha: Linde, 2010, ISBN 978-80-7201-814-7, str. 180

²⁴¹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb.

²⁴² Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikovaný jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí pod č. 120/1976 Sb.

V odst. 2 jsou pak vyjmenována práva, která předmětem odstoupení být nemohou (právo na život s výjimkou smrti způsobené doveleným válečným činem, právo nebýt mučen, zákaz otroctví a zákaz retroaktivity v trestním právu). Odstavec 3 obsahuje procesní nároky: povinnost smluvní strany informovat Generálního tajemníka Rady Evropy o přijatých opatřeních a jejich důvodech. Stejně tak je nutno informovat o tom, kdy tato opatření pozbyla platnosti a kdy budou smluvní závazky provedeny v plném rozsahu.

Materiální podmínky vyhlášení výjimečného stavu a s ním spojené odstoupení od smluvních závazků jsou tedy celkem tři: musí se jednat o veřejné ohrožení státní existence, opatření mohou být přijata pouze v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace a zároveň musí být přijatá opatření přijata v souladu s mezinárodními závazky.

Výklad veřejného ohrožení státní existence poskytl Evropský soud pro Lidská práva (ESLP) v případě *Lawless*.²⁴³ Jednalo se o případ člena Irské republikánské armády, který byl půl roku zadržován bez obvinění a souhlasu soudu na základě příkazu ministra spravedlnosti vydaného podle zákona o zločinech proti státu, který umožňoval, aby bylo možno zadržovat bez soudu podezřelé, pokud je to třeba k udržení veřejného pořádku, za předpokladu, že vláda již dříve přijala a řádně vyhlásila příslušný výjimečný stav.

ESLP konstatoval, že veřejné ohrožení státní existence znamená výjimečnou krizovou situaci či ohrožení, které se dotýká celé populace a vytváří hrozbu vůči organizovanému životu společnosti, které tvoří stát²⁴⁴. Soud shledal, že Irsko přijalo výjimečný stav odůvodněně, neboť na území Irska operovala tajná armáda konající protiústavní aktivity, tato armáda operovala i mimo území Irska a ohrožovala tak vztahy se sousedními státy a teroristické aktivity poslední dobou nepřetržitě narůstaly.²⁴⁵

²⁴³ *Lawless v Irsko*, žádost č. 332/57, rozsudek ze dne 1. července 1961

²⁴⁴ *tamtéž* § 28

²⁴⁵ *tamtéž*

V následném rozsudku známém jako *Greek case*²⁴⁶ ESLP naopak vyhlášení výjimečného stavu v Řecku shledal v rozporu s Úmluvou, neboť veřejné ohrožení státní existence ve skutečnosti neexistovalo a revoluční (vojenská) vláda se snažila odstoupit od svých závazků pouze z toho důvodu, aby se mohla vypořádat se svými oponenty.

ESLP však posléze přijal vcelku umírněný postoj, když v následných kauzách přiznal smluvním státům právo zvážit míru ohrožení, když konstatoval: „*Národní autority jsou z principu lépe situovány než mezinárodní soudce, k přijetí rozhodnutí, zda zde skutečně existuje reálné ohrožení a jak široká musí být míra odstoupení, nezbytná k jejímu odvrácení.*“²⁴⁷

Přezkoumání rozsah opatření vyžadovaných v rozsahu přísně vyžadovaným naléhavostí situace je druhým z aspektů, kterým se ESLP bude zabývat. Ve výše zmiňovaném případě *Lawless* měl ESLP, že přijatá opatření odpovídala naléhavosti situace, mimo jiné i z toho důvodu, že institut zadržení podezřelého v sobě zahrnoval dostatek záruk, že nebude zneužíván. Přístup Soudu byl posléze podobný jako v prvním kroku, tedy soudu uznal, že státní autority jsou v lepší pozici k tomu posoudit, jaká opatření jsou nutná. Samozřejmě míra uvážení není neomezená, a vždy bude posuzováno, jestli smluvní stát již nepřekročil požadovaný rámec.²⁴⁸ ESLP v tomto směru bude brát ohled především na povahu dotčených práv, okolnosti vedoucí k jejich omezení a celkovou délku trvání.²⁴⁹

Požadavek na to, aby přijatá opatření nebyla v rozporu s dalšími mezinárodními závazky, zamezuje tomu, aby smluvní státy skrze derogaci podle čl. 15 snažily vyvázat ze systémů dalších lidsko-právních instrumentů.²⁵⁰ Tento požadavek vlastně dubluje čl. 53 Úmluvy, znějící:

²⁴⁶ Dánsko v Řecku, žádost č. 3321/67, Norsko v Řecku, žádost č. 3322/67, Švédsko v Řecku, žádost č. 3323/67, Nizozemí v Řecku, žádost č. 3344/67, (souhrnně „Greek Case“), rozhodnutí ze dne 18. listopadu 1969

²⁴⁷ Aksoy v Turecko, žádost č. 21987/93, rozsudek ze dne 18. prosince 1996, § 68

²⁴⁸ Irsko v Spojené království, žádost č. 5310/71, rozsudek ze dne 18. ledna 1978

²⁴⁹ Aksoy v Turecko, žádost č. žádost č. 4149/93, rozsudek ze dne 18. prosince 1996

²⁵⁰ JACOBS et. Al., *The European Convention on Human Rights*, 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2014, ISBN 978-0-19-965508-3, str. 119

„Nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou úmluvou, již je stranou.“

Procedurální podmínky jsou dvě: nutnost jisté oficiální proklamace výjimečného stavu a oznámení o přijatých opatřeních a jejich povaze, obsahující datum kdy byly ukončeny a kdy budou závazky z Úmluvy opět naplňovány v plném rozsahu.²⁵¹

Přestože čl. 15 explicitně o žádné povinnosti oficiálního vyhlášení nemluví, trvání na alespoň nějaké formě vyhlášení se jeví logickým, nebo žalovaný stát těžko bez oficiálního vyhlášení dokáže, že zde byl výjimečný stav, který ho legitimoval k přijetí opatření porušujících práva garantovaná Úmluvou.²⁵² Tak se stalo v případě „*Kypr v Turecko*“,²⁵³ kdy turecká armáda kontrolovala značné území Kypru a dopouštěla se řady porušení, především čl. 5 (právo na svobodu a osobní bezpečnost) a čl. 8 (právo na respektování rodinného a soukromého života). Vzhledem k tomu, že Turecko nevyhlásilo žádnou formu výjimečného stavu, nemohlo při své argumentaci čl. 15 vůbec využít.

