

UNIVERZITA KARLOVA  
Právnická fakulta

Christopher-Alexander De La Cruz

**Protipandemická opatření  
v komparativní perspektivě**

**Španělsko – Česko**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D., DSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Název práce v anglickém jazyce: Anti-pandemic measures in a comparative perspective (Spain - Czech Republic)

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 06. 09. 2023

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 110 860 znaků včetně mezer.

V Praze dne 06. září 2023

diplomant/diplomantka

# Obsah

ÚVOD .....	4
<b>1. Co když přijde pandemie aneb Paleta dostupných nástrojů a mechanismů</b>	
1.1. Vybrané ústavně-právní podobnosti a rozdíly .....	9
1.1.1. Hodnotové ukotvení ústavy .....	9
1.1.2. Hlava státu – prezident/král .....	10
1.1.3. Územní členění – Comunidades autónomas .....	11
1.1.4. Hierarchie právních předpisů .....	14
1.2. Předpandemická legislativní úprava mimořádných situací .....	15
1.2.1. Mimořádné stavy – teoretické a ústavní zakotvení .....	15
1.2.2. Článek 116 španělské ústavy .....	18
1.2.3. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky .....	20
1.2.4. Krizový zákon a zákon o ochraně veřejného zdraví .....	21
1.2.5. Španělská podústavní úprava mimořádných situací .....	24
1.2.6. „Obyčejné právo výjimečných situací“ .....	25
1.3. Pravomoci moci výkonné související s krizovými situacemi .....	26
1.3.1. Nařízení a vyhlášky .....	27
1.3.2. Krizová opatření podle krizového zákona .....	28
1.3.3. Opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví .....	29
1.3.4. Opatření exekutivy podle španělských zákonů .....	30
<b>2. Pandemie přišla aneb Použitá protipandemická opatření</b>	
2.1. Mimořádné stavy za pandemie – nouzový stav, <i>estado de alarma</i> .....	31
2.1.1. Předchozí zkušenosti s mimořádnými stavy .....	31
2.1.2. Období pandemie covid-19 .....	32
2.2. Přezkum mimořádných stavů ústavními soudy .....	34
2.3. Protipandemická opatření zákonodárné moci .....	37
2.3.1. Lex Covid .....	38
2.3.2. Pandemický zákon .....	38
2.3.3. Zákon „ <i>de la nueva normalidad</i> “ .....	40
2.4. Krátce k protipandemickým opatřením exekutivní moci .....	41
ZÁVĚR .....	42
Seznam zkratk .....	44
Seznam použitých zdrojů .....	45
Abstrakt .....	52
Abstract .....	53

## ÚVOD

Snad jen těžko by se dnes hledal někdo, kdo si nevzpomene na pandemii covid-19. Nemoci, jejímž původcem byl do té doby neznámý typ koronaviru odborně označovaný jako SARS-CoV-2.<sup>1</sup> První případy onemocnění byly na území naší republiky potvrzeny v neděli 1. března 2020.<sup>2</sup> Světová zdravotnická organizace oficiálně vyhlásila globální pandemii o deset dní později.<sup>3</sup> V té době snad nikdo nemohl ani tušit, co nás všechny v nadcházejících měsících a letech čeká.

Na první pohled se může zdát, že toto téma už není zcela aktuální. 5. května tohoto roku (2023) generální ředitel Světové zdravotnické organizace prohlásil, v souladu s doporučením specializovaného výboru zabývajícího se pandemií covid-19, globální pandemii za „skončenou“. Jeho rozhodnutím byl covid-19 prohlášen zavedeným a trvajícím zdravotním problémem, který již nepředstavuje ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu (tzv. PHEIC).<sup>4</sup> Avšak právě dnes, s již alespoň krátkým odstupem času, si můžeme pokládat otázky jako „*Který přístup byl ten nejlepší?*“, „*Co bychom měli udělat lépe, kdyby se znovu vynořila obdobná katastrofa?*“, „*Kde se můžeme inspirovat?*“.

Každá země si s pandemií poradila po svém. Já jsem si pro svůj pokus o nalezení odpovědí na výše položené otázky a pro srovnání českého přístupu k pandemii se zahraniční úpravou vybral jako možný zdroj odpovědí protipandemické snažení Španělského království. Španělská kultura, jazyk a způsob uvažování jsou mi blízké, už jen proto to tedy byla poměrně jasná volba. Španělsko mi však přišlo zajímavé i z jiného důvodu. Jak podrobněji rozeberu dále, tato jižanská země známá zejména svými temperamentními obyvateli, velkou rozmanitostí kultur a stereotypizovanou tendencí odkládat věci na později (známé „*Mañana, mañana*“ neboli „*Zítřka, zítřka*“) je nám totiž v mnohém podobná a v mnohém se od nás zase zásadně odlišuje.

Kromě toho nelze přehlédnout ještě jeden faktor, který vyvolává více otázek, než nabízí

<sup>1</sup> Nový koronavirus (2019-nCoV), zpráva o situaci č. 22, WHO. Centrum epidemiologie a mikrobiologie a Státní zdravotní ústav [online]. © Státní zdravotní ústav, publ. 13. 02. 2020 [cit. 21. 08. 2023]. Dostupné z: <http://www.szu.cz/tema/prevence/onemocneni-novym-koronavirem-2019-ncov>

<sup>2</sup> V Česku jsou tři lidé nakaženi koronavirem. Předtím byli v Itálii. ČT24 [online]. Česká televize. publ. 01. 03. 2020 [cit. 21. 08. 2023] Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3056228-v-cesku-jsou-tri-lide-nakazeni-koronavirem>

<sup>3</sup> WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. WHO [online]. World Health Organization (WHO). publ. 11. 03. 2020 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

<sup>4</sup> Statement on the fifteenth meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic. WHO [online]. World Health Organization (WHO). publ. 05. 05. 2023 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)

odpovědí. Ještě 5. února 2020 Světové ekonomické fórum v Davosu označilo ve své výroční zprávě za rok 2019 Španělsko za zemi s nejlepším zdravotnictvím na světě.<sup>5</sup> Jen o dva měsíce později, již v průběhu pandemie (konkrétně 2. dubna 2020), se Španělsko stalo zemí s největším počtem úmrtí způsobených nemocí covid-19 na světě.<sup>6</sup> Tváří v tvář takové katastrofě byla jejich motivace zastavit pandemii všemi dostupnými způsoby oproti motivaci ostatních zemí ještě znásobena. A nelze se ubránit dojmu, že nějaký mechanismus španělského zdravotnictví musel selhat, aby došlo k takovému pádu.

Ještě zde v úvodu krátce připomenu kontext celé pandemie. Na webových stránkách Ministerstva zdravotnictví zřízených pro informování veřejnosti o průběhu pandemie (tzv. Covid portál) je uvedeno: „*Lidé se mohou nakazit onemocněním covid-19 vdechováním infekčních kapének obsahujících virus od infikovaných lidí. Kapénky nejčastěji vznikají během kašláni, kýchání, mluvení, zpívání nebo dýchání. Přenos je možný také kontaktem s kontaminovanými povrchy a následným dotekem nosu, úst nebo očí.*“ Jako možnosti prevence nákazy ministerstvo uvádí 3 hlavní metody: „*Očkování (chrání především před vážným průběhem onemocnění), pravidlo 3R (1. ochrana dýchacích cest rouškou nebo respirátorem, 2. důsledná a častá hygiena rukou, dezinfekce rukou po pobytu v místech, jako jsou obchody nebo veřejná doprava, 3. dodržování přiměřených rozestupů), pestrá strava a zdravý životní styl.*“<sup>7</sup> Od těchto metod se odvíjela různá protipandemická opatření, která měla šíření viru zabránit.

Kromě akutních potíží, které prožívali nakažení v průběhu onemocnění, žije mnoho osob i měsíce poté se symptomy, pro které se vžilo označení „long covid“.<sup>8</sup> Světová zdravotnická organizace uvádí: „*Mezi běžné příznaky dlouhodobého COVID patří únava, dušnost a kognitivní dysfunkce.*“<sup>9</sup> Její statistiky ukazují, že celosvětově se nemocí covid-19 nakazilo necelých 790 milionů lidí. Z nich zemřelo 6 955 000 nakažených. Na Českou republiku z tohoto čísla připadá 4 644 000 nakažených a 43 000 mrtvých. Na Španělsko 13 980 000 nakažených a 122 000

---

<sup>5</sup> El Foro Económico Mundial da a España el título de mejor sanidad del mundo. Mediavilla. J. [online]. redaccion medica. Sanitaria 2000. publ. 05. 02. 2020 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/espana-cuenta-con-la-mejor-sanidad-el-mundo-segun-el-foro-economico-mundial-8476>

<sup>6</sup> Spain recorded 950 coronavirus deaths in a day, the highest single-day toll of any country. Collman A. [online]. Business Insider. Insider Inc., publ. 02. 04. 2022 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-spain-950-deaths-one-day-most-of-any-country-2020-4>

<sup>7</sup> Informace o nemoci covid-19. Covid portál [online]. Ministerstvo zdravotnictví, aktualizováno k 14. 02. 2023 [cit. 24. 08. 2023]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/onemocneni-covid-19/informace-o-nemoci-covid-19#:~:text=P%C5%99enos,dotekem%20nosu%2C%20C3%BAst%20nebo%20o%C4%8D%C3%AD>

<sup>8</sup> Coronavirus disease (COVID-19): Post COVID-19 condition. WHO [online] World Health Organization (WHO). publ. 07. 12. 2024] [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: [https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirusdisease-\(covid-19\)-post-covid-19-condition](https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirusdisease-(covid-19)-post-covid-19-condition)

<sup>9</sup> tamtéž

mrtvých.<sup>10</sup>

V této diplomové práci se postupně věnuji základním možným bodům právní reflexe protipandemických opatření. První část jsem nazval „*Co když přijde pandemie aneb Paleta dostupných nástrojů a mechanismů*“. Zaměřuji se v ní na jednotlivé nástroje, které měli představitelé obou zemí k dispozici, a snažím se najít odpověď na otázku, která země byla na zdravotní krizi takovýchto rozměrů lépe připravena. Postupně proto procházím právní předpisy obou zemí a hledám paralely a odlišnosti na různých úrovních právního řádu. Druhá část je nazvaná „*Pandemie přišla aneb Použitá protipandemická opatření*“. V ní rozebírám jednotlivá použitá protipandemická opatření, která měla zabránit dalšímu šíření viru a pomalu přiblížit životy občanů zpět k normálnímu životu. Věnuji se nové legislativě, která byla během pandemie přijata, mimořádným stavům, které byly vyhlášeny, i reakci ústavních soudů na ně. Také se krátce zastavím u konkrétních protipandemických opatření orgánů výkonné moci.

Na závěr úvodu ještě terminologická vsuvka. V této práci se zabývám množstvím institutů, které mají podobné názvy, a překladem názvů španělských institutů může docházet ještě k dalšímu zmatení. Proto chci hned na začátek předestřít, jak s těmito názvy zacházím.

Sousloví „mimořádný stav“ používám v souladu s výkladem komentáře k ústavnímu zákonu o bezpečnosti,<sup>11</sup> jako souhrnný doktrinální pojem označující právem vytvořený a upravený stav, v jehož rámci mohou být činěna mimořádná opatření k odstranění mimořádné situace a udržení bezpečnosti státu. Je proto souhrnným označením pro všechny tři stavy upravené v ústavním zákoně o bezpečnosti<sup>12</sup> (nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav), všechny tři stavy upravené ve španělské ústavě<sup>13</sup> (stav pohotovosti, výjimečný stav a stav obležení), stav nebezpečí (podle krizového zákona<sup>14</sup>) a pro stav pandemické pohotovosti (podle pandemického zákona<sup>15</sup>). Jako synonymum pojmu „mimořádný stav“ používám sousloví „výjimečný stav“ jen v části 1. kapitole 1.2. v souvislosti s citací konkrétního literárního zdroje, který obě sousloví synonymně používá. Ve všech ostatních případech, pokud z kontextu neplyne něco jiného,

---

<sup>10</sup> všechny údaje dostupné z: WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. WHO [online]. World Health Organization (WHO). [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: <https://covid19.who.int/>

<sup>11</sup> MAREŠ, Miroslav a Daniel NOVÁK. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, xliv, 189. ISBN 978-80-7598-202-5. str. 32.

<sup>12</sup> ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky

<sup>13</sup> ŠPANĚLSKO. Španělská ústava. (*Constitución Española*). [29. 12. 1978]. Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

<sup>14</sup> zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

<sup>15</sup> zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů

sousloví „výjimečný stav“ označuje konkrétní španělský mimořádný stav vyhlášený podle španělské ústavy.

## 1. Co když přijde pandemie aneb Paleta dostupných nástrojů a mechanismů

Jedněmi ze základních funkcí státu jsou ochrana území státu a jeho obyvatel před hrozbami zvenčí a zajišťování pořádku uvnitř země.<sup>16</sup> Pro naplnění těchto funkcí stát disponuje soustavou různých specializovaných státních orgánů, které jsou vybavené příslušnými působnostmi a na ně navazujícími pravomocemi.<sup>17</sup> Dalším důležitým nástrojem je pak právní řád jako celek a jeho právní normy snažící se svou obecností poskytovat odpovědi a řešení na rozličné situace a výzvy.

Když tedy přišla pandemie v novodobých dějinách nevídaných rozměrů, každý stát musel aktivovat své obranné mechanismy, které dosud nebyly vyzkoušené na zdravotní krizi takového rozsahu, a pokusit se virus zastavit nejprve s tím, co už měl k dispozici. Obecné normy tak byly podrobeny velice konkrétnímu testu. Zde v první části se věnuji právě těmto mechanismům a nástrojům, které v době vypuknutí pandemie měla veřejná moc k dispozici. Nástrojům, které měly alespoň teoreticky být dostatečné pro účinné odvrácení hrozícího nebezpečí a ochranu obyvatel. Dále se zabývám tím, jaké orgány veřejné moci mohly (a měly) činit opatření nezbytná ke splnění tohoto úkolu a jaké postupy k tomu měly právem definovány.

Pro zasazení jednotlivých mechanismů do širšího kontextu se nejprve krátce věnuji podobnostem a rozdílům mezi španělským a českým právním řádem na ústavní úrovni, se zaměřením na základní charakteristiku obou států a správně-právní aspekty. Již z prosté existence takzvaných *comunidades autónomas*<sup>18</sup> plyne značná složitost rozdělení věcné působnosti a pravomocí mezi španělské orgány s celostátní působností a lokální orgány jednotlivých *comunidades autónomas*.

Dále popisují legislativní úpravu mimořádných stavů a zdravotních krizí, která byla v Česku a ve Španělsku účinná před propuknutím pandemie. V případě naší úpravy se zaměřuji na ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, krizový zákon<sup>19</sup> a zákon o ochraně veřejného zdraví.<sup>20</sup> Ze španělské úpravy představují organický zákon o stavu pohotovosti, výjimečném stavu

---

<sup>16</sup> PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021, xiv, 522. ISBN 978-80-7502-506-7. str. 92.

<sup>17</sup> tamtéž str. 94.

<sup>18</sup> Jde o územní autonomní celky, do kterých je Španělsko rozdělené, blíže k nim viz níže.

<sup>19</sup> zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)

<sup>20</sup> zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů



a stavu obležení (*Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio*)<sup>21</sup>, obecný zákon o zdravotnictví (*Ley 14/1986, General de Sanidad*)<sup>22</sup>, obecný zákon o veřejném zdraví (*Ley 33/2011, General de Salud Pública*)<sup>23</sup>, organický zákon o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví (*Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*)<sup>24</sup> a nakonec základní zákon upravující autonomii pacienta a práva a povinnosti týkající se klinických informací a dokumentace (*Ley 41/2002, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*).<sup>25</sup> V této kapitole se také věnuji teoretickému zasazení mimořádných stavů obecně a jejich ústavnímu zakotvení.

V poslední kapitole této části věnované již existujícím nástrojům se zaměřuji na roli moci výkonné v reakci na krizové situace. Díky výrazně jednoduššímu procesu přijímání podzákoných právních norem oproti právním normám zákonným má exekutiva možnost flexibilně, a především rychle, reagovat na aktuální problémy. Věnuji se tedy tomu, jaké pravomoci jí k tomu plynou ze zákonné úpravy, jakou podobu na sebe mohou brát její podzákoné akty a v neposlední řadě jaké formy správní činnosti se jí nabízejí.

