

Právnická fakulta Západočeské univerzity

Obor Právo a právní věda

Katedra ústavního a evropského práva

Diplomová práce

**Zásada legislativního procesu
v nestandardních situacích**

Jana Kroftová

Plzeň 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Jana KROFTOVÁ**
Osobní číslo: **R18M0194P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Téma práce: **Zásada legislativního procesu v nestandardních situacích**
Zadávající katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Nestandardní situace
3. Legislativní proces
4. Legalita a legitimita právních aktů během pandemie Covid-19
5. Závěr
6. Seznam použité literatury

Rozsah diplomové práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

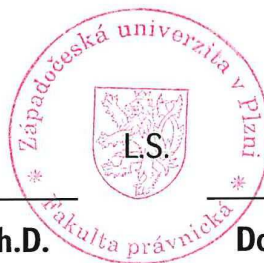
- Klokočka V. *Ústavní systémy Evropských států*
- Knapp V. *Teorie práva*
- Klíma K. *Ústavní právo*
- Klíma K. *Interpretace práva Ústavního soudu*
- Šín Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*
- Šín Z. *Tvorba práva a její pravidla: k teorii a praxi*
- Holländer P. *Ústavněprávní argumentace*
- Fuller L. *Morálka práva*
- Janů I. *Úloha Ústavního soudu v demokratickém státu*
- Keisler I., Lobotka A., Kotulková L. *Covid-19: Přijatá opatření a náhrada újmy*

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Tomáš Pezl, Ph.D.**
Fakulta právnická

Datum zadání diplomové práce: **31. ledna 2022**
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 6. září 2022

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „ZÁSADA LEGISLATIVNÍHO PROCESU V NESTADARDNÍCH SITUACÍCH“ zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.“

V Plzni dne 30. 3. 2023



Jana Kroftová

Poděkování

*Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Tomáši Pezlovi, Ph.D. za jeho cenné rady a připomínky, které mi poskytl při zpracování této diplomové práce a za trpělivost s mou osobou. Rovněž děkuji svým blízkým za podporu během celého mého studia. Nakonec bych chtěla poděkovat všem, kteří se během posledních pěti let stali součástí mého života a stali se mými přáteli a kolegy.
Děkuji*

Abstrakt

Diplomová práce zkoumá zásadu legislativního procesu během nestandardních situací. Práce se soustřeďuje jak na definici mimořádných stavů a nestandardních situací, tak na vymezení legislativního procesu, a na základě těchto výstupů posuzuje změny v legislativním procesu v návaznosti na tyto situace. Práce je vedena v teoretické rovině vymezující definiční znaky zkoumaných fenoménů a zhodnocení jejich uvádění do praxe. Práce se rovněž zabývá zásahy moci soudní do již platných právních předpisů přijatých právě pod vlivem nestandardní situace – pandemie Covid-19.

Klíčová slova

Nestandardní situace, nouzový stav, stav legislativní nouze, legislativní proces, pandemie Covid-19, omezení základních práv a svobod.

Abstract

The thesis examines the principle of the legislative process during non-standard situations. The thesis focuses on the definition of extraordinary states and non-standard situations, as well as on the definition of the legislative process and, based on these outputs, assesses changes in the legislative process following these situations. The thesis is conducted on a theoretical level delimiting the defining features of the investigated phenomena and evaluating their implementation. The thesis also deals with the intervention of the judicial power in already valid legal regulations adopted precisely under the influence of a non-standard situation - the Covid-19 pandemic.

Key words

Non-standard situation, state of emergency, state of legislative emergency, legislative process, Covid-19 pandemic, restriction of basic rights and freedoms.

Obsah

1. Úvod	1
2. Nestandardní situace.....	3
2.1 Zákonem upravené mimořádné stavy.....	4
2.1.1 Stav nebezpečí.....	4
2.1.2 Nouzový stav	5
2.1.3 Stav ohrožení státu	7
2.1.4 Válečný stav	8
2.2 Nestandardní situace bez zákonné úpravy.....	9
2.2.1 Reakce státní moci na nekodifikované situace.....	10
2.3 Vliv nestandardních situací na řádný legislativní proces	10
3. Legislativní proces	13
3.1 Stadia legislativního procesu.....	15
3.1.1 Zjištění potřeby právní úpravy	15
3.1.2 Vznik legislativního záměru.....	16
3.1.3 Realizace legislativního záměru	16
3.2 Průběh realizace legislativního záměru řádným legislativním procesem.....	17
3.2.1 Návrh zákona.....	17
3.2.2 Prvé čtení	18
3.2.3 Druhé čtení	20
3.2.4 Třetí čtení	22
3.2.5 Projednání schváleného návrhu zákona v Senátu.....	23
3.2.6 Prezident	26
3.2.7 Vyhlášení zákona	27
3.3 Zvláštní a zkrácená jednání v Poslanecké sněmovně.....	27
3.3.1 Schválení zákona v prvním čtení.....	28

3.3.2	Jednání o návrhu zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry	28
3.3.3	Zákonodárský proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti	29
3.3.4	Zákonodárský proces ve stavu legislativní nouze.....	29
3.3.5	Zákonodárský proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu	31
3.4	Vady legislativního procesu	31
3.4.1	Ryze technické vady zákonodárského procesu.....	32
3.4.2	Kompetenční vady.....	34
3.4.3	Zneužívání institutů legislativního procesu.....	36
3.4.4	Omezení parlamentní debaty	37
3.5	Zásada legislativního procesu	37
3.5.1	Legalita a legitimita zákona	38
3.5.2	Formální aspekt tvorby dobrého práva.....	38
3.5.3	Materiální aspekt tvorby dobrého práva.....	40
3.5.4	Organizační aspekt tvorby dobrého práva.....	40
4.	Legalita a legitimita právních předpisů v rámci pandemie Covid-19	42
4.1	Pandemie Covid-19	44
4.2	Právní rámec řešení krizových situací v začátku pandemie	46
4.2.1	Ústavněprávní rámec řešení pandemie Covid-19.....	47
4.2.2	Právní nástroje pro zvládnutí pandemie	48
4.3	Nouzový stav jako nástroj ke zvládnutí pandemie Covid-19.....	49
4.3.1	Legitimita nouzového stavu	50
4.3.2	Výhrada zákona pro omezení základních práv a svobod	54
4.3.3	Judikatura týkající se vyhlášení nouzového stavu.....	57
4.3.4	Judikatura týkající se znovu vyhlášení nouzového stavu	61

4.4	Zákonodárství během pandemie Covid-19.....	65
4.4.1	Stav legislativní nouze během pandemie	65
4.4.2	Zákon č. 191/2020 Sb. aneb Lex covid.....	66
4.5	Pandemický zákon.....	67
4.5.1	Stručné shrnutí úpravy pandemického zákona.....	68
4.5.2	Zhodnocení pandemického zákona	69
4.5.3	Ústavnost pandemického zákona	70
4.5.4	Mimořádná opatření podle pandemického zákona.....	72
5.	Závěr.....	75
6.	Cizojazyčné resumé.....	76
7.	Zdroje	78

Seznam použitých zkratk

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

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

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

Krizový zákon – Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů

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

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

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

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

NSS – Nejvyšší správní soud

1. Úvod

Pandemie Covid-19 přišla jako blesk z čistého nebe a většině lidí převrátila život vzhůru nohama. I když svět v dějinách pandemie zažíval běžně, v dnešní globalizované společnosti nabrala tato pandemie bezprecedentní rozměry a ovlivnila všechny oblasti běžného lidského života. Stejně jako pro občany, byl Covid velkou výzvou i pro jednotlivé složky státní moci. Některé kroky státní moci byly vhodně zvolené a pomohly se zvládnutím pandemie, jiné však přesahovaly zákonný rámec a uzurpovaly si víc, na úkor základních práv a svobod občanů. A právě tyto nevhodně zvolené a aplikované kroky moci výkonné a zákonodárné byly mou motivací k volbě tématu této práce – Zásada legislativního procesu v nestandardních situacích. Cílem této práce bude zdůraznit důležitost zásady legislativního procesu zejména v nestandardních situacích.

Svou práci se chystám rozdělit do tří kapitol, kdy se v první části zaměřím na definici nestandardních situací a to nejen těch, které stanoví zákon, ale také bych chtěla přiblížit některé další, které sice zákonem přímo upraveny nejsou, avšak reakce na ně může také vyústit v prolomení zásady řádného legislativního procesu.

Druhá kapitola práce bude zaměřena čistě na legislativní proces, jelikož je nutné přesně vymezit, jak probíhá řádný legislativní proces, jaké jsou výjimky z řádného legislativního procesu a za jakých okolností je možné zásadu řádného legislativního procesu prolomit. Vzhledem ke složitosti na sebe navazujících procesů a úkonů, které jako celek tvoří řádný legislativní proces, existuje zde možnost vzniku chyb, kdy k některým dochází méně či více často a zároveň jsou některé způsobovány zákonodárcem úmyslně. Proto bych chtěla jednu z podkapitol věnovat i této problematice. Na závěr druhé kapitoly bych chtěla rozebrat jednotlivé aspekty, ze kterých skládám definici zásady legislativního procesu.

V poslední, třetí části se zaměřím okrajově na průběh pandemie Covid-19, stejně tak na to, jaké právní nástroje byly zakotveny v právním řádu v době vypuknutí pandemie. Na to bych ráda navázala část o tom, jak byly tyto instituty uváděny do praxe. Předposlední podkapitola bude zaměřena právě na zhodnocení dodržování zásady legislativního procesu během pandemie, kdy hlavním

podtématem této části bude stav legislativní nouze. Kapitulu pak zakončím podkapitolou věnovanou pandemickému zákonu.

2. Nestandardní situace

Nestandardní situace může být definována jako: „*neočekávaná situace, o jejímž řešení není člověk předem informován*“¹. Taková situace může mít řadu původců od živelných pohrom, přes epidemie nebezpečných chorob a průmyslové havárie, po válečné konflikty. Z uvedené definice můžeme vyčíst, že hlavním problémem takových situací je nepřipravenost stran jejich řešení. Nestandardní situace na úrovni státu jsou o to komplikovanější, že orgány veřejné moci mohou podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy jednat pouze v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jak bude detailně přiblíženo v následující kapitole, zákonodárný proces je komplikovanou a zdlouhavou procedurou, která není v žádném případě vhodná pro rychlé řešení nestandardních situací, které svou podstatou mohou ohrožovat nejvýznamnější zájmy chráněné zákonem. Z tohoto důvodu jsou vytvářeny rámcové právní normy, které stanoví základní pravidla pro představitelné, či opakující se nestandardní situace, jejichž aplikací je snadno a rychle zaveden systém, který je pro řešení takové situace vhodný a účinný. Příkladem takové situace mohou být povodně, které jsou nestandardní situací, avšak jedná se o situaci, která se v našich končinách objevuje, řekněme, pravidelně. Proto je na jejich řešení stát určitým způsobem připraven a má s jejich řešení nemalé zkušenosti. Jedním z dalších definičních znaků nestandardních situací je, že mají potenciál ohrožovat zájmy chráněné zákonem, zejména životy, zdraví, majetkové hodnoty a v určitých případech i demokratické hodnoty právního státu.

Největší hrozbu představují ty nestandardní situace, které jsou svou povahou bezprecedentní. Na řešení takových situací neexistuje žádný plán ani vzor a schůdné řešení je tedy nutné vymyslet, jak se lidově říká, „*za pochodu*“. Obecný rámec pro řešení nestandardních situací, které mohou ohrozit zájmy chráněné zákonem, poskytuje ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Tento ústavní zákon v čl. 1 stanoví, že základní povinností státu je: „*Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot.*“ V čl. 2 nalezneme seznam zájmů, které jsou tímto zákonem chráněny a také jsou zde vypočteny mimořádné stavy, jejichž vyhlášení je prostředkem pro řešení nastalých

¹ KOHOUTEK, Rudolf. In: *SCS.ABZ.CZ* [online]. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://slovník-cizích-slov.abz.cz/web.php/slovo/nestandardni-situace>

nestandardních situací. Těmito stavy jsou nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav. ÚZB stanoví základní parametry tří mimořádných stavů, které budou přiblíženy v následujících podkapitolách. Další část úpravy tohoto ústavního zákona je věnována zkrácenému jednání o návrzích zákonů, bezpečnostní radě státu a prodloužení volebního období.

Dalším stěžejním předpisem vztahujícím se na vyhlášení jednoho z mimořádných stavů je zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon. Krizový zákon není aplikovatelný v případě obrany před vnějším napadením, tedy není kompatibilní s vyhlášením válečného stavu. Tento zákon zavádí pojem stav nebezpečí, jehož vyhlášení, stejně jako vyhlášení nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu, je podmínkou aplikace tohoto zákona. Krizový zákon dále upravuje pravomoci orgánů krizového řízení, jimiž jsou vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, orgány kraje a další orgány s krajskou působností, orgány obce s rozšířenou působností, orgány obce, bezpečnostní rady a krizové štáby a územní správní úřady. Úprava krizového zákona také obsahuje například finanční zabezpečení krizových opatření či zabezpečení informačních systémů krizového řízení. Jsou zde také upravena práva a povinnosti osob ve vztahu ke krizovému řízení. Poslední část tvoří úprava kontroly, přestupků a náhrady škody.

Mezi mimořádné stavy, kterými jsou řešeny nestandardní situace lze zařadit také stav legislativní nouze, kterému se budu podrobně věnovat v následujících kapitolách, proto zde o něm přikládám pouze tuto zmínku.

2.1 Zákonem upravené mimořádné stavy

2.1.1 Stav nebezpečí

Tento stav je jako jediný zakotven pouze podústavním předpisem, konkrétně krizovým zákonem. Podmínkou pro jeho vyhlášení je existence ohrožení zájmů chráněných zákonem, například zdraví, životy, či životní prostředí a toto ohrožení není klasifikovatelné jako značného rozsahu. Další podmínkou je, že předmětné ohrožení nelze odvrátit standardní činností orgánů veřejné moci. Stav nebezpečí se vyhláší rozhodnutím, které je vyhlášováno ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Toto rozhodnutí nabývá účinnosti okamžikem, který je v něm stanoven. Rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí je zveřejňováno na úřední desce

krajského úřadu a úředních deskách obecních úřadů, jejichž území se vyhlášení stav nebezpečí dotýká.

Vyhlášení stavu nebezpečí je nutné odůvodnit a stanovit, na jak dlouho je tento stav vyhlášován. Nelze přesáhnout nezbytně nutnou dobu a současně ho lze vyhlásit maximálně na dobu 30 - ti dnů, kdy případné prodloužení je možné jen se souhlasem vlády. Stejně jako u nouzového stavu není možné stav nebezpečí vyhlásit z důvodu stávky, která je vedena na ochranu práv a oprávněných zájmů v hospodářské a sociální oblasti. Stav nebezpečí není možné vyhlásit na větší území než kraj a je možné ho vyhlásit pouze na část kraje. Co do obsahu rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí zákon stanoví, že v něm musejí být uvedena nařizovaná krizová opatření a jejich obsah.

Stav nebezpečí je vyhlášován hejtmánem příslušného kraje (v Praze primátorem), který o tomto kroku bezodkladně informuje vládu, Ministerstvo vnitra, sousední a dotčené kraje. Je-li situace natolik závažná, že nástroje, které stav nebezpečí poskytuje, nejsou dostačující, může hejtmán požádat vládu o vyhlášení nouzového stavu, s jehož účinností následně zaniká platnost opatření vyhlášených hejtmánem, pokud o nich vláda nerozhodne jinak. Konec stavu nebezpečí nastává automaticky uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen. Dříve může být ukončen rozhodnutím hejtmána nebo vlády. Vláda má povinnost stav nebezpečí předčasně zrušit v případě, že nebyly splněny podmínky pro jeho vyhlášení.²

2.1.2 Nouzový stav

Nouzový stav je jedním z nástrojů předvídaných ústavním pořádkem, kterým disponuje vláda v krizových situacích. Takové situace jsou výjimečné a jejich řešení klade vyšší nároky na možnost provádět operativní opatření, jelikož tyto situace mají potenciál ohrožovat zdraví, životy, majetkové hodnoty nebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Většinou se jedná o bezprecedentní situace, pro něž není stanovený postup řešení. Nouzový stav je zakotven v ÚZB. Nouzový stav je možné vyhlásit v případě, že jsou ohroženy zájmy vyčtené čl. 2 odst. 1 tohoto zákona.

² Ke kapitole č. 2.1 - Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nouzový stav může být vyhlášen pro celé území státu i pro jeho omezenou část. Nouzový stav je vyhlášován vládou České republiky, kdy čl. 5 ÚZB. stanovuje, že tak může učinit „v případě živelných pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost.“ Kdy důležité je ustanovení o jiných nebezpečích, protože hlavní podstatou nouzového stavu je zajištění možných řešení nepředvídatelných situací a to i takových, které není zákonodárce při tvorbě zákona schopen definovat. Jedná se tedy o demonstrativní výčet situací, který je omezen ustanovením čl. 5 odst. 2 ÚZB, který zní: „Nouzový stav nemůže být vyhlášen z důvodu stávky vedené na ochranu práv a oprávněných hospodářských a sociálních zájmů.“. Je-li situace natolik závažná, že než vláda vyhlášení nouzového stavu projedná, hrozí výrazné nebezpečí, může nouzový stav vyhlásit sám předseda vlády. Toto jeho rozhodnutí podléhá schválení či zrušení vládou, která se k tomuto rozhodnutí musí vyjádřit do 24 hodin od vyhlášení.

Vyhlášení nouzového stavu musí být řádně odůvodněno, kdy toto odůvodnění podléhá tomu kritériu, že každému adresátu by z něj mělo být jasné, jaká situace zapříčinila vyhlášení nouzového stavu. Další podmínkou je, že vláda musí vymezit „ *která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.*“³ Vyhlášení nouzového stavu je možné pouze na dobu určitou, kdy maximální délka trvání je stanovena na 30 dnů. Delší trvání nouzového stavu podléhá schválení Poslaneckou sněmovnou. Poslanecká sněmovna může rozhodnout o ukončení nouzového stavu, stejně tak může rozhodnout i vláda. Není-li nouzový stav prodloužen, končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen.

Kontrola nouzového stavu od jeho vyhlášení, přes jeho trvání, až po jeho ukončení přísluší Poslanecké sněmovně. Pokud vláda dojde k rozhodnutí, že je nutné vyhlásit nouzový stav, musí o tom neprodleně informovat Poslaneckou sněmovnu.

Konkrétní povinnosti, které lze v rámci nouzového stavu uložit jsou upraveny krizovým zákonem. Konkrétně se jedná například o evakuaci

³ Čl. 6 odst. 1) Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

ohrožených osob z postiženého a ohroženého území, zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na postiženém území a na území, z něhož byla provedena evakuace, s výjimkou osob provádějících záchranné a likvidační práce podle pokynů příslušného krizového štábu, pracovní výpomoc a povinnost poskytnout věcné prostředky k řešení krizové situace, provádění stavebních prací, terénních úprav a odstraňování staveb, je-li to v souvislosti s vývojem krizové situace nezbytné pro zmírnění nebo odvrácení veřejného ohrožení, povinné hlášení přechodné změny pobytu osob.⁴

2.1.3 Stav ohrožení státu

Stav ohrožení státu je zakotven v čl. 2 odst. 1 ÚZB a tímto zákonem je také upraven ve svých základních obrysech. Použití stavu ohrožení státu přichází v úvahu v situaci, kdy je: „*bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy.*“⁵ Stav ohrožení státu je vyhlášen Parlamentem na návrh vlády, souhlas s tímto návrhem musí vyslovit nadpoloviční většina všech poslanců a nadpoloviční většina všech senátorů. Zákon nestanoví maximální dobu, na kterou je možné stav ohrožení státu vyhlásit. Co do závažnosti je stav ohrožení státu prostředním, mezi stavem nouzovým a válečným. V historii samostatné České republiky známe stav ohrožení státu zatím pouze z teoretického hlediska, jelikož zatím ještě nikdy nebyl vyhlášen.

K okolnostem vyhlášení stavu ohrožení státu je nejlepší citovat důvodovou zprávu k ÚZB. „*Ústava České republiky upravuje možnost vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Podle hodnocení rizik v souvislosti s národní obrannou strategií 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 vyhlášoval stav ohrožení státu za shodných podmínek, za kterých se může vyhlášovat válečný stav. Proto se také*

⁴ Ke kapitole č. 2.2 - Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁵ Čl. 7 odst. 1 Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

*neupravují obligatorní náležitosti vyhlášení, jako je tomu u nouzového stavu, který vyhláší vláda.*⁶

2.1.4 Válečný stav

Válečný stav je zakotven v čl. 43 Ústavy, který jeho vyhlášení umožňuje v případě napadení České republiky nebo v případě nutnosti plnění mezinárodních smluvních závazků o společné obraně proti napadení. Válečný stav je co do intenzity nejzávažnějším mimořádným stavem, který lze na našem území vyhlásit a mělo by s ním také v duchu zásady proporcionality jako s prostředkem ultima ratio být i nakládáno. Vyznačuje se největší možnou mírou možnosti omezení základních práv a svobod. „*I v době války platí zákaz nucené práce, který je z ústavního hlediska kategorickým imperativem.*“⁷ S mírou závažnosti válečného stavu souvisí také omezení, že ho, na rozdíl od nouzového stavu a stavu ohrožení státu, lze vyhlásit jen na celé území státu.

O vyhlášení válečného stavu rozhoduje Parlament a toto jeho rozhodnutí nepodléhá souhlasu Prezidenta. Rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu přijímá Parlament podle čl. 39 odst. 3 Ústavy nadpoloviční většinou všech poslanců a nadpoloviční většinou všech senátorů. Aktivní legitimace k podání návrhu na vyhlášení válečného stavu není upravena. Dovojuje se⁸, že návrh může předložit vláda, a že je možné použít analogicky ustanovení o zákonodárné iniciativě. Možnost prezidenta podat tento návrh je sporná. Jednání o návrhu na vyhlášení válečného stavu je upraveno v § 109m Jednacího řádu Poslanecké sněmovny a obdobnou úpravu obsahuje i § 132 Jednacího řádu Senátu. Jednání v obou komorách probíhají zpravidla současně z důvodu akutnosti přijetí rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu. Tento postup je možný také proto, že jednotlivá rozhodnutí komor jsou rovnocenná a navzájem nemohou být zvrácena. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu je publikováno ve Sbírce zákonů a zveřejňuje se v hromadných sdělovacích prostředcích. Stejně jako případě stavu ohrožení státu, s vyhlášením válečného stavu nemá Česká republika prozatím

⁶ Důvodová zpráva ke čl. 7 Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷ BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, Ľ., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. *Ústava České republiky: Komentář*, ke čl. 43, konkrétně odst. 9 této části komentáře. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸ BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, Ľ., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-10]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

žádné zkušenosti a lze pouze vyjádřit vroucné přání, že tomu tak zůstane i nadále.⁹

2.2 Nestandardní situace bez zákonné úpravy

Žijeme v globalizovaném světě, ve kterém o nestandardní situace není nouze. Většina těchto situací svou povahou však nezapadá do žádného z výše vymezených mimořádných stavů, což vyplývá i z faktu, že dva z nich nebyly zatím ještě uvedeny do praxe. Takové nestandardní situace se vyznačují mírně nižší mírou akutnosti, kdy je bezpochyby nutné na ně reagovat rychle a efektivně, ale jejich závažnost nedosahuje takové intenzity, aby bylo nutné vyhlášovat některý z mimořádných stavů.