Povinnost podle čl. 15 odst. 3 tedy oznámit přijetí opatření a jejich ukončení ESLP nechápe formalisticky. Kupříkladu ve zmiňovaném případě *Lawless* postačovalo, pokud irská vláda generálnímu tajemníkovi poslala oznámení, že před dvanácti dny přijala opatření, která obsahují zvláštní pravomoci v oblasti zatčení a detence, která se mohou dotýkat práv uvedených v Úmluvě (k oznámení byla připojena kopie příslušných ustanovení zákona o trestných činech proti státu). Zpoždění dvanácti dnů od doby vyhlášení nepokládal ESLP za fatální. Oproti tomu v případě *Greek case* zpoždění čtyř měsíců již bylo bráno jako porušení čl. 15, odst. 3. V tomto případě to ale nebylo důležité, protože jak bylo řečeno výše, ESLP neshledal existenci samotného ohrožení, a proto formální nedostatky oznámení již

²⁵¹ Čl. 15 odst. 3 Úmluvy

²⁵² JACOBS et. Al., *The European Convention on Human Rights*, 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2014, ISBN 978-0-19-965508-3, str. 120

²⁵³ *Kypr v Turecko*, žádost č. 8007/77, rozhodnutí ze dne 4. října 1983

nebyly relevantní. Obecně lze říct, že i když odst. 3 neobsahuje sankci, v praxi by opomenutí zaslat oznámení znamenalo obtíže v případném řízení prokázat, že zde výjimečný stav ospravedlňující použití mimořádných prostředků skutečně existoval.²⁵⁴

V nedávné době podle čl. 15 Úmluvy a čl. 4 MPOPP derogovaly tři státy: Ukrajina v souvislosti s okupací Krymu Ruskou federací a konfliktem v Doněcké a Luhanské oblasti. Dále Francie v souvislosti s teroristickými útoky, ke kterým došlo v Paříži dne 13. listopadu 2015. Turecko derogovalo v souvislosti s výjimečným stavem reagující na neúspěšný pokus o vojenský převrat ze dne 15. července 2016.

Co se týče legitimního důvodu, ten existoval minimálně v době přijetí. Ukrajina čelí okupaci svého území a konfliktu na východě země, který naplňuje znaky války.²⁵⁵ Francie a Turecko jsou objektivně zasahovány vlnami teroristických útoků a v Turecku skutečně byl pokus o státní převrat. Splnění formálních nároků je již problematictější. Ukrajina notifikovala opožděně (téměř jeden rok, více jak v cause Greek case), Turecko a Francie zaslaly notifikace neúplné. Především v Turecku navíc vyvstává otázka, jestli jsou přijatá opatření nezbytná a proporcionální a jestli nedochází k zasahování do práv, která předmětem derogace být nemohou.²⁵⁶

²⁵⁴ JACOBS et. Al., *The European Convention on Human Rights*, 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2014, ISBN 978-0-19-965508-3, str. 120

²⁵⁵ Bílková, V., *Derogace smluv o lidských právech*, str. 89, In: BÍLKOVÁ V., KYSELA, J., ŠTURMA, P., (eds.) *Vyjimečné stavy a lidská práva*, Auditorium, Praha, 2016, ISBN 978-80-87284-57-5

²⁵⁶ Bílková, V., *Derogace smluv o lidských právech*, str. 89, In: BÍLKOVÁ V., KYSELA, J., ŠTURMA, P., (eds.) *Vyjimečné stavy a lidská práva*, Auditorium, Praha, 2016, ISBN 978-80-87284-57-5. str. 101

4.3.2.1 Absolutní práva

Ani za mimořádných situací nesmějí být předmětem derogace právo nebýt mučen a podroben nelidskému a ponižujícímu zacházení anebo trestu, právo nebýt držen v otroctví nebo nevolnictví a právo na uložení trestu na základě zákona platného v době spáchání trestného činu (zákaz retroaktivity v trestním právu). Vzhledem k tomu, že otroctvím ani nevolnictvím se nechápe služba vyžadovaná v případě pohromy či nouze, která ohrožuje blaho společnosti²⁵⁷ a zákaz retroaktivity v trestním právu se neuplatní v případě zločinů uznaných jako zločiny civilizovanými národy,²⁵⁸ stává se v podstatě jediným absolutním právem, které nesmí být porušeno za žádné situace pouze právo nebýt mučen či podroben nelidskému zacházení nebo trestu. Judikatura ESLP tento princip důsledně dodržuje a není ochotná dovolit jeho prolomení za žádných okolností.

Jak může ilustrovat případ *Chahal*,²⁵⁹ v němž se jednalo o muže původem z Indie. Tento muž byl zadržen ve Spojeném království pro jeho účast v teroristických aktivitách, a protože ho britská vláda považovala za ohrožení národní bezpečnosti, bylo rozhodnuto o jeho předání do Indie. Britská vláda uznávala, že mu zde hrozí nebezpečí nelidského zacházení, ovšem jeho transport měl být ospravedlněn právě bezpečnostním rizikem, které Chahal pro Spojené království znamenal. ESLP však argumentaci britské vlády odmítl a konstatoval:

„Článek 3 zakotvuje jednu ze základních hodnot demokratické společnosti. Soud si náležitě uvědomuje obrovské potíže, kterým státy čelí v dnešní době, když chrání své obyvatele před teroristickým násilím. Nicméně i v těchto situacích Úmluva zakazuje absolutně mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest, bez ohledu na skutky žadatele.“²⁶⁰

²⁵⁷ Čl. 4 odst. 3 písm. c) Úmluvy

²⁵⁸ Čl. 7 odst. 2 Úmluvy

²⁵⁹ *Chahal v Spojeném království*, žádost č. 22414/93, rozsudek ze dne 15. listopadu 1996

