

KYSELA, JAN – ŘEPA, KAREL A KOL. REAKCE PRÁVNÍHO
SYSTÉMU ČESKÉ REPUBLIKY NA COVIDOVOU PANDEMII.
PRAHA: LEGES, 2022, 288 S.

Kniha je velmi zdařilou kritickou reflexí dosavadní normotvorné i rozhodovací praxe v souvislosti s pandemií nemoci covid-19 v České republice. Autorský kolektiv je výborně složen z odborníků na různé oblasti práva (kromě ústavního práva jde například o občanské právo, mezinárodní právo veřejné, právo Evropské unie, anebo právo informačních a komunikačních technologií), přičemž z jednotlivých kapitol je zřejmé, že každý z autorů se dané problematice velmi detailně věnoval již před samotným vznikem této práce. Kromě toho, že jde o aktuální a velmi potřebnou analýzu české praxe z let 2020 až 2022, přesahuje kniha základní výzkum, neboť se věnuje mimo jiné praktickým doporučením pro orgány tvořící a aplikující právo. Tyto návrhy a doporučení plynou především ze zkoumání hlubších systémových a principiálních základů českého práva, anebo z komparativního zkoumání přístupů k odvracení důsledků covidové pandemie v jiných státech. Kniha je tak svým komplexním zpracováním problematiky výjimečná, a to nejen na české poměry. Mimo jiné se z ní čtenáři dozví, do jakých právních odvětví a institutů celosvětová pandemie nemoci covid-19 zasáhla a také nakolik se reakce českých orgánů a mezinárodních organizací nebo institucí ukázaly jako funkční. Z toho plyne, že kniha je vhodná nejen pro čtenáře zájímavé se o teorii mimořádného vládnutí, ale také pro zaměstnance ve veřejné správě a soudce i další praktikující právníky, kteří se s dopady krizí anebo samotné krizové legislativy musejí vypořádávat.

Po úvodu knihy zaměřeném na několik kontextuálních otázek souvisejících s pandemií nemoci covid-19 se první kapitola J. Kudrny a K. Řepy zaměřuje na právní úpravu mimořádných situací v České republice a její používání v letech 2020 až 2022. Především je zdůrazněno, že stávající legislativní řešení nejsou optimální, což je dokládáno i shrnutím závěrů judikatury českých soudů přezkoumávajících opatření přijatá v souvislosti s nemocí covid-19. Závěr kapitoly ústí v různé možnosti legislativního zakotvení mimořádných stavů vyvolaných zdravotní krizí. Autoři se kloní k zachování speciálního (pandemického) zákona s neomezenou časovou působností, což koresponduje s doporučeními obsaženými i v poslední kapitole knihy.

Následující dvě kapitoly se přímo netýkají práva České republiky, ale jsou pro české čtenáře neméně důležité, neboť přibližují reakci mezinárodních organizací a institucí Evropské unie na pandemii nemoci covid-19. V prvé řadě jde o fundované srovnání činnosti Světové zdravotnické organizace (WHO) a Evropské unie. Autorky V. Bílková a Z. Vikarská především upozorňují na skutečnost, že v obou případech existují limity v podobě nedostatku vlastních rozhodovacích pravomocí a dále omezené možnosti rozhodovat nezávisle na vůli členských států. V následující kapitole se V. Bílková zamýšlí nad tím, zda Evropský soud pro lidská práva poskytuje efektivní ochranu lidských práv zakotvených v Evropské úmluvě i v časech krizí, jakou je pandemie nemoci covid-19.