Poslední tři roky jsou na nestandardní situace velmi bohaté, a proto bych se teď ráda zaměřila i na jiné než je pandemie Covid-19, které se věnuje tato práce. Už v průběhu hospodářské krize, která byla následkem pandemie, se Rusko rozhodlo rozpoutat válku na Ukrajině. Drtivá většina obyvatel Evropy otevřený válečný konflikt nezažila, proto jeho blízkost a intenzita způsobila velký šok, ze kterého jsme se každý vzpamatovávali jinak dlouho. Když ale prvotní šok z této nastalé situace opadl, začala vyvstávat řada otázek spíše hospodářského charakteru, které měly potenciál vyvolat další navazující problémy.

Zelená politika Evropské unie, v této oblasti v čele s Německem, způsobila, že Společenství se v průběhu posledního desetiletí stalo téměř životně závislé na dovozu ropy a plynu z Ruska. Tato závislost nebyla ničím pozitivním ani před vypuknutím války na Ukrajině, ale po něm se teprve projevila v celých svých rozměrech jako zásadní strategická chyba, kdy zejména závislost na ruském plynu byla v České republice nejvýraznější.

Válka na Ukrajině vyvolala ještě významnější hospodářskou krizi. Inflation překračuje únosné hodnoty a státní rozpočet dostává jednu tvrdou ránu za druhou v rámci snah o finanční a materiální pomoc Ukrajině. V návaznosti na to vykristalizovala další situace, kterou vláda řeší v posledních týdnech. Všeobecné zdražování ovlivňuje všechny včetně seniorů. Starobní důchody jsou upraveny zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, který konkrétně v hlavě sedmé upravuje zvyšování důchodů. Obecně platí, že důchody jsou pravidelně

⁹ Ke kapitole č. 2.4 - Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

valorizovány od 1. ledna a dále jsou zvyšovány, pokud dojde k nárůstu cen o minimálně 5 %. V důsledku rozsáhlé hospodářské krize a rostoucí inflace nastala situace, že výše zákonného mimořádného zvýšení důchodů dosáhlo takové částky, která je pro státní rozpočet neúnosná.

2.2.1 Reakce státní moci na nekodifikované situace

Jak již bylo řečeno výše, tyto situace vyžadují zásah státní moci, konkrétně se jedná o moc výkonnou s vládou v čele. Po vypuknutí války na Ukrajině byl sice vyhlášen nouzový stav, ten však trval omezenou dobu a důvodem jeho vyhlášení byla potřeba rychle vyřešit problém s příjmem velkého počtu uprchlíků, kteří přicházeli na naše území. Navazující problémy jako například energetická krize byly z velké části řešeny na unijní úrovni a vláda na ně reagovala pomocí podzákonných předpisů v rámci své exekutivní činnosti. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, možnost rychlého nastavení pravidel pro zvládnutí takových nestandardních situací je jedním z účelů podzákonných předpisů vydávaných vládou.

Jiný postup, však musela vláda zvolit v případě problematiky mimořádného zvýšení důchodů, na kterou bych se ráda dále zaměřila. Vláda byla toho názoru, že snížení výše mimořádné valorizace důchodů je nezbytným krokem pro udržení zdravého státního rozpočtu. Mimořádná valorizace důchodů je zakotvena v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, proto nemohlo k jejímu snížení dojít pouze rozhodnutím vlády. Snížení mimořádné valorizace vyvolalo v řadách opozice velké vášně, kdy někteří poslanci hrozili způsobováním průtahů. Vláda se nakonec uchýlila k podání žádosti o vyhlášení stavu legislativní nouze a o projednání svého návrhu ve zrychleném jednání, čemuž Předsedkyně Poslanecké sněmovny vyhověla. Došlo tedy k vyhlášení stavu legislativní nouze, který bude následně přiblížen v další kapitole této práce.

2.3 Vliv nestandardních situací na řádný legislativní proces

Ať už zákon obsahuje úpravu určité nestandardní situace či nikoli, ve většině případů má existence takové situace vliv na řádný legislativní proces, což vyplývá z jejich potenciálu ohrozit určité zájmy chráněné zákonem. Nutnost rychle reagovat na nastalou situaci bývá upřednostněna na úkor politické debaty, která je těžištěm řádného zákonodárského procesu. Jak vyplývá z výše uvedeného,

jedním z významných institutů pro řešení nekodifikovaných nestandardních situací je stav legislativní nouze.

Ústavní soud se k vyhlášení stavu legislativní nouze vyjadřoval opakovaně (sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014 či sp. zn. Pl. ÚS 20/21 – 1 ze dne 7. 12. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 55/10-1 ze dne 1. 3. 2011 a další). Z ustálené judikatury vyplývá, že Ústavní soud by považoval způsob přijetí zákona při vyhlášeném stavu legislativní nouze za protiústavní pouze v případě, že by tímto postupem došlo k omezení politické debaty a práv opozice do takové míry, že by to ohrožovalo základní principy demokratického právního státu. V žádném případě bych nechtěla znevažovat autoritu Ústavního soudu, ale ráda bych k tomuto tématu připojila svůj vlastní pohled. Zejména mi v hlavě utkvěla jedna z myšlenek, kterou k tomuto tématu Ústavní soud vyslovil. Budu-li ji parafrázovat, je podle názoru Ústavního soudu přijatelné vyhlásit stav legislativní nouze i v případě, že ke vzniku situace, která ho vyžaduje, došlo pochybením vlády. Tento postoj se mi nezdá být správný. Samozřejmě může dojít k pochybení, lidé chyby dělají, avšak za určitých okolností se vyhlášení stavu legislativní nouze jeví spíše jako zneužití tohoto institutu.

S ohledem na současnou situaci s mimořádnou valorizací důchodů můžeme polemizovat, zda mohla vláda vědět, že nárůst cen dosahuje takové míry, která je ohrožující pro státní rozpočet při naplnění zákonné mimořádné valorizace. Podle mého názoru to vláda vědět musela, jelikož nárůst cen vidí každý, proto se můžeme přesunout k další otázce. Kdy mohla vláda vědět o tom, že na mimořádnou valorizaci důchodů není státní rozpočet připraven? Zjistila to vláda až ve chvíli, kdy už nebyla možnost projednat její návrh v rámci řádného legislativního procesu? Těžko určit přesné datum, které by na tyto dvě otázky odpovědělo, ale o existenci hospodářské krize, kterou způsobila válka na Ukrajině, vláda nepochybně věděla. Ve chvíli, kdy píše tyto řádky, je již snížení zákonné valorizace podepsáno prezidentem, který vyjádřil svůj postoj, že by se ústavností tohoto konkrétního legislativního procesu měl zabývat Ústavní soud. Na jeho případný verdikt si budeme muset ještě počkat, avšak z výše uvedené ustálené judikatury vyplývá, že obdobné případy Ústavní soud za protiústavní nepovažuje. Nechci polemizovat o nutnosti snížení mimořádné valorizace, ale podle mého názoru došlo postupem, kterým byla přijata, ke zneužití institutu stavu legislativní nouze.

V rámci shrnutí této kapitoly je důležité poznamenat tento výstup. Nestandardní situace přicházejí a v posledních letech přicházejí častěji než dříve. V reakci na ně často přichází řádný legislativní proces k úhoně, proto je důležité mít oči otevřené a ve chvílích, kdy je zásada řádného legislativního procesu odstavena na druhou kolej, se zaměřit na to, zda tento postup již nehraničí s překročením legálních postupů či dokonce základních principů demokratického právního státu.

3. Legislativní proces

*„Legislativní proces je procesem tvorby právních předpisů. To znamená, že legislativní proces je širším pojmem, zahrnujícím i zákonodárny proces, jímž se rozumí proces tvorby zákona, a to od uplatnění zákonodárny iniciativy až do vyhlášení zákona“.*¹⁰ Jedná se o cílený, racionální a vědecky fundovaný společenský proces, který je zdrojem hlavních pramenů práva kontinentálního právního systému. Tento systém, založený na recepci římského práva, je typický pro kontinentální Evropu, tedy i pro Českou republiku, jejíž právní řád je předmětem této práce. Kontinentální právní systém je systémem psaného práva, které ze své podstaty vylučuje soudcovskou tvorbu práva. Z tohoto důvodu je legislativní proces stěžejním pilířem pro tvorbu českého právního řádu.

*„Legislativní proces v obecném (širším) smyslu jako proces tvorby právních norem je společenský proces, který je možno zkoumat a pozorovat jednak z hlediska právního, jednak z širšího hlediska sociálního.“*¹¹ Výsledkem tohoto procesu je právní norma v takové písemné formě, ve které je tato norma sdělná adresátům. Konkrétně se jedná o ústavní zákony, zákony a zákonná opáření senátu. Zákonodárství musí bezpodmínečně splňovat podmínky zákonnosti, tedy že oprávnění provádět legislativní činnost přiznává danému subjektu zákon. Tímto zákonem je Ústava, která se zákonodárnou mocí a jejím výkonem zabývá v čl. 39 an., a čl. 78, 79 a čl. 104 odst. 3). Ústava však legislativní proces v rámci Parlamentu České republiky upravuje pouze rámcově, kdy v čl. 45 stanoví, že *„Návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí Poslanecká sněmovna Senátu bez zbytečného odkladu.“* Konkrétní podobu legislativního procesu tedy stanoví Jednací řád Poslanecké sněmovny a Jednací řád Senátu. Vláda a ministerstva se při vydávání právních předpisů řídí Legislativními pravidly vlády ČR (nejedná se o právní předpis). Zcela neupraveno je pak vydávání vyhlášek orgány územně samosprávných celků. Zákonodárné oprávnění subjektu je tedy esenciálním pravidlem pro vznik právního předpisu. Platí proto, že norma, jíž autorem je subjekt bez zákonodárny oprávnění, nemůže být právní normou.

¹⁰ ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0. Str. 22.

¹¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1. Str. 108.

Ve smyslu čl. 15 odst. 1) Ústavy má zákonodárnou pravomoc výlučně Parlament, ale v mezích stanovených dalšími ústavními zákony mají normotvornou pravomoc také vláda, ministerstva, jiné správní úřady, orgány územní samosprávy a zastupitelstva územních samosprávných celků. Dohled nad souladem právních předpisů se zákonem provádí Ústavní soud České republiky.

Legislativní proces je procesem politickým, uvnitř něhož najdeme aspekt právní a aspekt sociální, které spolu navzájem souvisí a dotvářejí právní politiku státu. Právní aspekt legislativního procesu se projevuje tím, že se jedná o právem normalizovaný proces tvorby právního předpisu. Sociální aspekt se projevuje propojováním společenských vztahů ke společenské praxi s cílem zachovat homeostatický stav.

„Legislativní proces ve smyslu právním se zpravidla uskutečňuje ve složité interakci a spolupráci četných státních orgánů, vědeckých institucí atd. a dovršuje se v orgánu s legislativní pravomocí.“¹² Začíná tedy dříve než v orgánu se zákonodárnou pravomocí. Jednotlivé subjekty přicházejí se svou měrou vědomostí a svou vůlí projevují v různých formách. Tyto návrhy či stanoviska subjektů se skládají do resortních návrhů či stanovisek, která pak mohou být podkladem pro rozhodnutí, na jehož základě vznikne právní norma. V právně technickém významu začíná legislativní proces formálním podáním právně relevantního návrhu právního předpisu a končí promulgací usneseného zákona. V širším právním smyslu lze do legislativního procesu zahrnout i proces tvorby návrhu právního předpisu. V takovém případě mezi subjekty účastníci se na legislativním procesu zahrnujeme i ty, které nemají legislativní iniciativu či pravomoc.

Legislativní proces ve smyslu sociálním *„je společenský proces, do něhož náleží i soustavná analýza společenských vztahů a zájmů vyžadujících a objektivně zdůvodňujících novou právní úpravu, tj. výzkum sociální potřeby nové právní normy, v to počítaje i soustavnou analýzu společenského působení právní úpravy dosavadní, jakož i formování a vznik legislativního záměru, tedy stádia předcházejícího zahájení legislativního procesu ve smyslu právním“¹³*. Hlavním předmětem sociálního aspektu legislativního procesu je zjištění sociální potřeby

¹² KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1. Str. 109.

¹³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1. Str. 109 a 110.

zákoněné úpravy určitého fenoménu. Sociální aspekt legislativního procesu je komplexní problematika, jelikož jejím účelem je zkoumání společenského působení právní normy, které se uskutečňuje jak na samém počátku legislativního procesu v širším slova smyslu, tak i po přijetí daného právního předpisu, kdy post factum zkoumáme, zda daný předpis působí tak, jak bylo zamýšleno.¹⁴

3.1 Stadia legislativního procesu

Výčet stádií legislativního procesu se liší podle toho, v jakém smyslu na legislativní proces nahlížíme. Ve smyslu sociálním proto bude stádií více než ve smyslu právním. Stejně tak se bude lišit obsah jednotlivých stádií a to ve vztahu k tomu, o přijetí jakého právního předpisu se jedná. Budeme-li hledat nejvýraznější rozlišení jednotlivých stádií legislativního procesu, musíme se zaměřit na proces tvorby zákonů, pro úplnost v širokém sociálním smyslu.

3.1.1 Zjištění potřeby právní úpravy

Jedná se o tu situaci, kdy zákonodárce zjistí, že ve společnosti dochází k takovému jevu, že opakovaně nastává konfliktní situace, která není zatím zákonem nijak upravena, je zde nutnost ji řešit, a že právní norma je vhodným řešením dané konfliktní situace. Z toho vyplývají tři pomyslné podmínky, které musejí být splněny pro naplnění tohoto stádia legislativního procesu.

První podmínkou je existence konfliktní situace, ke které musí docházet tak často, že se stává společenským problémem. Nejedná se o ojedinělé situace, které by mohly být vyřešeny dohodou zainteresovaných subjektů. A míra konfliktu musí být dostatečně významná pro to, aby zde byla shledána nutnost zákoněné úpravy tohoto fenoménu. První podmínka je úzce spjata s druhou podmínkou, kterou je, že daný fenomén prozatím není zákonem nijak upraven a pro vyřešení tohoto konfliktu není dostačující použití analogia legis ani analogia iuris.

Poslední podmínkou je, že pro daný problém je regulace právní normou tou správnou volbou. Ne všechny případy je vhodné regulovat právním předpisem a v zájmu přehlednosti a efektivity právního řádu by měly být nové právní předpisy vydávány po důkladném uvážení. Obecně je na přemíru právní regulace nahlíženo jako na negativní jev. Při pohledu na právní řády zemí například

¹⁴ Ke kapitole č. 3 - KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1.

v západní Evropě, tedy zemí s dlouhou tradicí demokracie, vidíme, že čím déle je společnost svobodná, tím vyšší je potřeba regulací právním řádem daného státu. Proto bychom měli k tvorbě nových právních předpisů přistupovat strážlivě, nikoli se jí však bránit.¹⁵

3.1.2 Vznik legislativního záměru

Legislativní záměr je výsledkem předchozího stádia. Legislativní záměr je „politickoprávní představa o vhodnosti vydání takové právní normy a úmyslu zahájit její přípravu.“¹⁶

3.1.3 Realizace legislativního záměru

Toto stádium začíná rozhodnutím příslušného orgánu o zahájení přípravy zamýšlené právní normy. Jedná se o specifický orgán, který je buď sám nositelem práva zákonodárné iniciativy, nebo jde o orgán subjektu, který je zákonodárnou iniciativou nadán. Právo zákonodárné iniciativy přiznává Ústava a to v čl. 41 odst. 2). Toto ustanovení přiznává pravomoc zákonodárné iniciativy poslanci, skupině poslanců, Senátu, vládě a zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Nadpoloviční většinu všech návrhů předkládá vláda, dále pak zhruba jednu třetinu návrhů předkládají skupiny poslanců či jednotliví poslanci. Zbylé jednotky procent předložených návrhů tvoří návrhy Senátu a vyšších územně samosprávných celků, tedy krajů.

Hranice pro realizaci legislativního záměru s účelem, kterého má být přijetím této právní normy dosaženo, jsou základní lidská práva a svobody a obecně uznávané právní zásady, které se prolínají celým právním řádem. Dále je nezbytné brát v potaz stav právního řádu, do kterého se zákonodárce chystá normu zasadit. Je třeba promyslet vztah k již existujícím právním normám a připravit případné derogace či novely, které bude potřeba provést důsledku přijetí této nové normy.

V neposlední řadě musí autor zvážit ekonomické důsledky přijetí nové právní úpravy. Před předložením návrhu nového právního předpisu je nutné

¹⁵ Ke kapitole č. 3.1.1 - KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1.

WINTER, Filip. Existuje v dnešní společnosti přemíra právních předpisů?. *Epravo.cz* [online]. 25. 3. 2005 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/existuje-v-dnesni-spolecnosti-premira-pravnich-predpisu-31745.html>

¹⁶ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1. Str. 110.

propočítat všechny případné důsledky zatěžující veřejné rozpočty. Tato část může mít za následek ukončení realizace legislativního záměru v tom případě, že autor dojde ke zjištění, že přijetí nového právního předpisu by mělo za následek takové zatížení veřejných rozpočtů, že přijetí tohoto předpisu není účelné a je potřeba přepracovat celý záměr či od jeho realizace dokonce upustit.

Další fází realizace legislativního záměru jsou vypracování osnovy, kterou se bude navrhovaný právní předpis řídit, kdy této fázi může ještě předcházet vytyčení zásad, na jejichž základu má být tento právní předpis vystavěn. Vypracovaná osnova je poté podrobena připomínkovému řízení, které se uskutečňuje na meziresortní úrovni, kdy dojde k širšímu projednání zásad a osnovy. Relevantní návrh právního předpisu je poté předložen orgánu příslušnému o něm rozhodnout. V této fázi už musí být návrh v takové formě, aby mohl být přímo zařazen do sbírky předpisů. Orgán tento návrh projedná podle svých vnitřních pravidel a jeho přijetím nabude tento právní předpis platnosti a bude publikován zákonným způsobem.¹⁷

3.2 Průběh realizace legislativního záměru zákona řádným legislativním procesem

3.2.1 Návrh zákona

Návrh zákona se podle ustanovení § 87 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny. Návrh musí doprovázet důvodová zpráva, která se skládá ze dvou částí. V obecné části nalezneme zhodnocení současně platného právního stavu, vysvětlení, proč je přijetí tohoto zákona důležité a nezbytné, zhodnocení případných finančních vlivů na veřejné rozpočty a soulad předkládaného návrhu s ratifikovanými mezinárodními smlouvami a Ústavním pořádkem ČR. Zvláštní část je poté zaměřena na jednotlivá ustanovení návrhu zákona a jejím úkolem je objasnit záměr a smysl návrhu pro budoucí výklad zákona. Není-li autorem návrhu vláda, má třiceti denní lhůtu na to, aby se k návrhu vyjádřila a svoje stanovisko zaslala předsedovi Poslanecké sněmovny. Toto právo je stanoveno v čl. 44 Ústavy, avšak stanovisko vlády není pro Poslaneckou sněmovnu závazné. Pokud dojde k marnému uplynutí této lhůty, nastává právní fikce, že se vláda vyjádřila kladně. Předseda Poslanecké

¹⁷ Ke kapitole č. 3.1.3 - KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1.

sněmovny má za úkol zaslat návrh spolu se stanoviskem vlády všem poslancům, poslaneckým klubům a také ho postoupí organizačnímu výboru. Do patnácti dnů od doručení návrhu organizačnímu výboru doporučí organizační výbor Předsedovi Poslanecké sněmovny zařadit návrh zákona spolu se stanoviskem vlády do návrhu na pořad schůze Poslanecké sněmovny. Současně s tím navrhne Předsedovi Poslanecké sněmovny, kterému výboru má být tento návrh přikázán a určí zpravodaje, který je nutný v prvním čtení zákona. Prvé čtení musí být plánováno tak, aby měli poslanci minimálně deset dnů na seznámení se s návrhem.¹⁸

3.2.2 Prvé čtení

Prvé čtení můžeme označit jako pomyslnou křižovatku, na které se rozhoduje, zda daný návrh má šanci na přijetí či nikoli. „*Sněmovna po obecné rozpravě rozhodne, jestli návrh připustí k dalšímu projednávání a přikáže některému výboru. Možnost zamítnout návrh zákona hned v prvním čtení umožňuje Sněmovně nezabývat se návrhy zákonů, které nemají naději na přijetí.*“¹⁹

Jako první vystoupí navrhovatel. Má možnost přednést veškeré argumenty, které považuje za užitečné pro obhájení svého návrhu. Po navrhovateli vystoupí zpravodaj, jehož hlavními úkoly je dohlížet na řádný průběh projednání a evidovat návrhy, které během obecné rozpravy padnou. Rozprava o návrhu může být vedena v každém ze třech čtení, její hlavní těžiště by se ovšem mělo odehrávat během prvního čtení. Bude-li se jednat o návrh zákona, který vyvolává kontroverze jak v Poslanecké sněmovně, tak v celé společnosti, není výjimkou, že rozprava ve větší míře probíhá i v následujících čteních návrhu. Raritou však nejsou ani případy, kdy se obecné rozpravy v prvním čtení neúčastní nikdo jiný než navrhovatel a zpravodaj.

Zlomovým bodem v osudu projednávaného návrhu může být vznesení návrhu na vrácení návrhu k dopracování navrhovateli či návrh na zamítnutí projednávaného návrhu a následné hlasování o něm. Je-li takový návrh přijat, znamená to ukončení legislativního procesu v rámci Poslanecké sněmovny.

¹⁸ Ke kapitole č. 3.2.1 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.,

¹⁹ GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1. Str. 213.

V případě, že takový návrh nebyl odhlasován nebo vůbec nebyl vznesen, dostává se projednávaný návrh do další fáze, tou je příkazání předlohy výborům k detailnějšímu projednání. Ty mají na projednání návrhu zákonem stanovenou šedesátidenní lhůtu, která může být se souhlasem navrhovatele o dvacet dnů prodloužena či o třicet dnů zkrácena. Během této lhůty mohou ostatní poslanci a výbory sdělovat svá stanoviska k předmětnému návrhu.