²⁶⁰ *tamtéž* § 79

Na absolutní povaze čl. 3 trval ESLP i v dalších případech.²⁶¹ Asi nejznámějším případem, je causa *Gäfgen*,²⁶² jednalo se o případ únosce, který unesl dítě a při přebírání výkupného byl zadržen policií. Během výslechu tvrdil, že druhý únosce má dítě u sebe a že ho zabije, pokud peníze nedostane. Policisté se dostali do časové tísně a vedeni obavou o život malého chlapce, použili proti Gäfgenovi pohrůzku násilí, pokud jim neprozradí, kde je dítě ukryto. Gäfgen tedy následně přiznal, kde je dítě ukryto. Bohužel, když ho policisté našli, bylo již mrtvé, zavraždil ho Gäfgen, aniž by měl komplice. Německý soud Gäfgena posléze odsoudil na doživotí, ovšem před soudem se ocitli i policisté, kteří výslech prováděli. Vzhledem k naléhavosti situace a polehčujícím okolnostem jim byly uděleny minimální tresty. Tento přístup je někdy nazýván jako „vinní ale nepotrestáni.“²⁶³ Příklad se dostal k ESLP, který sice uznal, že policisté jednali v zájmu záchrany života dítěte, ani tento důvod však podle něj neospravedlňuje porušení čl. 3 a znovu potvrdil jeho absolutní povahu, když řekl: „*Mučení, nelidské nebo ponižující zacházení nemůže být použito ani v situacích, kdy je v ohrožení život jednotlivce. Článek 3, který byl zakotven jednoznačně a znamená, že každý člověk má absolutní a nezczitelné právo nebyť mučen či vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení a to za žádných, ani těch nejzávažnějších situacích.*“²⁶⁴

4.3.3 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Tento pakt ve svém čl. 4 obsahuje velmi podobnou úpravu jako čl. 15 Úmluvy. Specifikem je explicitní zákaz diskriminace na základě rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství nebo sociálního původu. Na rozdíl od Úmluvy, Pakt výslovně požaduje úřední vyhlášení mimořádné situace. Této otázky se dotknul i ESLP v případě

²⁶¹ Viz např. Saadi v Itálie, žádost č. 37201/06, rozsudek ze dne 28. února 2008

²⁶² Gäfgen v Spolková republika Německo, žádost č. 22978/05, rozsudek ze dne 1. června 2010

²⁶³ JESSBERGER, F. Bad Torture-Good Torture: What International Criminal lawyers may learn from the recent trial of police Officers in Germany' *Journal of International Criminal Justice* (2005) Vol 3, str. 1059-1073

²⁶⁴ Gäfgen v Spolková republika Německo, žádost č. 22978/05, rozsudek ze dne 1. června 2010, § 107

*Brannigan and McBride*²⁶⁵. Navrhovatelé tvrdili, že Spojené království nedodrželo závazky vyplývající pro něj z mezinárodního práva, když vyhlášení výjimečného stavu nebylo oficiálně vyhlášeno, tak, jak požaduje Pakt. Soud však konstatoval, že veřejné prohlášení ministryně vnitra v dolní komoře Parlamentu splňovalo nároky oficiálního vyhlášení.²⁶⁶

Smluvní strany mají navíc povinnost skrze Generálního tajemníka OSN informovat ostatní smluvní strany Paktu o ustanoveních, od kterých se odchýlily a jaké důvody je k tomu vedly.

Co se týče výčtu práv, která nelze omezit, jsou v podstatě identická v porovnání s Úmluvou. Na první pohled Pakt navíc chrání i svobodu myšlení, svědomí a náboženství, podle čl. 18 odst. 1, toto právo je ale absolutní i podle Úmluvy.²⁶⁷ Konečně lze si těžko představit, jak by bylo reálně možné zasahovat do toho, čemu lidé věří, když předmětem regulací a omezení je až manifestace přesvědčení či víry.²⁶⁸

²⁶⁵ *Brannigan a McBride v Spojené království*, žádost č. 14543/89 a žádost č. 14554/89, rozsudek ze dne 26. května 1993

²⁶⁶ Tamtéž § 73

²⁶⁷ JACOBS et. Al., *The European Convention on Human Rights*, 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2014, ISBN 978-0-19-965508-3, str. 412

²⁶⁸ Viz čl. 9 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

5 NEDOSTATKY ÚPRAVY MIMOŘÁDNÝCH STAVŮ

Na základě výše uvedeného historického vývoje, úpravy v jiných zemích a rozboru mimořádných stavů v domácím právním řádu bych na tomto místě rád poukázal na některé problematické otázky spojené s domácí úpravou mimořádných stavů. Zaměřím se především na problematiku vyhlášení spojenou s monopolem Parlamentu, dále pak na otázku substituce Poslanecké sněmovny Senátem podle čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti, která je neúplná a poté se budu věnovat i slabému postavení prezidenta, které neodpovídá neblahým historickým zkušenostem z období druhé světové války ani jeho postavení hlavy státu a vrchního velitele ozbrojených sil. Jako poslední bych chtěl poukázat na to, že Ústava nijak nepředpokládá nouzový výkon státní moci a že se v tomto směru ústavodárce nepoučil z neblahých zkušeností z období druhé světové války.

5.1 Vyhlásování mimořádných stavů

Jak bylo řečeno v úvodní části kapitoly o mimořádných stavech v českém právním řádu, mimořádné stavy jsou založeny na subjektivní teorii, tj. rozhodující je uvážení orgánu zmocněného vyhlásit mimořádný stav, nikoliv objektivní situace, proto je nutné, aby mohl být příslušný mimořádný stav vyhlášen. Tento princip je dále posílen nutností oficiálního vyhlášení mimořádného stavu s ohledem na mezinárodní smlouvy o lidských právech, o nichž bylo pojednáno v předchozí kapitole. Přesto všechno současná právní úprava nedává jistotu, že bude relevantní mimořádný stav skutečně vyhlášen.

