

PŘIMĚŘENOST SANKCÍ ZA MIMOŘÁDNÉHO STAVU

Adéla Bohuslavová

1. Zásada proporcionality

Zásada přiměřenosti (proporcionality) v širším smyslu, která bývá někdy označována též jako zákaz nadměrnosti zásahu do práv a svobod,¹ je obecně uznávaným právním principem, jenž je podstatnou náležitostí právního státu.² Na zákonné úrovni se zásada přiměřenosti promítá mj. v ustanovení § 37 trestního zákoníku, v němž je zákaz nepřiměřených trestních sankcí explicitně vyjádřen. Přiměřenost trestní sankce lze definovat jako „*proporcionalitu mezi zájmem na ochraně společnosti před pachatelem trestného činu a zásahem do základních práv pachatele způsobených uloženou trestní sankcí*“.³ Autoři komentáře k ustanovení § 38 trestního zákoníku považují za nezbytné, aby byl význam této zásady chápán širším způsobem, než naznačuje předmětné ustanovení trestního zákoníku. Zásadu přiměřenosti trestní sankce je podle nich nutno zohlednit nejen při ukládání trestních sankcí (konkrétně jde o požadavek individualizace trestu nebo o zásadu subsidiarity trestní sankce) a při jejich výkonu, nýbrž je povinen ji dodržovat také zákonodárce při samotné tvorbě trestních zákonů.

V nálezu ÚS ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 37/11, ve věci návrhu Krajského soudu v Plzni na vyslovení protiústavnosti části § 135d odst. 1 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, se Ústavní soud vyslovil, že není povolán k tomu, aby posuzoval vhodnost (účelnost) jednotlivých druhů sankcí, zákonem stanovené sazby sankcí (jejich výši), možnost alternativního či kumulativního ukládání sankcí apod., za podmínky, že zákonodárce nepřekročí ústavněprávní limity. Právní úprava sankcí se ocitne v rozporu s ústavními předpisy, pokud nerespektuje *princip diferenciace a přiměřenosti sankcí*, nebo pokud by extrémně nepřiměřeně zasahovala do jiných ústavně chráněných hodnot (např. pokud by sankce měla pro majetek delikventa likvi-

¹ Srov. např. nálezu ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14 (bod 50).

² Vanduchová, M.: § 38 [Přiměřenost trestních sankcí]. In: Šámal, P., Gřivna, T., Herczeg, J., Kratochvíl, V., Púry, F., Rizman, S., Šámalová, M., Válková, H., Vanduchová, M.: *Trestní zákoník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 502.

³ Tamtéž.

dační nebo „rdousící“ účinek). Test proporcionality se v případě posuzování sankcí neaplikuje ve své úplné formě. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/11 aplikoval test vyloučení extrémní disproportionality zásahu do ústavně zaručeného vlastnického práva. Otázka potřebnosti sankce, resp. související otázka intenzity chráněného veřejného zájmu, jsou ponechány (jakožto otázky politického charakteru) do výlučné kompetence zákonodárce. Ústavně konformní právní úprava sankcí nicméně nevyklučuje protiústavnost uložené sankce v konkrétním případě.

2. Přiměřenost trestních sankcí

Článek 2 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vymezuje mimořádné stavy jako situace, kdy je 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. Dle důvodové zprávy lze pojem „krizová situace“ chápat jako nadřazený pojem vyjadřující *faktický stav*. V závislosti na charakteru krizové situace pak vyhláší nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav již jako *právní kategorie* k tomu kompetentní ústavní orgány. Bráno ryze formálně tedy již samotné vyhlášení některého mimořádného stavu odůvodňuje užití obecné přitěžující okolnosti uvedené v § 42 písm. j) trestního zákoníku,⁴ jelikož dochází k naplnění hypotézy právní normy již v prvním uvedeném případě (spáchání trestného činu za krizové situace), a není proto nutné podrobně se zabývat mírou závažnosti ohrožení života, veřejného pořádku nebo majetku v konkrétní situaci. Samotné vyhlášení krizového stavu presumuje vážnost ohrožení těchto ústavně chráněných hodnot.

Co se týče kvalifikovaných skutkových podstat konkrétních trestných činů,⁵ v případě vyhlášeného nouzového stavu je situace odlišná. K naplnění okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby dojde za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu, za živelní pohromy nebo jiné události **vážně**

⁴ „Soud jako k přitěžující okolnosti přihlédne zejména k tomu, že pachatel spáchal trestný čin za **krizové situace**, živelní pohromy nebo jiné události vážně ohrožující život, veřejný pořádek nebo majetek, anebo na území, na němž je prováděna nebo byla provedena evakuace.“

⁵ Trestný čin šíření nakažlivé lidské nemoci (§ 152), šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti (§ 153), ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty (§ 156), ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty z nedbalosti (§ 157), krádeže (§ 205), zpronevěry (§ 206), podvodu (§ 209), lichvy (§ 218) a šíření poplašné zprávy (§ 357).

K LEGITIMITĚ KRIZOVÝCH STAVŮ A DISKREČNÍ PRAVOMOCI STÁTNÍ MOCI V NICH

Kryštof Doležal

Úvod

Homo sapiens sapiens je živočišným druhem, který bývá nadaný autonomní myslí a svobodnou vůlí. Jak pravil Aristoteles, je také „bytostí společenskou“, což ho vede k tomu žít pohromadě. Forma, kterou pro takové soužití využívá, se obvykle nazývá stát.