## 1.1. Vybrané ústavně-právní podobnosti a rozdíly

### 1.1.1. Hodnotové ukotvení ústavy

Jak jsem zmínil již v úvodu, španělský právní řád se tomu našemu v mnohém velmi podobá. Největší podobnost lze jistě spatřovat v tom, že reflektuje stejné demokratické hodnoty, které jsou (v zásadě) sdílené napříč všemi členskými státy Evropské unie. Náš právní řád a ten španělský jsou právní řády dvou demokratických, liberálních a sociálních, právních a ústavních států, ve kterých je zdrojem státní moci lid, který si volí své zástupce v demokratických volbách. Států, pro které je klíčová ochrana základních práv a svobod jednotlivců i skupin, včetně například

---

<sup>21</sup> ŠPANĚLSKO. Organický zákon 4/1981 ze dne 1. června 1981 o stavu pohotovosti, výjimečném stavu a stavu obležení. (*Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*). Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

<sup>22</sup> ŠPANĚLSKO. Zákon 14/1986 ze dne 25. dubna 1986, obecný zákon o zdravotnictví. (*Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*) Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-10499>

<sup>23</sup> ŠPANĚLSKO. Zákon 33/2011 ze dne 4. října 2011, obecný zákon o veřejném zdraví. (*Ley 33/2011, de 5 de octubre, General de Salud Pública*) Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/10/04/33>

<sup>24</sup> ŠPANĚLSKO. Organický zákon 3/1986 ze dne 14. dubna 1986, o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví. (*Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*) Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1986/04/14/3>

<sup>25</sup> ŠPANĚLSKO. Zákon 41/2002 ze dne 14. listopadu 2002, základní zákon upravující autonomii pacienta a práva a povinnosti týkající se klinických informací a dokumentace. (*Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*) Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/l/2002/11/14/41/con>

práv sociálních a práv menšin.

Tyto základní principy plynou v obou případech už ze samotného textu ústav. Že náš stát je stát demokratický a právní, usuzujeme mimo jiné i z textu čl. 9 odst. 2 Ústavy<sup>26</sup> („*změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná*“), z první věty čl. 6 Ústavy („*Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním.*“), ze zásady legální licence a ze zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.<sup>27</sup> Na liberálnost našeho státu usuzujeme z druhé věty čl. 6 Ústavy („*Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.*“), z existence systému dělby moci a z ochrany základních práv a svobod jednotlivců.<sup>28</sup> A nakonec to, že Česká republika chrání základní práva a svobody jednotlivců a že je státem sociálním, můžeme usuzovat už ze samotného faktu, že Česko má Listinu základních práv a svobod<sup>29</sup> ve formě platného právního předpisu a k tomu i účinný systém ochrany v Listině zaručených práv.

Španělská ústava se v tomto od té naší zásadně neliší. Už z článku 1 odstavců 1. a 2. se dozvíme, že

*„1. Španělsko je sociálním a demokratickým právním státem, který prosazuje svobodu, spravedlnost, rovnost a politický pluralismus jako nejvyšší hodnoty svého právního systému.*

*2. Národní suverenita spočívá ve španělském lidu, od něhož pochází státní moc.“*<sup>30</sup>

Kromě toho mají Španělé na rozdíl od nás přímo do své ústavy včleněný katalog základních práv a svobod, který garantuje obdobná základní práva, jako ten náš.

### **1.1.2. Hlava státu – prezident/král**

Dobrym pomyslným můstkem, po kterém se přesunout z podobností k rozdílům, je věnovat alespoň několik řádků postavení hlavy státu. To, že je Španělsko konstituční monarchií, je průměrně vzdělanému Čechovi dobře známý zeměpisný fakt, který v právní rovině plyne

<sup>26</sup> ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>27</sup> WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2023, 327 s. ISBN 978-80-7380-911-9. str. 10.

<sup>28</sup> tamtéž

<sup>29</sup> Listina základních práv a svobod, resp. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

<sup>30</sup> v originále: „1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.“

z článku 1 odst. 3 španělské ústavy. Takovému nezsvěcenému pozorovateli by se mohlo zdát, že postavení krále jistě musí být silnější než postavení našeho prezidenta, opak je ale pravdou. Prof. Wintr ve své knize *Principy českého ústavního práva*<sup>31</sup> uvádí, že úloha prezidenta se v našem parlamentním systému omezuje na funkci reprezentační, moderační a garanční. Prakticky stejná slova pro označení funkcí krále nalezneme v rozsáhlém komentáři španělské ústavy od Francisca Fernández Segado.<sup>32</sup> Podle něj jsou hlavní funkce krále tři: symbolická, moderační a rozhodčí. Symbolickou funkci chápe stejně jako prof. Wintr funkci reprezentační, tedy jako vystupování hlavy státu coby symbolu státu a státnosti na venek i dovnitř země. V tom, které pravomoci spadají pod funkci moderační a které pod funkci garanční/rozhodčí, se sice oba akademici částečně rozcházejí, avšak množina kompetencí hlavy státu připadající na tyto funkce dohromady se v chápání obou téměř překrývá.

I přesto je postavení španělského krále v ústavním systému ve srovnání s postavením českého prezidenta přeci jen slabší a více symbolické. Pokud bychom totiž sílu pozice hlavy státu usuzovali z rozsahu její odpovědnosti a z rozsahu pravomocí, které může vykonávat bez nutnosti stvrzení jiným ústavním aktérem, došli bychom k následujícímu. Z ústav vyplývá, že španělský král i český prezident jsou ze své funkce neodpovědní.<sup>33</sup> Co se rozsahu pravomocí týče, podle článku 64 španělské ústavy je ke všem aktům krále nutná kontrasignace jiným ústavním činitelem – předsedou vlády, příslušným ministrem nebo předsedou kongresu (jedinou výjimkou jsou jmenování a odvolávání civilních a vojenských členů královského dvora<sup>34</sup>). Oproti tomu prezident může bez kontrasignace například udělit milost (článek 62 písm. h) Ústavy) nebo jmenovat členy Bankovní rady České národní banky (článek 62 písm. k) Ústavy). Lze tak shrnout, že pozici krále nejlépe vystihuje španělské lidové pořekadlo „*el Rey reina pero no gobierna*“ – tedy „*král kraluje, ale nevládne*“.

### 1.1.3. Územní členění – *Comunidades autónomas*

Tím, v čem se Španělsko od České republiky dle mého názoru nejzásadnějším způsobem

---

<sup>31</sup> op. cit. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. str. 76. a str. 110.

<sup>32</sup> F. Fernández Segado je uznávaný španělský akademik a mimo jiné vedoucího katedry ústavního práva na Právnické fakultě Universidad Complutense v Madridu. Citovaný komentář: FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. Madrid: Editorial Dykinson, 1992, 1136 s. ISBN 84-88030-32-0.

<sup>33</sup> V české ústavně-právní doktríně nepanuje shoda na tom, zda je prezident neodpovědný jen politicky, nebo i v rovině trestní a občanskoprávní. Hlavním bodem této neshody je výklad článku 54 odst.3 Ústavy: „Prezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný.“ Podobný defekt však najdeme v doktríně španělské, jejíž neshody plynou z jen o něco méně abstraktního odstavce 3. článku 56 španělské ústavy. Bližší rozbor těchto otázek však přesahuje záběr této diplomové práce.

<sup>34</sup> článek 65 odst. 2 španělské ústavy

odlišuje, je jeho vnitřní samosprávné rozdělení.

Ve Španělsku existuje totiž velice silná autonomie 17 takzvaných *comunidades autónomas*, běžně překládaných jako „autonomní společenství“. Ta odrážejí přirozenou diverzitu a odlišnost jednotlivých částí Španělska a ústava, která byla přijata v roce 1978, se jejich zavedením do jisté míry vypořádává i s centralismem předcházejícího klerofašistického režimu diktátora Francisca Franca. Obdobná právní úprava jako na *comunidades autónomas* se vztahuje i na dvě autonomní města Ceuta a Melilla, která se nacházejí na pobřeží Afriky.

Ústavním základem *comunidades autónomas* je článek 2 („*Ústava je založena na nerozlučné jednotě španělského národa, společně a nedělitelné vlasti všech Španělů, a uznává a zaručuje právo na autonomii národností a regionů, z nichž se skládá, a solidaritu mezi nimi.*“)<sup>35</sup> a článek 137 španělské ústavy („*Stát je územně členěn na obce, provincie a případně zřízená autonomní společenství. Všechny tyto subjekty mají autonomii při správě svých zájmů.*“).<sup>36</sup> Dalšími prameny právní úpravy autonomních společenství jsou zejména články 137 až 158 španělské ústavy, autonomní statuty jednotlivých *comunidades autónomas* a jejich vlastní právní předpisy.

Ze španělské ústavy plynou dva způsoby vzniku autonomního společenství. Jde jednak o takzvanou „pomalou“ cestu (*vía lenta*) upravenou v článku 143 odst. 2 (ve spojení s článkem 148 odst. 2), standardní variantu, kterou vznikla většina nově vznikajících *comunidades autónomas*. Druhým způsobem je takzvaná „rychlá cesta“ (*vía rápida*), mimořádná varianta rezervovaná pro oblasti s pre-autonomním režimem ještě před přijetím španělské ústavy, konkrétně pro Katalánsko, Baskicko a Galicii. Dále byla tato „rychlá cesta“ určena pro regiony se specifickými historickými výsadami (podle této možnosti vznikla jen *comunidad autónoma* Navarra) a pro společenství, která splní podmínky stanovené v článku 151 odst. 1. španělské ústavy. To se podařilo pouze Andalusii.

Autonomní statut (*El Estatuto de Autonomía*) je právní předpis *sui generis*, který se nejvíce podobá organickému zákonu<sup>37</sup> (paralelou k němu v českém právním řádu je zákon ústavní). Je takovou malou ústavou autonomního společenství, která kromě nejzákladnějších náležitostí jako je vymezení území anebo názvu, stanoví rozsah věcné působnosti a vnitřní institucionální

<sup>35</sup> v originále: „*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*“

<sup>36</sup> v originále: „*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*“

<sup>37</sup> op. cit. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. str. 899

organizaci. Konkrétní náležitosti autonomního statutu byly stanoveny odlišně v závislosti na tom, zda autonomní společenství vznikalo rychlou nebo pomalou cestou. Z důvodu nedostatku jasné úpravy však i pomalou cestou vznikající autonomní společenství převzala úpravu autonomních institucí stanovenou v článku 152 španělské ústavy, takže dnes mají všechny *comunidades autónomas* stejnou základní institucionální kostru. U každého autonomního společenství můžeme rozeznat volený legislativní orgán – zákonodárné shromáždění (*la Asamblea Legislativa*) a z něj vzešlé exekutivní orgány – vládní rada (*el Consejo del Gobierno*) a její předseda (*el Presidente*).

Ne všechna autonomní společenství mají stejný rozsah věcné působnosti, v jejímž rámci mají jejich zákonodárná shromáždění možnost autonomní normotvorby a jejího následného provádění. Jejich věcná příslušnost je určena rozsahem jejich autonomie, který, jak je již popsáno výše, vyplývá z jejich autonomního statutu. Podle toho, který aktér má věcnou působnost v konkrétním okruhu kompetencí, rozlišujeme kompetence plné (nebo také plně výlučné), omezeně výlučné, sdílené, souběžné a nerozlišené.<sup>38</sup>

Plně výlučné a omezeně výlučné kompetence náležejí zásadně pouze státu nebo pouze autonomnímu společenství. (Omezeně) výlučnými kompetencemi *comunidades autónomas* tak jsou například jejich vnitřní organizace nebo pozemní komunikace lokálního významu. Vedle toho státu náleží věcná působnost například v otázkách trestního práva, zahraničních vztahů nebo správy soudní moci. Sdílené kompetence jsou ty kompetence, ve kterých se věcná působnost státu a autonomního společenství překrývá. Ve většině případů jde o situaci, kdy státu přísluší vytvořit zákonnou úpravu, kterou poté autonomní společenství provádějí. Vedle toho kompetence souběžné jsou ty, ve kterých stát tvoří pouze základní zákonný rámec a poté je na autonomním společenství rozvinout tuto úpravu svou vlastní legislativní činností a podzákonnými právními předpisy. A nakonec – typickou nerozlišenou kompetencí je například oblast kultury.

Je třeba zdůraznit, že zákonodárným shromážděním skutečně přísluší pro území svých autonomních společenství vydávat předpisy s právní silou zákona a výsledkem jejich činnosti tak nejsou pouhé prováděcí předpisy. Jde tedy o projev decentralizace zákonodárné moci.

Působnost ve věcech veřejného zdraví se většinou řadí mezi souběžné kompetence, což do jisté míry poněkud komplikuje zkoumání protipandemických opatření ve Španělsku. Pro zachování přehlednosti se proto v této diplomové práci zaměřuji na úpravu na celostátní úrovni a

---

<sup>38</sup> v originále: *competencias plenas o íntegras, comp. exclusivas limitadas, comp. compartidas, comp. concurrentes, comp. indistintas*. (op. cit. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. str. 928.)

do detailů provedení v konkrétních autonomních společenstvích příliš nezabrušují.

#### 1.1.4. Hierarchie právních předpisů

Na rozdíl od českého právního řádu, v tom španělském nenajdeme uskupení právních předpisů podobné našemu ústavnímu pořádku. Na vrcholu španělské hierarchické pyramidy právních předpisů řazené podle právní síly najdeme stejně jako u nás ústavu, není však obklopená ústavními zákony. Ostatně ústavní zákony, jako zákony vyšší právní síly než „obyčejné“ zákony, formálně ve španělském právním řádu neexistují.<sup>39</sup> Místo nich ve Španělsku existují takzvané organické zákony (*leyes orgánicas*). Jen ve formě organického zákona podle článku 81 španělské ústavy umožnil španělský ústavodárce rozvíjet úpravu základních práv a svobod, schválit autonomní statut vznikajícího autonomního společenství, upravovat obecný volební režim a přijmout speciální úpravu předpokládanou španělskou ústavu.<sup>40</sup> Tyto zákony formálně nemají větší právní sílu než ostatní – běžné – zákony (*leyes ordinarias*).<sup>41</sup> Nelze však přehlédnout, že stejně jako v případě našich ústavních zákonů, vyžaduje přijetí organického zákona větší většinu hlasů pro přijetí (a tím i širší politickou shodu) než běžný zákon. Kromě toho může španělský ústavní soud rušit běžné zákony pro rozpor s těmi organickými. Jen nemá pravomoc činit tak explicitně, proto běžné zákony v takových případech deroguje pro rozpor s článkem 81 španělské ústavy. Ten totiž stanovuje, jak jsem již popsal výše, kterou materii mohou upravit jen organické zákony. Pokud je tedy nějaký běžný zákon v rozporu s organickým zákonem, zjevně upravuje materii, kterou mu upravovat nepřísluší, a tím se pouští na tenké ledy protiústavnosti.

Dalšími právními předpisy s právní silou zákona jsou takzvaná „legislativní nařízení“ (*decreto legislativo*) a „zákonný dekret“ (*decreto-ley*), které mají společné to, že jsou vydávané vládou.<sup>42</sup> Legislativní nařízení jsou upravena články 82 až 85 španělské ústavy a slouží k zajištění větší odborné erudice normotvůrce. Jejich podstatou je to, že zákonodárný orgán (mohou vznikat na celostátní i autonomní úrovni, v úvahu proto připadají Generální kortesy nebo zákonodárná shromáždění jednotlivých autonomních společenství) deleguje na vládu vytvoření právní normy.

<sup>39</sup> V tom se odlišuje od českého právního řádu. Ke srovnání např. op. cit. WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání.

<sup>40</sup> Španělská ústava takto předpokládá přijetí organických zákonů upravujících například úřad veřejného ochránce práv (*Defensor del Pueblo*), volby do senátu, občanskou zákonodárnou iniciativu, mimořádné stavy, organizaci soudní soustavy nebo činnost ústavního soudu.

<sup>41</sup> Ke srovnání např. op. cit. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. str. 96., nebo COSCULLUELA MONTANER, L., 2020. *Manual de derecho administrativo*. Trigésima primera edición. Cizur Menor (Navarra): Editorial Civitas, SA. ISBN 9788413460635.

<sup>42</sup> Španělsko-český právní slovník (BRYNDA, Jiří. *Španělsko-český právní a ekonomický slovník*. Praha: Linde, 2007, 703 s. ISBN 978-80-7201-669-3. str. 91.) překládá „*decreto ley*“ jako „*zmocňovací zákon*“, což je dle mého názoru překlad nesprávný a zavádějící. Proto jsem zvolil překlad „zákonný dekret“, který lépe odráží povahu tohoto právního předpisu.

Za tímto účelem Generální kortesy (nebo konkrétní zákonodárné shromáždění *comunidad autónoma*) nejprve přijmou speciální zákon, ve kterém vytyčí základní kostru budoucího zákona nebo novely již existujícího zákona. V dalším kroku pak vláda za pomoci aparátu orgánů státní správy, v jejichž čele stojí, dopřipraví podle instrukcí zákonodárného orgánu nové znění normy a pak ji přijme právě ve formě legislativního nařízení. Vláda je zde jen jakýmsi nástrojem zákonodárné moci a španělská ústava jí neumožňuje nic jiného než za dolní komoru dokončit její práci.