Dobrou zprávou je, že toto nebezpečí se netýká všech stavů, ale „pouze“ dvou z nich, bohužel těch nejzávažnějších – stavu ohrožení státu a válečného stavu. Vyhlášení stavu nebezpečí a stavu nouze je v tomto ohledu velmi operativní. Oba stavy mohou být vyhlášeny jednou osobou, v případě stavu nebezpečí hejtmanem

příslušného kraje²⁶⁹ a v případě nouzového stavu předsedou vlády (nemůže-li rozhodnout vláda a zároveň hrozí nebezpečí z prodlení).²⁷⁰ Jediným problémem, který snad může u obou těchto stavů nastat, se pojí k nutnosti prodloužení. Jak stav nebezpečí, tak nouzový stav mohou být vyhlášeny na maximální dobu 30 dnů.²⁷¹ Prodloužení je u stavu nebezpečí podmíněno souhlasem vlády, u nouzového stavu souhlasem Poslanecké sněmovny. Lze si teoreticky představit situaci, kdy nová krizová situace vyvstane zcela nečekaně několik hodin před vypršením třicetidenní lhůty. V takovém případě je těžko představitelné, aby se vláda stihla sejít a prodloužit stav nebezpečí.²⁷² Jediným řešením by bylo, aby předseda vlády vyhlásil nouzový stav, popřípadě aby hejtman kraje vyhlásil nový stav nebezpečí. U vypršení lhůty a vyvstalému ohrožení u nouzového stavu je v podstatě nemožné, aby se během hodin sešla Poslanecká sněmovna a dala souhlas k jeho prodloužení. Předseda vlády (vláda), by byl nucen vyhlásit nový nouzový stav.

Stav ohrožení státu i válečný stav potřebují ke svému vyhlášení souhlas absolutní většiny Poslanců a Senátorů a zde právě nastává problém. Jednací řády obou komor sice pro tyto případy obsahují ustanovení o zkráceném jednání (§ 109m jednacího řádu Poslanecké sněmovny a § 132 jednacího řádu Senátu), ovšem to nic nemění na tom, že potřebného přijetí může být v časech akutní hrozby dosaženo jen velmi těžko. Hlavním nedostatkem je absence substitutu pro případ, kdy Parlament nebude způsobilý se sejít.²⁷³

5.2 Legislativní proces

²⁶⁹ § 3 odst. 3 zákona č. 240/2000 Sb. krizového zákona

²⁷⁰ Čl. 5 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

²⁷¹ § 3 odst. 4 krizového zákona, čl. 6 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti

²⁷² VANÍČEK, J., Krizové řízení po novele a vybrané právní problémy související s aplikací krizového zákona v roce 2002, *Správní právo* č. 1/2003, str. 35

²⁷³ KYSELA, J., Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny in: PAVLÍČEK, V. a kol., *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*, Praha: Vodnář, ISBN 80-85889-57-9, str. 53

Každý z mimořádných stavů umožňuje přijímat zákony ve zkráceném jednání. V případě stavu nebezpečí a nouzového stavu se vládě v případě potřeby nabízí možnost požadovat, aby návrh jejího zákona byl projednáván ve stavu legislativní nouze. V případě dalších dvou stavů uvedených v otavním zákoně o bezpečnosti je na návrh vlády její návrh projednáván ve zkráceném jednání automaticky. Specifika těchto zkrácených postupů byly rozebrány v kapitole pojednávající o jednotlivých mimořádných stavech.

Legislativní proces sice může být velmi zrychlen, monopol Parlamentu na tvorbu zákonů zůstává zachován za všech situací. Přestože je z hlediska legitimacy státní moci jistě dobře, že přijímání zákonů má v ruce orgán s nejvyšší možnou legitimitou, lze celkem úspěšně pochybovat o možnosti shromáždit tak velký počet parlamentářů v době probíhající krizové situace. Navíc by se muselo jednat o chráněný prostor, patrně mimo Prahu.²⁷⁴

5.3 Nedostatečná úprava substituce Poslanecké sněmovny Senátem

Ústavní zákon o bezpečnosti pamatuje na situace, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna a právo rozhodnout o prodloužení nebo o zrušení nouzového stavu, o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu přísluší Senátu. Článek 11 odst. 1 však bohužel nepokrývá všechny situace, které mohou nastat. Nedostatky čl. 11 lze rozdělit do dvou skupin.

První je spojena se situací, kdy Poslanecká sněmovna se není schopná usnášet, aniž by byla rozpuštěna. Takové situace obsahuje čl. 35 Ústavy. Teoreticky tak až po dobu tří měsíců není možné čl. 11 odst. 1 ústavní zákon o bezpečnosti vůbec aplikovat. Taková situace je krajně nežádoucí a vedla by zřejmě k hluboké ústavní krizi.

Druhým nedostatkem čl. 11 odst. 1 je, že substituce Senátem je nedostatečná co do výčtu oprávnění. Chybí v něm možnost rozhodnout o prodloužení volebních

²⁷⁴ KYSELA, J., Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy, Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2003, str. 103

období podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti a Ústava v čl. 33 odst. 2 výslovně zakazuje, aby Senát formou zákonných opatření rozhodoval o volebních zákonech (kterým prodloužení volebního období jistě je, viz zmiňovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/05). Tím pádem může vzniknout další po právu neřešitelná situace.²⁷⁵ Je třeba připomenout, že původní návrh ústavního zákona o bezpečnosti počítal, že v případě rozpuštění Poslanecké sněmovny přejme Senát úlohu celého Parlamentu.²⁷⁶

5.4 Úloha prezidenta republiky

Prezident republiky je hlavou státu²⁷⁷ a vrchním velitelem ozbrojených sil.²⁷⁸ Od roku 2013 je volen v přímých volbách, přesto jsme se s jeho aktivní rolí za dobu celého výkladu setkali pouze jednou, a to ve spojitosti s mobilizací ozbrojených sil. Jak poukazuje J. Kysela, impresivně znějící úloha vrchního velitele ozbrojených sil mnoho neznamena, podíváme-li se, co je jejím obsahem.²⁷⁹ Podle § 5 o ozbrojených silách ČR²⁸⁰ prezident coby vrchní velitel ozbrojených sil schvaluje základní vojenské řády, jmenuje a odvolává náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky, propůjčuje čestné nebo historické názvy útvarům a propůjčuje bojové prapory.