Cílem této práce je analyzovat, jakou roli hrají možnosti omezení základních práv v dobách krize v ochotě lidí přenést na stát svou moc. V zásadě jde o to, zdali lid ve formě oprávněných voličů nějakým způsobem reflektuje ustanovení či výhrady ve formě zákonů, co se do možností omezení jeho základních práv týče, či zdali si jsou jednotlivci takové možnosti vůbec vědomi. Jedná se také o způsob vnímání těchto základních práv konkrétními jednotlivci, neboť právě náhled na původ těchto práv může hrát roli v náhledu na jejich omezování.

Druhou částí práce by pak měl být prostor mezi pravomocemi přenesenými a mezi tím, co státní moc dělat může či fakticky dělá v rámci své diskrece a někdy pravděpodobně i mimo ni. Krizové situace jsou ze své podstaty jen těžko předvídatelné co do svých detailů, a tak je obtížné je legislativně obsáhnout. Legislativní úprava sice existuje, nicméně, jak bylo možné vidět v posledních měsících, ne vždy je podle ní postupováno, a ještě méně je jasné, zdali vůbec dodržována být může a jakým způsobem by se tak mělo dít. Z hlediska exekutivy je samozřejmě velká diskreční pravomoc příhodná, zpravidla ovšem bývá na úkor základních práv a především právní jistoty. V této práci bych rád pojednával o hrozbách a příležitostech z takových pravomocí vyplývajících, a to jak ze strany státu, tak především jednotlivce. Je to totiž především jednatel, na kterého v důsledku dopadají různá opatření a který se s nimi musí sžít a v nich žít. To samozřejmě souvisí s částí první, tedy s tím, jestli taková rozhodnutí vůbec naplňují požadavek veškeré státní moci vycházející z lidu.

Příspěvek se nejprve zabývá základními pojmy a koncepty, které pak rozvádí, co se jejich praktických implikací týče. Je třeba jej číst a vnímat v kontextu událostí pandemie koronaviru z roku 2020 a společenských jevů a nálad s touto pandemií spojených. Cílem příspěvku je upozornit na některé problémy spojené s krizovými situacemi a stavy, jakožto i jimi vyvolaná omezení lidských práv, a to s ohledem na člověka–jednotlivce, který je těchto práv držitelem a na nějž tato omezení v konečném důsledku dopadají.

Stát a soužití lidí v něm

Stát je unikátním útvarem. Je souborem jednotlivců, skupin a korporací s odlišnými zájmy, pohybujících se ovšem ve stejném čase na stejném území.¹ Předpokladem státu je také požadavek na jeho funkčnost – státem není nic, co by nedokázalo efektivně spravovat své území. Státní aparát tedy musí mít určitý mechanismus, kterým lze naložit s různorodými zájmy na svém území. Takový mechanismus pak může být buď integrační, který se snaží o zahrnutí a poměrování různých zájmů, nebo silový, kdy je jeden zájem autoritativně zvolen a ostatní jsou na jeho úkor potlačovány.

KLíčové je, že naprostá většina lidí jakožto jednotlivců nemá možnost si způsob a parametry soužití zvolit či je plně přizpůsobit obrazu svému,² ať už proto, že takové změny je fakticky, společensky i procedurálně obtížné dosáhnout, či proto, že taková změna není možná s ohledem na tezi o nezměnitelnosti některých částí ústav.³ Státní moc se přesto v mnoha zemích, včetně České republiky, odvozuje od lidu, jak ostatně stanoví i Ústava České republiky ve svém druhém článku. Takové přenesení moci bývá popisováno hypotetickým konstruktem zvaným společenská smlouva.

Jednou z prvních věcí, které je třeba v daném kontextu pochopit, je pojem moci. Moc lze definovat jakožto schopnost prosadit svou vůli přes záměry či odpor druhých.⁴ Je možné rozlišovat mnoho druhů moci, co je ovšem podstatné pro kontext této práce je její „původní umístění“. Je totiž zřejmé, že faktickým držitelem moci musí být právě člověk–jednotlivec.⁵ V kontextu

¹ Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. *Council on Foreign Relations*, 1933, <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>.

² Ve smyslu dosažení určitého stavu, který by zcela odpovídal jejich ideji.

³ V ČR se jedná o čl. 9 odst. 2 Ústavy.

⁴ Giddens, A.: *Sociologie (Sociology)*. Praha: Argo, 1999, str. 333.

⁵ Např. Kelly, P. J., Dacombe, R., Farndon, J., et al.: *Knihy politiky*. 2. vydání. Praha: Euromedia Group, 2020, str. 107.

ZÁKONNOST POVINNOSTI NOSIT OCHRANNÉ PROSTŘEDKY DÝCHACÍCH CEST V ČESKÉ A POLSKÉ REPUBLICE

Václav Dvorský

Cílem tohoto článku je posoudit zákonnost povinnosti nosit ochranné prostředky dýchacích cest, která byla v souvislosti s pandemií koronaviru zavedena v České i Polské republice. V obou těchto zemích je samotná povinnost stanovena podzákonnými předpisy, přičemž zákonný základ je velmi nejistý. V článku je nejprve nastíněn ústavní rozměr dané problematiky, následně pak úroveň zákonná a konečně pak otázka souladu podzákonných předpisů s výše uvedenými úrovněmi, přičemž je přihlédnuto k názoru odborné veřejnosti, stejně jako k judikatuře, je-li k dispozici.