Zákonný dekret je pro vládu mnohem zajímavějším nástrojem, který je upravený v článku 86 španělské ústavy. Jde o institut určený pro případy „*neobyčejné a naléhavé potřeby*“ a pro takové situace dává vládě pravomoc provizorně vydávat právní předpisy s právní silou zákona. Protože zákonné dekrety zasahují do systému dělby moci a exekutiva mívá tendenci je hojně využívat, někdy až zneužívat<sup>43</sup>, španělská ústava zakazuje jimi zasahovat do základních práv a svobod občanů, režimu autonomních společenství nebo uspořádání základních institucí státu. Španělský ústavní soud (*Tribunal Constitucional*) však ve své judikatuře došel k velmi extenzivnímu výkladu ústavního textu. Zásah do základních práv a svobod zákonným dekretem soud považuje za ústavně konformní, pokud se nedotýká samotné podstaty ani esenciálních znaků onoho základního práva.<sup>44</sup> Zákonný dekret musí být nejpozději do třiceti dní od jeho vyhlášení potvrzený nebo derogovaný Kongresem. Je běžnou praxí, že Kongres zákonný dekret bez větších komplikací potvrdí a zároveň s tím vytvoří legislativní návrh zákona upravujícího tu samou otázku. Návrh ve zrychleném legislativním procesu přijme a jeho zrušujícím ustanovením v moment přijetí deroguje zákonný dekret.<sup>45</sup>

## 1.2. Předpandemická legislativní úprava mimořádných situací

### 1.2.1. Mimořádné stavy – teoretické a ústavní zakotvení

*„V situacích, kdy je bezprostředně ohrožena existence státu, případně narušeno plnění jeho základních funkcí, hledají státy obvykle naději a řešení ve vyhlášení mimořádného stavu. Ten umožňuje za pomoci nasazených prostředků a přijatých opatření odvrátit hrozící nebezpečí,*

---

<sup>43</sup> ARANA GARCÍA, E., 2013. Uso y abuso del decreto-ley. *Revista de administración pública* (Madrid), no. 191, pp. 337-365. ISSN 0034-7639.

<sup>44</sup> JOAQUÍN SARRIÓN ESTEVE, 2022. La competencia de las autoridades sanitarias para restringir derechos en situación de crisis sanitaria. *Gaceta sanitaria*, vol. 36, no. 1, pp. 37-40. ISSN 0213-9111. DOI 10.1016/j.gaceta.2020.07.009.

<sup>45</sup> op. cit. COSCULLUELA MONTANER, L., 2020. *Manual de derecho administrativo*. Trigésima primera edición.

*obnovit činnost všech státních orgánů a navrátit tak fungování státu do obvyklých poměrů.*“<sup>46</sup>

V takových situacích může být pro občany i pro politickou reprezentaci velmi lákavé hledat řešení, která budou v první řadě efektivní a nebudou příliš brát ohledy na základní lidská práva a svobody nebo na demokratické principy. Pro ty, kteří se v krizové situaci chopí moci, také může být lákavé pokušení udržet si co nejdéle nabytou moc, nebo si ji dokonce uzurpovat. Konec konců historie je plná příkladů takového počínání si. Proto je nezbytné pro zachování právního státu mít předem jasně stanovené mechanismy řešení mimořádných stavů.

Jan Kysela v knize *„Výjimečné stavy a lidská práva“*<sup>47</sup> představuje dvojí pojetí výjimečného stavu podle německého politického teoretika Carla Schmitta (pojem „výjimečný stav“ odpovídá pojmu „mimořádný stav“ tak, jak s ním nakládá tato diplomová práce). V prvním pojetí jsou výjimečné stavy vnímané jako stavy *„ústavní neobvyklosti“* ve vztahu k běžnému chodu ústavního systému, který je otřesen válkou, vzpourami nebo přírodní či průmyslovou katastrofou. Pro takovéto pojetí, které můžeme vyzorovat už v období starověké Římské říše (úřad diktátora) nebo v období Francouzské revoluce, je typická existence diktátora komisaře – mimořádného orgánu nebo běžného orgánu nadaného mimořádnou pravomocí. Ten v rámci své mise obnovit „obvyklost“ porušuje, prolamuje nebo suspenduje dílčí ustanovení ústavy v zájmu jejího zachování jako celku.<sup>48</sup> V druhém pojetí jsou výjimečné stavy vnímány jako výjimka z obecných pravidel, norem, jejichž snahou je v první řadě pokrýt normální, běžné, obvyklé, a hlavně předvídatelné situace. V momentě, kdy se objeví výjimečný stav, na který obecné normy nemají odpověď, přichází situace, kdy je třeba *ad hoc* rozhodovat bez jejich navádění.

Jakub Dienstbier ve svém příspěvku do sborníku o vybraných problémech ústavního práva nazvaném *„Mimořádné situace a stavy v ústavní historii“* definuje mimořádný stav následujícím způsobem: *„Mimořádný stav je právem vytvořený a upravený stav, v jehož rámci mohou být konána mimořádná opatření k odstranění mimořádné situace a udržení bezpečnosti státu. Pro provádění mimořádných opatření je tedy nejprve nutné rozhodnout o formální vyhlášení mimořádného stavu, toto vyhlášení sdělit veřejnosti a až po něm jednat mimořádně. Vyhlášením mimořádného stavu se též aktivují různé spící právní normy, které za normálních okolností (mimo mimořádný právní stav) nemohou být použity. Jedná se zejména o nová oprávnění, posilující pravomoci orgánů veřejné moci či omezení a zákazy určitého jednání osob. Mimořádná opatření*

<sup>46</sup> op. cit. PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání.

<sup>47</sup> BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, 223 s. ISBN 978-80-87284-57-5. str. 29.

<sup>48</sup> tamtéž. str. 30.



*pak pozbývají platnosti nejpozději s odvoláním mimořádného právního stavu.*“<sup>49</sup>

Kdybychom se snažili najít úpravu související s mimořádnými stavy přímo v Ústavě, kterou bychom pro vyrovnání sil ještě posílili o Listinu základních práv a svobod, příliš bychom nepochodili a museli bychom připsat pomyslné vítězství španělské ústavě. Jediný mimořádný stav zmíněný přímo v textu Ústavy je válečný stav, na jehož vyhlášení se může usnést Parlament České republiky nadpoloviční většinou všech poslanců a nadpoloviční většinou všech senátorů. Kromě toho by si Ústava s Listinou základních práv a svobod mohly připsat body pouze za obecné zakotvení povinnosti státní moci postupovat pouze *secundum et intra legem* a práva jednotlivců činit vše, co není zákonem zakázáno, a nebýt nucen činit, co zákon neukládá.<sup>50</sup> Dále by české právní úpravě několik bodů přinesl článek 4 Listiny základních práv a svobod. Ten v odstavci 1. rozvíjí již zmíněnou myšlenku zákazu nucení jedinců k něčemu, co zákon neukládá, doplněním možnosti ukládat povinnosti *secundum et intra legem* a při zachování základních práv a svobod. Jelikož protipandemická opatření vydávaná orgány výkonné moci měla charakter podzákonných norem, je tento odstavec zásadní pro jejich výklad. Ve 2. odstavci najdeme pravidlo pro nastavení mantinelů základních práv a svobod, a sice dodržení podmínek stanovených LZPS a zachování zákonné formy. Nakonec odstavec 4. spojuje odstavec 1. a 2., když stanoví, že kritéria pro omezování základních práv a svobod podle onoho *legis*, o kterém píše odstavec 1., a jehož vznik předpokládá odstavec 2.

Španělská ústava je oproti té české o něco sdílnější. V části věnované základním právům<sup>51</sup> jsou upravená základní pravidla omezující státní moc a omezování základních práv, zejména jde o články 9 a 53.<sup>52</sup> Potud se obě úpravy v podstatě shodují. To, čím se základní zákon Španělska od toho našeho v této věci odlišuje, jsou úprava dočasného pozbytí základních práv a svobod v článku 55 (*suspensión de los derechos y libertades*) a zakotvení mimořádných stavů ve článku 116.

Článek 55 španělské ústavy vystihuje dvě různé situace, ve kterých může dojít

---

<sup>49</sup> WINTR, Jan a Marek ANTOŠ. *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 99 s. ISBN 978-80-87975-56-5. str. 20-21.

<sup>50</sup> článek 2 odst. 3. a 4. Ústavy a článek 2 odst. 2 a 3. Listiny základních práv a svobod

<sup>51</sup> část 1. (*Título I.*) – následuje hned po preambuli a úvodí části

<sup>52</sup> článek 53 věta druhá: „Práva a svobody zakotvené ve druhé kapitole této hlavy zavazují všechny orgány veřejné moci. Výkon těchto práv a svobod může být upraven pouze zákonem, který musí v každém případě respektovat jejich základní obsah, a musí být chráněn v souladu s ustanoveními článku 161 odst. 1 písm. a).“ (pozn.: článek 161 se vztahuje k ochraně ústavním soudem) (v originále: „*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1 a).*“)

k dočasnému pozastavení práv a svobod jedince (možný je také překlad slova *suspensión* jako „dočasné pozbytí“). První z nich je obecné dočasné pozastavení práv a svobody. K tomu může být přistoupeno, pokud byl vyhlášený některý z mimořádných stavů (s výjimkou stavu pohotovosti – *estado de alarma*). Článek 55 taxativně<sup>53</sup> vyjmenovává články, v nichž obsažená práva lze v takové situaci suspendována. Výčet obsahuje například právo na svobodnou volbu pobytu, svobodu pohybu a svobodu vstupu a opuštění ze Španělska (článek 19)<sup>54</sup> nebo právo na pokojné shromažďování se (článek 21 odst. 1).<sup>55</sup> Druhou situací je pro tuto práci irelevantní individuální dočasné pozbytí práv a svobod konkrétních osob v souvislosti s vyšetřováním činností paramilitantních nebo teroristických skupin.<sup>56</sup>

Ještě než se pustím do výkladu článku 116 španělské ústavy, který jí bezpochyby zajistil ono pomyslné vítězství co do obsáhlosti úpravy související s mimořádnými stavy a pandemií, musím udělat ještě jeden rychlý krok stranou<sup>57</sup> k několika dalším klíčovým článkům. Z článků obsažených v katalogích základních práv a svobod, které se alespoň trochu dotýkají pandemie covid-19, totiž nesmí být opominuty články 6 a 31 Listiny základních práv a svobod a články 15 a 43 španělské ústavy – právo život a právo na ochranu zdraví.

### 1.2.2. Článek 116 španělské ústavy

Článek 116 španělské ústavy je základem tamější úpravy mimořádných stavů. F. Fernández Segado ve svém komentáři poukazuje na pozoruhodné systematické skrytí tohoto článku do části španělské ústavy věnované vztahu mezi vládou a Generálními kortesy (zákonodárny sbor Španělského království). Domnívá se, že může jít o napodobení systematického zasazení obdobných institutů ve Francouzské ústavě z roku 1958, nebo snahu ústavodárce zdůraznit neopomenutelnou roli zákonodárné moci v situacích, kdy je zásadně posílena moc výkonná.<sup>58</sup>

První odstavec článku 116 předpokládá existenci organického zákona k bližší regulaci mimořádných stavů. Tímto organickým zákonem se stal organický zákon 4/1981 ze dne 1. června 1981 o stavu pohotovosti, výjimečném stavu a stavu obležení (*Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio*,

---

<sup>53</sup> K závěru, že jde o výčet taxativní, lze dojít systematickým a jazykovým výkladem. Stejného názoru je i F. Fernández Segado (op. cit. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. str. 504.).

<sup>54</sup> v originále: *derecho de libre elección de residencia, de libertad de circulación y de libertad de entrada y salida de España*

<sup>55</sup> v originále: *derecho de reunión pacífica*

<sup>56</sup> článek 55 odst. 2 španělské ústavy

<sup>57</sup> Zde nejde o myšlenkovou operaci zvanou „krok stranou“ rozpracovanou J. Cimrmanem.

<sup>58</sup> op. cit. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. str. 499.

*de los estados de alarma, excepción y sitio*), kterému se věnuji níže. Následují tři odstavce představující jednotlivé mimořádné stavy a po nich dvě základní společná pravidla týkající se dělby moci. Článek 5 je zárukou zachování funkční moci zákonodárné v podobě Kongresu (dolní komory Generálních kortes), protože stanoví, že Kongres nelze po dobu vyhlášeného mimořádného stavu rozpustit a jeho fungování nesmí být přerušeno. Pokud by některý mimořádný stav byl vyhlášen po rozpuštění Kongresu nebo po uplynutí jeho volebního období, avšak ještě by nebyl zvolen Kongres nový, převzal by jeho kompetence orgán zvaný Stálé zastoupení.<sup>59</sup> Na závěr deklaruje článek 6, že vyhlášení některého z mimořádných stavů nemění zásadu odpovědnosti vlády a představitelů veřejné správy, která plyne ze španělské ústavy a zákonů. Význam tohoto ustanovení spočívá v ústavním zakotvení odpovědnosti veřejné moci správy za újmu způsobenou jednotlivcům v důsledku aplikace opatření přijatých v době vyhlášeného mimořádného stavu. Posledním společným znakem plynoucím přímo ze španělské ústavy je nemožnost iniciovat její novelizaci v době, kdy trvá některý z mimořádných stavů.<sup>60</sup>

Nyní ale k úpravě konkrétních mimořádných stavů ve Španělské ústavě. Z hlediska pandemie je nejméně zajímavý stav obležení (*estado de sitio*). Proto k němu jen ve zkratce zmiňuji, že jej vyhláší absolutní většina Kongresu na návrh vlády, přičemž Kongres sám určí územní rozsah, délku trvání a další podmínky takového stavu. Mnohem zajímavější se mohl již od počátků pandemie jevit stav pohotovosti (*estado de alarma*). Na rozdíl od stavu obležení jej vyhláší vláda dekretem<sup>61</sup> maximálně na 15 dní. O vyhlášení musí ihned informovat Kongres, který se v návaznosti na to neprodleně sejde, a jehož souhlas je nezbytný pro potenciální prodloužení trvání stavu pohotovosti. Kongres však v tomto případě nemá pravomoc vyhlášený stav pohotovosti zrušit. Zásadní nevýhodou (a také charakteristikou) stavu pohotovosti je, že za jeho trvání nelze mimořádnými opatřeními dočasně suspendovat základní práva a svobody podle článku 55 odst. 1 španělské ústavy, jak jsem již popsal výše. Pohledem moci výkonné je tedy výhodou možnost snadného vyhlášení. Na druhou stranu nevýhodou zůstává velmi krátká doba trvání bez souhlasu Kongresu s prodloužením, která nemusí být vhodnou variantou pro krizi rozměrů pandemie covid-19, a absence možnosti intenzivně zasahovat do základních práv a svobod postupem předpokládaným španělským „základním zákonem“.

Jako poslední zbývá výjimečný stav (*estado de excepción*), jehož zakotvení ve španělské

---

<sup>59</sup> Stálé zastoupení (*Diputación Permanente*) je speciální orgán, který podle článku 78 španělské ústavy zřizuje ze svých členů každá z komor Generálních kortes. Jsou v něm proporcionalně zastoupeny všechny parlamentní strany a jeho úkolem je v omezené míře zastávat činnost komory v době, kdy ona sama nemůže (například mezi volbami), nebo svolávat schůzi komory ve výjimečných případech.

<sup>60</sup> článek 169 španělské ústavy

<sup>61</sup> jde o podzákoný abstraktní akt

ústavě do určité míry kombinuje přístup obou předchozích mimořádných stavů. Stejně jako stav pohotovosti (*estado de alarma*) vyhláší výjimečný stav vláda prostřednictvím dekretu. K tomu však potřebuje předchozí schvalující usnesení Kongresu, což vyhlášení výjimečného stavu politicky komplikuje a ubírá mu na atraktivitě v očích exekutivy. Podmínky výjimečného stavu (tzn. jeho podmínky, území, na které se vztahuje, a délka jeho trvání) jsou stanoveny schvalujícím usnesením Kongresu i vládním dekretem. Maximální možná délka výjimečného stavu je stanovena na třicet dní s možností prodloužení opět maximálně o třicet dní stejným postupem.