²⁷⁵ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1164

²⁷⁶ Čl. 13 odst. 2 vládního návrhu ústavního zákona o bezpečnosti, sněmovní tisk č. 282, II. Volební období Poslanecké sněmovny, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>

²⁷⁷ Čl. 54 odst. 1 Ústavy ČR

²⁷⁸ Čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR

²⁷⁹ KYSELA, J., Úprava kompetencí ústavních orgánů ČR v oblasti bezpečnosti státu a její možné změny in: PAVLÍČEK, V. a kol., Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn, Praha: Vodnář, ISBN 80-85889-57-9, str. 54

²⁸⁰ Zákon č. 219/1999 Sb. o ozbrojených silách ČR

Prezident má sice dále pravomoci v oblasti branné legislativy, ale již jako hlava státu ani zde však není výčet nijak široký. Především na návrh vlády jmenuje a odvolává náčelníka generálního štábu,²⁸¹ na návrh vlády rozhoduje za stavu ohrožení státu o povolání vojáků k mimořádné službě a na návrh vlády rozhoduje o mobilizaci za válečného stavu.²⁸²

Nijak se nepodílí na vyhlášení ani jednoho z mimořádných stavů, je vyřazen z možnosti ovlivňovat legislativní proces. Za prvé nemůže zákon přijatý podle čl. 8 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti vetovat. Za druhé mu není svěřena žádná dekretální normotvorba v případě, kdy se Parlament nemůže sejít.

Otázkou maximálně zůstává, jak pojem „vrchní velitel ozbrojených sil“ chápou samotné ozbrojené síly. Uposlechly by jeho rozkazu k boji, aniž by byl vyhlášen válečný stav? Každopádně jediným oprávněním, jímž prezident republiky podle ústavního zákona o bezpečnosti disponuje, je právo účastnit se schůzí Bezpečnostní rady státu²⁸³, což je ale pouze poradní orgán vlády.

Vzhledem k výše popsaným nedostatkům spojených s vyhlášením mimořádných stavů a nelogickému slabému postavení prezidenta, by se ústavodárce mohl zamyslet nad tím, jestli by prezidentu republiky neměl být dát prostor při vyhlášení stavu ohrožení státu a válečného stavu. Konečně takovou úpravu předchozí ústavy znaly. Popřípadě by bylo možné svěřit do jeho rukou právo vydávat dekrety se silou zákona v případě, že by Poslanecká sněmovna ani Senát se nebyli schopni zajistit běžný legislativní proces.

5.5 Nepoučení se z druhé světové války

Je paradoxní, že ačkoliv bohatý československý ústavní vývoj dal vzniknout mnohým tradicím, které jsou v našem ústavním pořádku přítomny dodnes,

²⁸¹ § 7 odst. 4 zákona č. 219/1999 Sb. o ozbrojených silách ČR

²⁸² § 42 zákona č. 585/2004 Sb. branného zákona

²⁸³ Čl. 9 odst. 3 ústavního zákona č. 110/1998 Sb o bezpečnosti ČR

z neblahých zkušeností během druhé světové války se ústavodárce dosud nepoučil.²⁸⁴ Ústava ani ústavní zákon o bezpečnosti neobsahují žádná ustanovení týkající se nouzového výkonu státní moci. Ústavní zákon o bezpečnosti jako „ústava pro krizové situace“²⁸⁵, počítá s existencí a zachováním státu, alespoň v základních parametrech předpokládaných Ústavou.²⁸⁶ Peripetie londýnského exilu, který si musel vypomoci teorií kontinuity, se v poválečných ústavách ani té současné nepromítly. Je zarážející, že stát, jehož území bylo v předchozích šesti desetiletích před přijetím Ústavy opakovaně léta okupováno, nepromítne tuto zkušenost do základní normy týkající se bezpečnosti.²⁸⁷ J. Kudrna poukazuje na to, že státy s obdobnou historickou zkušeností ve svých ústavách postup pro výkon nouzového výkonu státní moci obsahují.²⁸⁸

P. Uhl má za to, že pokud by nastala situace, s níž ústavní pořádek nepočítá, stal by se soudcem legitimacy ten řád, který by se po pomnutí krizové situace ustanovil jako konečný. Tak se stalo i v případě válečné dekretální normotvorby prezidenta republiky. Ta byla ratifikována ústavním zákonem č. 57/1946 Sb. Tento ústavní zákon je však výsledkem fakticity, která v případech konstituování nového řádu vítězí nad normativitou.²⁸⁹

²⁸⁴ KUDRNA, J., Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let, in: SUCHÁNEK., JIRÁSKOVÁ, V., et alii.: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212, str. 329

²⁸⁵ KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 359

²⁸⁶ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1139

²⁸⁷ tamtéž

²⁸⁸ KUDRNA, J., Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let, in: SUCHÁNEK., JIRÁSKOVÁ, V., et alii.: Ústava České republiky v praxi. Praha: Leges, 2009, ISBN 978-80-87212, str. 330

²⁸⁹ UHL, P., in: RYCHETSKÝ, LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol., Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti ČR Komentář, Wolters Kluwer, Praha, ISBN: 978-80-7478-809-3, str. 1140

5.6 Návrhy možných řešení

Přestože jsem v předchozí části vyjmenoval několik existujících problémů, počínaje vyhlásováním mimořádných stavů a konče absencí úpravy pro nouzový výkon státní moci, k jejich vyřešení by nebylo třeba měnit tolik ustanovení, jak by se mohlo zdát.

Vyhlašování stavu ohrožení státu a válečného stavu jako problematické z důvodu toho, že oba stavy může vyhlásit jen Parlament za souhlasu absolutní většiny členů obou komor, by šlo vyřešit tím, že Parlament by měl v otázkách vyhlásování mimořádných stavů pouze možnost veta. Pravomoc vyhlásit stav ohrožení státu nebo válečný stav by přešla na prezidenta republiky, který by tak mohl učinit na návrh vlády. Tímto směrem se vydala slovenská právní úprava již před 16 lety.²⁹⁰ Bylo by tak odstraněno nebezpečí, že početné komory Parlamentu se nebudou moci sejít a tím pádem se nespustí celý systém krizového řízení. Toto nebezpečí je hlavně u válečného stavu, především v případě pokud by byl vyhlášován z důvodu, že je Česká republika napadena.²⁹¹ Pokud by byl ústavní zákon o bezpečnosti změněn v tomto duchu, zároveň by se posílila do teď za mimořádných stavů nelogicky velice slabá úloha prezidenta republiky.