Výbory jsou pracovní orgány Sněmovny, zakotvené v čl. 31 Ústavy. Jsou to stálé a specializovaná orgány, složené z přibližně dvaceti poslanců podle zásady poměrného zastoupení poslaneckých klubů.²⁰ Výbor bývá zpravidla tvořen poslanci, kteří se specializují na problematiku svěřenou danému výboru. Činnost výborů je ze zákona transparentní, jelikož jsou jejich schůze veřejné a je zveřejňován zápis z jejich jednání, v němž jsou obsažena přijatá usnesení a průběh rozpravy. Schůze výboru se může účastnit kdokoli, důležitými externími účastníky, se kterými se na schůzi většinou zpravidla setkáme, jsou příslušní členové vlády, odborníci na danou problematiku a případně zástupci zájmových skupin. Debata ve výborech bývá zpravidla konstruktivní, cílem je projednat věcně všechny důležité aspekty a dojít k rozumnému výsledku. Ke střetu politických postojů proto nedochází v debatě, ale až později při hlasování o tom, zda návrh doporučit Poslanecké sněmovně k přijetí, k přijetí s pozměňovacími návrhy, nebo zda návrh doporučit zamítnout. Dojde-li výbor ke stanovisku přijmout s pozměňovacími návrhy, zpravidla tyto pozměňovací návrhy přikládá. Tyto předem ujednané změny zákona mají velkou šanci být odhlasovány ve třetím čtení. Existují i situace, že výbor vydá komplexní pozměňovací návrh, kterým nahradí text původního návrhu jiným textem. Současně se svým stanoviskem zvolí výbor také zpravodaje, jehož úkolem je obhajoba stanoviska výboru před Poslaneckou sněmovnou, a který je nadán významnou úlohou v rámci druhého a třetího čtení návrhu.²¹

²⁰ KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011. Str. 102-103.

²¹ Ke kapitole 3.2.2 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011.
GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

3.2.3 Druhé čtení

Podmínkou pro zahájení druhého čtení je, že všem poslancům bylo doručeno usnesení výborů, případně oponentní zprávy a to nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení. Uvedení návrhu je úkolem zástupce navrhovatele, po něm vystoupí zpravodaj výboru. Ten ve svém projevu seznámí Poslaneckou sněmovnu se stanoviskem výboru. Následnou fází je obecná rozprava, která probíhá za stejných podmínek jako rozprava v prvním čtení. Může být však pouze odkázáno na závěry z rozpravy v prvním čtení nebo mohou být zopakovány argumenty, které již zazněly v prvním čtení. Ve chvíli, kdy bylo naplněno právo každého poslance se k návrhu, i opakovaně, vyjádřit, končí obecná rozprava. Na jejím závěru může být hlasováno o vrácení návrhu výborům k novému projednání. Obecná rozprava může mít i další odlišné vyvrcholení, ke kterému dochází, vydali-li výbor komplexní pozměňovací návrh. V takovém případě je předmětem hlasování usnesení, zdali se budou vznášené pozměňovací návrhy v rámci podrobné rozpravy vztahovat ke znění návrhu, jak se na něm usnesl výbor ve svém komplexním pozměňovacím návrhu. Je-li toto odhlasováno, znamená to v konečném důsledku, že základem dalšího jednání bude komplexní pozměňovací návrh tak, jako ho vyhotovil výbor a znění původního návrhu již nebude relevantní.

Nebyl-li návrh vrácen výborům, přejde Poslanecká sněmovna rovnou k podrobné rozpravě. Ta je typická tím, že v jejím průběhu mohou poslanci vznášet své pozměňovací a jiné návrhy. Specifickým režimem se řídí návrh na zamítnutí zákona, o kterém je hlasováno až ve třetím čtení. Právo podávat pozměňovací návrhy přísluší každému poslanci, který touto cestou může měnit znění některých ustanovení projednávaného návrhu, může tento návrh doplňovat i krátit. Změny návrhu zákona pozměňovacími návrhy činěné v rámci podrobné rozpravy, bohužel snižují kvalitu výsledného znění zákona. Na pozměňovací návrhy nejsou kladeny stejné požadavky jako na samotné návrhy. Nemusí je doprovázet důvodová zpráva a nemusejí být dokonce ani odůvodněny v rámci podrobné rozpravy. Proto se jejich účel často rozchází se zamýšleným účelem navrhovatele, který byl podrobně vypracován v rámci realizace legislativního záměru. Navíc mohou později vznikat spekulace o zamýšlené interpretaci, jelikož úmysl zákonodárce není nikde uchován.

Nechvalně známým fenoménem vyskytujícím se v rámci podrobné rozpravy, který se týká pozměňovacích návrhů, jsou tzv. „přílepky“, v angličtině „wild riders“. To jsou nesouvisející pozměňovací návrhy, které jsou novelou jiného již platného a účinného zákona. Mění se jimi okruh věcí, které nemají s projednávaným návrhem nic společného. Jsou projevem nekvality českého zákonodárství, a z formálního pohledu jsou způsobem, jak obcházet řádný legislativní proces. Jejich důsledkem je nepřehlednost právního řádu, jelikož zmíněný přílepek je součástí návrhu zákona s jiným tématem. Může se tedy stát, že novelu vodního zákona najdeme v insolvenčním zákoně. Tímto nechvalně proslulým fenoménem se zabýval Ústavní soud, konkrétně v nálezu Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 02. 2007²². V tomto nálezu Ústavní soud jasně rozhodl, že přílepky jsou protiústavní a zákonodárce by se jich při své činnosti měl vyvarovat. Bohužel tento nálezk Ústavního soudu je našimi zákonodárci okázale ignorován. Odpovědnost za kontrolu vzniku přílepků nese Předseda Poslanecké sněmovny, dále má právo vyjádřit se k takovým pozměňovacím návrhům i vláda. V případě, že i přesto dojde návrh zákona s takovým pozměňovacím návrhem do Senátu, měl by se ten proti němu jasně vymezit. Přezkum Ústavním soudem by měl v tomto případě být až krajní nástroj, jelikož se k tomuto tématu již Ústavní soud jednou vyslovil. Výjimkou, která se navenek tváří jako legislativní přílepek, avšak se od něj liší tím, že není protiústavní, jsou tzv. „sběrné novely“. Takovou novelou je novelizováno více zákonů najednou. Podmínkou pro to, aby taková novela nebyla označena za protiústavní, je, že všechny novelizované zákony musejí mít stejný nebo obdobný okruh úpravy.

V rámci podrobné debaty v druhém čtení může také probíhat politická debata, i když ta zpravidla probíhá v rámci obecné rozpravy. Po skončení druhého čtení jsou všechny pozměňovací návrhy navržené v průběhu druhého čtení vytištěny, a jako další část sněmovního tisku jsou rozeslány všem poslancům. Všem poslancům musejí být doručeny nejméně 72 hodin před začátkem třetího čtení.²³

²² Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 15. 02. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²³ Ke kapitole č. 3.2.3 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011. GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.

ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

3.2.4 Třetí čtení

Z pohledu času probíhá třetí čtení často v druhém jednacím týdnu stejné schůze, na které proběhlo první čtení v prvním týdnu. Jak již bylo vysvětleno výše, seznámení se s návrhem, porozumění zamýšleného účelu zákona a politická debata proběhla v prvním čtení. Vyjádření výboru, jemuž byl daný návrh přidělen, a možnost uplatnit své právo podat pozměňovací návrhy byly vytěženy ve čtení druhém. Těžištěm třetího čtení je zejména hlasování o finální verzi projednávaného návrhu. V rámci rozpravy ve třetím čtení je možné navrhnout pouze úpravy textu projednávaného návrhu stanovené v § 95 odst. 2 Jednacího řádu poslanecké sněmovny: *„Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení.“*

Je-li skončena rozprava, musí Poslanecká sněmovna nejdříve přihlédnout k návrhu na zamítnutí návrhu, pokud byl takový během druhého čtení podán. Pokud žádný takový návrh podán nebyl, nebo nebyl Sněmovnou odhlasován, přejde Sněmovna k hlasování o schválení návrhu v originální podobě či s pozměňovacími návrhy. Zpravidla vždy bývají předloženy pozměňovací návrhy, o kterých je nutné hlasovat. V tu chvíli je opět velmi významná role zpravodaje, jehož úkolem je přednést navržené pozměňovací návrhy tak, aby bylo každému jasné, k čemu se daný návrh vztahuje a jaké změny chce dosáhnout oproti původnímu znění. Pozměňovací návrhy často tvoří spleť navzájem se vylučujících podmínek, proto je zde právo navrhovatele a zpravodaje vyjádřit svůj osobní postoj k jednotlivým pozměňovacím návrhům před tím, než je o nich dáno hlasovat. Kvůli velkému množství návrhů, o kterých je hlasováno, pověřují často jednotlivé poslanecké kluby některé své členy, kteří se danou problematikou zabývají blíže, aby svým klubovým kolegům dávali před každým jednotlivým hlasováním znamení, jaký je postoj klubu k danému pozměňovacímu návrhu.

Jmenovitě lze hlasování posléze vyhledat na webových stránkách Poslanecké sněmovny.²⁴

²⁴ Ke kapitole 3.2.4 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011.

3.2.5 Projednání schváleného návrhu zákona v Senátu

Projednání návrhu zákona v Horní komoře Parlamentu ČR se liší od procedurálních pravidel v Dolní komoře Parlamentu ČR. Současně se mírně odlišuje v návaznosti na typ zákona, který má být schválen. Jednání o návrhu zákona v Senátu je systémem jediného čtení, kterému zásadně předchází projednání ve výborech.

Naprostou většinu schvalovaných zákonů tvoří návrhy tzv. běžných zákonů. U těch platí, že Senát má k jejich projednání třicetidenní prekluzivní lhůtu, ve které musí přijmout jedno ze čtyř možných usnesení, kterými jsou: usnesení nezabývat se návrhem zákona, schválení návrhu zákona, zamítnutí návrhu zákona nebo vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Již zmiňovaná třicetidenní lhůta k projednání návrhu zákona je prekluzivní a jejím marným uplynutím se má za to, že Senát s návrhem zákona souhlasí.

Procedura předcházející konečnému usnesení Senátu je následující. Od chvíle kdy je návrh zákona postoupen Senátu, ho organizační výbor do pěti dnů přikáže některému z výborů, případně výborům, v takovém případě stanoví, který z nich je výborem garančním, a současně doporučí zařazení návrhu zákona na pořad schůze, a to zpravidla nejpozději pět dní před koncem třicetidenní lhůty k projednání návrhu.

Výbory projednávají návrh zákona za účasti navrhovatele a jeho odborných spolupracovníků. Dále se ho mohou účastnit odborníci, které k jednání přizve výbor a je možné, aby se ho účastnila i veřejnost. Každý zúčastněný výbor má svého zpravodaje, který následně o průběhu jednání výboru informuje při jednání plné schůze Senátu.

Návrh zákona na schůzi Senátu uvádí jeho navrhovatel a následně plní svou funkci zpravodajové jednotlivých výborů, jejichž jednotlivé výstupy mohou být nahrazeny společnou zprávou, kterou přednese zpravodaj garančního výboru. Toto je první chvíle, kdy může Senát dojít k jednomu ze čtyř možných konečných typů usnesení. Je-li z výboru nebo z pléna vznesen návrh na hlasování o vyjádření

GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

vůle se návrhem nezabývat. Schválí-li plénum tento návrh, končí projednání návrhu zákona s účinkem, který je obdobný schválení takového návrhu.

V opačném případě se přejde k obecné rozpravě, v rámci níž je možné vznést návrh na hlasování o schválení či zamítnutí zákona. Pokud takový návrh vznesen nebyl, nebo byl při hlasování o něm neúspěšný, následuje rozprava podrobná. Pokud výbory vypracovaly své pozměňovací návrhy, mají se za podané, jelikož jsou obsaženy ve výborových usneseních jednotlivých výborů. Každý senátor může podat svůj pozměňovací návrh, v návaznosti na nějž mohou předsedové výborů a garanční zpravodaj požádat o přerušování jednání, aby mohli k novým pozměňovacím návrhům zaujmout stanovisko. Než plénum přejde k meritornímu hlasování, má navrhovatel zákona i garanční zpravodaj právo se vyjádřit. Výsledkem konečného hlasování musí být jedno ze čtyř již zmiňovaných usnesení.

Rozhodne-li Senát o zamítnutí návrhu zákona, nebo o vrácení návrhu zákona s pozměňovacími návrhy, pověří dva až tři senátory, jejichž úkolem je v Poslanecké sněmovně objasnit, proč Senát došel k takovému usnesení. Vrácený návrh s pozměňovacími návrhy je předložen Poslanecké sněmovně, která o něm bude hlasovat, a to ne dříve než deset dnů po doručení senátního usnesení. Pokud Senát návrh zákona zamítl, může to Poslanecká sněmovna zvrátit, pokud se pro schválení návrhu v hlasování vysloví absolutní většina, tedy nadpoloviční většina všech poslanců. Pokud byl návrh vrácen s pozměňovacími návrhy, hlasuje Poslanecká sněmovna nejdříve o těchto návrzích, k jejichž schválení stačí prostá většina, tedy nadpoloviční většina všech přítomných poslanců. Nebyly-li senátní pozměňovací návrhy schváleny, hlasuje Poslanecká sněmovna o původním návrhu zákona, který musí schválit nadpoloviční většina všech poslanců.

Senát bývá v našem prostředí označován jako pojistka demokracie. Senátní veto u běžných zákonů nemá příliš velkou váhu, jelikož ho lze v Poslanecké sněmovně přehlasovat 101 hlasy. Významnější role Senátu se ukazuje u návrhů ústavních zákonů a zákonů vypočtených v čl. 40 Ústavy, konkrétně se jedná o volební zákon, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákon o jednacím řádu Senátu, jelikož přijetí takových zákonů vyžaduje souhlasu obou komor Parlamentu. Tímto je vyloučeno marné uplynutí třicetidenní lhůty k vyjádření se, jelikož se v případě takových návrhů zákonů tato

lhůta vůbec neuplatní, a zároveň nemůže Senát dojít k usnesení, že se návrhem takového zákona nebude zabývat.

Návrhy ústavních zákonů schvaluje Senát třípětinovou většinou všech přítomných senátorů a návrhy zákonů, jejichž výčet nalezneme v čl. 40 Ústavy ČR, přijímá Senát nadpoloviční většinou přítomných senátorů. V případě, že Senát zamítne návrh takového zákona, znamená to ukončení legislativního procesu a je třeba ho začít nanovo. Pokud návrh zákona vrátí zpět Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, má Poslanecká sněmovna pouze dvě možnosti. Může příslušnou většinou schválit návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu, nebo nebude návrh zákona přijat a legislativní proces bude muset začít nanovo. Tímto uspořádáním jsou chráněny základní pilíře České republiky, jakožto demokratického právního státu.

Stejně jako Poslanecká sněmovna, je Senát v legislativním procesu ovlivněn ÚZB. Byl-li vyhlášen válečný stav nebo stav ohrožení státu, musí Senát vládní návrh zákona projednat do 24 hodin od jeho doručení. Tato situace je v České republice naštěstí zatím bezprecedentní. Druhý případ zkráceného jednání v Senátu je navázán na stav legislativní nouze, v rámci kterého již proběhlo zkrácené jednání v Poslanecké sněmovně. V takovém případě má předseda Senátu povinnost svolat schůzi Senátu tak, aby mezi postoupením návrhu a schůzí nebylo více než deset dnů, a to na návrh vlády. Návrh zákona je poté zařazen na pořad dané schůze, ten ovšem nemusí být Senátem schválen, čímž Senát docílí návrat ke stanovené ústavní lhůtě. Stejného účinku může Senát dosáhnout, pokud například projednávání návrhu přeruší.

V České republice může dojít k situaci, že je rozpuštěna Poslanecká sněmovna a jediným orgánem moci zákonodárné se dočasně stane Senát. V takovém případě disponuje Senát nástrojem, který má zajistit řádný chod státu v takové výjimečné situaci. Tímto nástrojem jsou zákonná opatření Senátu. Tuto pravomoc uděluje Senátu čl. 33 Ústavy. Zákonná opatření Senátu jsou přijímána ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona. Z tohoto okruhu jsou dále vyňata opatření ve věcech Ústavy, státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, volebního zákona a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Dále se liší tím, že zákonodárnou iniciativou disponuje pouze vláda. Zákonná opatření Senátu podléhají následné ratihabici Poslaneckou sněmovnou, kdy na

první schůzi nově ustanovené Poslanecké sněmovny musejí být zákonná opatření Senátu schválena, nebo pozбудou další platnosti.²⁵

3.2.6 Prezident

Funkce prezidenta republiky v legislativním procesu byla historicky ověřením a ukončením řádného legislativního procesu, které prezident stvrdil svým podpisem. V současné době je tomu tak v případě zákonů, se kterými prezident souhlasí. V opačném případě přiznává Ústava ČR prezidentu právo suspensivního veta. Čl. 50 Ústavy přiznává prezidentu právo do 15 dnů od doručení zákona přijatého Parlamentem (či pouze Poslaneckou sněmovnou) vrátit tento zákon Poslanecké sněmovně s odůvodněním svých výhrad. Tato lhůta je prekluzivní. Suspensivní veto prezidenta republiky je poslední instancí, která může zpomalit či zvrátit přijetí zákona.

Využije-li prezident svého práva suspensivního veta, vrací se zákon spolu s prezidentovým stanoviskem zpět do Poslanecké sněmovny. Proces přehlasování suspensivního veta rezidenta se skládá pouze z jednoho hlasování, které se koná nejdříve deset dnů po doručení vráceného zákona. Aby byl zákon přijat, musí pro něj hlasovat absolutní většina Poslanecké sněmovny, tedy 101 poslanců.

Od dob prezidenta Václava Havla byla zavedena praxe, že pokud je suspensivní veto prezidenta Poslaneckou sněmovnou přehlasováno, prezident již takový zákon nepodepisuje, jelikož by podpis byl v nesouladu s dříve vyjádřeným nesouhlasem. Zákonný podklad této praxe nalezneme v § 107 odst. 3 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Další změnu funkce podpisu zákona prezidentem republiky opět utvořila praxe, konkrétně praxe z období mandátu Václava Klause, jakožto prezidenta republiky. Ta spočívá v tom, že pokud prezident zákon nepodepíše ani nevetuje, mohou být takové zákony přesto vyhlášeny. Od té doby má podpis zákona

²⁵ Ke kapitole č. 3.2.5 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011.
GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.
ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

prezidentem republiky pouze ten význam, že s takovým zákonem prezident souhlasí.²⁶

3.2.7 Vyhlášení zákona

Jedná se o poslední fázi zákonodárského procesu, která je podmínkou pro definitivní vznik platnosti daného zákona. *„Platností se rozumí skutečnost, že právní předpis a v něm obsažené právní normy se staly součástí platného právního řádu. Nabytím platnosti nedochází ještě ke vzniku práv a povinností adresátů právních norem. Jejich vznik začne působit teprve nabytím účinnosti právního předpisu. Předpokladem účinnosti právního předpisu je jeho platnost. Aplikovatelnost právní normy je dána dobou její účinnosti.“*²⁷

K vyhlášení neboli k publikaci dochází zákonem stanoveným postupem a plní současně dvě funkce. *„Komunikační funkcí se rozumí, že uveřejněním právního předpisu ve Sbírce zákonů se naplňuje informační působení práva, právní předpis tím nabývá formální publicity, stává se obecně sdělným, je komunikován nejen svým adresátům, ale každému.“*²⁸ Druhá funkce bývá také označována jako účinek. *„Kreačním účinkem vyhlášení se rozumí, že právní předpis se tímto uveřejněním a vyhlášením stává platným.“*²⁹

3.3 Zvláštní jednání a zkrácená jednání

Jsou to taková jednání, které upravuje Jednací řád Poslanecké sněmovny, v rámci nichž probíhá projednání zákonů ve zkrácených lhůtách, které Jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví pro projednání zákonů. Tyto procedury se vymykají zásadě legislativního procesu, a proto je jejich použití vymezeno na úzký okruh případů.

²⁶ Ke kapitole č. 3.2.6 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011.

GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

²⁷ ŠÍN Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 978- 80- 7400- 162- 8. Str. 63.

²⁸ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0. Str. 123.

²⁹ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0. Str. 123.

3.3.1 Schválení zákona v prvním čtení

Tuto proceduru upravuje § 90 odst. 2 až 7 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. K projednání návrhu zákona tímto způsobem dává podnět předkladatel zákona. Ten tento návrh předkládá spolu s návrhem samotného zákona a důvodovou zprávou. Takový návrh předkladatele může být Poslaneckou sněmovnou zamítnut, pokud proti němu vznesou námitku minimálně dva poslanecké kluby nebo 50 poslanců. Souhlas s procedurou schválení zákona v prvním čtení vyslovuje Poslanecká sněmovna po skončení obecné rozpravy.

Při aplikaci tohoto zkráceného jednání nedochází k projednání návrhu ve výborech a není možné podávat k němu pozměňovací návrhy. V rámci podrobné rozpravy lze proto podávat pouze návrhy na opravu gramatických, legislativně technických, tiskových či písemných chyb. Jediná možná modifikace návrhu zákona projednávaného ve zkráceném jednání je oprava data účinnosti v návrhu zákona.

Hlasování o vyslovení souhlasu s návrhem následuje po vystoupení předkladatele a zpravodaje. Vysloví-li Poslanecká sněmovna souhlas, je návrh přijat a nabyl platnosti. V opačném případě se nejedná o zamítnutí návrhu zákona, ale může se pokračovat ve standardním legislativním procesu, tedy je možné návrh vrátit předkladateli nebo ho zamítnout. Pokud nedojde ani k jedné ze jmenovaných věcí, je návrh přikázán výborům.³⁰

3.3.2 Jednání o návrhu zákona, s nímž vláda spojila žádost o

vyslovení důvěry

S takovým návrhem se pojí pravidlo, že projednávání vládního návrhu zákona připojeného k žádosti o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou musí Poslanecká sněmovna skončit do tří měsíců od předložení takového návrhu. V tomto případě navrhne organizační výbor Poslanecké sněmovně, aby rozhodla o časovém postupu, který bude platit pro projednání takového zákona. Jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví, že lhůty stanovené v § 89, § 91 odst. 1 a 2, § 92 odst. 2 a § 95 odst. 1 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny musí být zachovány. § 96 odst. 2 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny stanoví, že takový návrh zákona

³⁰ Ke kapitole č. 3.3.1 - Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

je Poslaneckou sněmovnou projednán v prvním čtení návrhu zákona po jeho uvedení navrhovatelem.

Povinnost Poslanecké sněmovny dokončit projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců, pokud vláda tento návrh připojila k žádosti o vyslovení důvěry Poslaneckou sněmovnou, stanovuje čl. 35 a čl. 44 Ústavy. V případě, že Poslanecká sněmovna tuto svou povinnost nesplní, může být prezidentem republiky rozpuštěna.³¹

3.3.3 Zákonodárny proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti

Vyžaduje-li určité rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN neodkladné vydání zákona, využije se k provedení takového rozhodnutí zákonodárny proces stanovený v § 100 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. V duchu tohoto ustanovení může vláda požádat o projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Předmětné rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN je vydáváno ve smyslu čl. 41 Charty OSN, který se týká akcí k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti. Proto je zde možné překročit zásadu legislativního procesu.