### 1.2.3. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky

Jak jsem již popsal výše, naše Ústava na rozdíl od té španělské nevěnuje úpravě mimořádných stavů více než dvě zmínky stavu válečného. Důvodem pro tuto její vadu na kráse může být překotnost sepisování Ústavy nebo neshody tvůrců Ústavy a politiků o jiných, koncepčních, otázkách. Uvedený nedostatek byl odstraněn až v roce 1998 v reakci na rozsáhlé povodně z července roku 1997, kdy politická reprezentace pod tlakem jen obtížně zvládnuté krize přijala již dříve připravovaný návrh ústavního zákona o bezpečnosti.<sup>62</sup>

Ústavní zákon o bezpečnosti není příliš dlouhý zákon. V článku 1 vyjmenovává hodnoty, jejichž ochrana je základní povinností státu. Z pohledu pandemie zde lze vidět propojení s hodnotami, jejichž ochrana je deklarována v Listině základních práv a svobod, jelikož mezi chráněnými hodnotami je i ochrana životů a zdraví. Článek 2 je v podstatě nejdůležitějším ustanovením celého zákona, protože přináší institut mimořádných stavů do českého právního řádu. Stanovuje, že jsou-li ohroženy některé z hodnot vyjmenovaných v článku 1 (co se týče ochrany života a zdraví, musejí být ohroženy ve značném rozsahu), může být vyhlášen některý z mimořádných stavů. Pozornost si také zaslouží článek 3, který zakládá povinnost podílet se v mezích speciálního zákona na zajišťování bezpečnosti České republiky nejen státním orgánům a orgánům územních samosprávných celků, ale i fyzickým a právnickým osobám. Obdobné pravidlo lze najít i ve španělské ústavě, a to v jejím článku 30, avšak s tím rozdílem, že Španělé tuto povinnost ukládají pouze občanům.

Jaký mimořádný stav tedy přichází v úvahu v případě pandemie viru? Válečný stav pro takovou situaci z pochopitelných důvodů není vhodný. Z článku 7 vyplývá, že stav ohrožení státu je určený pro situaci, kdy je bezprostředně ohrožena svrchovanost státu, jeho územní celistvost anebo jeho demokratické základy. I přes svou závažnost a společenské dopady, které ji provázely,

---

<sup>62</sup> KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, 288 s. ISBN 978-80-7502-633-0. str. 32.

se pandemie covid-19 takovým ohrožením nestala. Zbývá tedy nouzový stav. Z článku 5 plyne, že vláda může nouzový stav vyhlásit v případě nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožuje životy nebo zdraví. Jako příklad jsou zde uvedené živelní pohromy a ekologické havárie, kterým se virová pandemie svým charakterem dostatečně podobá. Pokud tedy mimořádná událost spočívající v šíření viru dosáhne zákonem předpokládané intenzity, nouzový stav je vhodným mimořádným stavem pro odvrácení hrozícího nebezpečí. Je však třeba zmínit, že formulace článku 5 odst. 1 „*Vláda může vyhlásit nouzový stav*“ nechává exekutivně prostor pro zvážení, zda nouzový stav vyhlásí, nebo ne, vyhlášení nouzového stavu je fakultativní. Nouzový stav lze vyhlásit pro celé území státu, nebo jen pro jeho část.<sup>63</sup>

Pokud mezi španělskými mimořádnými stavy byl výjimečný stav (*estado de excepción*) co do postupu při jeho vyhlášení, délky trvání a možnosti omezování základních práv a svobod jakousi legislativní kombinací stavu pohotovosti (*estado de alarma*) a stavu obležení (*estado de sitio*), pak nouzový stav podle českého právního řádu za použití stejných kritérií zapadá mezi stav pohotovosti a výjimečný stav. Se stavem pohotovosti má nouzový stav společné to, že je oba vyhláší vláda<sup>64</sup>, načež je neprodleně vystavena prvnímu kontrolnímu mechanismu, sice kontrole ze strany dolní komory zákonodárního sboru. Zde se od sebe předpisy nepatrně odlišují, protože nouzový stav, který lze vyhlásit maximálně na dobu třiceti dnů, může Poslanecká sněmovna záhy zrušit. Oproti tomu stav pohotovosti může být vládou vyhlášen jen na poloviční dobu – dobu patnácti dnů, avšak stanovisko Kongresu (v tomto případě navíc stanovisko pozitivní) je rozhodující až pro případné prodloužení stavu. S výjimečným stavem má nouzový stav společnou maximální délku (již zmíněných třicet dní), nutnost předchozího souhlasu kontrolující dolní komory k prodloužení mimořádného stavu a možnost omezit základní práva a svobody v souladu s jejich ústavně zakotveným katalogem.

#### **1.2.4. Krizový zákon a zákon o ochraně veřejného zdraví**

Krizový zákon se nachází o další stupeň níže na pomyslné pyramidě krizové legislativy, protože rozvíjí pravidla stanovená Ústavou, Listinou základních práv a svobod a zejména pak ústavním zákonem o bezpečnosti. Jeho předmětem úpravy je v první řadě vymezení působnosti a pravomoci některých orgánů veřejné moci a definování práv a povinností fyzických i právnických osob při přípravě na krizové situace, jejich řešení a při ochraně kritické infrastruktury. Vedle toho

---

<sup>63</sup> článek 2 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti

<sup>64</sup> Pokud je nebezpečí z prodlení, umožňuje ústavní zákon o bezpečnosti vyhlásit nouzový stav dokonce i předsedou vlády samotným. Takové rozhodnutí následně musí vláda do 24 hodin od vyhlášení schválit nebo zrušit. (viz článek 5 odst. 3 ústavního zákona o bezpečnosti)

zákon upravuje odpovědnost osob za porušení těchto povinností.<sup>65</sup>

Klíčovým pojmem krizového zákona je „krizová situace“, která je definována v § 2 písm. b) takto: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí...b) krizovou situací mimořádná událost podle zákona o integrovaném záchranném systému<sup>66</sup>, narušení kritické infrastruktury nebo jiné nebezpečí, při nichž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (dále jen „krizový stav“).*“ Touto formulací krizový zákon ještě více komplikuje už tak zamotanou terminologii mimořádných stavů zavedením legislativní zkratky „krizový stav“, která se nepřekrývá zcela s doktrinálním chápáním pojmu „mimořádný stav“.<sup>67</sup> Protože jde však o pouhou legislativní zkratku, považuji nejvhodnější s ní zacházet pouze v kontextu krizového zákona a jeho prováděcích předpisů.<sup>68</sup> Druhou důležitou definicí, kterou krizový zákon přináší, je definice krizového opatření v § 2 písm. c): „*Pro účely tohoto zákona se rozumí...c) krizovým opatřením organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.*“ Krizová opatření jsou stanovena buď již ve aktu vyhlášujícím krizový stav, nebo mohou být vydávána samostatně. Více ke krizovým opatřením v kapitole věnované pravomocem moci výkonné.

Pokud má tato část věrně zmapovat předpandemické právní instituty, které by připadaly v úvahu ke zkrocení mimořádné situace spočívající v šíření nakažlivé lidské nemoci, nemohu opomenout třetí krizový stav, slabšího sourozence krizových stavů zakotvených ústavním zákonem o bezpečnosti, stav nebezpečí (§ 3 krizového zákona). Slabším sourozencem zbývajících krizových stavů je proto, že jej lze vyhlásit jen pro území kraje (nebo menší oblast) a intenzita ohrožení v něm nesmí dosahovat ohrožení značného rozsahu. Stav nebezpečí vyhláší hejtman kraje postiženého krizovou situací. Pohledem obohaceným pandemickou zkušeností je zajímavé i ustanovení, které spojuje stav nebezpečí s nouzovým stavem. Podle § 3 odst. 5 totiž může hejtman požádat vládu o vyhlášení nouzového stavu, pokud není možné účelně odvrátit vzniklé nebezpečí v rámci stavu nebezpečí. Jelikož tento postup byl během pandemie covid-19 otestován a přinesl s sebou i zajímavé *obiter dictum* z pera Ústavního soudu, věnuji se mu ještě níže v dalších

---

<sup>65</sup> § 1 odst. 1 krizového zákona

<sup>66</sup> Mimořádnou událost zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, definuje jako „*škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací*“.

<sup>67</sup> Nutno podotknout, že i doktrína na hledání jasného a finálního pojmu rezignovala. Ke srovnání např. op. cit. WINTR, Jan a Marek ANTOŠ. *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*. str. 20., VANÍČEK, Jiří. *Mimořádná opatření jako nástroj řešení mimořádných situací*. Správní právo, č. 3/2002, str. 155., op. cit. MAREŠ, Miroslav a Daniel NOVÁK. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. str. 52.

<sup>68</sup> Ostatně takové užití legislativní zkratky plyne přímo z Legislativních pravidel vlády (usnesení vlády ze dne 19. března 1998, kterým byla schválena Legislativní pravidla vlády, v účinném znění)

kapitolách.

Druhým významným právním předpisem alespoň částečně upravujícím mimořádné situace představující nebezpečí pro životy a zdraví lidí je zákon o ochraně veřejného zdraví.<sup>69</sup> Už před propuknutím pandemie stál co do materie řešení mimořádných zdravotních situací v českém právním řádu vedle krizového zákona, avšak s tím rozdílem, že na rozdíl od tohoto nenavazuje přímo na ústavní zákon o bezpečnosti. Zákon o ochraně veřejného zdraví ve svém § 2 odst. 2 větě první obecně definuje onu ochranu veřejného zdraví jako „*souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním.*“ Ve druhé větě téhož ustanovení pak definuje pojem „ohrožení veřejného zdraví“ jako „*stav, při kterém jsou obyvatelstvo nebo jeho skupiny vystaveny nebezpečí, z něhož míra zátěže rizikovými faktory přírodních, životních nebo pracovních podmínek překračuje obecně přijatelnou úroveň a představuje významné riziko poškození zdraví.*“

Zákon zakotvuje dílčí působnost Ministerstva zdravotnictví, které je podle něj příslušné k řízení a kontrole krajských hygienických stanic a usměrňování výkonu státní správy v oblasti veřejného zdraví prováděného Ministerstvem obrany a Ministerstvem vnitra. Společně tyto čtyři správní úřady tvoří soustavu orgánů ochrany veřejného zdraví.<sup>70</sup> Hlavní nevýhodou tohoto předpisu pro řešení pandemie je, že soustava orgánů ochrany veřejného zdraví byla vybudována a vybavena pravomocemi takovým způsobem, aby byla schopná dobře reagovat na objevení se drobných ohnisek infekčních onemocnění. Na pandemii nemoci covid-19 způsobované virem s extrémně vysokou nakažlivostí a velmi jednoduchým přenosem tak nebyla připravena.<sup>71</sup>

Ministerstvo zdravotnictví je příslušné mimo jiné ke stanovení ochranných opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění. Pro situace, kdy taková ochranná opatření nezaberou, je Ministerstvo zdravotnictví příslušné i k nařizování celostátně prováděných mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Na obou těchto činnostech se mohou v různé míře podílet i krajské hygienické stanice. Například mají pravomoc nařídít mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku v případech, ve kterých k tomu není příslušné Ministerstvo zdravotnictví, tedy mimořádná opatření, prováděná na území jednoho kraje.

---

<sup>69</sup> zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

<sup>70</sup> § 78 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví

<sup>71</sup> op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii.* str. 38

### 1.2.5. Španělská podústavní úprava mimořádných situací

Pokud o české úpravě mimořádných situací platí, že je roztržštěná, o té španělské to platí minimálně trojnásob. Z množství alespoň částečně relevantních organických zákonů a běžných zákonů proto vybírám ty, které byly, nebo se dle mého názoru mohly jevit, pro zvládnutí pandemie nejpriléhavější.

Na prvním místě je jistě organický zákon o stavu pohotovosti, výjimečném stavu a stavu obležení (*Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio*), zákon do určité míry paralelní našemu ústavnímu zákonu o bezpečnosti. Jeho ústavním základem je článek 116 (*stricto sensu* přímo článek 116 odst. 1) španělské ústavy upravující především proces vyhlášení jednotlivých mimořádných stavů a postavení Kongresu. Ústředním pojmem, se kterým zákon pracuje, je „normalita“ (v originále: *normalidad*) – jakýsi běžný stav fungování státu a společnosti. Tuto normalitu španělské mimořádné stavy chrání a snaží se ji udržet.

V prvním a druhém odstavci článku 1 jsou upraveny generální klausule pro vyhlášení mimořádných stavů a obecné požadavky na opatření přijatá v době mimořádného stavu. „*Bude překročeno k vyhlášení stavu pohotovosti, výjimečného stavu nebo stavu obležení, když výjimečné okolnosti učiní udržení normality běžnými prostředky veřejné moci nemožné.*“<sup>72</sup> Co se obecných požadavků pro přijatá opatření týče, hlavním předpokladem jejich oprávněnosti je jejich „*naprostá nezbytnost pro zajištění obnovení normality*“.<sup>73</sup>

Dále organický zákon rozvíjí jednotlivé mimořádné stavy. Článek 12 velmi obecně upravuje, kdy vláda může požádat Kongres o souhlas s vyhlášením výjimečného stavu (*estado de excepción*). Jde o případy, kdy dojde ke zcela zásadnímu narušení veřejného pořádku (například narušením svobodného výkonu práva a svobod občanů nebo narušením normálního fungování demokratického státu jako takového).<sup>74</sup> I s ohledem na nutnost předchozího souhlasu dolní komory s vyhlášením je zřejmé, že se jedná o mimořádný stav podobný našemu stavu ohrožení státu. Článek 4 upravuje situace, za kterých vláda může vyhlásit stav pohotovosti (*estado de alarma*). Na rozdíl od výjimečného stavu a od stavu obležení, stav pohotovosti je určený zásadně pro případy narušení normality s menším politickým podtextem nebo menším potenciálem výrazněji ohrozit existenci státu. Může jít o situace charakteru přírodních pohrom (zemětřesení,

<sup>72</sup> v originále: „*Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes*”

<sup>73</sup> v originále: „*estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad*”

<sup>74</sup> op. cit. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. str. 503



povodně, požáry velkého rozsahu), zdravotních krizí (epidemie, závažné znečištění zdrojů pitné vody) nebo třeba ochromení veřejných služeb nezbytných pro společnost v důsledku stávk. Přímou ze španělské ústavy sice plyne, že ve stavu pohotovosti není přípustné zcela suspendovat základní práva a svobody (ve smyslu článku 55 španělské ústavy), organický zákon však v článku 111 připouští jejich omezení.

### 1.2.6. „Obyčejné právo výjimečných situací“

Další zákony patří do bloku takzvaného „obyčejného práva výjimečných situací“ (*derecho ordinario de excepción*).<sup>75</sup> Takto někteří španělští autoři označují právní normy, které neprovádějí konkrétní odkazovací ustanovení v článku 116 španělské ústavy ani nejsou ustanoveními španělskou ústavou samé, ale upravují mimořádné situace nebo dávají orgánům veřejné moci zvláštní pravomoci.

Do této skupiny patří i organický zákon 3/1986 o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví (*Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*). Už jeho název napovídá, že je určený speciálně pro řešení zdravotních krizí. K tomu tento poměrně krátký zákon dává orgánům veřejné moci příslušným k rozhodování ve věcech zdravotnictví pravomoc přijímat nezbytná opatření. Mohou tak činit v případech, kdy to vyžadují „naléhavé nebo nezbytné zdravotní důvody“, a dokonce svými opatřeními mohou zasahovat i do základních práv a svobod.

Detailněji jsou zde popsány dvě pravomoci příslušných orgánů. Tu první mohou využít, když zaznamenají informace, ze kterých lze nabýt důvodné podezření, že existuje nebezpečí pro zdraví obyvatelstva v důsledku specifické situace (a to v důsledku zdravotního stavu osoby nebo skupiny osob, nebo z důvodu rizikovosti podmínek, za kterých probíhá nějaká činnost).<sup>76</sup> V takovém případě mohou vydávat opatření spočívající v nařízení vyšetření, léčby, hospitalizace nebo v provedení kontroly. Druhá pravomoc stojí za doslovnou citací. „*Za účelem kontroly nakažlivých nemocí může zdravotnický orgán kromě obecných preventivních opatření přijmout vhodná opatření pro kontrolu nemocných osob, osob, které jsou nebo byly s nimi v kontaktu, a bezprostředního okolí, jakož i opatření, která považuje za nezbytná v případech rizika přenosné povahy.*“<sup>77</sup> Taková formulace a oprávnění vydávat nezbytná opatření nechává ještě větší prostor

<sup>75</sup> COTINO HUESO, L., 2020. Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho. (2020), pp. 86-87. Especial Coronavirus:88-101. dostupné online z: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7308118>

<sup>76</sup> článek 2 organického zákona o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví

<sup>77</sup> článek 3 organického zákona o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví (v originále: „*Con el fin de controlar*

pro interpretaci, než absence definice „*naléhavých nebo nezbytných zdravotních důvodů*“.