První polovina roku 2020 přinesla události, které poslední generace znají již jen z učebnice dějepisu. Po celém světě se totiž rozšířil nový typ koronaviru SARS-CoV-2 a vyvolal tak pandemii. Ač se nebezpečnost onemocnění tímto virem vyvolaným může jen stěží měřit s jinými chorobami, které postihly lidstvo v minulosti, přeci jen vyvolala tato zpočátku málo známá nemoc oprávněné obavy a snad všechny státy světa se musely rychle vyrovnat s jejím náporům. Opatření byla přijímána především ze strany výkonné moci a ta začala jednat, a to mnohdy velmi radikálně. Dělo se tak mnohdy v dobrém úmyslu, jindy však s radostí, že se konečně naskytla příležitost rozšířit svou působnost.¹ Ať tak či onak, zákonodárce, či případně ústavodárce stanovuje výkonné moci určité hranice, v nichž se má pohybovat. Jak však dále uvidíme, tyto nejsou vždy respektovány a exekutiva je překračuje.

Výše nastíněnou problematiku můžeme zkoumat snad v každém právním řádu, pro tuto práci se však omezíme pouze na český a polský právní řád, které jsou si do značné míry blízké, stejně jako oba státy a jejich obyvatelé. Bylo by sice nesmírně zajímavé prozkoumat i německý právní řád, ale vzhledem ke spolkové struktuře německého státu, kdy se opatření vydávaná povětšiči-

¹ Metnar navrhoval při ohrožení země posílit roli vlády. „Bylo to nešťastné,“ otočil po kritice. *Irozhlás.cz*, 31. 3. 2020, https://www.irozhlás.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-metnar-pravomoci_2003311102_pj.

nou² jednotlivými spolkovými zeměmi značně liší, by byl takto podaný přehled nutně obšírný a nepřehledný.

Co se pak tematického vymezení týče, pomíňme nyní otázky ekonomické³ a zaměříme se na problematiku, již každý z nás pocítil doslova na vlastní kůži,⁴ tedy na povinnost nosit ochranné prostředky dýchacích cest (dále jen „roušky“), jak byla v čase epidemie koronaviru stanovena v právním řádu České a Polské republiky a zhodnotíme její zákonnost, resp. ústavnost v rámci daných právních řádů.

Česká republika

Vývoj opatření

V souvislosti s šířením nárůstu nákazy koronaviru vyhlásila vláda usnesením č. 194 ze dne 12. března 2020 v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, nouzový stav na celém území republiky.⁵ Jeho běh počal ve 14:00 téhož dne a po dvojnásobném prodloužení skončil dne 17. května 2020. Díky tomu mohla vláda přijímat usnesením nouzová opatření ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Na tomto místě připomeňme Usnesení vlády České republiky ze dne 18. března 2020 č. 247 o přijetí krizového opatření, jehož bod I. uváděl: „[Vláda] zakazuje s účinností od 19. března 2020 od 00:00 hod. všem osobám pohyb a pobyt na všech místech mimo bydliště, bez ochranných prostředků dýchacích cest (nos, ústa) jako je respirátor, rouška, ústenka, šátek, šál nebo jiné prostředky, které brání šíření kapének.“ Tak byla v českém právu poprvé stanovena povinnost nosit roušky.⁶ Tato povinnost byla dále různě omezová-

² Povětšinou, neboť některá opatření vydávají i obce.

³ K této problematice ovšem nelze než doporučit článek zkoumající tuto otázku v Polsku. Zoll, A., Południak-Gierz, K., Bańczyk, W.: The right to damages caused by COVID-19-related restrictions under Polish law. In: *Corona and Law*. Cambridge: Intersentia, bude publikováno.

⁴ Alergici potvrdí.

⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 194. *Vlada.cz*, 12. 3. 2020, <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Usneseni-vlady-k-vyhlaseni-nouzoveho-stavu.pdf>.

⁶ I když je pravda, že některé obce k tomu přistoupily již o den dříve, ačkoliv i v tomto případě je sporné, zda byly k něčemu takovému oprávněny. Autor se domnívá, že spíše nikoli. Viz např.:

VŠEOBECNÉ KORESPONDENČNÍ HLASOVÁNÍ U VOLEB PREZIDENTA POLSKÉ REPUBLIKY V ROCE 2020

– kontroverzní plán, který se nedočkal realizace

Jakub Hodulík

1. Úvod

Zatímco v epidemicky poklidném červenci český ministr vnitra tlumočil ve veřejnosti důvody, pro které se voliči v karanténě nebudou moci účastnit voleb, u našeho severního souseda nemohla být situace o tři měsíce dříve, hluboko v období nejistoty, odlišnější. Za hrozby ústavního kolapsu vykazovali na jaře představitelé polské vládnoucí většiny až úpěnlivou snahu za každou cenu uskutečnit volby v určeném termínu.

Když maršálek¹ Sejmu Elizabeta Witek 5. února vyhlásila termín prezidentských voleb na 10. května 2020, nikdo si nedokázal představit, v jaké situaci se země octne sotva o několik neděl později. S dospěním pandemie k polským hranicím v zemi propuká koncem března lítý politický souboj o podobu nadcházejících voleb. Tření mezi vládnoucí koalicí a opozicí dala vzniknout třem novelám volebního zákoníku – hlavní hvězdou této práce bude prostřední z nich, zákon ze dne 6. dubna 2020, o zvláštních zásadách organizace voleb prezidenta Polské republiky vyhlášených v roce 2020, který ve své době představuje kuriozitu světového měřítka. Část politiků se jeho prostřednictvím pokusila v zemi uskutečnit všeobecné (povinně) korespondenční hlasování, tedy naprosto neozkoušený a nejen na Polsko velice ambiciózní model. Na kontinentu a ani jinde ve světě (s několika vzácnými výjimkami²) nebylo nikdy v minulosti uplatněno u voleb podobného rozsahu

¹ *Poznámka redakce:* Slovo maršálek uvádíme v celé knize v mužském rodě, ačkoliv funkci aktuálně zastává žena. V polštině (a ostatně ani češtině) neexistuje ženský rod k tomuto slovu. Pokud bychom použili ženský rod „maršálka“, mělo by to v polštině v lepším případě žertovný, v horším pak nezdvořilý až urážlivý nádech.