Pokud vláda požádá o projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání, bude použita úprava zkráceného jednání tak, jak ji Jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví pro stav legislativní nouze, konkrétně v § 99 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Aby bylo možné provést zkrácení jednání, není nutné vyhlášovat stav legislativní nouze.³²

3.3.4 Zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze

Tento zákonodárny proces je upraven v § 99 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Lze ho vyhlásit „*Za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody.*“ Vyhláší ho na určitou dobu předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády. Vyhlášený stav legislativní nouze

³¹ Ke kapitole č. 3.3.2 Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³² Ke kapitole č. 3.3.3 - Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

může být zrušen, nebo může být omezena doba, na kterou byl vyhlášen, Poslaneckou sněmovnou.

Podstatou urychlení zákonodárského procesu ve stavu legislativní nouze je, že Předseda Poslanecké sněmovny může na žádost vlády rozhodnout, že návrh zákona, který předložila vláda, bude projednán ve zkráceném jednání. Pokud Předseda vyhoví žádosti vlády, přikáže návrh zákona vybranému výboru a současně s tím stanoví lhůtu, ve které mu musí výbor předložit usnesení se svým stanoviskem k věci. Součástí tohoto usnesení je návrh, zda se je nutné konat o návrhu zákona obecnou rozpravu a vyzdvihne části, o kterých bude třeba konat podrobnou rozpravu.

O trvání stavu legislativní nouze rozhoduje Poslanecká sněmovna před projednáním návrhu pořadu schůze. Před projednáním samotného vládního návrhu zákona, o kterém bylo rozhodnuto, že má být projednán ve zkráceném řízení, posoudí Poslanecká sněmovna, zda jsou splněny podmínky pro projednání takového návrhu ve zkráceném jednání. Neshledá-li splnění podmínek pro mimořádný postup, neprojednává návrh zákona ve zkráceném jednání.

V rámci zkráceného jednání o vládním návrhu zákona může Poslanecká sněmovna rozhodnout o upuštění od obecné rozpravy ve druhém čtení návrhu a současně lze také omezit dobu, která přísluší každému poslanci na vyjádření se k návrhu až na pět minut. Mezi druhým a třetím čtením není vyžadován žádný časový odstup, mohou se konat bezprostředně po sobě.

Projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání je možné i v případě, že pověřený výbor nepředložil ve stanovené lhůtě usnesení o konání obecné rozpravy a o výběru částí, ke kterým je nutné konat podrobnou rozpravu, tedy v případě, že výbor nesplní svou povinnost podle ustanovení §99 odst. 3 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Pokud nastane taková situace, určí zpravodaje Předseda Poslanecké sněmovny.³³

³³ Ke kapitole č. 3.3.4 - Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

3.3.5 Zákonodárný proces za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu

Tento proces vychází ÚZB. Jeho užití je omezeno ustanovením § 100a odst. 7 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, který ze zkráceného projednání v tomto režimu vyjímá návrhy ústavních zákonů.

Zkrácení jednání o návrhu zákona za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu je možné na žádost vlády. Pokud předseda sněmovny této žádosti vyhoví, přikáže návrh zákona vybranému výboru a zároveň mu stanoví lhůtu, ve které je daný výbor povinen zaslat své usnesení k danému návrhu. Jako v předchozím případě obsahuje usnesení návrh, zda je nutné konat k návrhu zákona obecnou rozpravu a ke kterým částem předmětného návrhu bude nutné konat rozpravu podrobnou.

K projednání návrhu zákona je neprodleně svolána schůze Poslanecké sněmovny, pokud se schůze právě koná, je projednání návrhu zařazeno na její pořad přednostně. Dále má zkrácené jednání obdobná pravidla jako v předcházející kapitole. V rámci druhého čtení je možné upustit od obecné rozpravy a řečnická doba může být omezena až na pět minut. Stejně tak třetí čtení může bezprostředně následovat po čtení druhém. Dalším omezením v tomto případě zkráceného jednání je, že v rámci druhého čtení může každý poslanec vystoupit maximálně dvakrát a v rámci rozpravy ve třetím čtení pouze jednou. Jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví, že o návrhu zákona se musí Sněmovna usnést do 72 hodin od podání tohoto návrhu, poté ho postoupí Senátu, který má lhůtu 24 hodin na to, aby se k návrhu vyjádřil.³⁴

3.4 Vady legislativního procesu

Legislativní proces je řetězec jednodušších i složitějších úkonů, které na sebe navazují a vzájemně se podmiňují. V předchozích kapitolách byly rozebrány jednotlivé kroky, které jsou součástí tohoto procesu. Z jejich počtu a vzájemných vztahů je každému jasné, že takto složitý proces může obsahovat nějaké vady. Řádná tvorba právních předpisů je jedním z hlavních pilířů právního státu, kdy esenciální podmínkou takového procesu je soulad s Ústavním pořádkem České

³⁴ Ke kapitole č. 3.3.5 - Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X., Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

republiky, proto se při popisování jednotlivých vad legislativního procesu setkáme s rozhodnutími Ústavního soudu. Tato kapitola bude věnována čtyřem skupinám procedurálních vad legislativního procesu.

3.4.1 Ryze technické vady zákonodárského procesu

„Jako ryze technické vady zákonodárského procesu jsou nazírány ty, které se zjevně přičítají proceduře stanovené jednacím řádem dotyčné komory, byť motivace k jejich vzniku, resp. zapříčinění je, ..., mnohdy ryze politická.“³⁵ Snahy o definici těchto vad je lepší nahradit ukázkou konkrétních případů, ke kterým lze doložit i stanovisko Ústavního soudu.

Prvním příkladem je Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (č. 476/2002 Sb.). Jednalo se o tzv. technickou novelu obchodního zákoníku. V tomto případě šlo o to, že Poslanecká sněmovna ve druhém čtení návrhu zákona schválila pozměňovací návrh a následně v třetím čtení návrh zákona schválila i s předmětným pozměňovacím návrhem. Na další schůzi Poslanecké sněmovny bylo toto předchozí schvalovací usnesení revokováno a návrh zákona byl upraven vypuštěním předmětného pozměňovacího návrhu a takto upravený návrh zákona byl opětovně schválen a v opraveném znění byl postoupen Senátu. Senát na své schůzi dospěl k názoru, že se nejedná o návrh zákona podle čl. 45 Ústavy a z tohoto důvodu se jím dále nezabýval, čímž došlo k domněnce, že Senát s návrhem zákona souhlasí. Ten pak byl předložen Prezidentu republiky, který ho schválil a předmětný zákon byl publikován ve Sbírce zákonů.

Hlavní otázkou, o které musel Ústavní soud rozhodnout, bylo, zda je v současném Ústavním pořádku České republiky stanoven okamžik, kterým je řádně dokončen legislativní proces v rámci Poslanecké sněmovny. Názor Poslanecké sněmovny byl, že legislativní proces nebyl dokončen do chvíle, dokud nebyl návrh zákona postoupen Senátu, a proto bylo možné o již meritorně schváleném návrhu hlasovat znovu. Naopak Senát zastával ten názor, že legislativní proces v Poslanecké sněmovně končí právě meritorním rozhodnutím a toto rozhodnutí je relativně neměnné. S touto otázkou je spojena další, neméně významná otázka, a to, jaký význam a důsledky plynou z překročení hranice stanovující dokončení legislativního procesu v rámci Poslanecké sněmovny.

³⁵ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5. Str. 104.

Ústavní soud došel k názoru, že právní úprava (platná v době rozhodování Ústavního soudu) poskytuje dostatečný prostor a prostředky pro nápravu právě takových chyb, kterými Poslanecká sněmovna odůvodňovala problematickou revokaci svého schvalovacího usnesení. Pokud nejsou tyto prostředky využity, má se za to, že rozhodovací proces Poslanecké sněmovny je vyčerpán přijetím usnesení, kterým Poslanecká sněmovna vyjádřila svůj souhlas s přijetím zákona. Závěrečné hlasování o návrhu zákona definuje Ústavní soud jako závěr rozhodovacího procesu, ve kterém již není prostor pro zásadní změny, jelikož ten byl více než dostatečný v předchozích fázích procesu. Z těchto důvodů došel Ústavní soud k názoru, že: *„Na usnesení Poslanecké sněmovny, vyslovující s návrhem zákona souhlas, je proto nutno nahlížet jako na rozhodnutí obsahující (v dané procesní fázi) výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárský proces v Poslanecké sněmovně ukončen.“*³⁶

Odpovědí na základní otázku tedy je, že: *„nenapadené vyhlášení výsledků hlasování o usnesení, jímž Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem zákona jako s celkem souhlas, je věcnou i časovou hranicí, za níž již revokace tohoto usnesení a následně nové projednání návrhu zákona, jehož se revokace týká, nejsou přípustné,... a že v tomto následně novém projednání návrhu posuzovaného zákona nebyly splněny podmínky řádného legislativního procesu, přesněji a úplněji vyjádřeno, tento proces v ústavních kautelách scházel vůbec.*³⁷ Navazující otázka ohledně důsledků překročení okamžiku ukončení legislativního procesu v Poslanecké sněmovně byla také zodpovězena. Následkem takového excesu je, že daný zákon nebyl přijat ústavně předepsaným způsobem. Tento zákon byl proto Ústavním soudem zrušen.

Dalším příkladem technické vady zákonodárského procesu se týká opakovaného hlasování. Tím se Ústavní soud zabýval v Nálezu ze dne 19. února 2003, sp. zn. Pl. ÚS 12/02 (č. 83/2003 Sb.). V tomto případě se Ústavní soud zabýval především otázkou bezprostřednosti námitek ohledně odlišnosti mezi sjetinou hlasování a tvrzeným hlasováním poslance. Tato námitka má být vznesena při jednání nebo bezprostředně po něm. Ústavní soud došel k názoru, že: *„pojem bezprostřednosti je nutno interpretovat restriktivně, a to jednak z hlediska*

³⁶ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 02. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³⁷ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 02. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

věcného (tj. bezprostřednosti vzhledem k době poznání důvodu opakování hlasování), jednak z hlediska časového vztahu k době hlasování.“³⁸ V daném případě naznal Ústavní soud, že v daném případě nedošlo k porušení procedurálních pravidel a zákon byl přijat ústavně konformním způsobem.

Současně se ústavní soud zabýval podstatou původního a opakovaného hlasování. Konkrétně bylo předmětem, zda je možné při opakovaném hlasování změnit počet přítomných poslanců a zda mohou i ti poslanci, kteří proti původnímu hlasování neměli námitek, mohou změnit své hlasování. Ústavní soud judikoval, že pokud dojde Poslanecká sněmovna k opakovanému hlasování, musí se na původní hlasování pohlížet jako na absolutně neplatné, proto není počet poslanců či způsob jejich hlasování nijak zavazující.

Jako poslední příklad bych ráda uvedla Nález Ústavního soudu ze dne 14. července 2005, sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (č. 331/2005), kdy byl Senátu postoupen návrh v odlišném znění, než jaké bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou. Poslanecká sněmovna argumentovala tím, že se jednalo o tzv. legislativně-technické změny provedené při písemném vyhotovení schváleného návrhu. Senát namítal, že provedené změny spočívaly ve věcné či právní změně návrhu zákona. Nešlo tedy o pouhé legislativně-technické úpravy.

V tomto případě dovodil Ústavní soud, že hlasování o návrhu zákona v Poslanecké sněmovně proběhlo správně a platně a vyzdvihl zásadu autonomie jednotlivých komor, kdy žádná z nich nemá právo zasahovat do usnesení té druhé. Předmětné změny posoudil Ústavní soud jako nutné pro splnění požadavků na zákon demokratického právního státu. Praxe vyžaduje existenci nástroje, který má zajistit, aby konečné znění zákona opouštějícího Poslaneckou sněmovnu bylo určité, jasné, přehledné, srozumitelné, jednoznačné, nerozporné a jazykově i stylisticky bezvadné.³⁹

3.4.2 Kompetenční vady

„Jako kompetenční vady zákonodárského procesu jsou nahlíženy ty, které byly způsobeny překročením pravomocí jednotlivých aktérů zákonodárského

³⁸ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 19. 02. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 12/02 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-13]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

³⁹ Ke kapitole č. 3.4.1 - ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5.

procesu, nebo naopak situace, kdy na vznik zákona měl vliv i orgán, který v daném případě takovou kompetencí nadán nebyl.“⁴⁰

Historicky prvním případem na téma kompetenčních sporů v legislativním procesu, který Ústavní soud řešil v nálezu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.)⁴¹, byl příklad rozdílného výkladu patnácti denní lhůty, kterou má prezident na vyjádření se k návrhu zákona, konkrétně konec této lhůty, který byl vykládán rozdílně prezidentem a Poslaneckou sněmovnou. V daném případě využil prezident svého práva suspensivního veta a vrátil zákon Poslanecké sněmovně. Posledním dnem zmíněné patnácti denní lhůty byla sobota, proto byl vrácený návrh Poslanecké sněmovně doručen nejbližší pracovní den, tedy v pondělí. Poslanecká sněmovna nesouhlasila s aplikací standardních pravidel pro počítání lhůt a usnesla se o vráceném návrhu již znovu nehlasovat, protože podle ní nebyla dodržena zákonná lhůta pro vrácení návrhu ze strany prezidenta republiky.

Ústavní soud stručně dovedl, že i lhůty v rámci zákonodárského procesu se řídí standardními pravidly pro počítání lhůt. Současně připojil své stanovisko, jak mají být řešeny spory mezi jednotlivými subjekty legislativního procesu ohledně výkladu pravidel legislativního procesu. Dojde-li k takovému sporu, musejí subjekty postupovat tak, aby byla upřednostněna možnost uplatnění ústavní pravomoci daného subjektu. Tento nálezu ústavního soudu, Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (č. 30/1998 Sb.) se stal podkladem pro rozhodování pozdějších sporů o rozsahu kompetencí mezi jednotlivými subjekty legislativního procesu.

Dalším příkladem kompetenční vady je případ, který Ústavní soud řešil v Nálezu ze dne 12. února 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.)⁴². Tato situace se týkala zákona o státním rozpočtu. Zákon o státním rozpočtu schvaluje podle čl. 42 Ústavy ČR pouze Poslanecká sněmovna. V daném případě schválila Poslanecká sněmovna sběrnou novelu, kterou chtěla novelizovat kromě jiných zákonů, jejichž legislativní proces se řídil čl. 45 a násl. Ústavy ČR, také zákon o státním rozpočtu. Ústavní soud dovedl, že novely zákona o státním rozpočtu jsou

⁴⁰ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5. Str. 110.

⁴¹ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁴² Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 12. 02. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

přijaté již při schválení Poslaneckou sněmovnou a případné neschválení celé sběrné novely Senátem by na jejich platnost nemělo vliv. Proto Ústavní soud stanovil, že novelu zákona o státním rozpočtu nelze přidat do sběrné novely s ostatními zákony, protože se jejich přijetí řídí různými procedurálními pravidly. Stejně pravidlo platí pro pokusy přidat do novely zákona o státním rozpočtu jinou materii. Takový postup lze označit za obcházení Senátu a je tedy protiústavní.⁴³

3.4.3 Zneužívání institutů legislativního procesu

V této kapitole bych se ráda stručně zmínila o institutech, které jsou zákonem v rámci legislativního procesu předvídatelné, ale způsob jejich využití zákonodárcem je nezákonný.

První kategorií takových institutů jsou tzv. přílepky, o kterých byla již v této práci řeč. Jsou to nesouvisející pozměňovací návrhy, které jsou novelou jiného již platného a účinného zákona. Mění se jimi okruh věcí, které nemají s projednávaným návrhem nic společného. Jsou projevem nekvality českého zákonodárství, a z formálního pohledu jsou způsobem, jak obcházet řádný legislativní proces. Z těchto důvodů Ústavní soud již několikrát judikoval, že jsou protiústavní, pokud jsou extenzivním překročením práva podávat pozměňovací návrhy.

Druhá kategorie již byla také zmíněna výše, jedná se o sběrné novely. Právě na nich lze velmi dobře demonstrovat podstatu vad, o nichž pojednává celá tato kapitola. Sběrné novely jsou možné a v případě, kdy spolu jednotlivé dílčí novely meritorně souvisí, jsou ústavně konformní. Pokud však spolu jednotlivé novely meritorně nesouvisí, je taková sběrná novela v rozporu se smyslem a zásadami legislativního procesu.

Třetí kategorií jsou komplexní pozměňovací návrhy, které se nesou v obdobném duchu jako dvě předchozí kategorie. Jedná se o takové pozměňovací návrhy, které tak zásadním způsobem mění text návrhu zákona, že pro další projednávání vychází Poslanecká sněmovna již pouze z textu komplexního pozměňovacího návrhu. Ústavní soud ve svém Nálezu ze dne 6. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (č. 294/2010 Sb.)⁴⁴ konstatoval, že komplexní pozměňovací návrhy

⁴³ Ke kapitole č. 3.4.2 - ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5.

⁴⁴ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 06. 10. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

jsou ústavně konformní a to i v případě ústavních zákonů. Odůvodnil to tak, že i po schválení pozměňovacího návrhu nepřestává být jeho „pánem“ předkladatel původního návrhu, tedy subjekt se zákonodárnou iniciativou, kterému současně zůstávají všechna práva stran dispozice s návrhem. Předkladatel může tedy například stále vzít návrh zpět až do skončení rozpravy v rámci druhého čtení. Ústavní konformitu komplexních pozměňovacích návrhů spatřuje Ústavní soud, na rozdíl od přílepků, v tom, že komplexní pozměňovací návrhy věcně souvisejí s původním návrhem zákona a to i v případě, že přinášejí novou úpravu nebo institut.⁴⁵

3.4.4 Omezení parlamentní debaty

Tato vada spočívá v omezení práv menšiny, která je na půdě Parlamentu představována opozicí. Největší riziko této vady se vyskytuje v případě vyhlášení stavu legislativní nouze a následného přijímání zákonů. Tomuto tématu se věnoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. března 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.) a bude podrobně zpracováno v kapitole 3. *Legalita a legitimita právních aktů během pandemie Covid-19.*⁴⁶

3.5 Zásada legislativního procesu

Konkrétněji zásada řádného legislativního procesu. Právní řád státu je hlavním prostředkem uplatňování státní moci ve státě. Pro demokratický právní stát je nezbytné, aby měl vytvořený strukturovaný legislativní proces, jehož prostřednictvím může moc zákonodárná uplatňovat své pravomoci. Zásada řádného legislativního procesu znamená, že zákony jsou přijímány stanoveným zákonným procesem v souladu s Ústavním pořádkem České republiky a v duchu představ o právu a spravedlnosti.

Zbyněk Štín definuje obecná pravidla pro tvorbu práva jako „*legislativně politické principy tvorby práva a řadí mezi ně 1. přiměřenost, vhodnost práva a účelnost právní regulace, které vedou k rozvaze o mezích a možnostech právní úpravy, 2. souladnost práva a systém práva, 3. vyvážení potřebné stability a dané dynamiky práva, 4. svrchovanost zákona, 5. zásadu veřejnosti práva vyžadující řádné vyhlášení zákonů jakožto předpoklad jejich účinnosti, 6. nepřípustnost*

⁴⁵ Ke kapitole č. 3.4.3 - ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5.

⁴⁶ Ke kapitole č. 2.4.4 - ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárného procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5.

zpětné účinnosti zákona, 7. nutnost výslovné a úplné derogace dřívějšího právního předpisu předpisem pozdějším, 8. zásadu legální licence.⁴⁷

3.5.1 Legalita a legitimita zákona

Na legalitu můžeme nahlížet ve dvou rovinách. První z nich je rovina legislativní, která je tvořena souborem těchto zásad: zákon může být vydán pouze na základě zákonného legislativního postupu, může být vydán pouze subjektem, který je nadán zákonodárnou pravomocí, a může být vydán pouze ve formě, kterou pro něj stanoví zákon. Druhou rovinou legality je rovina aplikační, která znamená povinnost každého dodržovat normy platného práva, kdy nedodržení této povinnosti má za následek uplatnění sankce za toto jednání stanovené.

Legitimitu zákona chápeme jako oprávněnost být právním předpisem. Základ legitimacy najdeme v Ústavě, konkrétně v čl. 2 odst. 1) který říká: „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.*“ Když si tento princip rozebereme, pomůže nám pochopit jádro legitimacy práva. Zdrojem veškeré státní moci je lid, vzhledem k počtu občanů České republiky je nemožné, aby lid tuto svou moc vykonával přímo. Proto tuto moc propůjčuje určitým orgánům, orgánům moci zákonodárné, výkonné a soudní. V tématu legitimacy zákona jsou pro nás nejdůležitější orgány moci zákonodárné, tedy horní a dolní komora Parlamentu. Těmto orgánům propůjčuje lid svou moc skrze řádné volby, od kterých lze dále odvodit i orgány moci výkonné, a to přes systém brzd a protivah. Lze proto říci, že legitimní zákony mohou vzejít pouze od orgánů, jimž byla řádně propůjčena moc lidu.

Legislativní proces zakotvený v Ústavním pořádku a dalších zákonných předpisech je jedním z nejvýznamnějších zdrojů legitimacy zákona. Splnění zákonných procedurálních pravidel je soulad obsahu zákona se základními představami o právu a společnosti.⁴⁸

3.5.2 Formální aspekt tvorby dobrého práva

Demokratický právní stát by měl usilovat o tvorbu dobrého práva v zájmu většiny s ohledem na ochranu práv menšiny. Tato zásada úzce souvisí

⁴⁷ ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5. Str. 18.

⁴⁸ Ke kapitole č. 3.5.1 - KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

s legitimitou práva a na jakém základě posuzujeme, že se jedná o dobré právo. Právní filosof L. L. Fuller ve svém díle *Morálka práva*⁴⁹ definoval, jaké základní vlastnosti by měl právní předpis mít, aby mohl být součástí normativního řádu, který ovlivňuje chování společnosti. Těmito vlastnostmi jsou obecnost, řádné vyhlášení zákonů, zákaz retroaktivity, jasnost zákonů, nerozpornost právního řádu a vnitřní nerozpornost jednotlivých zákonů, stálost práva v čase a shoda úředního postupu a deklarovaného pravidla v případě aplikace právní normy. Nejčastěji budeme povahu práva odvozovat od jeho formy v kombinaci s procesem, na který klade důraz i Ústavní soud České republiky. Pro rozpoznání dobrého práva slouží 3 aspekty, které se vzájemně doplňují a společně tvoří celkový obrázek, zdali se jedná o dobré právo. Aspekty tvorby dobrého práva jsou tři, konkrétně formální, materiální a organizační.

Prvním aspektem je formální aspekt. Z úhlu pohledu formálního aspektu se zaměřujeme na právní předpis co do formy. Hlavním orgánem, který má nejvíc pravomocí ohledně formy právních předpisů je vláda, jelikož je hlavním producentem návrhů zákonů. Vnější forma zákonů je skrze fundamentální vlastnosti zákona propojena s právní jistotou, která je jednou ze základních podmínek právního státu. Do formálního aspektu také řadíme základní meze, ve kterých zákonodárce rozhoduje o právech a povinnostech subjektů. Konkrétně se jedná o zásady stanovené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, a v čl. 2 odst. 4 Ústavy, zásada legální licence. Hranice jsou tedy stanoveny tak, že osobám není potřeba nic povolovat a zakazovat je možné pouze zákonem, a že orgánům veřejné moci je třeba povolením vymezit okruh činností, které mohou vykonávat. Budeme-li hodnotit zákon z hlediska formálního aspektu, můžeme se setkat s následujícími vadami. Předmět, který zákon upravuje, nebude dostatečně obecný, což může v krajním případě znamenat splnutí právotvorné činnosti s rozhodováním ve věci ad hoc.