Preventivní opatření mohou příslušné orgány veřejné moci přijímat i na základě zmocnění v článku 26 odst. 1 obecného zákona o zdravotnictví (*Ley 14/1986, General de Sanidad*). Pokud existuje bezprostřední a mimořádné nebezpečí pro veřejné zdraví, mohou být zabaveny nebo znehodnoceny výrobky, nařízeno uzavření provozoven nebo přijata jakákoli jiná opatření, která příslušný orgán veřejné moci považuje za odůvodněná z hlediska ochrany zdraví. Opět je zde orgánu veřejné moci nechán velký prostor pro diskreci a volbu vhodných opatření. Podobný mandát plyne i z obecného zákona o veřejném zdraví (*Ley 33/2011, General de Salud Pública*). Bez ohledu na opatření učiněná podle obecného zákona o zdravotnictví, příslušné orgány veřejné moci mají pravomoc individuálním správním aktem rozhodnout o preventivním uzavření objektů, podniků, služeb a provozů, pozastavení činnosti nebo o „*jakémkoli jiném opatření v souladu s účinnými právními předpisy, pokud existují důvodné náznaky ohrožení zdraví*“<sup>78</sup>. Posledním zákonem obvyčejného práva výjimečných situací, který je třeba zmínit je základní zákon upravující autonomii pacienta a práva a povinnosti týkající se klinických informací a dokumentace (*Ley 41/2002, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*). Z něj je nejzajímavější článek 9 odst. 2, který dovoluje praktickým lékařům provádět klinické zákroky nezbytné pro zdraví pacienta bez jeho souhlasu v případě, kdy by představoval riziko pro veřejné zdraví (nebo z jiných obdobných zákonem stanovených zdravotních důvodů).

### 1.3. Pravomoci moci výkonné související s krizovými situacemi

„*Zajišťování bezpečnosti a zvládnutí krizových situací je klasickým úkolem výkonné moci,*“ píše Jan Kudrna s Karlem Řepou ve svém příspěvku „*Právní úprava mimořádných situací a orgány veřejné moci a postupy určené k jejich zvládnutí před a během pandemie*“.<sup>79</sup> Vrcholnému orgánu výkonné moci – vládě – proto přísluší vyhlášovat mimořádné stavy (nebo se na jejich vyhlášení ve většině případů alespoň podílet, jak plyne z již uvedeného), přijímat nezbytná opatření pro zvládnutí mimořádné situace, za účelem ochrany životů obyvatel, minimalizace

---

*las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.“)*

<sup>78</sup> článek 54 odst. 2 obecného zákona o veřejném zdraví

<sup>79</sup> op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. str. 34.

materiálních škod a obnovení řádného fungování státního aparátu.<sup>80</sup> K tomu má (nejen) vláda řadu pravomocí zakotvených právě v zákonech, které jsem představil výše a které nyní podrobněji rozeberu.

### 1.3.1. Nařízení a vyhlášky

Jak uvádí Václav Pavlíček, výkonné moci tradičně již z její podstaty náleží „moc nařizovací“, jejímž obsahem je jednostranná organizace právních poměrů spadajících do oblasti její působnosti.<sup>81</sup> Projevem moci nařizovací je vydávání podzákonných právních předpisů právní teorií nazývaných nařízení, která ovšem v praxi pozitivní právo nazývá mnoha způsoby.

V českém platném právu lze najít označení „nařízení“ jako pojmenování pro právní předpisy vlády dle článku 78 Ústavy. Ten dává vládě generální zmocnění, vydávat právní předpisy (nařízení) k provedení zákona a v jeho mezích. Vláda je tedy oprávněna k normotvorbě *secundum et intra legem* („podle a v mezích zákona“), avšak nemůže vydávat nařízení *praeter legem* („mimo zákon“).<sup>82</sup>

Další právní předpisy, které mají charakter nařízení, jsou vyhlášky vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a dalšími správními úřady a právníckými osobami s celostátní působností.<sup>83</sup> Tito na rozdíl od vlády nejsou Ústavou obecně zmocněni k provádění libovolného zákona. V článku 79 odst. 3 Ústavy zákonodárce zakotvil, že mohou vydávat podzákonné právní předpisy na základě a v mezích zákona, jen jsou-li k tomu zákonem zmocněni.

Kategorií právních norem obsažených ve španělském právním řádu a rozeznávaných španělskou právní doktrínou, která se nejvíce podobá našemu chápání nařízení, je kategorie v originálu nazývaná „*reglamento ejecutivo*“.<sup>84</sup> Ústavním základem obecné nařizovací moci

<sup>80</sup> op. cit. PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. str. 451.

<sup>81</sup> PAVLÍČEK, Václav, Ján GRONSKÝ, Jiří HŘEBEJK, et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020, 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8. str. 937.

<sup>82</sup> HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. 2016. Praha: C.H. Beck, 2016, xxix, 570. ISBN 978-80-7400-624-1. str. 46.

<sup>83</sup> tamtéž. str. 4.

<sup>84</sup> Pro větší přehlednost sousloví ponechávám v dalším textu ve španělštině. Doslovný český překlad španělského slova „*reglamento*“ je „nařízení“, přestože se pojmy zcela nepřekrývají. Jde pouze o překlad lingvistický, který nereflektuje právní rozdíly obou pojetí tohoto podzákonného aktu. Obecný pojem „*reglamento*“ odpovídá spíše našemu chápání kategorie „abstraktní akty“. Pro srovnání op. cit. COSCULLUELA MONTANER, L., 2020. *Manual de derecho administrativo*. Trigésima primera edición. a op. cit. HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHÁČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. str. 43 a násl. a str. 122 a násl.

vlády (*potestad reglamentaria del gobierno*) je článek 97 španělské ústavy, nařizovací moc dalších orgánů veřejné moci je dovozována z článku 106 španělské ústavy. *Reglamentos ejecutivos* přijímané vládou (nebo předsedou vlády) se v pozitivním právu nazývají „*Decretos Reales*“, tedy „královské dekrety“, protože jsou vydávány přímo španělským králem (ten však nemá pravomoc je dle své vůle nevydat). Všechny ostatní *reglamentos ejecutivos* správních úřadů se nazývají „*órdenes*“.<sup>85</sup>

### 1.3.2. Krizová opatření podle krizového zákona

V případě vyhlášení nouzového stavu podle ústavního zákona o bezpečnosti získává vláda rázem množství pravomocí, které může použít v boji proti krizové situaci. Jelikož mnohá krizová opatření přímo zasahují do základních práv a svobod, nelze zapomínat na základní korektivy těchto zásahů zakotvené na ústavní úrovni. Vedle toho byl přímo do krizového zákona do § 39c vepsán požadavek, aby případný zásah do práv a svobod osob ze strany orgánů krizového řízení nepřekročil nezbytnou míru.

V § 5 krizového zákona se nachází taxativní výčet práv, která lze za nouzového stavu na nezbytně nutnou dobu v nezbytně nutném rozsahu omezit (např. svobodu pohybu a pobytu ve vymezeném prostoru území ohroženého nebo postiženého krizovou situací, právo provozovat podnikatelskou činnost, která by ohrožovala, prováděná krizová opatření nebo narušovala, popřípadě znemožňovala jejich provedení, nebo právo pokojně se shromažďovat). V § 6 krizového zákona je obsažena úprava toho, co lze naopak na dobu nezbytně nutnou a v rozsahu nezbytně nutném nařídit (např. zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území, nebo ukládání pracovní povinnosti). Mimo to krizový zákon dává speciální pravomoci na dobu krizového stavu i Ministerstvu zdravotnictví. To může dle § 11 například zajistit nákup a distribuci potřebných léčivých přípravků nebo koordinovat na vyžádání kraje činnost poskytovatelů akutní lůžkové péče.

Před propuknutím pandemie dlouho nebylo zcela zřejmé, v jaké formě mají být krizová opatření přijímána. Podle komentáře ke krizovému zákonu z roku 2017 by omezení základních práv a svobod podle § 5 krizového zákona a přijetí krizových opatření podle § 6 krizového zákona mělo mít formu nařízení vlády.<sup>86</sup> S jistotou tehdy bylo možné konstatovat pouze to, že se na rozhodování a ukládání povinností podle krizového zákona v době krizového stavu nevztahuje

---

<sup>85</sup> Běžně překládáno jako „nařízení“ nebo „směrnice“.

<sup>86</sup> VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. Krizový zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, xxv, 335 stran. ISBN 978-80-7552-787-5. str. 48.

správní řád,<sup>87</sup> protože tak stanovil krizový zákon sám v § 38.

### 1.3.3. Opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

Druhý typ opatření, která byla dostupná české moci výkonné před vypuknutím pandemie, byla opatření před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí a mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Forma těchto opatření je stanovena § 94a zákona – v obou případech jde o opatření obecné povahy, na které se však nepoužije obecná úprava dle správního řádu. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně veřejného zdraví se vydává bez řízení o návrhu na opatření obecné povahy, nabývá účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu, který jej vydal, a vyvěšuje se na dobu nejméně 15 dní.

Opatření před zavlečením infekčních onemocnění, k jejichž přijímání je příslušné pouze Ministerstvo zdravotnictví,<sup>88</sup> mají zabránit tomu, aby se vysoce nakažlivá infekční onemocnění vůbec dostala na území České republiky. V § 68 zákona o ochraně veřejného zdraví je popsán postup, kterým má být opatření provedeno, a stanovena povinnost součinnosti pro osoby odlišné od státu. Typicky si lze představit například provozovatele letiště nebo nádraží.<sup>89</sup> Pravomoc ministerstva spočívá (kromě nařízení opatření) v zajištění prostor, kde bude následně opatření provedeno. Konkrétní protiepidemické opatření, kterému má být podrobena fyzická osoba cestující do České republiky, stanovuje poskytovatel zdravotnických služeb.

Mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku vydává pro celé území státu nebo pro území více krajů Ministerstvo zdravotnictví.<sup>90</sup> Krajské hygienické stanice mají pravomoc vyhlásit mimořádná opatření pro „zbytek“ případů, tedy pouze pokud je třeba je vyhlásit pro území jednoho kraje.<sup>91</sup> Mezi devíti možnými mimořádnými opatřeními vypočtenými v § 69 odst. 1 stojí za povšimnutí například písmeno b),<sup>92</sup> g),<sup>93</sup> nebo i) – „*zákaz nebo nařízení další určité činnosti k*

<sup>87</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>88</sup> KRÝSA, Ivo a Zdena KRÝSOVÁ. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, xxiv, 279. ISBN 978-80-7552-070-8. str. 151.

<sup>89</sup> tamtéž

<sup>90</sup> § 80 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně veřejného zdraví

<sup>91</sup> § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví

<sup>92</sup> „*Mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou...b) zákaz nebo omezení styku skupin fyzických osob podezřelých z nákazy s ostatními fyzickými osobami, zejména omezení cestování z některých oblastí a omezení dopravy mezi některými oblastmi, zákaz nebo omezení slavností, divadelních a filmových představení, sportovních a jiných shromáždění a trhů, uzavření zdravotnických zařízení jednodenní nebo lůžkové péče, zařízení sociálních služeb, škol, školských zařízení, zotavovacích akcí, jakož i ubytovacích podniků a provozoven stravovacích služeb nebo omezení jejich provozu,*“

<sup>93</sup> „*Mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku jsou...g) mimořádné očkování a preventivní podání jiných léčiv (profylaxe),*“

*likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku.*“

#### **1.3.4. Opatření exekutivy podle španělských zákonů**

Z celé škály použitelných zákonných norem, které byly před propuknutí pandemie dostupné španělské výkonné moci, první možnost přijímat speciální opatření plyne už z organického zákona o stavu pohotovosti, výjimečném stavu a stavu obležení (*Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio*). Podle článku 1 odst. 2 musí být opatření přijatá v některém z mimořádných stavů v první řadě „*naprosto nezbytná pro zajištění obnovení normality*“. Konkrétnější úprava mimořádných opatření, které lze přijmout ve stavu pohotovosti (specificky přímo ve stavu pohotovosti vyhlášeném z důvodu zdravotní krize), se nachází v článcích 11 a 12. Na základě článku 11 lze dekretem (ať už při vyhlášení stavu pohotovosti nebo v jeho průběhu) například omezit (v originále *limitar*) volný pohyb nebo pobyt osob nebo vozidel v určených hodinách a na určených místech nebo po nich požadovat splnění určitých podmínek. Článek 12 propojuje organický zákon o stavu pohotovosti, výjimečném stavu a stavu obležení s organickým zákonem o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví (*Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*) tím, že umožňuje „*příslušnému orgánu*“ kromě běžných mimořádných opatření přijímat i mimořádná opatření podle tohoto speciálního organického zákona.

O co připravenější byli Španělé před propuknutím pandemie množstvím rozličné existující právní úpravy pro zvládnutí zdravotnické krize, o to větší nejasnosti byly v její interpretaci. Například nebylo jasné, který konkrétní orgán veřejné moci má pravomoc přijímat mimořádná opatření podle organického zákona o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví, zda je to ministerstvo zdravotnictví, nebo třeba některý z orgánů autonomního společenství.<sup>94</sup> Stejně tak nebylo zcela jasné, jaký je přesný obsah pravomocí takového orgánu. Jak jsem již rozvedl výše, zákon jen velmi vágně konstatuje možnost přijetí nezbytných opatření, žádný (ani demonstrativní) výčet však nenabízí.

---

<sup>94</sup> COVID-19 y derecho público: durante el estado de alarma y más allá, 2020. Valencia: Tirant lo Blanch. ISBN 8413555574. str. 36.

## 2. Pandemie přišla aneb Použitá protipandemická opatření

Poté, co jsem v předchozí části popsal, jaké nástroje mohly orgány moci veřejné v boji s pandemií do té doby nevídaných rozměrů použít, je čas se podívat na to, jaké nástroje skutečně použily.

V první kapitole druhé části se věnuji mimořádným stavům, které obě země skutečně vyhlásily. Na španělské straně autority přikročily k deklarování stavu pohotovosti (*estado de alarma*) a na straně české byl vyhlášen nouzový stav. Nejprve rozebírám dřívější zkušenosti, které státy s těmito mimořádnými stavy měly a poté se již věnuji přímo období pandemie. Zkoumám, za jakých okolností a jakou formou byly mimořádné stavy vyhlášeny a za jakých okolností byly prodlužovány, pokud vůbec. Také se věnuji tomu, jak obstály v přezkumu ústavními soudy a jaké závěry si lze odnést těchto přezkumů do budoucna. Ve druhé kapitole shrnuji legislativní činnosti během pandemie a postupy, které zákonodárná moc přijala pro efektivnější boj s pandemií.

### 2.1. Mimořádné stavy za pandemie – nouzový stav, *estado de alarma*

#### 2.1.1. Předchozí zkušenosti s mimořádnými stavy

Před propuknutím pandemie covid-19 byl nouzový stav podle článku 5 ústavního zákona o bezpečnosti vyhlášen celkem čtyřikrát. V letech 2002, 2006 a 2013 byl nouzový stav vyhlášen z důvodu krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlých povodní, a to na 20, 18 a 28 dní. Poslední, čtvrtý případ, bylo vyhlášení v roce 2007, opět z důvodu krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku tentokrát však v důsledku rozsáhlé živelní pohromy – orkánu Kyrill. Tehdy nouzový stav trval dokonce jen 12 dní a ani v jednom z těchto čtyř případů nebyl vyhlášený pro celé území republiky. Kromě toho bylo vyhlášeno ještě několik stavů nebezpečí podle krizového zákona (některé v souvislosti s povodněmi, dvě v souvislosti se sesuvem skalního masivu, další v souvislosti s jinými podobnými krizovými situacemi). Protože český zákonodárce měl zkušenosti především s tímto typem mimořádných situací, koncipoval krizovou legislativu právě na boj s živelními pohromami. Od konce posledního pandemického nouzového stavu vláda přistoupila ještě k jednomu vyhlášení nouzového stavu, a to v souvislosti s migrační krizí způsobenou napadením Ukrajiny armádou Ruské federace. Tento zatím poslední nouzový stav

trval po prodloužení celkem 119 dní.<sup>95</sup>

Španělská zkušenost s mimořádnými stavy byla do začátku pandemie ještě chudší než ta naše. Od přijetí španělské ústavy nikdy nebyl vyhlášen výjimečný stav ani stav obležení. Stav pohotovosti byl do pandemie vyhlášen jen jednou, konkrétně na přelomu let 2010 a 2011.<sup>96</sup> Byl vyhlášený po dobu celkem čtyřiceti dvou dní a důvodem pro jeho vyhlášení byla obava z opakování celostátní stávkový leteckých dispečerů, kvůli které musela vláda o několik měsíců dříve uzavřít letecký prostor nad Španělskem. Pro zemi, která výraznou část své ekonomiky staví na exportu a turismu to tehdy znamenalo citelné hospodářské ztráty, a tak se vláda rozhodla předejít možnému opakování takové situace. Tehdy přijatá mimořádná opatření spočívající zejména ve vojenském dohledu nad leteckými dispečery tedy měla za cíl primárně chránit hospodářské zájmy státu a jedinců, a až sekundárně i chránit lidské životy a zdraví.