² V minulosti bylo „all-postal“ hlasování uplatněno např. v rámci pilotních projektů komunálních a evropských voleb ve Velké Británii či u řady lokálních hlasování ve Spojených státech [Barreto, M. A., Pump, B.: *Closing the polls: How switching to all vote-by-mail elections affects public confidence and turnout*. American Political Science Association, 2007.]. Nejprogresivnější byl v tomto směru stát Oregon, kde byl roku 1996 výhradně korespon-

a do úřadu s podobnou důležitostí. Globální pandemická paralýza demokratických společností ovšem tento alternativní způsob hlasování staví do zcela nového světla a otevírá mu cestu v nejednom státě světa.

Proto, ačkoli je uvedený zákon doslova prošpikován alogismy a přehmaty zákonodárce, které by vydaly na několik obsáhlých rozborů, nemá tato práce ambici podat vyčerpávající popis všech systémových nesrovnalostí a vad, které zákon vykazuje v kontextu polského ústavního systému, nýbrž se naopak zaměří na obecné fenomény a úskalí, která s sebou všeobecné korespondenční hlasování nese a v širším kontextu tak polský příklad pro svou propracovanost využije jako jakýsi model, na němž lze mnohé ilustrovat.

Zákon z 6. dubna bude v následujících řádcích poměřován mezinárodními standardy a obecnými vnitrostátními principy ústavního, resp. volebního práva.

2. Noční překvapení – první verze hybridního modelu

Funkční období stávajícího prezidenta Andrzeje Dudy mělo uplynout 6. srpna 2020. Ústava Polské republiky (dále „Ústava PR“) ukládá uskutečnit volby nejpozději 75 dní před tímto datem. V polovině března již začínalo být zřejmé, že volby 10. května v běžné podobě nepřipadají v úvahu, a tak započalo hledání vhodného řešení. Po vyhlášení voleb neumožňuje Ústava PR datum jejich konání nijak měnit, ačkoli, jak mnozí konstitucionalisté upozorňovali, nebyla v nastalé situaci nikterak bezzubá. V kapitole XI – „Mimořádné stavy“, kde rozlišuje tři druhy těchto stavů: stav válečný, nouzový a stav živelní katastrofy, Ústava PR stanoví, že „[v] případech zvláštních hrozeb, pakliže běžné ústavní prostředky nedostačují ...“³ může být některý z nich vyhlášen. Po dobu trvání mimořádného stavu a v období 90 dní po jeho skončení se nesmí konat prezidentské volby, přičemž funkční období prezidenta má být odpovídajícím způsobem prodlouženo. Zároveň pak po tuto dobu nelze měnit ústavu, zákon o volbě prezidenta republiky ani zákony o mimořádných stavech. Podobně jako většina ústavodárců světa, také ten polský předvídá spíše „tradiční“ hrozby v podobě vojenského napadení, povodní či např. průmyslových havárií, bez větších interpretačních obtíží však lze pořadit teh-

denčně zvolen vůbec první federální kandidát, a to při doplňovacích volbách do Senátu USA, v roce 2000 zde pak výhradně poštou poprvé proběhly prezidentské volby. [Karp, J. A., Banducci, S. A.: Going Postal: How All-Mail Elections Influence Turnout. *Political Behavior*, č. 3/2000, str. 223–239.]

³ Ústava Polské republiky ze dne 2. dubna 1997, čl. 228.

ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ASPEKTY NUCENĚHO STÁHNUTÍ PŘEDSTAVENÍ JAROSLAVA DUŠKA BĚHEM KORONAVIROVÉ KRIZE¹

Jan Hořeňovský²

1. Úvod

Českou republikou v koronavirové době proběhl případ Jaroslava Duška, kterému internetová platforma *YouTube*, portál *Ulož.to* a další smazaly po žádosti Ministerstva vnitra divadelní představení *Malá Vizita & Duše K.*³ Důvodem bylo, že v něm prý zazněly nepravdy ohledně koronaviru.⁴ Na obranu postupu internetových platforem a ministerstva se ve veřejném prostoru objevovaly názory, že tyto platformy o smazání rozhodly samy, takže se o cenzuru jednat nemohlo, a že bojovat s dezinformacemi je správné, tak proč postup státu kritizovat. Tento případ je zajímavý tím, že vyvolává důležité teoreticko-právní otázky týkající se svobody projevu, právního státu a regulace sociálních sítí. Chtěl bych jej proto v tomto příspěvku použít jako tzv. case-study, na které budu analyzovat postup veřejné moci a jeho soulad s právem.

2. Právní stát

Právní stát v nejobecnější rovině znamená dva jednoduché požadavky. Jde o to, aby relevantní společenské vztahy byly regulovány právem a aby právo bylo dodržováno.⁵ Smyslem vázanosti státu právem je omezit veřejnou

¹ Tento výstup vznikl v rámci projektu GAUK č. 650120, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, s názvem „Regulace závadného obsahu na internetu v EU“.

² Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Institute H21.