Další vadou může být absentující identifikovaný účel zákona. Ten je zásadní pro pozdější aplikaci daného zákona. Účel bývá zpravidla vymezen v důvodové zprávě, která zákon doprovází. V důvodové zprávě bychom se měli dočíst, čeho chce zákonodárce daným zákonem dosáhnout, jakými prostředky má být účelu dosaženo a jestli je úprava takového okruhu věcí účelná.

⁴⁹ FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998. Oikúmené (OIKOYMENH). ISBN 80-860-0565-8.

Další dílčí součástí formálního aspektu je hodnocení srozumitelnosti přijímaného zákona v rámci legislativního procesu. Mělo by se jednat o průběžný proces, kdy se míra srozumitelnosti zákona může lišit na základě druhu adresátů předmětného zákona. Srozumitelnost zákona úzce souvisí s právním jazykem, který může mít významný vliv na konečnou přístupnost práva jeho adresátům.⁵⁰

3.5.3 Materiální aspekt tvorby dobrého práva

Předmětem materiálního aspektu jsou zájmy, hodnoty, cíle a preferovaná řešení problémů. S dohledem nad tímto aspektem jsou nejužěji spojeny orgány moci zákonodárné. Společnost vyjadřuje své zájmy a hodnoty ve volbách, které jsou prostředkem pro udělení mandátu politické straně, s jejímž hodnotovým žebříčkem jedinec nejvíce souzní. Dalším způsobem koncentrace zájmů mohou být skupiny organizovaného zájmu, například odbory nebo profesní svazy. Aby mohlo být vytvořeno dobré právo, musí být tvořeno většinou s ohledem na zájmy menšiny, proto je nezbytné, aby i minoritní zájmy a názory měly prostor být slyšeny.

Materiální aspekt se tedy projevuje zejména diskusí na poli Parlamentu, a hlavně Poslanecké sněmovny. Prostor obecné a podrobné rozpravy, současně s právem každého poslance vyjádřit se k návrhu zákona, či právo připojit svůj pozměňovací návrh jsou prostředkem pro vytvoření zákona, který daný problém řeší nejvhodnějším způsobem, a který zohledňuje práva a povinnosti svých adresátů. Zvažování všech pádných argumentů pro a proti v kombinaci s dostatečným odůvodněním uskutečněných rozhodnutí jsou základem pro celospolečenskou akceptaci zákona. Jelikož bez důvěry společnosti v legislativní proces, v právo jako takové a v přijetí právní normy za své, nemají právní normy reálnou váhu a dopad ve společnosti.⁵¹

3.5.4 Organizační aspekt tvorby dobrého práva

Organizační aspekt se zabývá procedurálními pravidly legislativního procesu. Zkoumá, zda jsou tato pravidla nastavena účelně s cílem vytváření kvalitního a dobrého práva. V legislativním procesu České republiky lze vyzdvihnout několik slabin, které obecně snižují kvalitu přijímaných zákonů.

⁵⁰ Ke kapitole 3.5.2 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011.

⁵¹ Ke kapitole 3.5.3 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011.

První slabinou je koncepce dvoukomorového Parlamentu, která v případě obecných zákonů přiznává Poslanecké sněmovně takovou míru pravomoci ohledně definitivního přijetí zákona, že není nutné pokoušet se o shodu se Senátem. Tato slabina je ještě výraznější za situace, kdy je politické složení Senátu a Poslanecké sněmovny výrazně odlišné, což má za následek vysokou autonomii Poslanecké sněmovny. Druhá slabina vychází více z praxe a je jí relativně politicky slabá vláda, jelikož koaliční vlády se v moderní historii České republiky zpravidla skládají těsně nad hodnotu absolutní většiny v Poslanecké sněmovně.⁵²

⁵² Ke kapitole č. 3.5.4 - KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011.

4. Legalita a legitimita právních předpisů v rámci pandemie Covid-19

Úvodem bych ráda krátce vymeziła dva stěžejní pojmy, kterých se tato kapitola dotýká, tedy pojmy legalita a legitimita. Legalita neboli zákonnost, „je pojem obecný a její zachování nejedním z nezbytných předpokladů právní jistoty.“⁵³ Má dva aspekty, aplikační a legislativní. Aplikační aspekt vyjadřuje povinnost všech dodržovat platné právo. Tuto povinnost mají nejen všechny fyzické a právnické osoby, ale mají ji i všechny orgány státu. I když má stát zákonným legislativním procesem pravomoc platné právo měnit, nemá ovšem oprávnění ho porušovat. Legislativní aspekt je technickým pohledem na vznik právní normy. Je splněn v případě, že právní norma je vydána orgánem, který má zákonné oprávnění vydávat právní normy, kdy současně tento orgán tuto činnost provedl v mezích, které mu k tomu stanoví zákon a právní norma má formu, kterou jí zákon předepisuje. Podstatě legislativního aspektu byla podrobně věnována předcházející kapitola.

Legitimita neboli ospravedlnitelnost, pojem, u kterého můžeme snahy o jeho definici vidět v průběhu staletí napříč vědními obory. Podobně jako u definice pojmu „právo“ je možných definic nespočet. Záleží na tom, z pohledu které teorie budeme na pojem legitimita nahlížet, ať z pohledu teorie pozitivistické či z pohledu teorie iusnaturalistické, definice se budou lišit. Rozhodující je také ve vztahu k čemu, chceme legitimitu definovat. Existují obory, ve kterých může legitimita být, nebýt i všechno mezi tím. V právu ovšem existuje pouze černobílý pohled na legitimitu, právní akt buď legitimní je, nebo není, nic mezi tím. Richard H. Fallon ve svém díle „*Legitimacy and the Constitution*“⁵⁴ rozlišuje etickou, sociologickou a právní legitimitu. Toto členění legitimacy přejímá Tomáš Sobek ve svém díle „*Problém legitimní autority I.*“, kde definuje, že státní orgán je „legitimní v etickém smyslu, když má morální právo vládnout.“⁵⁵ Legitimitu v sociologickém smyslu spatřuje, „když lidé věří, že má

⁵³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1. Str. 212.

⁵⁴ Fallon, Richard H. „Legitimacy and the Constitution.” *Harvard Law Review*, vol. 118, no. 6, 2005, pp. 1787–853. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/4093285>. Accessed 30 Mar. 2023.

⁵⁵ SOBEK, Tomáš. Problém legitimní autority. *Právník* [online]. 2013, 2013(6), 537–561 [cit. 2023-03-30]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/6/Sobek_6_2013.pdf. Str. 538.

*de jure autoritu.*⁵⁶ . Právní legitimitu definuje jako situaci, kdy „*právo podléhá určitým standardům správnosti, které překračují ryze formální legalitu, resp. zákonnost.*“⁵⁷ Legitimita práva nám tedy poskytuje odpověď na otázku: *Proč se mají adresáti právem řídit?*. Legitimita souvisí s pojmem „*dobré právo*“, které je definováno svým obsahem, způsobem přijetí a mírou své akceptovanosti. Legitimitu právních aktů odvozujeme od legitimacy orgánu, který ji vydal. Základem legitimacy je státní moc odvozená z vůle lidu, jak ji definuje čl. 2 odst. 1 Ústavy. Moc můžeme definovat jako „*schopnost prosadit svou vůli přes záměry či odpor druhých.*“⁵⁸ Moc je v České republice vykonávána mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní. Základem tohoto uspořádání je tzv. společenská smlouva, která spočívá v odevzdání soukromé moci jednotlivce určitému společenskému uskupení, tedy státu. V takovém zřízení je povinností státu chránit zájmy společnosti i jednotlivce výměnou za to, že se jednatel zavazuje dodržovat platná pravidla (právo) tohoto uskupení. Pro fungování takového zřízení je nutné zavést určité mechanismy, které dávají jedinci možnost ovlivnit směřování uskupení, jehož je součástí a zároveň je nutné stanovit krajní meze, které nemůže stát překročit. Tyto meze jsou v České republice stanoveny v čl. 9 Ústavy a v Listině. Zdrojem legitimacy státní moci jsou v demokratickém právním státě svobodné volby. Přímo od voleb odvozují svou legitimitu orgány moci zákonodárné a prezident, další orgány moci výkonné a soudní svou legitimitu odvozují delší procedurou. Z tohoto postupného řetězce vychází také hierarchie právních norem, kdy právní akty moci výkonné jsou nižší právní síly, než zákony vydávané Parlamentem.

Legalita a legitimita hrají významnou roli v rámci legislativního procesu i v rámci praxe, tedy dodržování právních norem. Legitimitu můžeme považovat za určité rozšíření legality, tedy že ani předpis přijatý oprávněným orgánem, za dodržení zákonného postupu a formy nemusí být legitimní. Požadavek legitimacy klade určité vyšší nároky na vydávané právní akty. Otázka legitimacy vydávaných právních aktů je stěžejní myšlenkou této kapitoly. Legitimitu z čistě teoretického

⁵⁶ SOBEK, Tomáš. Problém legitimní autority. Právník [online]. 2013, 2013(6), 537–561 [cit. 2023-03-30]. Dostupné z:

https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/6/Sobek_6_2013.pdf. Str. 538.

⁵⁷ SOBEK, Tomáš. Problém legitimní autority. Právník [online]. 2013, 2013(6), 537–561 [cit. 2023-03-30]. Dostupné z:

https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/6/Sobek_6_2013.pdf. Str. 539

⁵⁸ GIDDENS, Anthony. *Sociologie: (Sociology)*. Praha: Argo, 1999. ISBN 80-7203-124-4. Str. 333

úhlu pohledu, tedy zda orgán vydávající právní akt odvozuje svou moc od lidu, lze kontrolovat snadno. Ovšem posouzení legitimacy obsahu daného aktu je již mnohem těžší. Těžší je to ještě o to víc, když jsou zkoumané právní akty vydávány za bezprecedentní situace, která má navíc potenciál ohrožovat lidské zdraví a životy. Legality je snazší definovat a tedy i kontrolovat. Ovšem legitimita jednotlivých právních aktů už představuje větší oříšek, jelikož v praxi ji hodnotí každý jednatel sám při rozhodování, zda se konkrétní právní normou bude či nebude řídit.

4.1 Pandemie onemocnění Covid-19

V úvodu této kapitoly považuji za potřebné ve zkratce připomenout, jakým způsobem probíhala pandemie onemocnění Covid-19 v České republice a okolnosti, které vedly ke vzniku této pandemie. Zmiňuji to proto, že se v moderních dějinách jedná o bezprecedentní situaci. Což může být důvodem pro mírně odlišný pohled na legality a legitimitu právních předpisů v rámci ní vydávaných.

Onemocnění Covid-19 s námi sdílelo životní prostor poměrně dlouhou dobu a zejména ze začátku bylo časté nesprávné užívání termínů. Zatímco epidemie je definována jako zvýšený výskyt infekčního onemocnění, pandemie je k epidemii pojmem speciálním, kdy *„pandemie je epidemie infekčního onemocnění, které se šíří obyvatelstvem napříč velmi rozsáhlými oblastmi...Podle definice Světové zdravotnické organizace musí být splněny tři podmínky, aby epidemie mohla být prohlášena za pandemii: 1. onemocnění je pro danou populaci nové, 2. infekční agens způsobuje vážné onemocnění, 3. infekce se velmi snadno šíří mezi lidmi.“*⁵⁹

Onemocnění Covid-19 je vysoce infekční a způsobuje ho nový typ koronaviru, který se odborně označuje jako SARS-CoV-2. Nejčastějšími příznaky tohoto onemocnění je horečka, kašel, únava, bolesti svalů, dušnost, ztráta chuti a čichu. Většina nakažených prodělává mírný průběh, avšak v některých případech se vyskytují komplikace, které mají za následek průběh vážnější.

⁵⁹ Národní zdravotnický informační portál. In: *Národní zdravotnický informační portál* [online]. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.nzip.cz/rejstrikovy-pojem/1510>

V prosinci 2019 byl zaznamenán první výskyt tohoto nového onemocnění v čínské provincii Chu-pej, odkud se pak rozšířil do celého světa, kdy už ve druhé polovině února 2020 byly zaznamenány případy výskytu tohoto onemocnění na všech kontinentech kromě Antarktidy. Globální pandemie byla Světovou zdravotnickou organizací (WHO) vyhlášena 11. března 2020.

V České republice bylo onemocnění Covid-19 poprvé potvrzeno v březnu 2020. V březnu také došlo k prvnímu úmrtí člověka nakaženého virem SARS-CoV-2 u nás. Šíření probíhalo nekontrolovatelně a do roku 2022 se tímto onemocněním nakazila většina obyvatel České republiky.

I přesto, že průměrná celosvětová smrtnost u tohoto onemocnění je pouze 1%, počet obětí je vzhledem k počtu nakažených velmi vysoký. Pandemie takového rozsahu byla naprostou novinkou, která se běžným kritériím vymykala svou rychlostí šíření. Nutnost rychlé reakce na nastalou situaci měla za následek nejednotný postup řešení krize v jednotlivých členských státech Evropské unie, kdy v přibližně polovině členských států došlo k vyhlášení nouzového stavu a v polovině ne, velmi se lišila také jednotlivá omezující opatření.

Od počátku 21. století se musel svět vyrovnat s řadou vážných krizí, které však většinou vycházely z vůle člověka. Od islámského terorismu, přes hospodářské krize, až po ruskou agresi. I když byl přelom tisíciletí pro mnohé milníkem postmoderní doby, krize nadále zůstávají jedním z hlavních determinujících hybatelů světa. Každá krize zanechává výrazné stopy v životech lidí, kterých se přímo dotýká, současně ty významnější zanechávají svůj otisk také v právních rádech jimi zasažených států. Koronavirová krize byla o to specifitější, že jejím původcem nebyl člověk. Náročnost krizí sama o sobě spočívá v nutnosti rychlého rozhodování, které ovšem, pro účinnou ochranu před závažnými důsledky, musí být správné, avšak pro takové rozhodnutí doposud nejsou známé pevné podklady, na kterých by bylo možné takové rozhodnutí založit. Laicky řečeno bývá občas jediným možným řešením metoda „*pokus, omyl*“.⁶⁰

⁶⁰ Ke kapitole č. 4.1 - KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-818-8.

4.2 Právní rámec řešení krizových situací v začátku pandemie

Není pochyb o tom, že pandemie onemocnění Covid-19 spadá do působnosti ÚZB. Článek 2, odst. 1) tohoto zákona říká: „*Je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy České republiky nebo ve značném rozsahu vnitřní pořádek a bezpečnost, životy a zdraví, majetkové hodnoty nebo životní prostředí anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně, může se vyhlásit podle intenzity, územního rozsahu a charakteru situace nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav.*“ Pandemie jasně ohrožovala zdraví a životy lidí, proto je aplikace tohoto ústavního zákona na místě. Na to navazuje také čl. 5 zmíněného zákona, jehož podstata je charakterem pandemie také naplněna.

Na ÚZB navazuje krizový zákon. Vymezení jeho působnosti nalezneme v § 1 odst. 1): „*Tento zákon stanoví působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků a práva a povinnosti právnických a fyzických osob při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí se zajišťováním obrany České republiky před vnějším napadením, a při jejich řešení a při ochraně kritické infrastruktury a odpovědnost za porušení těchto povinností.*“ Pandemie onemocnění Covid-19 nemá podstatu vnějšího napadení, tudíž je možné na ni krizový zákon aplikovat.

Ochraně veřejného zdraví je dedikován zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který konkrétně v § 1 stanoví, že:

„*Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie*

a) práva a povinnosti fyzických a právnických osob v oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví,

b) soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví, jejich působnost a pravomoc,

c) úkoly dalších orgánů veřejné správy v oblastech ochrany a podpory veřejného zdraví a hodnocení a snižování hluku z hlediska dlouhodobého průměrného hlukového zatížení životního prostředí.“ Úprava tohoto zákona je pro řešení zdravotní krize nezbytná.

Tyto tři právní předpisy představují právní základ krizového řízení. Upravují právní nástroje, kterými při zvládnutí krizových situací disponují orgány veřejné moci. Tyto zákony také stanoví, o které orgány se jedná. Mimořádné

situace a krizové řízení je upraveno na ústavní, zákonné i podzákonné úrovni. Tento systém je však terčem akademické kritiky a to po celou historii samostatné České republiky.⁶¹

4.2.1 Ústavněprávní rámec řešení pandemie Covid-19

Ústava ve znění při vzniku samostatné České republiky řešila pouze úpravu válečného stavu a krizemi způsobenými například přírodními silami se vůbec nezabývala. Na tuto nedostatečnou úpravu upozornily rozsáhlé povodně v roce 1997, které byly konečným impulsem pro přijetí ÚZB.

Hlavním ústavněprávním korektivem pro řešení pandemie Covid-19 je kombinace ustanovení čl. 2 odst. 3 („*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“) a 4 (*Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“) Ústavy, kterým odpovídá čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny. A současně jsou tato ustanovení doplněna ještě čl. 4 Listiny, který stanoví, jakým způsobem lze osobám ukládat povinnosti a kdy a za jakých podmínek lze omezit základní práva a svobody, které Listina stanoví. Tato ustanovení jsou vyjádřením zásady legální licence a zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.

ÚZB vymezuje ty základní hodnoty, které má stát za úkol ochraňovat. Jednou z těchto hodnot je zdraví a životy lidí, které byly koronavirovou pandemií ohroženy. Tento zákon stanoví, že pokud nelze ochranu základních hodnot zabezpečit běžnými prostředky, je možné vyhlásit jeden z mimořádných stavů, kterým byla věnována první kapitola této práce. Z podstaty koronavirové krize ustanovení čl. 5 tohoto zákona vyplývá, že nejpřílehavějším z těchto stavů je nouzový stav.

Krizové řízení a řešení mimořádných situací spadá mezi úkoly moci výkonné. Článek 67 Ústavy přiznává vrcholné postavení v rámci moci výkonné vládě. ÚZB zakotvuje jako další orgán krizového řízení také Bezpečnostní radu státu. Posledním orgánem významným pro krizové řízení je Ústřední krizový štáb, který je zakotven v § 24a krizového zákona. Bezpečnostní rada státu a Ústřední krizový štáb plní funkci pracovních a podpůrných orgánů vlády.

⁶¹ Ke kapitole č. 4.2 - KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Vydání první. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-633-0.

4.2.2 Právní nástroje pro zvládnutí pandemie

Prvním nástrojem je ZVeřZdr, konkrétně ustanovení § 69, které dává pravomoc Ministerstvu zdravotnictví a krajským hygienickým stanicím vydávat mimořádná opatření. Tato pravomoc slouží k uplatňování cílených opatření, která jsou zaměřena na konkrétní případy. Ze své podstaty je užití těchto mimořádných opatření vhodné ve chvíli, kdy je možné přesně lokalizovat ohnisko nákazy, avšak s ohledem na způsob šíření koronaviru bylo vhodné tato opatření použít pouze z počátku pandemie. Rozsah a forma šíření koronaviru se vymykala kritériím užití mimořádných opatření podle § 69 ZVeřZdr.

Pro volbu právního nástroje k boji s Covidem je důležité ustanovení čl. 2 odst. 1 ÚZB, které zavádí pojem „*ohrožení ve značném rozsahu*“. Toto slovní spojení předpokládá takové ohrožení, kterému není možné zabránit běžnými nástroji, jako jsou například mimořádná opatření podle ZVeřZdr. Zvážení míry rizika a případného použití mimořádných postupů přísluší vládě. Podstata koronavirové pandemie naznačovala, že bude nutné zavádět i taková opatření, která budou omezovat základní práva a svobody po celém území státu, tedy i těch v oblastech, ve kterých nedochází k výskytu nakažených. Extenzivním výkladem ustanovení § 69 odst. 1, písm. i) ZVeřZdr lze dojít k úvaze, že například svobodu pohybu lze na podkladě tohoto ustanovení omezit jakožto „*další určitou činnost*“, ale takový postup vyvolává podezření z nedostatečné míry legitimacy Ministerstva zdravotnictví pro takovou míru omezení.

Druhým možným nástrojem je vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 ÚZB. Jak již bylo zmíněno výše, podmínkou je přinejmenším riziko ohrožení zdraví a životů ve značném rozsahu. Tato podmínka byla naplněna, protože vývoj pandemie v dalších státech Evropy naznačoval velký potenciál této pandemie. Vyhlášení nouzového stavu podmiňuje pravomoc vlády vydávat opatření podle krizového zákona. Úpravu těchto opatření nalezneme v ustanovení § 5 a § 6 krizového zákona. Svou povahou se od mimořádných opatření podle ZVeřZdr odlišují hlavně tím, že dávají vládě možnost zavádět i opatření plošného charakteru, která nemusejí být podmíněna výskytem nákazy v dané oblasti. Druhou odlišností je, že případné omezení některých základních práv a svobod je výslovně zakotveno přímo v krizovém zákoně. Tento nástroj se tedy v porovnání

s mimořádnými opatřeními podle ZVeřZdr vyznačuje vyšší mírou právní určitosti a širší možností uplatnění.

Opatření a nařízení podle krizového zákona jsou omezena pouze tím, na jakou část územní České republiky je vyhlášen nouzový stav. V kombinaci s širokou mírou možnosti uplatnění je důležité zkoumat legitimitu takových opatření. Činnost vlády je kontrolována Poslaneckou sněmovnou, která má zejména v krizových situacích za úkol činit vládu odpovědnou za vydávaná nařízení a opatření. V počátku pandemie poskytoval vyhlášený nouzový stav potřebný rámec pro zajištění nejnutnějších opatření. Jeho legitimační sílu zvyšovala také spolupráce s Ústředním krizovým štábem, který disponoval informacemi z integrovaného záchranného systému a z nižších stupňů veřejné správy. Řízení v rámci nouzového stavu poskytlo možnost řídit zvládnutí pandemie centrálně a efektivně. Centrální způsob řízení je tedy další odlišností a výhodou oproti mimořádným opatřením podle ZVeřZdr. Poslední výhodou vyhlášení nouzového stavu, kterou bych ráda zmínila, je, že vyhlášení nouzového stavu je podmínkou pro zapojení vojáků v činné službě či k uplatnění zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, který upravuje financování krizových opatření.⁶²

4.3 Nouzový stav jako nástroj ke zvládnutí pandemie Covid-19

Problematice nouzového stavu, jeho náležitostí a způsobu vyhlášení byla věnována část první kapitoly této práce. V této části bych se chtěla zaměřit na konkrétní situaci, kdy byl nouzový stav v rámci pandemie Covid-19 vyhlášen. Jak již bylo řečeno výše, povaha nemoci Covid-19, která je schopna se šířit velmi rychle, bylo největším rizikem zahlcení zdravotnických zařízení, kde hrozilo, že pro vysoký počet hospitalizovaných pacientů nakažených Covid-19 nebude možné poskytovat dokonce ani akutní péči, nemluvě o plánovaných výkonech či vyšetřeních. Jelikož se jednalo o nový typ viru, nebyla žádná spolehlivá léčba či očkování, které by šíření viru zpomalilo. V počátku chtěla vláda zamezit zavlečení viru do České republiky, což se ukázalo jako nemožné. Jedinou možností tak zůstalo zavádění opatření, která měla za cíl snížit četnost sociálních

⁶² Ke kapitole č. 4.2.2 - KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Vydání první. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-633-0.

interakcí, izolovat potvrzené nakažené a ochraňovat ty skupiny obyvatel, které virus ohrožoval nejvíce.