### 2.1.2. Období pandemie covid-19

V průběhu pandemie můžeme v České republice rozeznat pět samostatných vyhlášených nouzových stavů,<sup>97</sup> vždy vyhlášených na území celého státu. První nouzový stav byl vládou vyhlášen usnesením č. 194 ze dne 12. 03. 2020 (č. 69/2020 Sb.) na třicet dní.<sup>98</sup>

Hned v tomto prvním usnesení se začal projevovat nedostatek zkušeností státního aparátu s vyhlášením nouzového stavu v krizové situaci tohoto charakteru, nebo možná i nedostatek kompetence na straně vlády. Debatu nad ústavností jejího postupu totiž vyvolala interpretace článku 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti („*Současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit...*“), když vláda do usnesení vyhlášeujícího nouzový stav nenapsala jasné vymezení práv a svobod, k jejichž omezení má na základě tohoto rozhodnutí dojít. Někteří prominentní

---

<sup>95</sup> Usnesení vlády České republiky č. 43/2022 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 4. března 2022. a Usnesení vlády České republiky č. 77/2022 Sb., o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu.

<sup>96</sup> RIDAO, J., 2021. El accidentado final del estado de alarma: entre el rol «regulatorio» de los tribunales y las dudas sobre el alcance de la legislación sanitaria para adoptar medidas restrictivas de derechos en la gestión de la COVID-19. dále také ŠPANĚLSKO. Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/12/04/1673>. a ŠPANĚLSKO. Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se proroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/12/17/1717>

<sup>97</sup> I když fakticky se jednalo spíše o tři nouzové stavy, jak si všímá Jan Kysela ve svém příspěvku „*Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy*“ v op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. str.179.

<sup>98</sup> Usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů.



advokáti byli toho názoru, že nedošlo k řádnému vyhlášení a že následné doplnění katalogu omezovaných práv později téhož dne nebylo dostatečné.<sup>99</sup> Celá situace se neobešla bez několika ústavních stížností, což nakonec přineslo usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 04. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20. V něm Ústavní soud shledal popsanou situaci ústavně konformní.

Před uplynutím původních třiceti dní, na které byl první pandemický nouzový stav vyhlášen, vláda požádala usnesením Poslaneckou sněmovnu o prodloužení o dalších 30 dní (v souladu s postupem předpokládaným článkem 5 a 6 ústavního zákona o bezpečnosti).<sup>100</sup> Poslanecká sněmovna však vládě místo prodloužení „o třicet dní“ schválila prodloužení „do třicátého“ (30. 04. 2020), čímž otevřela dveře potenciálně nebezpečnému pozměňování aktu, s nímž měla pouze vyslovit souhlas.<sup>101</sup>

Z pohledu právní vědy zajímavý, leč z pohledu ústavní kultury spíše smutný, byl moment, kdy se vláda rozhodla obejít nezískání souhlasu Poslanecké sněmovny s prodloužením nouzového stavu vyhlášením nového nouzového stavu. Vláda na začátku února 2021 požádala o šesté prodloužení již déle než čtyři měsíce trvajících nouzového stavu. Poslanecká sněmovna však svůj souhlas vládě nedala a ta se tedy rozhodla dolní komoru obejít vyhlášením nového nouzového stavu. Jak jsem popsal v části věnované dostupným právním nástrojům, krizový zákon dává hejtmánovi kraje pravomoc požádat vládu o jeho vyhlášení (§ 3 odst. 5), což vláda označovala za dostatečný podklad pro vyhlášení nového nouzového stavu. Takto vyhlášený nouzový stav byl napadený u Ústavního soudu i zrušený Poslaneckou sněmovnou, načež vláda na skončený nouzový stav navázala opět vyhlášením nového. Ten se už překrýval se začátkem období účinnosti nově přijatého pandemického zákona, takže nevzbuzoval tolik emocí. Postupně se celá situace sama dokodrcala do konce předposledního pandemického nouzového stavu (11. 04. 2021).<sup>102</sup> Dosud poslední pandemický nouzový stav byl vyhlášený 26. 11. 2021 na 30 dní.<sup>103</sup>

Ve velmi podobném období Španělsko vyhlásilo tři stavy pohotovosti (*estado de alarma*). První pandemický stav pohotovosti vyhlásila španělská vláda nařízením *Real Decreto 463/2020*

---

<sup>99</sup> KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, xvi, 301. ISBN 978-80-7598-818-8. str. 62.

<sup>100</sup> op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. str. 176.

<sup>101</sup> tamtéž

<sup>102</sup> Pro detailnější rozbor dynamiky mezi Poslaneckou sněmovnou a vládou v tomto období viz: op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. str. 175-192.

<sup>103</sup> Usnesení vlády České republiky č. 434/2021 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 26. listopadu 2021

dne 14. 03. 2020.<sup>104</sup> Byl tedy vyhlášený jen o dva dny později než český nouzový stav, ale už za situace, kdy ve Španělsku bylo 5232 potvrzených nakažených a 133 mrtvých.<sup>105</sup> (Pro srovnání: když česká vláda vyhlásila nouzový stav, bylo u nás potvrzených 116 nakažených osob.)<sup>106</sup> Kongres postupně prodlužoval první stav pohotovosti stále méně a méně ochotně, učinil tak nicméně celkem šestkrát až do 21. července 2020. Následovalo období nazývané „nová normalita“ (v originále: *nueva normalidad*)<sup>107</sup> podle ústředního pojmu organického zákona o stavu pohotovosti, výjimečném stavu a stavu obležení (*Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio*), ke kterému opatření podle tohoto zákona měla směřovat. V tomto období se vrátilo více rozhodovacích pravomocí autonomním společenstvím, která v krizovém režimu mimořádného stavu byla spíše ve vleku centrálních pravidel krizového řízení státu.

Blížila se však další vlna covid-19 a *comunidades autónomas* příliš rychle rozvolňující mimořádná opatření se jí řítily přímo do náručí. A tak 09. 10. 2020 vláda vyhlásila nový stav pohotovosti pro území několika městských obvodů autonomního společenství *Comunidad de Madrid*. 21. 10. 2020 Španělsko překročilo hranici jednoho milionu nakažených<sup>108</sup> a 24. 10. 2020 byl vyhlášený druhý celostátní pandemický stav pohotovosti,<sup>109</sup> který plynule navázal na onen již dříve vyhlášený madridský. Tento stav pohotovosti trval až do 09. 05. 2021, kdy se španělská vláda rozhodla nadále spoléhat jen na očkování a nepožádala Kongres prodloužení.

## 2.2. Přezkum mimořádných stavů ústavními soudy

Žádný z návrhů, který po českém Ústavním soudu požadoval zrušení nouzového stavu,

---

<sup>104</sup> ŠPANĚLSKO. *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/con>

<sup>105</sup> Anexo:Cronología de la pandemia de COVID-19 en España. *Wikipedia, The Free Encyclopedia* [online]. Dostupné z: [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Anexo:Cronolog%C3%ADa\\_de\\_la\\_pandemia\\_de\\_COVID-19\\_en\\_Espa%C3%B1a&oldid=151372181](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Anexo:Cronolog%C3%ADa_de_la_pandemia_de_COVID-19_en_Espa%C3%B1a&oldid=151372181)

<sup>106</sup> Počet pacientů už překročil sto, jednou z nových nakažených je zdravotní sestra. *Česká televize* [online]. ČT24. 12. 3. 2020 [cit. 04. 09. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3061276-kvuli-koronaviru-se-sejde-mimoradne-vlada-zrejme-oznami-dalsi-opatreni>

<sup>107</sup> El fin del estado de alarma. ¿Y ahora qué pasa desde un punto de vista jurídico?. *HayDerecho* [online]. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa. 21. 6. 2020 [cit. 04.09.2023]. Dostupné z: <https://www.hayderecho.com/2020/06/21/el-fin-del-estado-de-alarma-y-ahora-que-pasa-desde-un-punto-de-vista-juridico/>

<sup>108</sup> Spain is first western European country to pass 1m Covid cases. *The guardian* [online]. JONES, Sam. 2020 [cit. 04.09.2023]. ISSN 0261-3077. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/21/spain-first-western-european-country-to-pass-1-million-covid-cases>

<sup>109</sup> ŠPANĚLSKO. *Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2*. Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/10/25/926/con>

nebyl úspěšný. Proč? Protože Ústavní soud hned v průběhu prvního nouzového stavu<sup>110</sup> dospěl k závěru, že vyhlášení nouzového stavu představuje „akt vládnutí“ a jeho soudní přezkum je z toho důvodu zásadně vyloučen. V usnesení pléna ze dne 22. 04. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 tak konstatoval, že nemá pravomoc se věcí zabývat. Vykonávat kontrolu nad nouzovým stavem přísluší primárně Poslanecké sněmovně na základě zmocnění v ústavním zákoně o bezpečnosti. Přesto však Ústavní soud připustil, že absence soudní kontroly není absolutní a lze si představit situaci, kdy by jeho pravomoc byla dána. Šlo by o situaci, kdy by akt vyhlášení nouzového stavu byl v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu (rozpor s článkem 1 odst. 1 a článkem 9 odst. 2 Ústavy). Potom by se jím Ústavní soud mohl zabývat pro zásah do takzvaného materiálního jádra Ústavy.

Takový závěr je kritizován již pěti disentujícími soudci a soudkyněmi.<sup>111</sup> Soudu se totiž podařilo chytit se do logické smyčky své argumentace, když konstatoval, že pravomoc provést věcný přezkum vyhlášení je navázána na věcné posouzení zásahu do uvedených hodnot vyhlášením.<sup>112</sup> Jak si navíc všímá Šimon Chvojka, Ústavní soud v tomto svém právním názoru není konzistentní. Některé pozdější návrhy mířící proti vyhlášení nouzového stavu odmítal pro nedostatek aktivní legitimace podávajícího, jindy se zase držel argumentace svým nedostatkem pravomoci.<sup>113</sup>

Argumentu nedostatkem své pravomoci se plénum Ústavního soudu přidrželo, i když usnesením sp. zn. Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. 03. 2021 odmítalo návrh skupiny senátorů na zrušení třetího nouzového stavu (onoho nouzového stavu vyhlášeného vládou záhy poté, co skončil nouzový stav, který Poslanecká sněmovna odmítla prodloužit). Nemohl si ale odpustit *obiter dictum*, ve kterém sdělil, že žádost hejtmanů podle krizového zákona „nelze vykládat tak, že jde o jakousi výjimku ve vztahu k možnosti prodloužení nouzového stavu Poslaneckou sněmovnou“.<sup>114</sup> Následnou odbornou kritiku této části usnesení asi nejlépe vystihl již soudce Fenyk ve svém disentu: „*Toto obiter dictum, jeví se jako jakási „nezávazná deklarace“ neústavnosti rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, se samozřejmě okamžitě stane „hlavním poselstvím“ dnešního usnesení. Ústavní soud jím, bohužel, znovu vykročil na pole nezdrženlivého arbitra právně*

<sup>110</sup> Ústavní stížnost byla soudu doručena již 26. 03. 2020, tedy jen dva týdny po vládním vyhlášení prvního nouzového stavu z doby pandemie.

<sup>111</sup> K usnesení jsou připojené disenty soudců Suchánka, Šimíčka a Uhlíře a soudkyň Šimáčkové a Tomkové.

<sup>112</sup> CHVOJKA, Šimon. Role ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*. 2021, č. 2/2021, s. 60. ISSN 1802-3843. str. 15.

<sup>113</sup> tamtéž. str. 16.

<sup>114</sup> bod 22 usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 12/21

*politických sporů, který si nemůže odpustit dát své mínění alespoň ex post veřejně najevo, ačkoli pro to nemá žádný procesní prostor. A přitom ve výsledku pro věc samu zcela zbytečně.“*

Španělská zkušenost se soudním přezkumem mimořádných stavů ústavním soudem je o něco bohatší. Španělský ústavní soud (*Tribunal constitucional*) si totiž nezavřel dveře ke skutečnému meritornímu přezkumu, a naopak již při přezkumu historicky prvního stavu pohotovosti (tedy stavu pohotovosti z prosince 2010) konstatoval, že akt, kterým se stav pohotovosti vyhláší má charakter předpisu s právní silou zákona.<sup>115</sup> Stanovil tedy, že jde o zákonnou normu *sui generis*. Svůj názor opřel o normativní obsah a právní účinky takového aktu (v praxi půjde zásadně o *decreto real*).<sup>116</sup>

Z rozhodnutí španělského ústavního soudu, která se zabývala obdobím pandemie, jsou nejdůležitější následující dva.

Tím prvním je rozhodnutí španělského ústavního soudu STC 148/2021 ze 14. 07. 2021, ve kterém soud těsnou většinou (šest ku pěti hlasům) rozhodl na návrh opoziční strany VOX o protiústavnosti některých mimořádných opatření vyhlášených během jara 2020 v období prvního stavu pohotovosti.<sup>117</sup> Klíčovou otázkou přezkumu v tomto případě bylo, jaký je rozdíl mezi omezením (v originále *limitación*) a pozastavením nebo dočasným odnětím (v originále *suspensión*) práv. Tím soud zkoumal i rozlišení mezi stavem pohotovosti, ve kterém lze zásadně práva jen omezovat, a výjimečným stavem (*estado de excepción*), který připouští jejich suspendování. Španělský ústavní soud došel k závěru, že pozastavení je kvalifikovanou formou omezení a hranici mezi nimi je třeba posuzovat v každém případě zvlášť. Omezením tak nelze základní právo zcela vyprázdnit, o to méně ve stavu pohotovosti.<sup>118</sup>

Ve druhém rozhodnutí (STC 183/2021)<sup>119</sup> se španělský ústavní soud (opět na návrh

<sup>115</sup> ŠPANĚLSKO. Rozhodnutí ústavního soudu. STC 83/2016 ze dne 28. 04. 2016. Dostupné také z: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24935>

<sup>116</sup> DELGADO RAMOS, D., 2022. El Estado de Alarma ante el Tribunal Constitucional. *REVISTA ELECTRONICA IBEROAMERICANA*, vol. 16, no. 1, pp. 254-265. ISSN 1988-0618. DOI 10.20318/reib.2022.7023.

<sup>117</sup> ŠPANĚLSKO. Rozhodnutí ústavního soudu. STC 148/2021 ze 14. 07. 2021. Dostupné také z: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26778>

<sup>118</sup> ÁLVAREZ VÉLEZM. I. Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional: Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020 (BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021); a la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020 (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021); y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021, de 9 de octubre, recurso de amparo núm. 2109-2020 (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021). *Revista De Las Cortes Generales*, (2021). (111), 547-574. Dostupné z: <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/111/1633>

<sup>119</sup> ŠPANĚLSKO. Rozhodnutí ústavního soudu. STC 183/2021 ze dne 27. 10. 2021. Dostupné také z: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26843>

opoziční strany VOX) zabýval ústavností druhého pandemického stavu pohotovosti. Hlavními body rozhodnutí, dlouhého závratných 128 stran, byl přezkum prodloužení stavu pohotovosti o šest měsíců najednou (zejména v kontrastu s tím, že bez prodloužení může sama vláda vyhlásit stav pohotovosti jen na 15 dní) za současné delegace rozhodování o mimořádných opatřeních z vlády na vrcholné exekutivní orgány autonomních společenství. Tuto kombinaci španělský ústavní soud nakonec skutečně shledal protiústavní, protože vláda se takovým postupem dle jeho názoru, zbavila své odpovědnosti vůči zákonodárnému orgánu (v rozhodnutí je zmíněn pojem angloamerické právní doktríny „*accountability*“ do španělštiny přeložený jako „*rendición de cuentas*“). Když pak premiér a ministři předstupovali před Kongres a podávali zprávy o vývoji pandemie, byli jen jakýmsi prostředníky a ne těmi, kdo skutečně rozhodovali o konkrétních mimořádných opatřeních.