Legislativní proces za mimořádných stavů se dotýká v podstatě stejného tématu. Přestože je proces přijímání zákonů zrychlen, monopol Parlamentu zůstává a vyvstává vlastně stejný problém jako v předchozím bodě. Pokud si přiznáme, že se jedná o nevhodné řešení, máme v zásadě dvě možnosti, jak tento stav napravit. Buď svěřit dekretální normotvorbu do rukou prezidenta, který by mohl za stavu ohrožení státu a válečného stavu přijímat dekrety například pouze na návrh vlády. Nebo se nabízí možnost zřízení společného orgánu obou komor Parlamentu. J. Kysela²⁹² připomíná, že takovou pravomocí byla nadána Rada obrany státu podle ústavního

²⁹⁰ Čl. 102 odst. 1 písm. m) Ústavy Slovenské republiky

²⁹¹ Podobně KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině, 2. Rozšířené vydání, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3, str. 877

²⁹² KYSELA, J., Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy, Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2003, str. 103

zákona č. 10/1969 Sb. Jednalo se o orgán, který jmenoval prezident republiky a který se odpovídal Federálnímu shromáždění. Rada určovala hlavní směry přípravy obrany státu, přijímala opatření ke zvýšení bezpečnosti státu. Za nenadálého napadení mohla přijímat zákonná opatření místo Federálního shromáždění a jeho předsednictva, která později musela být dodatečně schválena.

Pokud bychom přijali za žádoucí, aby byl výše navržený orgán obou komor ustaven, bylo by možné do jeho rukou svěřit další pravomoc – schválení prodloužení volebních období, ke kterému je dnes podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti potřeba zákon.

Kdybychom toto řešení nezvolili, bylo by vhodné, aby byl upraven alespoň upraven následující čl. 11, kam by se do výčtu oprávnění Senátu v případech, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, přidalo i rozhodnutí o prodloužení volebního období podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.

ZÁVĚR

Pokud bychom chtěli českou úpravu mimořádných právních stavů zařadit do teoretických vymezení uvedených v úvodní kapitole, patrně bychom ji charakterizovali tak, že vychází z legální teorie mimořádných stavů a svým charakterem se blíží „model of accommodation.“ Vyhlášením každého z mimořádných stavů jsou aktivována příslušná ustanovení v prováděcích zákonech, která dávají orgánům krizového řízení nové pravomoci. Zároveň ale při vyhlášení všech mimořádných stavů, které právní řád ČR zná, jsou zachovány všechny ústavní instituce, Parlament si podržuje monopol na tvorbu zákonů, a čím je mimořádný stav závažnější, tím důležitější roli Parlament sehrává. Zmocnění pro zásahy do práv a svobod jsou na ústavní rovině zmíněny minimálně implicitně (čl. 4 odst. 1 Listiny) a některá ústavní zmocnění jsou přímo výslovná (čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti). Samotné omezování základních práv je upraveno podrobně zákonem (především krizový zákon a zákon o zajišťování obrany ČR).

Z hlediska principů, jež se k mimořádným stavům v právním státě pojí, a mezinárodních závazků česká úprava ob stojí. Vyhlášení každého mimořádného stavu musí být odůvodněno nastalou situací a mírou ohrožení, český právní řád obsahuje hierarchii mimořádných stavů od nejmírnějšího stavu nebezpečí do nejzávažnějšího válečného stavu. Každý z nich musí být řádně vyhlášen a za žádného z nich není možné zasahovat do absolutních práv. Možnost zneužití mimořádných stavů tak, jak známe z historie, je v České republice minimální.

Na druhou stranu současná právní úprava vykazuje určité nedostatky, na které jsem se snažil poukázat. Předně jsou to určité nejasnosti spojené například s pojmem „volební období“, který používá ústavní zákon o bezpečnosti a který není shodný s termínem „funkční období“, jež se vztahuje k řadě volených funkcí. Dalším problémem je nešťastná kombinace čl. 43 Ústavy a čl. 2 ústavního zákona o bezpečnosti, která může způsobovat pochybnosti, jaké jsou vlastně důvody pro vyhlášení válečného stavu. Konečně nejasná je i otázka ukončení válečného stavu, který naše Ústava na rozdíl od předchozích nezná.

Tyto tři nedostatky jsou sice znepokojivé, na druhou stranu jsou v podstatě teoretické, neboť v případě reálného nebezpečí ohrožující některou z ústavních

hodnot vyjmenovanou ve čl. 2 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti, by zřejmě nebyl čas přemýšlet nad rozdílem mezi „funkčním“ a „volebním obdobím,“ stejně jako by patrně nikdo neřešil nešťastný souběh ústavních článků týkajících se válečného stavu. Za závažnější problém považuji nedostatečnou substituci Poslanecké sněmovny Senátem, obsaženou v čl. 11 ústavního zákona o bezpečnosti. Řešením by mohlo být vytvoření společného operativnějšího orgánu obou komor, nebo alespoň rozšíření problematického čl. 11 o možnost Senátu schvalovat prodloužení volebního období podle čl. 10 ústavního zákona o bezpečnosti.

Nejzávažnějším problémem současné právní úpravy jsou ale podle mého názoru nedostatky spočívající v praktické nemožnosti vyhlášení stavu nebezpečí a válečného stavu. Dosažení absolutní většiny v obou komorách Parlamentu může být v časech bezpečnosti krize nerealizovatelným požadavkem. Aby mohla být přijata adekvátní krizová opatření, splněny mezinárodní závazky, a především aby se zabránilo analogiím a improvizaci, (která by v konečném důsledku znamenala, že by se mimořádný stav ocitl zcela mimo rámec práva), je nutné, aby byl daný stav řádně vyhlášen. Jak jsem v práci uvedl, řešení situací, kdy se komory Parlamentu nebudou moci sejít a usnést, vidím v zásadě dvojí: buď bude pravomoc vyhlásit stav ohrožení státu a válečný stav svěřena přímo vládě, popřípadě prezidentovi na návrh vlády (Parlamentu by bylo ponecháno právo veta), nebo bude Parlament nahrazen operativním společným orgánem obou komor podobně, jako tomu bylo za dob Československé federace.