Nouzový stav byl vládou vyhlášen 12. 3. 2020. Od té chvíle se vydávání opatření řídilo krizovým zákonem, který upravuje pravomoci státních orgánů při zvládání krizových situací. Nouzový stav byl poté ještě dvakrát se souhlasem Poslanecké sněmovny prodloužen. K dalšímu vyhlášení nouzového stavu došlo na přelomu září a října 2020, kdy tento stav byl následně pětkrát prodloužen. Po šesté již Poslanecká sněmovna prodloužení zamítla. Avšak došlo k vyhlášení dalšího nouzového stavu, tentokrát na žádost hejtmanů a primátora hl. města Prahy. Dále byl nouzový stav vyhlášen na konci února, a ten byl nakonec ještě jednou prodloužen. Poslední vyhlášení nouzového stavu z důvodu pandemie přišlo v listopadu 2021.⁶³

4.3.1 Legitimita nouzového stavu

Legitimita nouzového stavu je spojena s ustanovením čl. 1 ÚZB, který zní: „*Zajištění svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, ochrana jejích demokratických základů a ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je základní povinností státu.*“. Ve vztahu k pandemii Covid-19, je nejdůležitější ta část tohoto ustanovení, která ukládá státu povinnost ochraňovat lidské životy a zdraví. Na tyto pojmy je možné nahlížet ve světle řady vědních oborů, které se zabývají určitými oddělenými aspekty těchto pojmů. Pro účely této kapitoly se zdá být nejdůležitější jejich ekonomický aspekt, konkrétně otázka, zda je možné vyčíslit lidský život. Existují názory, které tvrdí, že lidský život je nevyčíslitelný a stát by měl vždy udělat maximum pro to, aby bylo ochráněno co nejvíce lidských životů. Nelze polemizovat o tom, že ochrana lidských životů je velice důležitá, ovšem s tezí, že lidský život má nevyčíslitelnou hodnotu. Tato myšlenka v praxi znamená, že ochrana života má vždy větší hodnotu než cokoli jiného a že cokoli, co lidský život ohrožuje, by mělo být zakázáno. Což z čistě logických důvodů nelze provést. Z těchto úvah tedy můžeme dojít k závěru, že ochrana života a zdraví je důležitá, ovšem při zavádění této ochrany do praxe je nutné brát zřetel na

⁶³ Ke kapitole č. 4.3 - KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Vydání první. Praha: Leges, 2022. Teoretik. ISBN 978-80-7502-633-0. KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-818-8.

ostatní hodnoty, jako například ostatní základní práva a svobody, jejichž potlačení může mít ještě horší následky.

Na základě výše uvedených myšlenek začíná krystalizovat určitý fenomén, který je podmínkou legitimacy v případě nouzového stavu a krizových opatření, která na něj navazují, a která významně omezují základní práva a svobody. Tímto kritériem je dostatečné a srozumitelné odůvodnění přijímaných opatření. Odůvodnění je nezbytné pro pochopení zamýšleného cíle adresáty právního aktu. Kvalitní odůvodnění, které obsahuje myšlenkové pochody, má značný vliv na míru dodržování stanovených pravidel. Současně odůvodnění zakládá možnost následného přezkumu. Propracované odůvodnění ovšem vyžaduje určitý čas k jeho vypracování, proto v případě krizových situací občas chybí, či je doplněno později. Hranici, kdy právní akt bez odůvodnění již není legitimní, lze ovšem stanovit jen těžko. Vzniklý stav může zapříčinit propad důvěry občanů v právní stát a v krajním případě i důvěry ve stát samotný. Tomuto stavu lze předcházet, a to zákonnou úpravou, která stanoví podle jakých pravidel a jakých cílů má výkonná moc v rámci řešení krizové situace dosáhnout. V případě pandemie Covid-19 se právní řád České republiky ukázal jako nepřipravený pro podobnou formu krizové situace. S ohledem na domnělou míru rizika, které tato situace přinesla, docházelo i k mírnějším rozhodnutím soudů, které byly mnohem tolerantnější k posuzování jak legitimacy, tak legality jednotlivých vydávaných právních aktů.

Stěžejnímu usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20 se budu v navazujících kapitolách věnovat podrobněji, avšak v rámci tématu legitimacy nouzového stavu, bych ráda nejprve vyzdvihla určité části odlišného stanoviska Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Davida Uhlíře, které bylo jako jedno z pěti připojeno k předmětnému usnesení. Jsem si vědoma nezávaznosti disentů, avšak právní názory vyslovené v rámci tohoto odlišného stanoviska považuji za důležité pro téma legitimacy nouzového stavu. Jako první bych ráda vyzdvihla poznámku, že: *„Jak vyplývá z doporučení Benátské komise shrnutých v její aktuální kompilaci na téma výjimečných stavů z 16. dubna 2020 [CDL-Pl(2020)003, str. 19, dostupné na: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2917>], měl by být zachován plný soudní přezkum všech aktů vydávaných v době mimořádných stavů, a to "vzhledem k tomu, že v parlamentní demokracii je vláda obvykle složena z vůdců politických stran a jejich dalších čelných představitelů ... kontrola zákonodárcem nemusí být dostatečně účinná k tomu, aby zabránila zneužití*

výkonné moci. Proto v právním státě musí být zákonodárná kontrola doplněna přiměřenými a účinnými prostředky soudní kontroly" [viz stanovisko CDL-AD(2016)037, Turkey - Opinion on Emergency Decree Laws N°s 667-676, přijaté na 109. zasedání Benátské komise 9. a 10. prosince 2016, bod 185].⁶⁴

Dále tito soudci poukazují na fakt, že soudní přezkum všech aktů veřejné moci, které zasahují do základních práv a svobod osob, je základním definičním znakem právního státu, a proto by měl Ústavní soud „*nacházet způsoby přezkumu těchto aktů namísto důvodů pro jeho odmítnutí.*“⁶⁵ V odmítnutí ústavní stížnosti předmětným usnesením pro zánik účinnosti napadených opatření spatřují dále omezení budoucího přezkumu obdobných opatření, pokud budou nahrazována dalšími opatřeními. Disentující soudci jsou toho názoru, že v obdobných případech by měl Ústavní soud stěžovateli poskytnout odpověď na otázku ústavnosti napadených opatření formou akademického výroku i bez derogace takových opatření. Soudci dále vyslovili názor, že dle jejich uvážení byla naplněna podmínka přesahu soukromých zájmů stěžovatelky a tedy že jí mělo být prominuto nevyčerpání předcházejících prostředků ochrany, navíc s ohledem na nestandardní charakter okolností podání ústavní stížnosti, které znemožňují efektivní přezkum opatření správními soudy. Odmítnutí se předmětnými opatřeními zabývat je alarmující zejména proto, že jimi došlo „*k bezpříkladnému omezení jednoho ze základních práv zaručeného Listinou základních práv a svobod v čl. 14, jímž je svoboda pohybu.*“⁶⁶

Dalším důležitým faktorem je, že předmětná opatření byla vydána na základě ZVeřZdr, tedy jejich vydání není ani do budoucna podmíněno vyhlášením nouzového stavu. Soudci jsou toho názoru, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) ZVeřZdr nezakládá možnost omezit svobodu pohybu, jakožto jedné ze základních práv a svobod, jelikož takový výklad tohoto ustanovení popírá zásadu výhrady zákona pro omezení základních práv a svobod. Současně je kompetence omezení volného pohybu osob krizovým zákonem přiznána vládě, tedy jí nemůže disponovat Ministerstvo zdravotnictví. Jako další problematický aspekt opatření Ministerstva zdravotnictví shledávají soudci to, že tato opatření se vymykají

⁶⁴ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁵ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶⁶ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

systému kontroly Poslaneckou sněmovnou, která má pravomoc kontroly trvání nouzového stavu, na kterém však opatření Ministerstva zdravotnictví nejsou závislá. Soudci dále poukazují na systém zavedený krizovým zákonem, který větší pravomoci moci výkonné vyvažuje právě vyšší mírou kontroly ze strany moci zákonodárné. Při užití extenzivního výkladu ZveřZdr jsme však svědky enormního nárůstu pravomoci exekutivy, který však není žádným způsobem korigován mocí zákonodárnou a podle názoru disentujících soudců tuto kontrolu odmítl i Ústavní soud, jakožto vrcholný orgán moci soudní, čímž došlo k popření vyrovnaného systému brzd a protivah, kdy by tento nepoměr pravomocí trval i mimo vyhlášený nouzový stav, jelikož ten, jak už bylo řečeno, vydávání mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví nepodmiňuje. Ke shora uvedeným názorům došli autoři odlišného stanoviska bez hodnocení přiměřenosti a důvodnosti obsahu mimořádných opatření. Podle autorů disentu promeškal Ústavní soud jedinečnou příležitost ke stanovení pravidel pro omezení základních práv a svobod v nouzovém stavu. To je jedním z projevů přemíry tolerance způsobené bezprecedentností situace. Disentující soudci tento postup Ústavního soudu kritizují zejména proto, že *„ani případné zrušení platného, ale neúčinného opatření, stejně jako deklarace neústavnosti již zrušených opatření Ministerstva zdravotnictví, by nijak neohrozila zájem na ochraně zdraví. Zato by umožnilo výkonné moci napravit svou chybu a přijmout opatření, jež považuje za potřebná, v odpovídající formě, tedy rozhodnutím vlády o krizovém opatření v době nouzového stavu.“*⁶⁷

Pro dosažení legitimacy nouzového stavu je nutné vymezit legitimní cíl, kterého má být jeho prostřednictvím dosaženo. Vzhledem k faktu, že během nouzového stavu jsou přijímanými opatřeními omezována základní práv a svobody, je nezbytné připomenout základní podmínky omezování základních práv a svobod. První podmínkou je zákonný základ pro omezení, tedy legalita. Druhou podmínkou je již zmíněný legitimní cíl, kterého má být skrze omezení dosaženo a třetí podmínkou je zásada nezbytnosti a proporcionality. Právě tato poslední podmínka může být hodnotícím kritériem pro to, zda je nouzový stav ještě legitimní, či nikoli. Zamýšleného cíle má být dosaženo s co největším ohledem na základní práva a svobody, jejichž omezení má být v co nejmenší možné míře. Jednoduše řečeno, nouzový stav a omezení základních práv a svobod v jeho

⁶⁷ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

důsledku je legitimní, dokud není možné použít jiný, vhodnější, mírnější nástroj pro dosažení stanoveného cíle. Avšak nouzový stav ztrácí na legitimitě i v případě, že od vzniku bezprecedentní situace uplynula dostatečně dlouhá doba k tomu, aby byl vhodný nástroj pro její zvládnutí legislativně vytvořen.⁶⁸

4.3.2 Výhrada zákona pro omezení základních práv a svobod

Jak již bylo zmíněno výše, jako jediný možný použitelný nástroj k řešení pandemie měla vláda vyhlášení nouzového stavu a na něj navazující nařízení a opatření podle krizového zákona. Také již bylo zmíněno, že krizový zákon předpokládá v ustanovení § 5 a § 6 určitou míru omezení základních práv a svobod občanů za účelem zmírnění nastalého rizika. Ovšem v takovém případě se dostáváme k otázce, zda tento postup není v rozporu s ustanovením čl. 4, odst. 2 Listiny, který říká, že: *„Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem.“* Současně je tato problematika doplněna ustanovením čl. 78 Ústavy (*„K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“*) a čl. 79, odst. 3 Ústavy (*„Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“*).

Ke vztahu těchto ustanovení se vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. března 2014. Plénum Ústavního soudu v tomto případě rozhodovalo o zrušení vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 267/2012 Sb., o stanovení Indikačního seznamu pro lázeňskou léčebně rehabilitační péči o dospělé, děti a dorost. Tento případ byl založen na výhradě zákona, obsažené v ustanovení věty druhé čl. 31 Listiny, který stanoví, že meze bezplatné zdravotní péče pro občany stanoví zákon. Zákonem provádějícím toto ustanovení je zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění. Předmětná vyhláška ministerstva zdravotnictví měla specifikovat Indikační seznam pro lázeňskou léčebně rehabilitační péči o dospělé, děti a dorost. Navrhovatel (skupina 21 senátorů) se domníval, že tento seznam měl být stanoven zákonem a to právě kvůli výhradě zákona stanovené v čl. 31 Listiny. Navrhovatel dále namítal, že způsob úpravy § 2 odst. 2 napadené vyhlášky je v nesouladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy a současně se

⁶⁸ Ke kapitole 4.3.1 - ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní právo a koronavirus*. Vydání první. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-484-8.

příčí zásadě právní jistoty, legitimního očekávání, předvídatelnosti práva a má retroaktivní povahu. S argumenty navrhovatele se ztotožnil i Veřejný ochránce práv, který do řízení vstoupil jako vedlejší účastník.

Ústavní soud konstatoval, že předmětná vyhláška byla vydána na základě a v mezích zákona o veřejném zdravotním pojištění, což nebylo navrhovatelem rozporováno. Ústavní soud však stanovil, že samotný soulad se zákonem, na jehož podkladě je vyhláška vydána, neznamená soulad s Ústavním pořádkem. Ústavní soud připomněl, že smyslem ustanovení čl. 4 odst. 2 Listiny je svěřit míru a způsob omezení základních práv Parlamentu, který svou legitimitu odvozuje od demokratických voleb, které současně zajišťují i možnost zpětné vazby od občanů. „*Výhrada zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení sociálního práva, v jehož rámci se jej může jednotlivec domáhat, bylo dále upraveno podzákonným právním předpisem podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho ze zákonné úpravy vyplývajícího obsahu.*“⁶⁹ Podle názoru Ústavního soudu je ustanovením čl. 31 Listiny vyloučeno, aby zákonodárce zmocnil k vymezení obsahu tohoto práva orgán moci výkonné, jelikož lázeňská péče, která je podle zákona o veřejném zdravotním pojištění jednou z forem zdravotní péče, spadá do působnosti ustanovení čl. 31 Listiny. „*Výhrada zákona podle čl. 31 Listiny samozřejmě nebrání tomu, aby právě za tímto účelem podzákonný právní předpis blíže konkretizoval situace, kdy lze považovat uvedené podmínky za splněné, a tím umožnil dosáhnout mezi účastníky souvisejících právních vztahů, tedy pacienty, lázeňskými zařízeními a zdravotními pojišťovnami, větší právní jistoty ohledně rozsahu bezplatně poskytované lázeňské léčebně rehabilitační péče.*“⁷⁰ Avšak v případě předmětné vyhlášky bylo zmocnění rozšířeno za tuto hranici. Vyhláška zužovala podmínky realizace předmětného práva, jelikož vyžaduje, aby byly pro hrazení péče z veřejného zdravotního pojištění splněny nejen zákonné podmínky, ale také podmínky, které stanoví tato vyhláška. A současně tyto podmínky zcela zjevně nemají podstatu konkretizace podmínek stanovených zákonem.

⁶⁹ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 25. 03. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷⁰ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 25. 03. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že předmětná vyhláška je v rozporu s výhradou zákona, kterou stanoví čl. 31 Listiny a současně se vymyká zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. V rámci derogace předmětné vyhlášky dospěl Ústavní soud k tomu závěru, že jednotlivé části vyhlášky od sebe nelze oddělit, proto je nutné derogační důvod vztáhnout na celou vyhlášku.

Druhou mez rozsahu úpravy podmínek pro uplatnění ústavního práva podzákoným předpisem stanovil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.). Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval návrhem 28 poslanců (dále jen navrhovatel) na zrušení nařízení vlády č.445/2000 Sb., o stanovení produkčních kvót mléka na léta 2001 až 2005, které bylo vydáno dle ustanovení § 2 odst. 5 a § 12 odst. 3 až 5 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu. Navrhovatel se domnívá, že napadené nařízení svou právní úpravou výroby a zpracování mléka zasahuje do základních práv, která jsou stanovena Listinou. Dotčenými právy jsou, podle navrhovatele, vlastnické právo, právo svobodného trhu a právo na užívání věci v soukromém vlastnictví, a současně má docházet k porušení zákazu diskriminace. Navrhovatel dále namítá, že úprava stanovená napadeným nařízením omezuje právo podnikat. Vláda, jakožto vedlejší účastník se k návrhu vyjádřila tak, že podle jejího názoru předmětné nařízení není v rozporu s ústavním pořádkem. Toto nařízení se svou formou, způsobem a předmětem úpravy přibližuje revaluaci běžné uvnitř Evropského společenství, čímž naplňuje požadavek Evropské dohody (č. 7/1995 Sb.) implementace unijního práva do právního řádu České republiky. Dále vláda namítá, že argumentace navrhovatele směřuje více proti samotnému zákonu o Státním zemědělském intervenčním fondu, než proti napadenému nařízení, avšak samotný zákon navrhovatel nenapadá. Své stanovisko připojilo i Ministerstvo zemědělství, které řeklo, že cílem předmětného opatření je stabilizace trhu s mlékem a ochrana všech jeho účastníků. Podle názoru ministerstva toto nařízení neporušuje žádné základní právo a jeho vydání i obsah jsou v souladu s ústavním pořádkem. Jako poslední připojil své stanovisko Státní zemědělský intervenční fond. Obsahem jeho stanoviska bylo, že: *„že napadené nařízení vychází ze zákona č. 256/2000 Sb. Produkční kvóta je definována v ustanovení § 2 odst. 5 citovaného zákona, a protože produkčními kvótami lze podmínit určité formy podpory zemědělství, je vláda zmocněna prostřednictvím SZIF provádět opatření a zavádět tržní pořádky*

pro stabilizaci trhů se zemědělskými výrobky a potravinami s cílem minimalizace výkyvů cen na domácím trhu.“⁷¹

Ústavní soud nejdříve konstatoval, že předmětné nařízení bylo vydáno v souladu s Ústavou. Dále se Ústavní soud zabýval obsahem napadeného nařízení. Konkrétně se zabýval otázkou, zda je možné stanovit systém kvót podzákonným předpisem. Ústavní soud stanovil, že meze práva podnikat, je možné stanovit pouze zákonem, ovšem „*vymezení podrobností souvisejících s těmito omezeními nebo zpřesnění rámcových podmínek může být provedeno podzákonným právním předpisem, jestliže jej příslušný orgán vydal dle zmocnění Ústavy ČR či běžného zákona.*“⁷² V tomto konkrétním případě dospěl Ústavní soud k závěru, že předmětné nařízení svým obsahem konkretizuje pravidla, která byla v základních rysech stanovena zákonem. K problematice ukládání práv a povinností podzákonným předpisem, a to i ve vztahu s úpravou základních práv a svobod, zastává Ústavní soud ten názor, že pokud by bylo požadováno „*stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.*“⁷³ Na základě těchto závěrů neshledal Ústavní soud žádné porušení ústavního pořádku. Argumentace Ústavního soudu k jednotlivým námitkám navrhovatele je pro téma této práce irelevantní, proto se jimi nebudu dále zabývat.⁷⁴

4.3.3 Judikatura týkající se vyhlášení nouzového stavu

Hned první vyhlášení nouzového stavu vyvolalo kontroverze, protože usnesení vlády, kterým byl nouzový stav vyhlášen, totiž neobsahovalo přesné vymezení, která práva a svobody mají být daným usnesením omezena. Tato vada by v krajním případě mohla znamenat až nulitu daného usnesení, což by mělo za následek i nulitu všech opatření, která na vyhlášení nouzového stavu navazují. Tím se v rámci řízení o ústavní stížnosti zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl.

⁷¹ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷² Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷³ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷⁴ Ke kapitole č. 3.3.2 - ANTOŠ, Marek a Jan WINTR. *Ústavní právo a koronavirus*. Vydání první. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-484-8.

ÚS 8/20 Sb. Stěžovatelka podala ústavní stížnost proti usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, dále proti usnesení vlády o přijetí krizového opatření a proti třem mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví. Stěžovatelka je toho názoru, že předmětnými právními akty bylo porušeno její základní právo na svobodný pohyb a pobyt, které je garantováno čl. 14 Listiny. Pro pochopení tohoto případu je nutné krátce vymezit obsah napadených právních aktů. Prvním napadeným aktem je usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu. Tento postup může vláda zvolit a to na základě čl. 5 a 6 ÚZB. Nouzový stav byl vyhlášen na 30 dnů a v usnesení o jeho vyhlášení je obsaženo i nařízení řešit pandemii krizovými opatřeními podle krizového zákona. Druhým napadeným právním aktem bylo usnesení vlády o přijetí krizového opatření, kterým omezila svobodný pohyb osob na území České republiky, toto usnesení bylo vládou po osmi dnech zrušeno. Dále stěžovatelka napadá tři mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví, která všechna svým obsahem omezují svobodný pohyb.

Stěžovatelka argumentuje, že nouzový stav nebyl vyhlášen v souladu se zákonem, protože v usnesení o jeho vyhlášení nejsou specifikována práva, která budou v rámci nouzového stavu omezena. Dále stěžovatelka namítá, že přijetí předmětných opatření nebylo založeno na doporučení Komise pro řešení výskytu závažných infekčních onemocnění v České republice. Stěžovatelka je toho názoru, že předmětné akty mají povahu opatření obecné povahy, a že nebyla dostatečně odůvodněna, což je jednou z hlavních podmínek jejich vydání. Stěžovatelka dále nesouhlasí s postupem nahrazení usnesení vlády podle krizového zákona mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví podle ZveřZdr. Takový postup považuje stěžovatelka za svévolný a nepředvídatelný. Dle stěžovatelky úprava ZveřZdr neposkytuje dostatečný rámec pro řešení pandemie, a proto měl být zvolen postup podle krizového zákona. Stěžovatelka se domnívá, že účelem zvoleného postupu bylo vyhnout se politické odpovědnosti za vládní usnesení a současně bylo cílem znemožnit domáhání se náhrady škody podle § 36 krizového zákona. Posledním argumentem stěžovatelky je nepřiměřenost napadených aktů. Stěžovatelka má za to, že bylo možné uplatnit efektivnější a méně omezující opatření.

K návrhu stěžovatelky se vyjádřilo Ministerstvo zdravotnictví, které argumentovalo tím, že Ústavní soud není příslušný k přezkumu vyhlášení nouzového stavu. Dále argumentuje tím, že stěžovatelka není nadána aktivní

legitimací k podání této ústavní stížnosti, jelikož krizová opatření vlády jsou právním aktem sui generis, stejně tak mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví.