### 2.3. Protipandemická opatření zákonodárné moci

Přestože hlavní břímě reakce na covid-19 leželo na moci výkonné, moc zákonodárná sehrála v boji proti pandemii svou důležitou roli. Ta byla především dvojitá. Jak celkem jasně plyne z dosud představených protipandemických postupů, legislativa nachází svou nenahraditelnou úlohu v kontrole exekutivy. Ta může spočívat (a během pandemie nemoci covid-19 skutečně spočívala) v postupech zákonem explicitně předpokládaných, jako je například (ne)schválení prodloužení mimořádného stavu, nebo v postupech o něco kreativnějších, jako je například napadání exekutivních aktů u Ústavního soudu. Zejména v českém kontextu jistě můžeme říci, že Poslanecká sněmovna svou kontrolní roli plnila, když opravdu aktivně zvažovala, zda nouzový stav prodlouží.<sup>120</sup> O to spíše v momentě, kdy zasáhla a aktivně zrušila nouzový stav, který vláda vyhlásila přinejmenším pochybným způsobem (podrobněji rozebráno výše). Stejně tak byly aktivním aktérem španělské Generální kortesy a s postupem času zejména opoziční strana VOX, která podrobovala vládu stále většímu tlaku.<sup>121</sup> Druhým úkolem, ve kterém zákonodárná moc zůstala i v takto mimořádné situaci nenahraditelná, byla její hlavní činnost – příprava a přijímání zákonů. I v těchto momentech bylo potřeba nadále, pokud možno v co největší míře, udržet normální chod státu a přijímat běžné právní předpisy. Navíc ale bylo úkolem parlamentu, coby orgánu veřejné moci s nejsilnějším demokratickým mandátem, přijmout novou právní úpravu,

<sup>120</sup> Podle Jana Kysely dokonce Poslanecká sněmovna plnila svou roli příliš aktivně, když místo pouhého souhlasu s prodloužením nouzového stavu sama stanovila, o jakou dobu bude prodloužen. Podrobněji op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. str. 175-192.

<sup>121</sup> MARCOS, José and Reyes RINCÓN. El Consejo de Estado respaldó por unanimidad los seis meses de estado de alarma que ahora cuestiona el Constitucional. In: *Ediciones EL PAÍS S.L* [online]. 29. 9. 2021 [accessed 04.09.2023]. Available at: <https://elpais.com/espana/2021-09-29/el-consejo-de-estado-respaldo-por-unanimidad-los-seis-meses-de-estado-de-alarma-que-ahora-cuestiona-el-constitucional.html>

kteřá bude reagovat na probíhající pandemii, překlene mezery již platné úpravy a vyvede společnost co nejrychleji z krize ven.

### 2.3.1. Lex Covid

„Lex Covid“ nebo také „lex COVID justice“ jsou označení, která se vžila pro zákon č. 191/2020, o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastníci se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, zde dne 17. 04. 2020. Jeho cílem bylo reagovat na problémy, které byly nebo mohly být způsobeny v důsledku opatření přijatých v boji s pandemií ve vybraných oblastech spadajících do resortu justice.<sup>122</sup> Mimo jiné upravil promíjení zmeškání nebo navrácení některých procesních lhůt v soudních řízeních a zavedl institut mimořádného moratoria do insolvenčního zákona.<sup>123</sup>

Zákon byl přijat ve stavu legislativní nouze v takzvaném zkráceném jednání.<sup>124</sup> Přestože šlo o nebývale průřezovou právní úpravu procházející napříč všemi druhy soudního řízení (od civilního a insolvenčního řízení, přes řízení trestní až po řízení ve správním soudnictvím nebo před ústavním soudem), lze se s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu domnívat, že takový legislativní postup byl v pořádku.<sup>125</sup> Určité pochybnosti však vzbuzovala říjnová novelizace, která proběhla ve stejném mimořádném režimu.<sup>126</sup>

### 2.3.2. Pandemický zákon

Dne 26. února 2021, téměř přesně rok ode dne, kdy se na našem území objevily první případy nákazy novým koronavirem, a po turbulencích kolem trvání nouzového stavu, vyšel ve Sbírce zákonů zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, zjednodušeně nazývaný „pandemický zákon“. Šlo o *ad hoc* zákon určený speciálně pro boj s pandemií covid-19 a jeho důležitou charakteristikou bylo použití takzvané *sunset clause*, která časově omezila jeho platnost. Do českého právního řádu

<sup>122</sup> DRAŠTÍK, Antonín, Tomáš DURDÍK, Anežka JANOUŠKOVÁ, et al. ČESKO. *Lex COVID komentář: Zákon č. 191/2020 Sb. ; Zákon č. 209/2020 Sb. ; Zákon č. 210/2020 Sb.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, x, 218. ISBN 978-80-7598-845-4.

<sup>123</sup> zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

<sup>124</sup> podle § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

<sup>125</sup> op. cit. DRAŠTÍK, Antonín, Tomáš DURDÍK, Anežka JANOUŠKOVÁ, et al. ČESKO. *Lex COVID komentář: Zákon č. 191/2020 Sb. ; Zákon č. 209/2020 Sb. ; Zákon č. 210/2020 Sb.*

<sup>126</sup> *Legislativní nouze se nesmí stát "novým normálem" – v insolvenčním právu ani jinde.* Právní prostor [online]. Rozumné právo. 9. 11. 2020 [cit. 05.09.2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/legislativni-nouze-se-nesmi-stat-novym-normalem-v-insolvencnim-pravu-ani-jinde>

přinesl především speciální zákonný rámec v podobě stavu pandemické pohotovosti (podrobněji níže) pro vydávání mimořádných opatření.

Přijetí zákona bylo odůvodňováno zejména nedostatky zákona o ochraně veřejného zdraví,<sup>127</sup> vůči kterému je pandemický zákon speciální právní úpravou.<sup>128</sup> Vztah ke krizovému zákonu není přímo v zákoně vyjasněný. Vzhledem k odlišné úpravě krizových opatření a opatření nařizovaných podle pandemického zákona se jeví nežádoucí situace, kdy by došlo k překryvu nouzového stavu se stavem pandemické pohotovosti.<sup>129</sup>

Stav pandemické pohotovosti byl nový typ mimořádného stavu. Tím, že pro něj absentuje právní úprava na úrovni ústavního pořádku, jej lze označit za mimořádný stav zákonného typu (stejně jako stav nebezpečí podle krizového zákona), který existoval paralelně vedle tradičních mimořádných stavů předpokládaných ústavním zákonem o bezpečnosti.<sup>130</sup> *Ex lege* (podle § 1 odst. 3 pandemického zákona) byl vyhlášen dnem účinnosti pandemického zákona (27. 02. 2021) a jeho ukončení bylo ponecháno k rozhodnutí Poslanecké sněmovny (na návrh vlády nebo jedné pětiny všech poslanců). Ta tak učinila usnesením 4. května 2022 a stav pandemické pohotovosti tak skončil *ex lege* o den později (05. 05. 2022).

Hlavní podstatou stavu pandemické pohotovosti bylo, že umožňoval přijímání mimořádných opatření podle § 2 pandemického zákona a podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví (tato byla ještě specifikována na opatření s celostátní působností, jejichž účelem byla likvidace pandemie nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku).<sup>131</sup> Kromě přijímání mimořádných opatření umožňoval i jejich existenci jako takovou, neboť skončením stavu pandemické pohotovosti tato mimořádná opatření pozbyla platnosti.<sup>132</sup> V obecné rovině pandemický zákon stanovil možnost nařídit mimořádné opatření, které „*přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění*

---

<sup>127</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/289937/1/2/duvodova-zprava-c-lit289937cz-duvodova-zprava-k-zakonu-c-94-2021-sb-o-mimoradnych-opatrenich-pri-epidemii-onemocneni-covid-19-a-o-zmene-nekterych-souvisejicich-zakonu>

<sup>128</sup> Vyplývá to z § 1 odst. 2.

<sup>129</sup> HEJČ, David a Tomáš SVOBODA. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021, xiv, 198. ISBN 978-80-7400-854-2. str. 12.

<sup>130</sup> op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. str. 40.

<sup>131</sup> § 2 odst. 4 pandemického zákona

<sup>132</sup> tamtéž

*takových činností nebo poskytování takových služeb“.*

Příslušnost k vydávání mimořádných opatření se stejně jako v případě mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle zákona o ochraně veřejného zdraví dělila mezi Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice podle toho, pro jaké území bylo mimořádné opatření vydáváno. Dalším společným znakem obou zákonů bylo, že mimořádná opatření byla vydávána formou opatření obecné povahy, a to bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Postup při vydávání mimořádných opatření upravoval § 3, který dále stanovil minimální požadavky na odůvodnění opatření, nutnost předchozího souhlasu vlády s nařízením opatření<sup>133</sup> a jejich periodický přezkum. Legislativně-technicky zajímavým způsobem napojil zákonodárce tyto požadavky i na vydávání některých mimořádných opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>134</sup> V praxi pak docházelo k vydávání složených opatření, ve kterých byla část povinností uložena podle pandemického zákona a část podle zákona o ochraně veřejného zdraví. To lze z pohledu principu právní jistoty označit za „ne úplně ideální“ situaci. Avšak vzhledem ke vztahu speciality mezi oběma předpisy a tomu, že opatření podle § 69 byla do pandemického zákona zasazena i v jiných ohledech (soudní přezkum, náhrada škody), jde mého názoru o situaci přijatelnou.

Dále pandemický zákon zakotvil mechanismus soudní kontroly (§ 13). Přezkum protipandemických mimořádných opatření s celostátní působností koncentroval u Nejvyššího soudu na návrh podaný ve lhůtě 1 měsíce ode dne, kdy napadané opatření nabylo účinnosti. Vzhledem k tomu, že opatření byla ministerstvem často velmi agilně rušena a místo nich byla nařizována nová, bylo zákonem umožněno, aby soud pokračoval v řízení i pozbylo-li mimořádné opatření platnosti v průběhu řízení.

### **2.3.3. Zákon „de la nueva normalidad“**

Nejzajímavějším právním předpisem, který prošel ve Španělsku legislativním procesem během pandemie, je jistě „zákon o nové normalitě“ z konce března roku 2021.<sup>135</sup> Pravidla v něm obsažená byla ve skutečnosti účinná již dříve (od 09. 06. 2020) a to v podobě zákonného dekretu

---

<sup>133</sup> Odstavec 4 § 3 rovnou obsahuje i výjimku z tohoto pravidla pro případ nebezpečí z prodlení.

<sup>134</sup> Konkrétně šlo o opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>135</sup> ŠPANĚLSKO. Zákon 2/2021 ze dne 29. března o naléhavých preventivních, záchytných a koordinačních opatřeních k řešení zdravotní krize způsobené COVID-19. (*Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*) Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/03/29/2/con>



vlády.<sup>136</sup> Ten byl podle zvyku po schválení překlopen do legislativního návrhu a následně přijat jako zákon. I tak jej ale zařadím do kategorie protipandemických opatření zákonodárné moci, přestože přesnější by nyní bylo označení „protipandemická opatření zákonného charakteru“.

Zákonný dekret byl aktivován skončením stavu pohotovosti (21. 07. 2020). Účelem normy bylo především napravit některé nedostatky španělské úpravy krizových situací, které s pandemií nemoci covid-19 vypluly na povrch (například roztržičnost právní úpravy a nejasně stanovené orgány odpovědné za veřejné zdraví). Hlavní novinkou, kterou dekret přinesl, bylo zakotvení povinnosti autonomních společenství vypracovat „potlačovací plány“ (*planes de contingencia*) pro zajištění rychlé reakce a koordinace. Norma dále zavedla přechodný systém „koordinovaných činností ve veřejném zdraví“ (*actuaciones coordinadas en salud pública*), který má překlenout dobu vzpamatování se z kolapsu španělského zdravotnictví.<sup>137</sup>

## 2.4. Krátce k protipandemickým opatřením exekutivní moci

Mimořádná opatření přijímaná mocí výkonnou ve Španělsku i v Česku se ve většině případů velmi podobala. Obě země v nějaké míře a v nějaký moment zavedly zákaz vycházení neboli lock-down (španělsky *confinamiento domiciliario*), zákaz vycházení po určité večerní hodině (španělsky *toque de queda*), povinnost nosit roušky zakrývající nos a ústa (španělsky *uso obligatorio de mascarillas*) a debatovaly nad zavedením povinného očkování (ani jedna země k němu nakonec nepřikročila).<sup>138</sup>

Ve většině případů byla k přijímání mimořádných opatření příslušná vláda nebo ministerstvo zdravotnictví. Ve Španělsku měla vládní mimořádná opatření formu *decretos reales* nebo zákonných dekretů.<sup>139</sup> V České republice byla vládou vydávána především krizová opatření. Doktrinální a soudní výklad jejich formy se po čase ustálil na názoru, že opatření podle krizového zákona je třeba posuzovat *ad hoc*. V každém případě však půjde o podzákonný právní předpis.

---

<sup>136</sup> ŠPANĚLSKO. Zákonný dekret 21/2020 ze dne 9. června o naléhavých preventivních, záchytných a koordinačních opatřeních k řešení zdravotní krize způsobené COVID-19 (*Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*) Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/06/09/21/con>

<sup>137</sup> ANTEQUERA VINAGRE, J.M., 2020. *Breve análisis de los instrumentos jurídicos de reacción rápida y de gestión jurídica frente al SARS-COV-2. La necesidad de una reingeniería jurídica en salud pública*. DS : Derecho y salud, vol. 30, no. 1, str. 74-84. ISSN 1133-7400.

<sup>138</sup> Estrategia de vacunación COVID-19. [online] Ministerio de Sanidad [cit. 06. 09. 2023] Dostupné z: <https://www.vacunacovid.gob.es/#:~:text=%C2%BFes%20obligatorio%20vacunarse%20contra%20el,No.>

<sup>139</sup> Crisis sanitaria COVID-19: Normativa e información útil [online] Ministerio de Sanidad. 05. 07. 2023 [cit. 06. 09. 2023] Dostupné z: [https://administracion.gob.es/pag\\_Home/atencionCiudadana/Crisis-sanitaria-COVID-19.html#general\\_content](https://administracion.gob.es/pag_Home/atencionCiudadana/Crisis-sanitaria-COVID-19.html#general_content)

## ZÁVĚR

Ve španělských textech zabývajících se tématem pandemie nemoci covid-19 jsem velice často narážel na latinskou sentenci: „*Salus populi suprema lex esto*“, neboli, „Blaho lidu, necht' je nejvyšším zákonem“. Toto sousloví je prisuzováno filozofu Cicerovi, ale ve svých dílech ho používali i John Locke<sup>140</sup> nebo Thomas Hobbes.<sup>141</sup>

Poté, co jsem při psaní této diplomové práce znovu a s větším odstupem nahlédl do období pandemie, jsem přesvědčen, že jej tato ospravedlňující sentence popisuje přesně a výstižně.

Na začátku pandemie byli všichni zmatení, vystrašení a nikdo si neuměl ani představit, co nás čeká. Představitelé moci výkonné tak vzali do rukou obrazné otěže státní moci a pustili se do boje s pandemií tím, co měli. Dnes už víme, že jejich rozhodnutí často nebyla správná, ostatně některá byla až do očí bijící už v té době. Avšak teď už nezbývá než se z jejich chyb ponaučit a být tak lépe vybaveni na zvládání krizí budoucích.

Španělský právní řád byl na první pohled lépe připravený na zvládnutí zdravotní krize podobných rozměrů. Má úpravu mimořádných situací zasazenou přímo do ústavní listiny a k tomu množství zákonů, které ji rozvíjejí. V tom se ale ukázala největší slabina španělského přístupu. Již existující normy byly příliš rozdrobené, plné příliš obecných pojmů a nebylo zcela jasné ani to, které orgány veřejné moci jsou kompetentní k přijímání konkrétních opatření. Řídit zemi s tak komplikovaným systémem rozdělení kompetencí mezi stát a samosprávné (až autonomní) celky je náročné i za normálních okolností. Každé autonomní společenství má navíc „svou hlavu“ a tendenci dělat si věci po svém, což se nejvíce projevilo v momentě rozvolnění po prvním stavu pohotovosti. S příchodem krize rozměrů pandemie covid-19 se tak země stala v podstatě neřiditelnou (čemuž jistě nepomohlo ani to, že se vláda do jisté míry vzdala ambicí ji řídit, když delegovala rozhodování o mimořádných opatřeních na *comunidades autónomas*) a nakonec vládě nezbylo než přikročit k tvrdým opatřením.

Pokud jsem si tedy na začátku položil otázku „Kde se můžeme inspirovat v přístupu k pandemii a připravenosti právního řád?“ odpověď zní „Ve Španělsku spíše ne.“ Pokud bych měl přeci jen vyzvednout nějaký prvek španělské právní úpravy, bylo by to zakotvení všech existujících mimořádných stavů na ústavní úrovni. Hned o stupeň níže však španělská úprava krizových situací zásadním způsobem ztrácí na přehlednosti.

---

<sup>140</sup> LOCKE, John. *Two treatises of government*. Binkert North, 2023. ISBN 9781774419649.

<sup>141</sup> HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Portland, OR: Graphic Arts Books, 2021. ISBN 9781513279398.