³ Cibulka, J.: Ministerstvo si stěžovalo na záznam pořadu s Duškem o koronaviru. *Youtube, Ulož.to i Seznam ho stáhly. Irozhlas.cz*, 30. 5. 2020, https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dusek-video-cthh-koronavirus-sarlatanstvi_2005300604_cib.

⁴ Halla, P.: Státní cenzura pod rouškou koronaviru? Video zmizelo a s autory se nikdo nebaví. *Český rozhlas Plzeň*, 31. 3. 2020, <https://plzen.rozhlas.cz/statni-cenzura-pod-rouskou-koronaviru-video-zmizelo-a-s-autory-se-nikdo-nebavi-8173631>.

⁵ Boguszak, J.; Čapek, J.; Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: Aspi, 2004, str. 208.

moc,⁶ aby nemohla činit cokoli, co uzná za vhodné, ale jen to, k čemu má výslovné zmocnění právem.⁷ Dle Kateřiny Šimáčkové k požadavku právního státu navíc spadá „*zákaz libovůle, svévole či arbitrárnosti*“,⁸ kdy sice platí, že „*státní orgány mají možnost uvážení v zákonném rámci (diskreci), ovšem jen za předpokladu, že existují procedury, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení. Výkon státní moci nesmí být nespravedlivý, nerozumný, neracionální či šikanózní vůči jednotlivci*“.⁹ Právě absence arbitrárnosti byla považována například britským ústavním právníkem A. Diceym za první a nejdůležitější princip konceptu vlády práva, neboť kde je arbitrárnost a svévole, tam panuje tyranie a chaos.¹⁰ Vláda práva a právní stát jsou protipólem svévole panovníka, jehož vůle by byla nad zákonem.

Filozofická východiska tohoto přístupu spočívají v dělbě moci a na principu státu omezeného právem, který respektuje možnost lidí žít podle svého. Z pohledu dělby moci¹¹ jde o to, že moc výkonná má činit pouze to, k čemu obdržela pravomoc a působnost od moci zákonodárné. Pokud by tento požadavek neplatil, pak by mohly být obecně platné zákony ve výsledku zcela vyprázdněny, neboť by si exekutiva mohla dělat, co by uznala za vhodné, a to bez parlamentní kontroly a předchozí autorizace.¹² Lord Acton základní důvod pro dělbu moci vystihl citátem „*moc korumpuje, a absolutní moc korumpuje absolutně*“. Dělbá moci je prostředkem, jak moc rozdělit, aby se její jednotliví vykonavatelé mohli vzájemně hlídat a kontrolovat.

Vztaženo na řešený případ, postup ministerstva požadovat smazání Duškova videa nerespektoval základní princip českého ústavního pořádku, který je vyjádřen v čl. 2 odst. 3 Ústavy. Tento článek, který je dost možná nejdůležitějším ustanovením českého právního řádu vůbec, stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jde o ústavní zakotvení principu právního státu, jak byl rozebrán výše.

⁶ Zakaria, F.: *Budoucnost svobody*. Praha: Akademia, 2004, str. 125.

⁷ Viz např. Nález ÚS ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

⁸ Šimáčková, K.: Právní stát, nebo vláda práva? In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 170.

⁹ Šimáčková, K.: Právní stát, nebo vláda práva? In: Gerloch, A., Kysela, J. a kol.: *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 170.

¹⁰ Craig, P.: Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework. *Public law*, 1997, str. 467–487.

¹¹ Viz Kysela, J.: *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, str. 281.

¹² Viz např. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04.

VÝHRADA ZÁKONA A KORONAVIRUS¹

Daniel Kačer

Úvod

V souvislosti s propuknutím plošné nákazy koronavirem SARS-CoV-2 byly jednotlivé státy nuceny přistoupit k opatřením zabraňujícím šíření tohoto viru. Tato opatření jsou doprovázena omezováním základních lidských práv a svobod, jejichž nutnost a proporcionalita vzbuzuje velké diskuse.²

Povinnost státu chránit své občany je garantována na ústavní a mezinárodněprávní úrovni, a to ve smyslu čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který stanoví, že „každý má právo na život“ a čl. 2 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví, že „právo každého na život je chráněno zákonem“.³ Ani toto právo však není právem absolutním. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve svém recentním usnesení ze dne 1. 4. 2020, č. j. Pst 19/2019: „Chránit je třeba nejen zdraví, životy a hospodářství, ale i demokratický ústavní a právní stát.“ Otázkou, zda tyto korektivy omezování základních práv a svobod byly/jsou v České republice při přijímání opatření vedoucích k ochraně zdraví občanů dodržovány, se v podrobnostech zabývám níže.

J. Wintř ve svém článku „K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020“⁴ zevrubně popisuje nástroje, které byly v České republice na úrovni různých výkonných složek používány za účelem řešení nastalé epidemiologické situace, resp. za účelem deklarované ochrany zdraví občanů. Těmito nástroji byly a) zákony, b) krizová opatření vlády a c) mimořádná

¹ Za podnětné diskuse a připomínky k tématu děkuji především doc. JUDr. PhDr. Janu Wintřovi, Ph.D., Mgr. Danielu Burdovi a Mgr. Lucii Kačerové.

² Příkladem takového omezení je např. omezení shromažďovacího práva podle čl. 19 Listiny.