Předmětnou ústavní stížností se zabývalo plénum Ústavního soudu a posuzovalo ji jako celek. Jako vždy se Ústavní soud nejdříve zabýval tím, zda byly splněny předpoklady řízení před Ústavním soudem. Stěžovatelka splnění spatřuje v tom, že usnesení vlády mají dle jejího názoru povahu opatření obecné povahy, a v tom, že mimořádná opatření ministerstva zdravotnictví jsou podle jejího názoru nulitní. Ústavní soud se však s názorem navrhovatelky neztotožňuje. Podle názoru Ústavního soudu nemají napadená usnesení povahu opatření obecné povahy. První opatření Ministerstva zdravotnictví sice povahu opatření obecné povahy má, ale není zde splněna další podmínka, konkrétně ta, že předmět návrhu stěžovatelky zásadně nepřesahuje její vlastní zájmy. Ústavní soud tedy stížnost v části směřující proti usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu odmítl, jelikož k jejímu projednání není příslušný. Části směřující proti krizovému opatření vlády odmítl také, z toho důvodu, že stěžovatelka je pro jeho podání zcela zjevně neoprávněná. Část proti mimořádným opatřením rozdělil Ústavní soud na dvě, jednu týkající se druhého a třetího mimořádného opatření, kterou odmítl pro svou nepřislusnost, a druhou týkající se prvního opatření, kterou odmítl pro nepřípustnost návrhu.

V odůvodnění se Ústavní soud nejdříve zabýval tím, zda je možné podrobit usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu přezkumu Ústavním soudem. Odpověď na tuto otázku se odvíjí od klasifikace tohoto právního aktu. Speciální forma soudního přezkumu tohoto speciálního právního aktu není zákonem o Ústavním soudu ani Ústavním pořádkem předpokládána. Názor stěžovatelky, že toto usnesení má povahu opatření obecné povahy, odmítl Ústavní soud s tím, že vyhlášení nouzového stavu nemá správní charakter, ale jedná se o charakter ústavní, jelikož je tato činnost vykonávána na základě ústavního zákona. Současně nelze toto usnesení považovat ani za jiný právní předpis (podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy), protože toto usnesení není zaměřeno na konkrétní osoby a nemění jejich konkrétní práva a povinnosti. Ústavní soud připomíná, že vyhlášení nouzového stavu je primárně přezkoumatelné Poslaneckou sněmovnou. Ústavní soud je tedy toho názoru, že k přezkoumání usnesení o vyhlášení nouzového stavu, které neobsahuje přímo konkrétní krizová opatření, není

příslušný. Tato nepříslušnost ovšem není absolutní. „*Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu.*“⁷⁵ Ústavní soud se dále zabýval argumentem stěžovatelky, že vláda v usnesení o vyhlášení nouzového stavu nespecifikovala, k omezení kterých práv v rámci nouzového stavu dojde. Tuto konkretizaci provedla až v navazujících opatřeních. Tento postup se odlišoval od dříve vyhlášených nouzových stavů. Tento postup Ústavní soud nepovažuje za protiústavní, jedná se pouze o formální nedostatek, který nemá povahu excesivního porušení ústavní práva či jeho zneužití.

K usnesení vlády o přijetí krizového opatření, kterým byl omezen pohyb osob na území České republiky, zaujal Ústavní soud následující stanovisko. Z analýzy právních předpisů, kterou Ústavní soud provedl, vyplývá, že krizová opatření vydávaná vládou podle § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona nemají zákonem stanovenou formu opatření obecné povahy a současně § 8 krizového zákona stanoví, že krizová opatření mají formu rozhodnutí. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že „*úvahy o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namísto zásadně v případě, chybí-li zcela zákonné pojmenování aktu či došlo-li k zásadní změně právní úpravy, k níž chybějí výslovná přechodná ustanovení.*“⁷⁶ Z výše uvedeného vyplývá, že Ústavnímu soudu zbývá posoudit pouze to, zda je předmětný právní akt materiálně opatřením obecné povahy. Toto posouzení přísluší Ústavnímu soudu právě proto, že od předmětu regulace se odvíjí způsob soudní ochrany proti předmětnému aktu. V případě krizového opatření přijatého vládou dospěl Ústavní soud k závěru, že Toto opatření nenaplnuje znaky opatření obecné povahy ani materiálně, jelikož co do předmětu regulace se jednalo o právní akt s neomezeným prostorovým kritériem a s absencí regulace přesně omezených věcí. Ústavní soud stanovil, že jelikož je předmětné opatření přijato na základě krizového zákona, nejedná se o nařízení ve smyslu čl. 78 Ústavy. Na základě rozsáhlé právní argumentace dospěl Ústavní soud k závěru, že předmětné opatření „*má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64*

⁷⁵ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁷⁶ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

*odst. 2 zákona o Ústavním soudu.*⁷⁷ Tento závěr je nutné provázat se skutečností, že podání stěžovatelky svým obsahem neodpovídá ústavní stížnosti, jelikož zde absentuje individualizovaný tvrzený zásah do práv stěžovatelky způsobený napadenými právními akty. Čímž je vyloučena možnost kumulativní ústavní stížnosti podle § 74 zákona o Ústavním soudu. Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu.

K mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví se Ústavní soud vyjádřil tak, že pro projednání druhého a třetího není příslušný, protože tato opatření již byla zrušena. K prvnímu se Ústavní soud vyjádřil tak, že má ze zákona povahu opatření obecné povahy, které je za splnění dalších podmínek přezkoumatelné Ústavním soudem. Stěžovatelka tyto podmínky nesplnila, jelikož vědomě nevyčerpala všechny procesní prostředky k ochraně svého práva, což by projednání jejího návrhu nebránilo, pokud by prokázala, že její návrh podstatně přesahuje její soukromé zájmy, k čemuž podle Ústavního soudu ovšem nedošlo. Ústavní soud je toho názoru, že za dané situace jsou správní soudy schopny poskytnout efektivní ochranu práv osob, které by pocítovaly nějaké omezení napadenými právními akty. Současně vyhovění argumentu přesahu soukromých zájmů stěžovatelky nemůže být vyhověno, jelikož napadené právní akty v době projednání ústavní stížnosti již pozbyly účinnosti, tedy nemohou dále zasahovat do práv osob.

4.3.4 Judikatura týkající se znovu vyhlášení nouzového stavu

V jedné z předcházejících kapitol bylo zmíněno, kolikrát došlo během pandemie Covid-19 k vyhlášení či prodloužení nouzového stavu. Značná část těch, kdo měli možnost to sledovat v přímém přenosu, nejednou kroutila hlavou nad odůvodněním těchto kroků vlády, ale také nad troufalostí, se kterou se vláda do těchto kroků pouštěla. Jedním z těchto kontroverzních kroků bylo i vyhlášení nouzového stavu ze 14. 2. 2021, ke kterému došlo na základě žádosti hejtmanů. Tento, na čtrnáct dní vyhlášený, nouzový stav bezprostředně navazoval na nouzový stav předchozí, jehož prodloužení odmítla Poslanecká sněmovna. Vláda zastávala ten názor, že takový krok není protiústavní, jelikož podle ní žádost

⁷⁷ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

hejtmanů o vyhlášení nouzového stavu zakládá novou skutkovou situaci. Podle doc. JUDr. PhDr. Jana Wintra, Ph.D. se tímto krokem vláda pokusila obejít záruku systému brzd a protivah, kterou poskytuje souhlas Poslanecké sněmovny s prodloužením nového stavu. Současně také poukázal na fakt, že „*Kdyby vláda trvala na tom, že vláda vyhláší nouzový stav nový, tak platí, že ho může vyhlásit maximálně na 30 dnů a na prodloužení nad 30 dnů potřebuje souhlas Poslanecké sněmovny, čili chodit po 14 dnech do Sněmovny pro nějaký souhlas nemá žádnou oporu v ústavním zákonu o bezpečnosti.*“⁷⁸ A připomněl, že zákon hejtmanům v rámci vyhlášení nouzového stavu nepřiznává žádnou roli, přičemž zdůraznil, že nejdůležitějším vztahem pro nouzový stav je vztah Poslanecké sněmovny a vlády. Podle názoru doc. JUDr. PhDr. Jana Wintra, Ph.D. bylo takové znovu vyhlášení nouzového stavu protiústavní. K jeho názoru se připojil také předseda Senátu Miloš Vystrčil či prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., a DSc.

Tomuto případu znovu vyhlášení nouzového stavu se věnoval i Ústavní soud, konkrétně v nálezu Pl. ÚS 12/21 – 1. Návrh na zrušení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu a dále na zrušení patnácti usnesení vlády o přijetí či změně krizových opatření podala skupina 35 senátorů (dále jen „navrhovatelka“). Vláda 14. 2. 2021 vyhlásila nouzový stav na základě ÚZB a ten samý den vyhlásila krizová opatření na základě vyhlášeného nouzového stavu. Těmito opatřeními vláda omezila některá základní práva a svobody osob. Navrhovatelka ve svém návrhu reflektovala usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20 s tím, že si je vědoma stanoviska Ústavního soudu, že usnesení o vyhlášení nouzového stavu je „akt vládnutí“, který je a priori přezkoumatelný Poslaneckou sněmovnou. Navrhovatelka se však domnívá, že způsob, jakým byl nouzový stav vyhlášen, odporuje základním principům demokratického státu a je v rozporu se systémem brzd a protivah, z čehož navrhovatelka dovozuje přezkoumatelnost tohoto konkrétního usnesení o vyhlášení nouzového stavu Ústavním soudem. V neposlední řadě poukazuje navrhovatelka na fakt, že na rozdíl od situace, kterou se Ústavní soud zabýval v rámci usnesení Pl. ÚS 8/20, navrhuje přezkum ústavnosti přijetí usnesení o vyhlášení nouzového stavu.

⁷⁸ Podle ústavních expertů je nové vyhlášení nouzového stavu protiústavní. Advokátní deník [online]. 15. 2. 2021 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/02/15/podle-ustavnich-expertu-je-nove-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-protiustavni/>

Navrhovatelka připomíná, že ÚZB dává vládě pravomoc vyhlásit nouzový stav na třicet dnů. Má-li nouzový stav trvat déle, podléhá toto rozhodnutí souhlasu Poslanecké sněmovny. V tomto případě Poslanecká sněmovna odmítla prodloužení nouzového stavu. Navrhovatelka se domnívá, že bezprostředním opětovným vyhlášením nouzového stavu vláda narušuje systém brzd a protivah a popírá roli Poslanecké sněmovny i účel ÚZB. Navrhovatelka také reflektuje výše citovaný názor prof. J. Kysely a doc. J. Wintra o tom, že žádost hejtmanů na věci nic nemění. Protiústavnost postupu vlády spatřuje navrhovatelka také v tom, že nedošlo ke změně skutkových okolností a důvodů vyhlášení nouzového stavu, které by případně mohly vyhlášení nového nouzového stavu odůvodňovat. Absence této změny zakládá domněnku, že vyhlášení nového nouzového stavu je faktickým prodloužením původního nouzového stavu, ovšem bez souhlasu Poslanecké sněmovny. K návrhu na zrušení jednotlivých usnesení, kterými byla přijata krizová opatření, se navrhovatelka vyjádřila tak, že na ně nelze hledět jako na samostatné právní akty a že jsou společně přezkoumatelné spolu s usnesením o vyhlášení nouzového stavu, na jehož trvání jsou existenčně závislá. Součástí návrhu je také požadavek navrhovatelky pro případ, že by k rozhodnutí ve věci došlo až po konci platnosti vyhlášení nouzového stavu. A to požadavek na vyslovení akademického výroku, že napadený postup vlády byl porušením demokratického právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Ústavní soud konstatoval, že navrhovatelka naplnila podmínky aktivní legitimace pro podání předmětného návrhu. K části návrhu směřující proti usnesení o vyhlášení nouzového stavu stanovil Ústavní soud následující. V úvodu shrnul závěry ze svých předchozích rozhodnutí týkajících se vyhlášení nouzového stavu. Legislativa nepředpokládá zvláštní způsob přezkumu usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu, současně je toto usnesení nepřezkoumatelné v rámci správního soudnictví i v rámci ústavního přezkumu. Vyhlášení nouzového stavu nemá povahu správní, ale ústavní. Vynutitelná pravidla chování směřující na jednotlivé osoby bývají zpravidla obsažena až v opatřeních navazujících na vyhlášení nouzového stavu, nikoli v tomto usnesení samotném. Usnesení o vyhlášení nouzového stavu nelze považovat ani za jiný právní předpis ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Ústavní soud není příslušný usnesení o vyhlášení nouzového stavu přezkoumat, jelikož k takovému přezkumu je příslušná Poslanecká sněmovna. Avšak tato

absence příslušnosti není absolutní a to konkrétně v případech, kdy je usnesení o vyhlášení nouzového stavu v rozporu se základními principy demokratického právního státu, který by zapříčinil změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. K čemuž však v předmětné věci podle názoru Ústavního soudu nedošlo. Ze shrnutí argumentace Ústavního soudu vyplývá, že přezkum usnesení o vyhlášení nouzového stavu náleží do příslušnosti Poslanecké sněmovny, která již kroky v tomto směru učinila, konkrétně se jedná o usnesení, kterým zrušila nouzový stav k datu účinnosti Pandemického zákona.

V rámci obiter dictum dodává Ústavní soud následující: *„Jestliže pak ústavní zákon o bezpečnosti České republiky kogentně stanoví, že vláda může vyhlásit nouzový stav nejdéle na dobu 30 dnů a uvedená doba se může prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny (čl. 5 odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 2), jiný postup při prodloužení nouzového stavu není možný. Nezmění-li se skutečnosti, na základě kterých byl vyhlášen nouzový stav, nelze "nově" vyhlásit nouzový stav vládou od okamžiku, kdy "povolený" nouzový stav skončil a Poslanecká sněmovna s jeho prodloužením nesouhlasila.“*⁷⁹ Současně Ústavní soud poznamenal, že žádost hejtmanů o vyhlášení nouzového stavu není výjimkou v rámci souhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením nouzového stavu. A dodává, že takové žádosti musí předcházet vyhlášení stavu nebezpečí, který není pro zvládnutí situace dostačující. Navíc vláda není žádostí hejtmanů vázána. Ústavní soud tedy návrh na zrušení usnesení o vyhlášení nouzového stavu na základě výše shrnuté argumentace odmítl, jelikož k jeho projednání není příslušný.

K části návrhu směřující proti jednotlivým krizovým opatřením se Ústavní soud vyjádřil tak, že se jedná o právní akty sui generis a proto je lze napadnout v rámci řízení o abstraktní kontrole norem. Důležitým faktem ovšem je, že v době projednání před Ústavním soudem nebyla všechna opatření již platná ani účinná. Proto v této části návrhu Ústavní soud řízení zastavil a to podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

⁷⁹ Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 16. 03. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 12/21 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

4.4 Zákonodárství během pandemie Covid-19

Z předcházejících kapitol vyplývá, že hlavním nástrojem řízení pandemie byly podzákonné předpisy, na jejichž přijetí se pravidla řádného legislativního procesu uplatní úžeji, než na přijetí zákonů. Vztahu těchto opatření a zásady legislativního procesu bude věnována samostatná podkapitola. Mimořádnost situace se však dotkla i přijímání zákonů, které se neslo v duchu stavu legislativní nouze, jehož zákonné parametry byly vymezeny v jedné z předcházejících kapitol.

4.4.1 Stav legislativní nouze během pandemie Covid-19

V této kapitole bych nejdříve ráda shrnula podmínky aplikace stavu legislativní nouze, jak vyplývají ze zákona a z judikatury Ústavního soudu. Jednací řád Poslanecké sněmovny v § 99 stanoví, že stav legislativní nouze je možné vyhlásit v té situaci, kdy jsou zásadně ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu, nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že stav legislativní nouze by měl být využíván střídavě, jelikož jeho aplikací dochází k omezení parlamentní debaty. Kdy podmínkami pro jeho vyhlášení je aktuální důvod, který naplňuje hrozby stanovené v § 99 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, a dále přímá souvislost přijímaného právního předpisu s tímto důvodem. Poslední podmínkou je rovnováha mezi nutnou rychlostí reakce na nastalou situaci a ochranou parlamentní diskuse. Na základě těchto vymezených podmínek bych se dále pokusila o zhodnocení vyhlášení stavu legislativní nouze během pandemie.

Vyhlášení stavu legislativní nouze má vliv také na přípravu návrhu zákona. Přípravě právních předpisů při vyhlášení stavu legislativní nouze se věnuje čl. 17 Legislativních pravidel vlády. Je-li vyhlášen stav legislativní nouze, je návrh zákona zpracován bez předchozího věcného záměru a je omezeno připomínkové řízení. To může v důsledku znamenat vznik méně kvalitního návrhu, který dostatečně nereflektuje všechny okolnosti a dopady, které bude přijatý zákon mít. Což v kombinaci s omezením parlamentní debaty představuje jisté riziko ve formě nezamýšlených důsledků, které právní předpis přinese, dále ve formě chyb vzniklých z rychlosti přípravy, ale také ve formě promítnutí soukromých zájmů do legislativního procesu a jeho výsledku. Všem těmto rizikům může být alespoň z velké části zabráněno řádným legislativním procesem,

a pokud jeho aplikace není možná, je třeba tato rizika brát v potaz při vyvažování jednotlivých zájmů, které stojí proti sobě při prolamování zásady řádného legislativního procesu.

Stav legislativní nouze byl v rámci pandemie poprvé vyhlášen 19. března 2020 a to rozhodnutím č. 41 předsedy Poslanecké sněmovny, konkrétně z důvodu projednání vládního návrhu zákona o některých úpravách v sociálním zabezpečení v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii v roce 2020. Na tento stav legislativní nouze později navázalo dalších více než deset. V úvodu pandemie nebylo pochyb, že vyhlášení stavu legislativní nouze splňuje všechny výše stanovené podmínky. S vývojem situace, nárůstem informací a rozšířením způsobů ochrany před nákazou v pozdějších měsících již začalo být možné pochybovat o nutnosti vyhlášených stavů legislativní nouze. Avšak s ohledem na názory Ústavního soudu není možné označit žádný z vyhlášených stavů legislativní nouze za protiprávní či dokonce protiústavní, jelikož i pochybení veřejné moci může zakládat důvod pro vyhlášení stavu legislativní nouze, a pokud nedojde k ohrožení základních principů demokratického státu omezením parlamentní diskuze, nejedná se o porušení ústavního pořádku.

4.4.2 Zákon č. 191/2020 Sb. aneb Lex covid

Nevhodnou aplikaci stavu legislativní nouze bych chtěla demonstrovat na příkladu zákona č. 191/2020 Sb.⁸⁰, který bývá označován jako „*Lex covid*“. Tento zákon byl přijat překotně ve stavu legislativní nouze za méně než tři týdny (podepsán prezidentem 20. dubna 2020), kdy tento předpis měl být reakcí na restriktce vyhlášené v reakci na pandemii, které mimo jiné omezily fungování soudů. Lex covid zasahoval do úpravy více oborů práva procesního, já bych se však chtěla zaměřit na oblast insolvenčního řízení, kde přijetím Lex covid došlo například k pozastavení dlužnické povinnosti podat insolvenční návrh, umožnil dočasné přerušování plnění reorganizačního plánu nebo zavedl nový institut „*mimořádného moratoria*“, které poskytovalo ochranu dlužníkovi na dobu tří měsíců, které mohlo být se souhlasem věřitelů prodlouženo. Půl roku po přijetí byl Lex covid také ve stavu legislativní nouze novelizován.

⁸⁰ Zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-27]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Způsob přijetí Lex covid odpovídal míře akutnosti situace. V úvodu pandemie bylo nezbytné přijmout úpravu Lex covid a to co nejrychleji, proto bylo využití institutu stavu legislativní nouze na místě. Avšak následná novelizace již byla přijímána za jiných okolností. Změny, které novelizace přinesla lze jen těžko označit za tak akutní, že musely být přijaty ve stavu legislativní nouze. Současně s faktem, že uběhlo půl roku od uvedení Lex covid do praxe, lze pochybovat o tom, že vláda nevěděla o potřebě Lex covid novelizovat a že by přijetí této novely řádným legislativním procesem zvýšilo rizika, která jinak odůvodňují vyhlášení stavu legislativní nouze. Naopak přijetí této novely ve stavu legislativní nouze přineslo rizika, která byla popsána v předchozí kapitole. Novelizace Lex covid nezohlednila novelu zákona č. 90/2012 Sb. o obchodních korporacích, s účinností po účinnosti novely Lex covid, a svým obsahem popírá účel části této novely.

Z výše uvedeného lze dovodit, že ač bylo přijetí Lex covid překotné a jeho úprava nebyla dokonalá, byly tyto skutečnosti omluvitelné a přiléhavé nutnosti rychlého přijetí této úpravy. Stran novely Lex covid však už o tom lze pochybovat, jelikož zde absentuje akutnost jejího přijetí a nedostatku času pro její přípravu. S ohledem na tyto skutečnosti lze konstatovat, že přijetí novely Lex covid ve stavu legislativní nouze bylo extenzivní aplikací tohoto institutu, která měla za následek vážné chyby v obsahu této novely.⁸¹

4.5 Pandemický zákon

V rámci této práce již bylo nastíněno, že právní řád České republiky nebyl na krizi v podobě pandemie nakažlivého onemocnění připraven. Způsob, jakým byla pandemie řešena v počátcích, byl přiblížen výše, konkrétně tedy systém vyhlášení nouzového stavu a v něm vydávaných krizových opatření na základě krizového zákona a ZVeřZdr. Legitimita tohoto postupu v začátcích pandemie byla většinou odborné i laické veřejnosti uznávána. S rostoucí délkou pandemie a s ohledem na názory odborníků z oboru epidemiologie se však začaly objevovat názory, které postupně nabývaly na síle, že není možné setrvávat v nouzovém stavu v řádu měsíců či dokonce let, a že je nutné přijmout zákon, který řízení pandemie upraví bez nutnosti vyhlášení nouzového stavu. Účelem přijetí takového

⁸¹ Ke kapitole č. 4.4.2 - KOLEKTIV AUTORŮ, Rozumné právo. Legislativní nouze se nesmí stát "novým normálem" – v insolvenčním právu ani jinde. *Právní prostor* [online]. 9. 11. 2020 [cit. 2023-03-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/legislativni-nouze-se-nesmi-stat-novym-normalem-v-insolvencnim-pravu-ani-jinde>

zákonu bylo pevně stanovit pravidla pro přijímání opatření, kterými je pandemie řešena a jednou pro vždy vyjasnit, jakou právní formu tato opatření mají mít a kdo je příslušný k jejich přezkumu. Tento krok měl vést ke zvýšení právní jistoty osob a opět vyrovnat pozice jednotlivých mocí ve státě. Na podkladě těchto myšlenek započal legislativní proces zaměřený na přijetí zk. č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, Parlamentu České republiky, tzv. „pandemický zákon“, který nabyl platnosti dne 26. 2. 2021.