Jsem přesvědčen, že na ústavní úrovni se jedná o nejzávažnější problém, který je spojen s bezpečností republiky. Pokud by se ústavodárce chtěl zamyslet nad změnou ústavního pořádku v této oblasti, měl by se zaměřit právě na tento nedostatek.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČNB - Česká národní banka

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

Krizový zákon – zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení

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

MPOPP – Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikovaný jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

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

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Ústavní zákon o bezpečnosti - ústavní zákon č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ

Judikatura

Nálezy Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2011/10

Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva

Lawless v Irsko, žádost č. 332/57, rozsudek ze dne 1. července 1961

Dánsko v Řecko, žádost č. 3321/67, Norsko v Řecko, žádost č. 3322/67, Švédsko v Řecko, žádost č. 3323/67, Nizozemí v Řecko, žádost č. 3344/67, (souhrnně „Greek Case“), rozhodnutí ze dne 18. listopadu 1969

Irsko v Spojené království, žádost č. 5310/71, rozsudek ze dne 18. ledna 1978

Aksoy v Turecko, žádost č. 4149/93, rozsudek ze dne 18. prosince 1996

Kypr v Turecko, žádost č. 8007/77, rozhodnutí ze dne 4. října 1983

Chahal v Spojené království, žádost č. 22414/93, rozsudek ze dne 15. listopadu 1996

Saadi v Itálie, žádost č. 37201/06, rozsudek ze dne 28. února 2008

Gäfgen v Spolková republika Německo, žádost č. 22978/05, rozsudek ze dne 1. června 2010

Brannigan a McBride v Spojené království, žádost č. 14543/89 a žádost č. 14554/89, rozsudek ze dne 26. května 1993

Monografie

BÍLKOVÁ, V., KYSELA, J., ŠTURMA, P. (eds.) *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016. ISBN 978-80-87284-57-5.

BLAHOŽ, J., *Lidská práva a právní politika boje proti terorismu*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2008. ISBN 978-80-86775-20-3.

FILIP, J. *Ústavní právo, 1. Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. 4. vydání. Brno: MU, 2003. ISBN 80-210-3254-5.

GERLOCH, A., HŘEBEJK, J. *Ústavní systém České republiky*. Praha: Prospektrum, 2002. ISBN 80-7175-106-5.

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

HÁCHA, E., et. al. *Slovník Veřejného práva československého*. Sv. IV. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 80-902752-6-5

JACOBS et. al. *The European Convention on Human Rights*. 6th edition, Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-965508-3.

KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo*, Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-031-1.

KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání, 1. Díl, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3.

BAHÝLOVÁ, L., et. al. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: Linde, 2010. ISBN: 978-80-7201-814-7.

PAVLÍČEK V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky*. 1. Úplné vydání. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-7502-084-0.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Vodnář, 2004, ISBN 80-85889-57-9.

RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, HERC, MLSNA a kol. *Ústava České republiky*, Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.

SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V., et alii. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-18-9.

SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ. *Ústava České republiky: komentář*. 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.

The Oxford Handbook of Law and Politics. London: Oxford University Press, 2010. ISBN 0199585571.

VLČEK, E., SCHELLE, K., *Dokumenty ke studiu moderních dějin a práva*. II. Ústavy a normy ústavního charakteru, Brno: Masarykova univerzita, 1994. ISBN 8021008598

Odborné články

GROSS, O., Chaos and Rules: Should the Responses to Violent Crises be Always be Constitutional?, *Yale Law Journal*, roč. 112, 2002-2003

JESSBERGER, F. Bad Torture-Good Torture: What International Criminal lawyers may learn from the recent trial of police Officers in Germany' *Journal of International Criminal Justice* (2005) Vol 3

KYSELA, J., Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy, *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2003

VANÍČEK, J., Činnost ústavních orgánů za krizových situací, *Správní právo* č. 5/2001

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

VANÍČEK, J., Krizové řízení po novele a vybrané právní problémy související s aplikací krizového zákona v roce 2002, *Správní právo* č. 1/2003

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

Zahraniční právní předpisy

Ústavní rada Francouzské republiky: *Ústava 4. Října 1958*. In [online]. [cit. 2017-10-2]. Dostupné z:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>

Spolková vláda: *Základní zákon*. In [online]. Tiskový a informační úřad Spolkové vlády, 2017. [cit. 2017-9-12]. Dostupné z:

<https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/breg/basic-law-content-list.html>

Úřad vlády Slovenskej republiky: *Ústava Slovenskej republiky*. In [online]. Úřad vlády SR 1998 – 2011. [cit. 2017-9-20]. Dostupné z:

<http://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/indexa881.html?ID=8576>

Domácí právní předpisy

Zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992, Ústava České republiky

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

zákon č. 66/1869 Z. Ř.

zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918

zákon č. 37/1918 Sb. Z a nař. ze dne 13. listopadu 1918

zákon č. 121/1920 Sb. Z a nař. ze dne 29. února 1920

zákon č. 300/1920 Sb. z. a n.

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

ústavní dekret č. 2/1940 Úř. Věst. Čsl., o prozatímním výkonu moci zákonodárné

ústavní zákon č. 57/1946 Sb.

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

zákon č. 64/1956 Sb.

ústavní zákon č. 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960

ústavní zákon č. 143/1968 Sb. ze dne 27. října 1968

zákonné opatření č. 99/1969 Sb. O některých opatřených nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku

zákonné opatření č. 107/1969 Sb.

zákon č. 118/1969 Sb. O některých opatřených nutných k udržení a ochraně veřejného pořádku

zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

zákon č. 107/1999 Sb. o jednacím řádu Senátu

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

zákon č. 129/2000 Sb. o krajích

zákon č. 153/1994 Sb. o zpravodajských službách České republiky

zákon č. 181/2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů

zákon č. 189/1999 Sb. o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů

zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech

zákon č. 219/1995 Sb. devizový zákon

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

zákon č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty

zákon č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů

zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů

zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

zákon č. 241/1999 zkráceně zákon o hospodářských opatřeních pro mimořádné stavy

ústavní zákon č. 300/2000 Sb.

zákon č. 585/2004 Sb. o branné povinnosti a jejím zajišťování

zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů

Mezinárodní smlouvy

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená pod sdělením Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech publikovaný jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb.