³ Jan Tryzna společně s Jiřím Víškem ve svém článku k těmto dvěma stupňům ochrany připisují ještě třetí stupeň ochrany, a to evropským právem. Viz Tryzna, J., Víšek, J.: Ústavněprávní aspekty omezování základních lidských práv a svobod v průběhu povodní I. *TZB-info.cz*, 12. 8. 2019, <https://www.tzb-info.cz/povodne/19418-ustavnepravni-aspekty-omezovani-zakladnich-lidskych-prav-a-svobod-v-prubehu-povodni-i>

⁴ Wintř, J.: K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In: *Správní právo* č. 5–6/2020, str. 282.

ná opatření Ministerstva zdravotnictví.⁵ Užití krizových opatření vlády a mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví pro boj s koronavirem, resp. jejich legálnost, však vzbuzuje pochybnosti. Čl. 4 odst. 2 Listiny stanoví, že „*meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem*“.⁶ Na druhou stranu je možné, aby zákonem vymezená práva byla dále upravena podzákoným právním předpisem podle čl. 78 v Ústavě České republiky (dále jen „Ústava“), nebo právním předpisem na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, k čemuž Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. března 2014 doplňuje, že „*tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho ze zákonné úpravy vyplývajícího obsahu*“.

Podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti ČR lze omezit základní práva stanovená ve zvláštním zákoně. Tímto zákonem je krizový zákon.⁷ Za nouzového stavu se vládní pravomoci omezovat základní práva a svobody rozšiřují a vládě je umožněno „*v souladu s Listinou základních práv a svobod*“ omezit základní práva svými krizovými opatřeními. Tato opatření jsou však platná pouze po dobu trvání nouzového stavu. Veřejnou mocí shledaná potřeba omezovat některá základní lidská práva i po ukončení nouzového stavu se však zdá problematičtější, mj. proto, že jakákoliv mimořádná opatření by měla být v prostředí demokratického právního státu zaváděna výjimečně, „*aby se mimořádné vládnutí nestalo běžným vládnutím*“.⁸ V České republice je Ministerstvo zdravotnictví zmocněno vydávat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví, který jej opravňuje k „*i) zákaz(u) nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku*“. Šíře tohoto zákonného zmocnění a z něj vyplývající legalita jednotlivých opatření přijímaných na základě tohoto zmocnění je však velmi diskutabilní. Je skutečně Ministerstvu zdravotnictví poskytnuta

⁵ Po relativním uklidnění situace na celorepublikové úrovni se často užívaným nástrojem stala nařízení krajských hygienických stanic, jejichž používání umožnilo řešit případné potíže se zvládnutím koronaviru lokálně.

⁶ Zákony, které byly v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu vyhlášovány, se týkaly zejména ekonomických a sociálních otázek. Základní práva a svobody proto zásadním způsobem neomezovaly. Srov. Wintř, J.: K ústavnosti a zákonitosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In: *Správní právo* č. 5–6/2020, str. 284.

⁷ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

⁸ Dienstbier, J., Derka, V., Horák, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*, č. 5/2020, str. 421.

PRÁVO NA SAMOSPRÁVU BĚHEM PANDEMIE

Eliška Mainclová

Autorka se ve svém příspěvku zabývá jedním z balíčků tzv. koronavirových opatření přijatých na jaře 2020 v reakci na začínající pandemii koronaviru, a sice těch zasahujících do práva na samosprávu; zkoumá, zda tyto akty byly přijaty po právu, či nikoliv.

Šlo vůbec o první okruh otázek, který se z protiepidemických opatření podrobil plenárnímu přezkumu Ústavním soudem, přestože se tím pouze odstartovala série nemeritorních rozhodnutí a schizofrenní ping-pong zpravodajujících či disentuujících a konkurujících ústavních soudkyň a soudců ohledně povahy, vlastní formy i možností přezkumu směřujícího k usnesení a opatření vydávaných vládou a Ministerstvem zdravotnictví. Úvodem autorka představí relevantní usnesení, opatření a pokyny a následně usnesení Pl. ÚS 7/20 (ústavní stížnost zastupitele městské části Praha 4; soudce zpravodaj Pavel Šámal) a Pl. ÚS 15/20 (ústavní stížnost městské části Praha 7; soudce zpravodaj Jiří Zemánek).

Autorka se nejprve pokusí doplnit odpověď Ústavního soudu, zda je vůbec *de lege lata* soudní či jiný přezkum možný, respektive jak na něj, aby následně zkusila konstruovat vlastní meritorní přezkum a uzavřela, zda byla opatření přijata v souladu se zákonnou a ústavní úpravou.

1. Pojetí práva na samosprávu

Český ústavadárce právo na samosprávu zaručil článkem 8 Ústavy. Řadíme jej mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, přestože z tohoto ustanovení nevyčteme, co je jeho obsahem. Výkladovým vodítkem je rozvedení v hlavě sedmé Ústavy týkající se územní samosprávy, kde se v článku 101 odst. 4 dozvídáme o tom, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků jen způsobem stanoveným zákonem, a to jen vyžaduje-li to ochrana zákona. Platí, že obce nemohou činit to, pro co nemají zákonné zmocnění,¹ ovšem totéž recipiálně platí pro stát.²

¹ Čl. 104 Ústavy.

² Čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Ani zákonná právní úprava nijak nedefinuje pojem práva na samosprávu. V právním řádu nenacházíme konkrétnější obsah a jsme odkázáni na úzké pozitivněprávní pojetí; obsah práva na samosprávu je určitelný pouze na základě zákonné úpravy, představuje množinu pravomocí přiznaných územnímu samosprávnému celku.³ Za základ považujeme samostatnost rozhodování v otázkách samosprávy, vlastní hospodaření, pravomoc vytvářet vlastní normotvorbu, nepodřízenost. Tolik k právu na samosprávu jakožto kolektivnímu právu. Doplníme-li toto vymezením též právem občanů, rozumíme jím možnost spolupodílet se na řízení a rozhodování samosprávné korporace, volit její orgány, účastnit se veřejných zasedání či nahlížet do dokumentů.