Když člověk chápe pandemii jako zkoušku ochoty veřejné moci dostát lidskoprávním principům i za takto výjimečné situace,<sup>142</sup> může pravděpodobně dojít k závěru, že neobstála veřejná moc ani v jedné ze zkoumaných zemí. Omezování základních práv nejasnými metodami, ve kterých se i poučený občan jen stěží vyznal bylo na denním pořádku. Nezbývá než doufat, že zkušenosti nabyté pandemickou krizí budou užitečné ve střetech s krizemi, které jsou teprve před námi, a nebudeme znovu muset rezignovat na existující pravidla v duchu hesla „*Salus populi suprema lex esto*“.

---

<sup>142</sup> op. cit. KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. str. 25.

## Seznam zkratk

- **covid-19 / pandemie** – pandemie koronaviru SARS-CoV-2
- **Ústava** – Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
- **LZPS / Listina základních práv a svobod** – Listina základních práv a svobod, resp. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- **ústavní zákon o bezpečnosti** – 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 (krizový zákon)
- **Kongres** – dolní komora španělského zákonodárského orgánu Generální kortesy
- **zákon o ochraně veřejného zdraví** – zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
- **pandemický zákon** – zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných patřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů
- **správní řád** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- **španělská ústava** – *Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424.*

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

- BÍLKOVÁ, Veronika, Jan KYSELA a Pavel ŠTURMA. *Výjimečné stavy a lidská práva*. Praha: Auditorium, 2016, 223 s. ISBN 978-80-87284-57-5.
- BRYNDA, Jiří. *Španělsko-český právníký a ekonomický slovník*. Praha: Linde, 2007, 703 s. ISBN 978-80-7201-669-3. str. 91.
- COSCULLUELA MONTANER, L., 2020. *Manual de derecho administrativo*. Trigésima primera edición. Cizur Menor (Navarra): Editorial Civitas, SA. ISBN 9788413460635.
- DRAŠTÍK, Antonín, Tomáš DURDÍK, Anežka JANOUŠKOVÁ, et al. ČESKO. *Lex COVID komentář: Zákon č. 191/2020 Sb. ; Zákon č. 209/2020 Sb. ; Zákon č. 210/2020 Sb.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, x, 218. ISBN 978-80-7598-845-4.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. 2. Reimpresión. Madrid: Editorial Dykinson, 1992, 1136 s. ISBN 84-88030-32-0.
- HEJČ, David a Tomáš SVOBODA. *Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2021, xiv, 198. ISBN 978-80-7400-854-2.
- HENDRYCH, Dušan, Taisia ČEBIŠOVÁ, Martin KOPECKÝ, Vladimír MIKULE, Richard POMAHAČ, Helena PRÁŠKOVÁ, Josef STAŠA a Vladimír VOPÁLKA. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C.H. Beck, 2016, xxix, 570. ISBN 978-80-7400-624-1.
- KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, xvi, 301. ISBN 978-80-7598-818-8.
- KRÝSA, Ivo a Zdena KRÝSOVÁ. *Zákon o ochraně veřejného zdraví: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, xxiv, 279. ISBN 978-80-7552-070-8.
- KYSELA, Jan a Karel ŘEPA. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, 288 s. ISBN 978-80-7502-633-0.
- MAREŠ, Miroslav a Daniel NOVÁK. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, xliv, 189. ISBN 978-80-7598-202-5.

- PAVLÍČEK, Václav, Ján GRONSKÝ, Jiří HŘEBEJK, et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020, 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8.
- PAVLÍČEK, Václav a Věra JIRÁSKOVÁ. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání. Praha: Leges, 2021, xiv, 522. ISBN 978-80-7502-506-7.
- VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, xxv, 335 stran. ISBN 978-80-7552-787-5.
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2023, 327 s. ISBN 978-80-7380-911-9.
- WINTR, Jan a Marek ANTOŠ. *Vybrané problémy ústavního práva v historické perspektivě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 99 s. ISBN 978-80-87975-56-5.
- [COLECTIVO DE AUTORES]. 2020. *COVID-19 y derecho público: durante el estado de alarma y más allá*. Valencia: Tirant lo Blanch. ISBN 8413555574. str. 36.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

Nový koronavirus (2019-nCoV), zpráva o situaci č. 22, WHO. Centrum epidemiologie a mikrobiologie a Státní zdravotní ústav [online]. © Státní zdravotní ústav, publ. 13. 2. 2020 [cit. 21. 8. 2023]. Dostupné z: <http://www.szu.cz/tema/prevence/onemocneni-novym-koronavirem-2019-ncov>.

V Česku jsou tři lidé nakažení koronavirem. Předtím byli v Itálii. ČT24 [online]. Česká televize. publ. 1. 3. 2020 [cit. 21. 8. 2023] Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3056228-v-cesku-jsou-tri-lide-nakazeni-koronavirem>

Spain recorded 950 coronavirus deaths in a day, the highest single-day toll of any country. Collman A. [online]. Business Insider. Insider Inc. publ. 2. 4. 2022 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-spain-950-deaths-one-day-most-of-any-country-2020-4>

Statement on the fifteenth meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic. WHO [online]. WHO, publ. 05. 05. 2023 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-)

disease-(covid-19)-pandemic

Informace o nemoci covid-19. Covid portál [online]. Ministerstvo zdravotnictví, aktualizováno k 14. 02. 2023 [cit. 24. 08. 2023]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/onemocneni-covid-19/informace-o-nemoci-covid-19#:~:text=P%C5%99enos,dotekem%20nosu%2C%20%C3%BAst%20nebo%20o%C4%8D%C3%AD>

WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. WHO [online]. World Health Organization (WHO). publ. 11. 03. 2020 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

El Foro Económico Mundial da a España el título de mejor sanidad del mundo. Mediavilla. J. [online]. redaccion medica. Sanitaria 2000. publ. 05. 02. 2020 [cit. 24. 08. 2023] Dostupné z: <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/espana-cuenta-con-la-mejor-sanidad-el-mundo-segun-el-foro-economico-mundial-8476>

Počet pacientů už překročil sto, jednou z nových nakažených je zdravotní sestra. ČT24. [online]. Česká televize. publ.: 12. 3. 2020 [cit. 04. 09. 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3061276-kvuli-koronaviru-se-sejde-mimoradne-vlada-zrejme-oznami-dalsi-opatreni>

Anexo:Cronología de la pandemia de COVID-19 en España. *Wikipedia, The Free Encyclopedia* [online]. Dostupné z: [https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Anexo:Cronolog%C3%ADa\\_de\\_la\\_pandemia\\_de\\_COVID-19\\_en\\_Espa%C3%B1a&oldid=151372181](https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Anexo:Cronolog%C3%ADa_de_la_pandemia_de_COVID-19_en_Espa%C3%B1a&oldid=151372181)

El fin del estado de alarma. ¿Y ahora qué pasa desde un punto de vista jurídico?. *HayDerecho* [online]. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa. 21. 6. 2020 [cit. 04.09.2023]. Dostupné z: <https://www.hayderecho.com/2020/06/21/el-fin-del-estado-de-alarma-y-ahora-que-pasa-desde-un-punto-de-vista-juridico/>

Spain is first western European country to pass 1m Covid cases. *The guardian* [online]. JONES, Sam. 2020 [cit. 04.09.2023]. ISSN 0261-3077. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/21/spain-first-western-european-country-to-pass-1-million-covid-cases>

### 3. Seznam použitých právních předpisů

#### České právní předpisy:

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

Listina základních práv a svobod, resp. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

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

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

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

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

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

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

zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)

usnesení vlády ze dne 19. března 1998, kterým byla schválena Legislativní pravidla vlády

usnesení vlády České republiky č. 43/2022 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu nutnosti reagovat na migrační vlnu velkého rozsahu na území České republiky na dobu 30 dnů od 00:00 hodin dne 4. března 2022.

usnesení vlády České republiky č. 77/2022 Sb., o prodloužení nouzového stavu v souvislosti s migrační vlnou velkého rozsahu.

usnesení vlády České republiky č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru /označovaný jako SARS CoV-2/ na území České republiky na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů.



## Španělské právní předpisy

ŠPANĚLSKO. Španělská ústava. (*Constitución Española*). [29. 12. 1978]. Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))

ŠPANĚLSKO. Organický zákon 4/1981 ze dne 1. června 1981 o stavu pohotovosti, výjimečném stavu a stavu obležení. (*Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*). Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>

ŠPANĚLSKO. Zákon 14/1986 ze dne 25. dubna 1986, obecný zákon o zdravotnictví. (*Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad*) Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-10499>

ŠPANĚLSKO. Zákon 33/2011 ze dne 4. října 2011, obecný zákon o veřejném zdraví. (*Ley 33/2011, de 5 de octubre, General de Salud Pública*) Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/10/04/33>

ŠPANĚLSKO. Zákon 29/1998 ze dne 13. července 1998, upravující příslušnost správních soudů. (*Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*) Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/l/1998/07/13/29>

ŠPANĚLSKO. Organický zákon 3/1986 ze dne 14. dubna 1986, o zvláštních opatřeních v oblasti veřejného zdraví. (*Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública*) Boletín Oficial del Estado. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1986/04/14/3>

ŠPANĚLSKO. Zákon 41/2002 ze dne 14. listopadu 2002, základní zákon upravující autonomii pacienta a práva a povinnosti týkající se klinických informací a dokumentace. (*Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*) Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/l/2002/11/14/41/con>

ŠPANĚLSKO. Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/12/04/1673>.

ŠPANĚLSKO. Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre. Dostupné také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/12/17/1717>

ŠPANĚLSKO. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/con>

ŠPANĚLSKO. Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/10/25/926/con>

ŠPANĚLSKO. Zákon 2/2021 ze dne 29. března o naléhavých preventivních, záchytných a koordinačních opatřeních k řešení zdravotní krize způsobené COVID-19. (Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.) Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/03/29/2/con>

ŠPANĚLSKO. Zákonný dekret 21/2020 ze dne 9. června o naléhavých preventivních, záchytných a koordinačních opatřeních k řešení zdravotní krize způsobené COVID-19 (Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.) Dostupný také z: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/09/21/con>

#### **4. Seznam použité judikatury**

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 04. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 03. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21

ŠPANĚLSKO. Rozhodnutí ústavního soudu. STC 83/2016 ze dne 28. 04. 2016. Dostupné také z: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24935>

ŠPANĚLSKO. Rozhodnutí ústavního soudu. STC 148/2021 ze dne 14. 07. 2021. Dostupné také z: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26778>

ŠPANĚLSKO. Rozhodnutí ústavního soudu. STC 183/2021 ze dne 27. 10. 2021. Dostupné také z: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26843>

#### **5. Seznam ostatních zdrojů**

VANÍČEK, Jiří. Mimořádná opatření jako nástroj řešení mimořádných situací. *Správní právo*, č. 3/2002, str. 155.

ARANA GARCÍA, E., 2013. Uso y abuso del decreto-ley. *Revista de administración pública* (Madrid), no. 191, pp. 337-365. ISSN 0034-7639.

JOAQUÍN SARRIÓN ESTEVE, 2022. La competencia de las autoridades sanitarias para restringir derechos en situación de crisis sanitaria. *Gaceta sanitaria*, vol. 36, no. 1, pp. 37-40. ISSN 0213-9111. DOI 10.1016/j.gaceta.2020.07.009.

COTINO HUESO, L., 2020. Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. (2020), pp. 86-87. Especial Coronavirus:88-101. disponible online z: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7308118>

RIDAO, J., 2021. El accidentado final del estado de alarma: entre el rol «regulatorio» de los tribunales y las dudas sobre el alcance de la legislación sanitaria para adoptar medidas restrictivas de derechos en la gestión de la COVID-19.

*Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.* Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/7/289937/1/2/duvodova-zprava-c-lit289937cz-duvodova-zprava-k-zakonu-c-94-2021-sb-o-mimoradnych-opatrenich-pri-epidemii-onemocneni-covid-19-a-o-zmene-nekterych-souvisejicich-zakonu>

ANTEQUERA VINAGRE, J.M., 2020. *Breve análisis de los instrumentos jurídicos de reacción rápida y de gestión jurídica frente al SARS-COV-2. La necesidad de una reingeniería jurídica en salud pública.* DS : Derecho y salud, vol. 30, no. 1, str. 74-84. ISSN 1133-7400.

CHVOJKA, Šimon. Role ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*. 2021, č. 2/2021, s. 60. ISSN 1802-3843.

DELGADO RAMOS, D., 2022. El Estado de Alarma ante el Tribunal Constitucional. *REVISTA ELECTRONICA IBEROAMERICANA*, vol. 16, no. 1, pp. 254-265. ISSN 1988-0618. DOI 10.20318/reib.2022.7023.

ÁLVAREZ VÉLEZM. I. Alarma y pandemia: problemática jurídico-constitucional de los estados de necesidad a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional: Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, recurso de inconstitucionalidad núm. 2054-2020 (BOE núm. 182, de 31 de julio de 2021); a la Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre, recurso de inconstitucionalidad núm. 5342-2020 (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021); y a la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2021, de 9 de octubre, recurso de amparo núm. 2109-2020 (BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 2021). *Revista De Las Cortes Generales*, (2021). (111), 547-574. Dostupné z: <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/111/1633>

Protipandemická opatření v komparativní perspektivě (Španělsko – Česko)

## **Abstrakt**

Pandemie nemoci covid-19, jejímž původcem byl do té doby neznámý typ koronaviru odborně označovaný jako SARS-CoV-2, zasáhla naši zemi na začátku března roku 2020. V té době snad nikdo nemohl ani tušit, co nás všechny v nadcházejících měsících a letech čeká.

Protože šlo o pandemii celosvětového měřítka, nebyli jsme jediní, koho čekal nejtěžší zátěžový test moderních krizových předpisů v oblasti zdravotnictví. Svým vlastním způsobem se v následujících zhruba dvou a půl letech s pandemií potýkalo například i Španělské království, s jehož postupem jsem se rozhodl srovnat ten český.

V první části diplomové práce se věnuji tomu, jak byly na mimořádnou zdravotní situaci takového rozsahu připravené právní rády obou zemí. Pro vytvoření obecného rámce nejprve upozorňuji na hlavní právní rozdíly mezi španělským a českým státem. Poté se věnuji teoretickému zakotvení mimořádných stavů. Dále postupně procházím právní úpravou na ústavní úrovni, následně na úrovni zákonné a podzákonné, přičemž srovnávám jednotlivé normy a snažím se hledat mezi nimi paralely. Všímám si zejména velké roztržitosti právní úpravy mimořádných situací ve zdravotnictví na straně španělské a nedostatku zakotvení mimořádných stavů přímo v ústavní listině na straně české.

V druhé části se věnuji tomu, jak státy reagovaly na pandemii v momentě, kdy skutečně přišla. Rozebírám vyhlášené mimořádné stavy (nouzový stav v České republice a stav pohotovosti – *estado de alarma* – ve Španělském království), jejich průběh a jejich přezkum ústavními soudy obou zemí. Každý ústavní soud zaujal zcela odlišné postavení co do své pravomoci přezkoumávat vyhlášení mimořádných stavů, z čehož následně plynuly rozdíly ve výstupech z jejich rozhodování. Nakonec se věnuji právní úpravě, kterou přijaly zákonodárny sbory během období pandemie, aby umožnily moci výkonné lépe reagovat na probíhající krizi.

**Klíčová slova: covid-19, Španělsko, Česká republika, opatření**

## **Abstract**

The pandemic of the covid-19 disease, caused by a previously unknown type of coronavirus known professionally as SARS-CoV-2, hit our country in early March 2020. At that time, perhaps no one could have guessed what awaited us all in the coming months and years.

As this was a pandemic on a global scale, we were not the only ones facing the toughest stress test of modern healthcare emergency regulations. In its own way, the Kingdom of Spain, for example, was also dealing with a pandemic in the following two and a half years, and I have decided to compare the Czech approach to that.

In the first part of my master's thesis, I discuss how the legal systems of both countries were prepared for a health emergency of this magnitude. In order to establish a general framework, I first highlight the main legal differences between the Spanish and the Czech state. I then discuss the theoretical grounding of states of emergency. Next, I go through the legal framework at the constitutional level, followed by the statutory and sub-statutory levels, comparing the different norms and trying to find parallels between them. I observe in particular the great fragmentation of the legal regulation of health emergencies on the Spanish side and the lack of enshrinement of emergencies directly in the constitutional charter on the Czech side.

In the second part, I look at how states reacted to the pandemic when it arrived. I analyse the states of emergency declared (the state of emergency in the Czech Republic and the state of alert – *estado de alarma* – in the Kingdom of Spain), their course and their review by the constitutional courts of both countries. Each constitutional court took a completely different position as to its jurisdiction to review the declaration of states of emergency, which subsequently resulted in the different outcomes of their decisions. Finally, I discuss the legislation passed by the legislatures during the pandemic period to enable the executive to better respond to the ongoing crisis.

**Key words: covid-19, Spain, Czech Republic, measures**