4.5.1 Stručné shrnutí úpravy pandemického zákona

Pandemický zákon je předpisem speciálním ve vztahu k ZVeřZdr a byl sepsán tak, aby byl co nejpriléhavější pandemii Covid-19. Jako novinku, přinesl pandemický zákon pojem „pandemická pohotovost“, který je tímto zákonem upraven následovně: „*Stav pandemické pohotovosti lze ukončit či znovu obnovit usnesením Poslanecké sněmovny přijatým na návrh vlády nebo jedné pětiny všech poslanců. Usnesení o ukončení stavu pandemické pohotovosti a jeho obnovení se vyhláší ve Sbírce zákonů.*“⁸² Kdy stav pandemické pohotovosti je podmínkou pro nařizování mimořádných opatření, která pandemický zákon zavádí jako nástroj pro boj s pandemií. Tato mimořádná opatření mohou být nařizována Ministerstvem zdravotnictví, krajskými hygienickými stanicemi a Hygienickou stanicí hlavního města Prahy. Obsahem těchto mimořádných opatření může být příkaz, zákaz či omezení určité činnosti nebo služby v tom případě, že je sledována zvýšená míra rizika šíření Covid-19 v souvislosti s těmito aktivitami. §2 odst. 2 pandemického zákona obsahuje výčet typů možných mimořádných opatření. Zákon klade povinnost nařizovat mimořádná opatření v souladu se zásadou proporcionality a přiměřenosti.

Ve vztahu k soudnímu přezkumu nařizovaných opatření je stěžejní ustanovení § 3 odst. 2 pandemického zákona: „*V odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 se zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.*“ Ustanovení § 3 pandemického

⁸² Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

zákona dále upravuje způsob nařizování těchto mimořádných opatření a také je zde stanoveno, že mimořádná opatření podle pandemického zákona mají formu opatření obecné povahy, z čehož vyplývá, že je zaručen jejich přezkum v rámci správního soudnictví, který je i samotným pandemickým zákonem garantován a konkrétně byla příslušnost pro tento přezkum svěřena Nejvyššímu správnímu soudu.

Pandemický zákon pro řešení pandemie předpokládá spolupráci Ministerstva zdravotnictví s vyššími územně samosprávnými celky, tedy s kraji, kdy koordinace provádění mimořádných opatření spadá do povinnosti hejtmána kraje. Současně může Ministerstvo i hejtmán udílet pokyny orgánům obcí. Pandemický zákon dále také upravuje přestupky, jichž se mohou právnické a fyzické podnikající osoby dopustit a samostatně přestupky, jichž se mohou dopustit osoby fyzické.

Pandemický zákon byl přijímán s určeným datem konce jeho účinnosti. Toto datum bylo v důsledku prodlužující se pandemie změněno. Toto datum se vztahovalo na ustanovení § 1 až 8a, zbytek zákona zůstává nadále účinným.

4.5.2 Zhodnocení pandemického zákona

Obsah pandemického zákona plně naplňuje účel, za jakým byl tento zákon přijat. Zákonodárci se podařilo pandemickým zákonem vyplnit mezery v právu, které ztěžovaly řešení pandemie Covid-19, ať už se jednalo o nejasnost soudního přezkumu mimořádných opatření, či nedostatečně pružnou úpravu zákona o státních hmotných rezervách. Proces nařizování mimořádných opatření stanovený pandemickým zákonem klade velký důraz na vysokou míru legitimacy přijímaných opatření, což lze, vzhledem k chaotickému a neodůvodněnému řízení předcházejícímu pandemickému zákonu, hodnotit velmi kladně.

Pandemický zákon ovšem nemůžeme hodnotit pouze stran jeho znění. Mnohem důležitějším aspektem je způsob, jakým je tento zákon aplikován do praxe. První výtku jsme mohli spatřit hned v prvních dnech po nabytí účinnosti. Výše bylo zmíněno, že pandemický zákon zavedl do praxe nový pojem „stav pandemické pohotovosti“, který měl v podstatě nahradit stav nouze. Po nabytí účinnosti pandemického zákona však nedošlo ke zrušení nouzového stavu a stav pandemické pohotovosti začal existovat bok po boku se stavem nouzovým, který

platil až do 12. 4. 2021. Vzhledem k povaze nouzového stavu a jeho, řekněme, míře závažnosti se stav pandemické pohotovosti stává prakticky bezvýznamným, čili smysl pandemického zákona (řídit pandemii bez nutnosti vyhlášeného nouzového stavu) je upozaděn.

Proces předchozího schválení mimořádného opatření vládou je z pohledu legitimacy a důvěry v právo správnou cestou pro řízení pandemie ve společnosti, která je nesčetnými opatřeními a omezeními již velmi unavena. Proto je způsob, který v určitých případech zvolilo Ministerstvo zdravotnictví, tedy že vládu žádalo až o dodatečný souhlas, v situacích, které se nevyznačovaly hrozbou zvýšeného rizika z prodlení, což je pro tento postup zákonná podmínka, naprosto nevhodný. Takový postup popírá účel pandemického zákona a fakticky způsobuje návrat do začátků pandemie, kdy chaos byl hlavním mottem řízení pandemie. V ignoraci zákonných pravidel Ministerstvo zdravotnictví pokračovalo i nadále, kdy podmínky § 3 odst. 2 pandemického zákona v praxi považovalo spíše za doporučení, než za nutně splněnou podmínku. Shrneme-li hodnocení pandemického zákona do jednoho souvětí, účel zákona a nástroje jím poskytnuté jsou způsobilé zajistit řízení pandemie v té nejlegitimnější možné formě, avšak způsob aplikace pandemického zákona tomuto účelu příliš nesvědčí.

4.5.3 Ústavnost pandemického zákona

Pandemický zákon se stal nejen předmětem nespočtu diskusí, ale také předmětem řízení před Ústavním soudem. Ústavností pandemického zákona se Ústavní soud zabýval v nálezu Pl. ÚS 20/21. Návrh na zrušení pandemického zákona, eventuelně zrušení ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) až f), § 9 odst. 2 věty první, § 9 odst. 4, § 10 odst. 2 písm. a), b) a c), § 10 odst. 3, § 11 odst. 2 písm. a), písm. b) a c) a § 11 odst. 3 předmětného zákona, podala skupina senátorů (dále jen „navrhovatelka“).

Navrhovatelka napadla zákon jako celek, protože se domnívá, že v rámci jeho přijímání byla porušena pravidla legislativního procesu do takové míry, že je tím založena protiústavnost pandemického zákona. Vadu legislativního procesu spatřovala navrhovatelka v tom, že byl pandemický zákon přijat ve stavu legislativní nouze, jehož vyhlášení nebylo podle jejího názoru dostatečně odůvodněno. Dále navrhovatelka napadá způsob úpravy náhrady škody v pandemickém zákoně. Kdy hlavní problém spatřuje v tom, že podle

pandemického zákona je výše nahrazené škody snížena i o návratné finanční výpomoci, které jsou osoby povinny státu vrátit.

Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou, zda byl legislativní proces vedoucí k přijetí pandemického zákona ústavně konformní. Hranice, jejíž překročení znamená nutnost derogace přezkoumávaného zákona, je stanovena následovně: „*musí jít o porušení podstatných pravidel zákonodárského procesu a současně musí takové pochybení dosahovat ústavněprávních rozměrů [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. 6. 2021].*“⁸³ Tento postup je založen na principu přiměřenosti. Bylo-li umožněno projednání zákona za účasti parlamentní menšiny, není založena protiústavnost zákona, která by spočívala v porušení pravidel legislativního procesu.

Dalším předmětem přezkumu byl vyhlášený stav legislativní nouze. „*Ústavní soud vychází z toho, že nesmí jít o běžný nástroj omezení zákonodárské procedury parlamentní většinou, zejména nesouhlasí-li s tímto způsobem projednání parlamentní menšina.*“⁸⁴ Pokud budeme hledat zakotvení zkráceného projednání vládního návrhu zákona v rámci ústavního pořádku, nalezneme ho v čl. 8 ÚZB. Zkrácené projednání je podmíněno existencí důvodu, který má potenciál výrazně ohrozit práva a svobody osob nebo způsobit značné škody státu, kdy se nejedná o běžný průběh politických procesů, nebo na nutnosti vyhlášení stavu legislativní nouze existuje v Parlamentu shoda. Důvodem vyhlášení stavu legislativní nouze může být tedy například přírodní katastrofa, ale také událost politického charakteru, jako například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/13 ze dne 10. 7. 2014, kdy v důsledku derogace zákona a pochybení vlády hrozilo, že se úprava platů soudců Ústavního soudu ocitne v legislativním vakuu.

Ústavní soud při přezkumu přijetí pandemického zákona naznal, že vyhlášení stavu legislativní nouze bylo oprávněné a dostatečně odůvodněné. Podle Ústavního soudu nedošlo zkráceným projednáním návrhu k omezení parlamentní debaty. Z těchto důvodů označil Ústavní soud legislativní proces za bezvadný. V důsledku tohoto závěru se Ústavní soud věnoval eventuálnímu návrhu navrhovatelky na zrušení některých částí pandemického zákona. S ohledem na

⁸³ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 07. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸⁴ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 07. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

hlavní téma této práce pouze poznamenám, že tomuto návrhu vyhověl Ústavní soud pouze v části týkající se výše náhrady škody. „Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení ustanovení § 9 odst. 4 věty druhé pandemického zákona ve slovech "návratných finančních výpomocí", neboť je shledal rozporným s ústavním pořádkem, a podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů. Ve zbytku Ústavní soud návrh zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, neboť dospěl k závěru, že nejsou dány důvody ani pro zrušení pandemického zákona jako celku pro údajné vady zákonodárského procesu, ani pro zrušení ostatních napadených ustanovení pandemického zákona.“⁸⁵

4.5.4 Mimořádná opatření podle pandemického zákona

Tuto podkapitolu bych ráda krátce věnovala opatřením přijatým podle pandemického zákona a podle ZVeřZdr (nároky na obsah, formu a způsob přijetí stanoví taktéž pandemický zákon), která byla úspěšně napadena u soudu žalobou na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Uvedu tři příklady, kdy ve všech došlo k porušení některé ze zákonem stanovených podmínek pro přijetí takových opatření.

Prvním příkladem je Rozhodnutí NSS sp. zn. sp. zn. 6 Ao 11/2021⁸⁶. V tomto případě bylo napadeno opatření přijaté podle pandemického zákona, které omezilo obchod a služby, setkávání osob a právo pokojně se shromažďovat, což bylo odůvodněno snahou zamezit plošné šíření viru SARS-CoV-2. Podmínky pro vydání opatření podle pandemického zákona byly vymezeny výše. K jejich porušení došlo tím, že napadené opatření bylo vydáno bez předchozího souhlasu vlády, která ho schválila až dodatečně. Kdy tento postup nebyl dostatečně odůvodněn, čímž nebyla naplněna podmínka nutnosti odvrácení rizika hrozícího z prodlení, jejíž naplnění vyžaduje zákon. NSS tedy toto mimořádné opatření zrušil pro porušení pravidel přijetí takového právního předpisu.

⁸⁵ Nález (ÚS) Ústavní soud - plénium ze dne 07. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸⁶ Rozsudek (SJS) Nejvyšší správní soud - senát (ostatní) ze dne 22. 04. 2021 sp. zn. 6 Ao 11/2021 - 48 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Druhým příkladem je Rozhodnutí NSS sp. zn. 3 Ao 3/2021 - 27⁸⁷. Toto opatření přijaté podle zákona o ochraně veřejného zdraví ukládalo povinnosti zaměstnancům v případě pozitivního testu na přítomnost viru SARS-CoV-2, které bylo odůvodněno snahou omezit šíření viru. NSS opět zkoumal podmínky vydání napadeného opatření, které jsou i pro opatření podle ZVeřZdr stanoveny pandemickým zákonem. NSS došel k závěru, že vydané opatření je naprosto nedostatečně odůvodněné, čímž došlo k porušení zákonných podmínek pro jeho vydání, a proto ho NSS zrušil.

Posledním příkladem je Rozhodnutí NSS č.j. 8 Ao 17/2021⁸⁸. Toto opatření bylo vydáno obdobným způsobem jako v předcházejícím případě a byl jím omezen svobodný pobyt a pohyb bez respirátoru na určitých místech. Navrhovatel sice v tomto případě nežádal přezkum stran dostatečnosti odůvodnění napadeného opatření, avšak NSS zjistil v této oblasti nedostatky takového rozsahu, že k nim musel přihlídnout u úřední povinnosti a napadené opatření proto zrušil, taktéž pro porušení zákonných podmínek pro jeho přijetí.

Zejména v odůvodnění posledního rozhodnutí bylo možné vyčíst frustraci NSS způsobenou naprostou ignorancí moci výkonné, která se v četných případech neobtěžovala dodržováním zákonných podmínek pro přijímání mimořádných opatření. Tímto postupem kontinuálně porušovalo Ministerstvo zdravotnictví zásadu legislativního procesu, která má být zárukou zákonnosti mimořádných opatření. Takový postup ukazuje neúctu k právnímu řádu, lhostejnost a aroganci ve vztahu k základním hodnotám právního demokratického státu, které by měly být, zejména v takto krizových situacích, zdůrazňovány nejvíce.

Z předešlých kapitol a citované judikatury lze vyčíst požadavky, které by měla podzákoná normotvorba splňovat. Účelem podzákoných předpisů je konkretizovat zákonnou úpravu, stanovit například přesné podmínky, za kterých lze uplatnit některá hospodářská, sociální a kulturní práva. Není třeba připomínat, že podzákoné předpisy mohou být přijímány jen na základě zákona a v souladu s ním, co do požadavku legality. Covidová pandemie poskytla nepřehledné

⁸⁷ Rozsudek (SJS) Nejvyšší správní soud - senát (ostatní) ze dne 11. 05. 2021 sp. zn. 3 Ao 3/2021 - 27 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁸⁸ Rozsudek (SJS) Nejvyšší správní soud - senát (ostatní) ze dne 27. 07. 2021 sp. zn. 8 Ao 17/2021 - 63 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

množství podzákoných předpisů vyšší i nižší kvality a také řadu soudních rozhodnutí, která některé z těchto předpisů zrušila. Z povahy bezprecedentnosti nastalé situace vykryštoval určitý fenomén, který spočíval v nedostatečném kladení důrazu na důležitost odůvodnění vydávaných podzákoných předpisů. Na tento nedostatek poukázaly až četné zásahy do základních práv a svobod, ke kterým docházelo právě přijímanými opatřeními. S délkou pandemie vyšly teprve dodatečně na povrch důsledky nedostatečných odůvodnění předchozích opatření. Odůvodnění přijímaných opatření se totiž ukázalo být klíčovým pro jejich přijetí širokou veřejností, které je nezbytné zejména v situacích jako byla pandemie Covid-19.

5. Závěr

Pevně věřím, že se mi podařilo naplnit cíle, které jsem si vytyčila v úvodu této práce, tedy zhodnotit aplikaci zásady legislativního procesu v nestandardních situacích s konkrétním zaměřením na pandemii Covid-19, po předchozím přiblížení zákonem upravených mimořádných stavů a nastínění dalších mimořádných situací, které mají vliv na průběh řádného legislativního procesu. Stejně jako po předchozí analýze legislativního procesu v České republice.

Velkou výzvou při psaní této práce bylo nehodnotit jednotlivé kroky státní moci čistě z hlediska legality, ale nahlížet na tyto postupy s větším nadhledem a hodnotit je i z hlediska legitimacy, jakožto určité pomyslné nadstavby legality. A na základě těchto úvah stanovit dvě hranice, kdy krajní mez tvoří právě překročení legality, což má za krajní následek až zrušení právního předpisu soudem, ale také stanovení další hranice, která předchází porušení legality a to konkrétně zvolení takového postupu, který je sice legální, ale který není v souladu s pojetím legitimacy. Právě překračování této hranice bylo během pandemie mnohem častější, a i když nemá hmatatelný právní následek, jeho důsledky můžeme vidět ve společnosti, která do jisté míry ztratila důvěru v právo, nedůvěřuje představitelům státní moci, a hledá jiné pevné body, ke kterým by se mohla upnout a často svou pozornost obrací k dezinformacím, jimž následně důvěřuje.

Jedním z hlavních využitých zdrojů byla judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud považuji za vrcholnou autoritu při výkladu práva, přesto jsem si v některých částech dovolila s jeho názory trochu polemizovat a nastínit jiný pohled na věc, o němž jsem v judikatuře nenašla zmínku.

V práci se mi, doufám, podařilo poukázat na místy problematickou aplikaci některých institutů řízení v mimořádných situacích, zejména stavu legislativní nouze. Věřím, že tato práce by mohla být v budoucnu jedním ze zdrojů poznání, kdyby došlo k podobné situaci, která by opět vyžadovala rozsáhlejší omezování základních práv, a že by mohla mít jistý preventivní účinek před dalším překračováním výše vymezené hranice legitimacy. Je mým velkým přáním, abychom se již nikdy nedostali do situace, kdy by bylo také omezování práv nutné.

6. Cizojazyčné resumé

I firmly believe that I have succeeded in fulfilling the goals that I set out at the beginning of this thesis, i.e. to evaluate the application of the legislative process principle in non-standard situations with a specific focus on the Covid-19 pandemic, after previously approaching the emergency situations regulated by law and outlining other emergency situations, which affect the course of the proper legislative process. Just as after the previous analysis of the legislative process in the Czech Republic.

The big challenge in writing this thesis was not to evaluate the individual steps of state power purely from the legality point of view, but to look at these procedures with a greater perspective and evaluate them also from the legitimacy point of view, as a certain imaginary superstructure of legality. And on the basis of these considerations, to establish two boundaries, where the extreme limit is precisely the exceeding of legality, which has as an extreme consequence the annulment of the legal regulation by the court, but also the determination of another boundary that prevents the violation of legality, namely the choice of such a procedure, which is legal, but which is inconsistent with the concept of legitimacy. Crossing this line has become much more common during the pandemic, and even if it has no tangible legal consequences, we can see its consequences in a society that has somewhat lost faith in the law, distrusts the representatives of state power, and is looking for other strong points to cling to and often turns its attention to disinformation, which it subsequently trusts.

One of the main sources used was the jurisprudence of the Constitutional Court. I consider the Constitutional Court to be the supreme authority in the interpretation of the law, yet in some parts I allowed myself to argue a little with its opinions and outline a different view of the matter, which I did not find mentioned in the jurisprudence.

I hope that I managed to point out the sometimes problematic application of some management institutes in extraordinary situations, especially the state of legislative emergency in my thesis. I believe that this thesis could be one of the sources of knowledge in the future, should a similar situation occur that would again require a more extensive restriction of fundamental rights, and that it could have a certain preventive effect against further crossing the above-defined line of

legitimacy. It is my great wish that we never again find ourselves in a situation where the restriction of rights would also be necessary.

7. Zdroje

Zdroje knižní

ANTOŠ, Marek, Jan WINTR (eds.). *Ústavní právo a koronavirus*. Vydání první. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-484-8.

FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998. Oikúmené (OIKOYMENH). ISBN 80-860-0565-8.

GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008. Právní monografie (ASPI). ISBN 978-80-7357-362-1.

GIDDENS, Anthony. *Sociologie: (Sociology)*. Praha: Argo, 1999. ISBN 80-7203-124-4.

KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-818-8.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-717-9028-1.

KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. První vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o.. 2011.

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

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2003. Beckovy příručky pro právní praxi. ISBN 80-717-9832-0.

ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. *Vady zákonodárského procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku*. Vydání první. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-315-5.

Zdroje elektronické

Fallon, Richard H. "Legitimacy and the Constitution." *Harvard Law Review*, vol. 118, no. 6, 2005, pp. 1787–853. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/4093285>. Accessed 30 Mar. 2023.

HORÁK, Filip a David LACKO. Portál Články Právní vědomí a legitimita práva v podmínkách demokratického státu Právní vědomí a legitimita práva v podmínkách demokratického státu. *Právní prostor* [online]. 18. 9. 2020 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/pravni-vedomi-legitimita-prava-v-podminkach-democratickeho-statu>

KOHOUTEK, Rudolf. In: *SCS.ABZ.CZ* [online]. [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/standardni-situace>

KOLEKTIV AUTORŮ, Rozumné právo. Legislativní nouze se nesmí stát "novým normálem" – v insolvenčním právu ani jinde. *Právní prostor* [online]. 9. 11. 2020 [cit. 2023-03-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/legislativni-nouze-se-nesmi-stat-novym-normalem-v-insolvencnim-pravu-ani-jinde>

KOSINKA, Jan Petr. Krize legitimacy práva. *Právní prostor* [online]. 19. 6. 2020 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/krize-legitimity-prava>

SOBEK, Tomáš. Problém legitimní autority. *Právník* [online]. 2013, 2013(6), 537–561 [cit. 2023-03-30]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2013/6/Sobek_6_2013.pdf

SOKOL, Tomáš. Místopředseda ČAK Tomáš Sokol: O nouzovém stavu a jeho účinnosti. *Advokátní deník* [online]. 23. 3. 2020 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/03/23/mistopredseda-cak-tomas-sokol-o-nouzovem-stavu-a-jeho-ucinnosti/>

VLK, Václav. Vláda končí s legalitou, legitimitou a demokracií. *Česká justice* [online]. 23. 3. 2020 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/blog/vlada-konci-legalitou-legitimitou-demokracii/>

WINTER, Filip. Existuje v dnešní společnosti přemíra právních předpisů?. *Epravo.cz* [online]. 25. 3. 2005 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/existuje-v-dnesni-spolecnosti-premira-pravnich-predpisu-31745.html>

Podle ústavních expertů je nové vyhlášení nouzového stavu protiústavní. *Advokátní deník* [online]. 15. 2. 2021 [cit. 2023-03-20]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/02/15/podle-ustavnich-expertu-je-nove-vyhlaseni-nouzoveho-stavu-protiustavni/>

Judikatura

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 12. 02. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 02. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 19. 02. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 12/02 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 15. 02. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 06. 10. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 25. 03. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 43/13 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 30. 06. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 22. 04. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 - 2 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Usnesení (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 16. 03. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 12/21 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Nález (ÚS) Ústavní soud - plénum ze dne 07. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21 - 1 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Rozsudek (SJS) Nejvyšší správní soud - senát (ostatní) ze dne 22. 04. 2021 sp. zn. 6 Ao 11/2021 - 48 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Rozsudek (SJS) Nejvyšší správní soud - senát (ostatní) ze dne 11. 05. 2021 sp. zn. 3 Ao 3/2021 - 27 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Rozsudek (SJS) Nejvyšší správní soud - senát (ostatní) ze dne 27. 07. 2021 sp. zn. 8 Ao 17/2021 - 63 In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-30]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-31]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-27]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Důvodové zprávy, komentáře, jiné nelegislativní texty

Důvodová zpráva ke čl. 7 Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. In [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-20]. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

BAROŠ, J., HERC, T., JÄGER, P., LANGÁŠEK, T., MAJERČÍK, L., MATOUŠEK, L., MLSNA, P., POPOVIČOVÁ, L., POSPÍŠIL, I., RYCHETSKÝ, P., UHL, P. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-10]. ASPI_ID KO1_1993CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

Legislativní pravidla vlády [online]. In: . [cit. 2023-03-30]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>