Podle judikatury Ústavního soudu tvoří místní samospráva nezastupitelnou složku rozvoje demokracie, která vyjadřuje právo a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí. Garance práva územních samosprávných celků na samosprávu představuje klíčovou složku dělby moci.⁴

Správa vlastních záležitostí obce je výlučně záležitostí občanů obce a ani zákonodárce na tom nemůže zákonem nic změnit. Jediné z ústavy přímo vyplývající omezení spočívá v zákonem stanoveném rozsahu samosprávy vyššího územního samosprávného celku.⁵ Za dané situace je pozoruhodné, že v návrhu při přípravě textu Ústavy byl i odstavec 4, jehož obsahem měla být možnost zákonodárce zasahovat do činnosti samosprávných orgánů formou zákona a jediným možným sledovaným účelem takového zásahu měla být ochrana zákona. Taková úprava by explicitně zakotvila ochranu samosprávy před rozšiřováním státních zásahů do samosprávy, a to i na základě zákona.⁶

Obsah a z něj vyplývající hranice nedotknutelnosti práva na samosprávu vytyčila judikatura Ústavního soudu, která se postupně proměňovala od takřka paternalistického kárání obcí k jasné tezi, že právo na samosprávu nesmí být fakticky vyprázdněno,⁷ byť pravomoc státu jej za určitých podmínek

³ Kopecký, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 107.

⁴ Nález ÚS ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 82.

⁵ Čl. 104 odst. 2 Ústavy.

⁶ Zářecký, P.: K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy. *Správní právo*, č. 1–2/2018, str. 18.

⁷ Viz nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, body 24–25.

KONÁNÍ VOLEB V DOBĚ PANDEMIE – MEZINÁRODNÍ KOMPARACE

Petr Pecháček

Úvod

Celosvětová epidemie koronaviru, jež započala v první polovině tohoto roku a v menším rozsahu pokračuje dodnes, zanechala nezanedbatelnou a nepopíratelnou stopu v prakticky všech oblastech veřejného života. Není tomu jinak ani v případě práva ústavního a volebního. Nastalá situace si v mnoha světových zemích vyžádala podstatné změny v jejich „volebních kalendářích“, kdy byly plánované volby často posouvány na pozdější termín, mnohdy i se změnami v možných způsobech uplatnění volebního práva tak, aby došlo, z pohledu jednotlivých národních vlád, k co největší ochraně veřejného zdraví, ruku v ruce s umožněním řádného průběhu volebního procesu za ztížených podmínek.

Tato práce má za cíl čtenáře podrobněji seznámit s průběhem voleb v době pandemie, se změnami (resp. návrhy změn) ve volební legislativě v daném období a s reakcemi veřejnosti (laické i odborné) v několika vybraných světových zemích, konkrétně v Jižní Koreji, Polsku a v České republice. První kapitola práce se bude věnovat dubnovým jihokorejským parlamentním volbám. Čtenáři bude přiblíženo, jaká opatření byla v souvislosti s pandemií koronaviru učiněna oproti normálu. Další kapitola pojednává o červnových prezidentských volbách v Polsku. Zde bude podrobněji představen obsah dvou verzí zákona o zvláštních zásadách hlasování, jež upravoval průběh letošních voleb v souvislosti s nákazou. Třetí kapitola je věnována českému zákonu o zvláštních zásadách, jež do letošních krajských a senátních voleb přinesl nové možnosti hlasování pro voliče v karanténě.

V poslední kapitole pak vybrané způsoby hlasování z těchto 3 zemí porovnám s dvěma významnými dokumenty Rady Evropy¹ věnující se volebnímu právu.

¹ Code of Good Practice in Electoral Matters a Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of Council of Europe.

Podoba komparace

Srovnávány budou způsoby hlasování obsažené v této tabulce:

	Hlasování ve zvláštních okrscích (+ hlasování předem)	Korespondenční hlasování	Hlasování přes zmocněnce (proxy voting)	Hlasování u volebního stanoviště („drive-in volby“)
Jižní Korea	ANO	ANO	NE	NE
Polsko	ANO	ANO*	ANO	NE
Česko	ANO	NE	NE	ANO

Tabulka 1: Porovnávané metody v jednotlivých zemích

* porovnáváno bude korespondenční hlasování podle **červnového** zákona

Hlavním hlediskem komparace s evropskými standardy, resp. s praxí ostatních zemí, bude tematika tajnosti hlasování, která byla v souvislosti s ochrannými opatřeními často diskutována; připočteny budou ale i další požadavky ze zmíněných dokumentů. Kritérii pro výběr jednotlivých způsobů hlasování byla odlišnost od klasického způsobu hlasování v den voleb a dále ovlivnění podoby těchto metod pandemií koronaviru.²

Primárním zdrojem v případě Jižní Koreje je tamní volební zákon spolu s materiály státní volební komise o opatřeních kvůli epidemii koronaviru. V polském a českém případě jsou v tomto roce, s ohledem na situaci, primárními zdroji zvláštní jednorázové zákony upravující průběh daných voleb. Prvně jmenovanou zemi jsem zvolil ke komparaci díky pozitivním ohlasům médií a veřejnosti na průběh voleb. Polsko bylo zvoleno naopak kvůli ohlasům smíšeným až negativním. V českém případě jsem chtěl reagovat na změny na domácí půdě a porovnat je s praxí ve světě.