Vídeňská úmluva o smluvním právu, publikována jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 15/1988 Sb.

Smlouva o Severoatlantické alianci, publikovaná pod č. 66/1999 Sb.

Další zdroje

Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 110/1998 Sb. o bezpečnosti ČR, sněmovní tisk č. 282 ve II. volebním období Poslanecké sněmovny, dostupná na webových stránkách Poslanecké sněmovny na adrese:

<https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>

Důvodová zpráva k zákonu č. 309/1999 Sb. o sbírce mezinárodních smluv, sněmovní tisk č. 181 ve IV. volebním období Poslanecké sněmovny, dostupná na webových stránkách Poslanecké sněmovny na adrese:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=181&ct1=0>

Vládní návrh Ústavy ČR, sněmovní tisk č. 152 v VII. volebním období České národní rady dostupný na webových stránkách Poslanecké sněmovny na adrese:

https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0152_01.htm

Vládní návrh zásad ústavního zákona o obraně České republiky, sněmovní tisk č. 1313 v I. volebním období PS, dostupný na webových stránkách Poslanecké sněmovny: http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t1313_00.htm

Stenoprotokol ze schůze Poslanecké sněmovny ze dne 4. listopadu 1997, dostupný na webových stránkách Poslanecké sněmovny:

<https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/015schuz/s015076.htm#r7>

Rozhodnutí předsedy vlády č. 374/2002 Sb. ze dne 13. srpna 2002

Rozhodnutí vlády č. 140/2013 Sb. ze dne 2. června 2013

ABSTRAKT

Cílem této práce je shrnout právní úpravu mimořádných stavů v českém právním řádu, upozornit na její nedostatky a navrhnout možná řešení. Diplomová práce je členěna do pěti kapitol.

V první kapitole je nejprve přiblíženo obecné pojetí mimořádných stavů, jak je definuje právní teorie. V druhé části je nastíněno, jakým způsobem byly mimořádné stavy pojaty v antickém Římě, novodobé Anglii a jakým způsobem byla problematika upravena ve Francii a Německu v průběhu posledních 150 let.

Druhá kapitola je zaměřena na mimořádné právní stavy, které znaly právní řády předchůdců dnešní České republiky. Pozornost je věnována zejména válečnému stavu a vyhlášení války. V následující části jsou rozebrány další mimořádné stavy od původně rakouského zákona o výjimečných opatřeních, až po legislativní návrhy, které předcházely současnému ústavnímu zákonu o bezpečnosti ČR.

Třetí kapitola nejprve vymezuje pojmy, se kterými operuje současná právní úprava a analyzuje mimořádné právní stavy, které jsou v ní obsažené. Výklad začíná u stavu nebezpečí a pokračuje přes nouzový stav, stav ohrožení státu až k válečnému stavu. U každého stavu je popsáno kdo, jakým způsobem a za jakých podmínek jej vyhláší a jaké je postavení orgánů krizového řízení.

Ve čtvrté kapitole je rozebírán vztah mimořádných právních stavů k lidským právům a to se zvláštěm zřetelem k mezinárodním smlouvám o lidských právech. Kapitola je zaměřena především na rozbor judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která vytváří mantinely, v jejichž mezích se mohou smluvní strany pohybovat.

V páté kapitole jsou shrnuty zásadní nedostatky, které se k české úpravě mimořádných stavů pojí. Jedná se především o problematiku vyhlášení mimořádných stavů, legislativního procesu, nedokonalé substituce Poslanecké sněmovny Senátem, slabou úlohou prezidenta republiky a nepoučení se z druhé světové války. V závěru kapitoly jsou pak nastíněna možná řešení spočívající v posílení úlohy prezidenta republiky a možnosti vytvoření společného orgánu obou komor Parlamentu, které by mohly nahradit jednotlivé komory, pokud by faktická situace znemožňovala jejich usnášení.

V závěru práce jsou shrnuty klíčové poznatky, zejména ty, které se vážou k problémům uvedených v poslední kapitole.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to summarise the legal framework of states of crisis in legal order of the Czech Republic, to point at the main shortages and provide possible solutions. The thesis is divided into five chapters.

The first chapter firstly takes a closer look at the general conception of states of crisis defined by legal theory. Then follows the topic of states of crisis and their functioning in ancient Rome, England till the 19th century and in France and Germany during the last 150 years.

The second chapter is focused on the types of states of crisis which were known in the previous Czech legal orders. Attention is mainly paid to the state of war and declaration of war. The next part deals with the other historical states of crisis, such as those which arose originally from Austrian Emergency Measures Act, till the legislative proposals antecedent to current Security of the Czech Republic Act.

The third chapter is firstly defining current legal terms and analysing states of crisis which are regulated in the Czech legal order. The text starts with the state of danger and then proceeds to the state of emergency, state of threat to the state and to the state of war. The subchapters expound who and under which circumstances, is entitled to declare each single state. The position of selected public authorities in the time of states of crisis is shown as well.

The fourth chapter deals with the relevance of human rights in the times of emergency situations and a closer look is taken at international treaties on human rights. The key role in this area plays the European Court of Human Rights. The judgements of the Court create the limits for contracting states, therefore attention is mainly drawn to them.

The last chapter summarises the main shortages of current Czech legal framework of states of crisis. The largest issues are related to declaring states of crisis, to the legislative process in the time of such states to the insufficient substitution of the Chamber of Deputies by the Senate and finally to the weak position of the president. The possible solutions such as granting the president of the Republic stronger powers or a creation of a new organ comprising selected members of both Chambers of Parliament are outlined at the end of the chapter.

Finally, the conclusion sums up the author's findings, especially those ones related to the last chapter.

NÁZEV/TITLE

Mimořádné stavy v právním řádu ČR/ States of crisis in the legal order of the
Czech Republic

KLÍČOVÁ SLOVA/ KEYWORDS

Mimořádné stavy/ States of crisis

Stav nebezpečí/State of danger

Nouzový stav/State of emergency

Stav ohrožení státu/State of threat to state

Válečný stav/State of war