Cílem této komparace bude zodpovězení této otázky: **Čí volební „koronavirová“ legislativa nejlépe odpovídá standardům Rady Evropy?**

² Tedy, že došlo k zanesení daného způsobu hlasování či jeho úpravě v souvislosti s pandemií koronaviru, resp. potřebou ochrany veřejného zdraví.

KORONAVIRUS A ODPOVĚDNOST V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Milan Kristian Vagenknecht

Úvod

Současná pandemie viru SARS-CoV-2, jež způsobuje onemocnění COVID-19, vyvolala mnoho otázek i v odvětví mezinárodního práva veřejného. Těm přirozeně dominuje téma, kdo je za celou pandemii vlastně odpovědný a případně jakým způsobem lze tuto odpovědnost vymáhat. Tyto cesty jsou přitom v tomto právním odvětví jen omezené, a to zejména zásadou svrchované rovnosti, která mezinárodní právo ovládá.

Hlavními „podezřelými“ v této „kauze“ jsou přitom Čínská lidová republika („Čína“) a Světová zdravotnická organizace („WHO“). Čína je obviňována z toho, že včas nevarovala mezinárodní společenství před nebezpečným šířením viru SARS-CoV-2, popř. že nedokázala předejít jeho vzniku. Obvinění vůči WHO se naopak soustředí na to, že tato organizace měla opožděně reagovat na koronavirovou epidemii, a to i díky její příliš silné důvěře k čínské vládě. Ani v jednom případě se přitom bohužel nejedná o problémy, které bychom u těchto dvou aktérů viděli poprvé až během této krize. Čína byla kritizována i samotnou WHO za svůj netransparentní přístup k mezinárodnímu společenství už při epidemii viru, který se ne náhodou jmenuje „SARS-CoV-1“ (obecně známý jako „SARS“) v letech 2002–2004¹ a reputace WHO silně utrpěla při epidemii eboly v období 2013–2016.²

V tomto příspěvku chci proto rozebrat potenciální odpovědnost těchto dvou subjektů za vypuknutí současné pandemie a teoretické možnosti jejího vymáhání. Na konci se pak hodlám také věnovat specifické problematice amerických sankcí nově uvalených na Írán během pandemie a jejich legality z pohledu mezinárodního práva. Ta již výrazně vybočuje z linie prvních dvou témat, avšak vzhledem k úzké vazbě na současnou krizi ji považuji za významnou i aktuální.

¹ WHO criticises Chinese reporting of SARS virus. *Irish Times*, 10. 5. 2003, <https://www.irishtimes.com/news/who-criticises-chinese-reporting-of-sars-virus-1.476263>.

² Wenham, C.: What we have learnt about the World Health Organization from the Ebola outbreak. *ncbi.nlm.nih.gov*, 10. 4. 2017, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5394645/>.

Zároveň musím bohužel konstatovat, že velká část mnou zmíněných variant možných postupů v praxi zůstane asi jen na papíře, a to zejména z politických důvodů, jelikož hlavní aktéři těchto problémů (Čína a USA) mají natolik velkou mocenskou váhu, že nebudou vidět důvod, proč své spory řešit standardními postupy podle mezinárodního práva. Cílem mého příspěvku však je ukázat, že mezinárodní právo přesto není při své aplikaci teoreticky zdaleka tak „bezzubé“, jak by se o něm mohlo často tvrdit.

Otázka odpovědnosti Číny za pandemii

Vznik nového koronaviru je v tuto chvíli opředen záhadami, nicméně první případy byly zdokumentovány v čínském Wu-chanu a zatím se zdá, že nikdo včetně Číny nezpochybnuje, že epidemie se zrodila na jejím území. Ovšem, co se týče odpovědnosti Číny za vypuknutí pandemie, jsou zde pozorovatelné dvě „příběhové linie“. První se týká toho, jestli Čína zavinila celosvětové rozšíření tohoto koronaviru, druhá linie se naopak zaobírá čínskou odpovědností za to, že nový virus vůbec vznikl.

Ohledně prvního tématu, Čína čelí obviněním, že ačkoli si byla vědoma rizika vypuknutí pandemie, včetně faktu, že se virus přenáší „z člověka na člověka“, tak zatajovala mezinárodnímu společenství skutečný stav epidemie na svém území. A to nejen pasivně, nýbrž i aktivními prostředky, tj. cenzurou a umlčováním novinářů a whistleblowerů, cíleným uváděním nepravdivých čísel, což v konečném důsledku způsobilo, že mezinárodní společenství nebylo na tuto pandemii schopno včas reagovat.³ Toto vše je přitom ve zjevném rozporu s Mezinárodním zdravotním řádem WHO (*International Health Regulations*), konkrétně s jeho články 6 a 7 a pravděpodobně i se Stanovami WHO.

Způsobů, jak stát za takové porušení svých závazků potrestat, je v mezinárodním právu nepříliš mnoho jak po stránce teoretické, tak obzvláště po stránce praktické, když žalujete supervelmoc, jako je Čína, která je zároveň i členem Rady bezpečnosti OSN. V první řadě je zde Mezinárodní soudní dvůr jakožto hlavní orgán mezinárodního společenství k řešení sporů mezi státy. Další dvě možnosti mají pak v mezinárodním právu jen mizivou oporu a jsou jimi v médiích často skloňovaný Mezinárodní trestní soud (MTS) a národní soudy.

³ Thayer, B. A., Lianchao, H.: What did China's Xi Jinping know, and when did he know it? *The Hill*, 4. 3. 2020, <https://thehill.com/opinion/international/490258-what-did-chinas-xi-jinping-know-and-when-did-he-know-it>.