Ačkoliv relevantní judikatura týkající se covidových opatření států teprve bude tímto soudem rozhodnuta, analýza prvních případů naznačuje, že Evropský soud pro lidská práva přizná státům určitou míru uvážení. Ta ale zároveň nebude neomezená, jak naznačuje případ CGAS proti Švýcarsku ze dne 15. 3. 2022 (stížnost č. 21881/20).¹

V druhé části monografie autoři přibližují komparativní pohled na vybrané jurisdikce. V kontrastu s relativně blízkými právními systémy Polska (autorem je J. Kudrna), Německa (autorem je V. Derka) a Francie (autorem je O. Preuss) je přiblížen i přístup k pandemii v Japonsku (autorem je L. Kraus). Analýza naznačuje nejen technokratičtější způsob řešení pandemie v asijských státech, ze sociologického hlediska je rovněž zajímavý odlišný pohled na efektivitu doporučujících norem přijímaných v Japonsku. Přes dílčí rozdíly ve zpracování komparativních studií lze vnímat pozitivně jistou volnost, kterou autoři při zpracování jednotlivých komparativních kapitol měli. Pro českého čtenáře je z hlediska možnosti srovnání s tuzemským právním řádem rozhodně důležitější popsat soudní přezkum a procesní pravidla v Polsku a Německu než podobnou úpravu a praxi v Japonsku.

Následující dvě kapitoly velmi detailně pojednávají o české praxi týkající se právní regulace v době pandemie nemoci covid-19. Obecnější kapitola autorů J. Dienstbiera, V. Derky a F. Horáka nejprve představuje detailní pohled na teorii mimořádného vládnutí a následně v ní autoři v návaznosti na několik publikovaných článků, které spolu k této problematice již od počátku covidové pandemie napsali,² zhodnocují nástroje, které přijímaly české orgány, a to z hlediska jejich právní povahy, možnosti soudního přezkumu a také vad, které byly ze strany soudů, případně doktríny, vznášeny. Návazující kapitola J. Kysely pojednává o procesní stránce prodlužování nouzového stavu v České republice. Velmi podrobné zhodnocení zhruba dvou týdnů ústavní praxe v druhé polovině února roku 2021 naznačuje přetrvávající nízkou ochotu ústavních orgánů zakládat svá rozhodnutí na systémových a principiálních argumentech v situaci, kdy jasná právní úprava schází.

Další dvě kapitoly O. Preusse a J. Hořeňovského popisují dva relativně dílčí aspekty regulace v souvislosti s pandemií. Jedná se o problematiku povinného očkování a dále využití moderních technologií za účelem odvracení následků pandemie. V obou případech se ukazuje, že promyšlenější právní regulace, která bude v souladu se současným vědeckým poznáním, může vést k efektivnějším výsledkům.

Kapitola D. Elischera a M. Tůmy pojednává o dopadech pandemie do různých oblastí soukromého práva, zejména ve vztahu k náhradě škody. Kapitola představuje vhodné doplnění k předchozím částem knihy, které se věnují dopadům covidových opatření v oblasti veřejného práva. Autoři se zabývají důležitou otázkou předpokladů vzniku náhrady škody v důsledku opatření přijatých státem v souvislosti s odvracením pandemie a kriticky hodnotí jedna z prvních rozhodnutí českých soudů v této věci.

¹ V daném rozhodnutí ESLP konstatoval porušení práva na svobodu shromažďování chráněného článkem 11 Evropské úmluvy mimo jiné z toho důvodu, že omezení plynoucí ze zákazů přijatých za účelem boje proti nemoci covid-19 nebyla podle tohoto soudu přiměřená, respektive nezbytná v demokratické společnosti.

² DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 5, s. 417–432; HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 6, s. 431–450.

Závěrečná kapitola J. Wintra představuje kritickou analýzu legislativní i rozhodovací činnosti v České republice v době pandemie nemoci covid-19. Autor v kapitole navrhuje na své předchozí odborné texty³ a poukazuje na nedostatky v zákonném zmocnění a s výjimkou tzv. pandemického zákona i na legislativní regulaci výjimečných stavů, která není vhodně nastavena pro situaci pandemie probíhající na celém území státu po dobu mnoha měsíců. Na úplný závěr autor na základě výše uvedené kritické analýzy představuje řadu návrhů na změny ústavních zákonů a zákonů, které by podle jeho názoru vedly k funkčnějšímu vyvážení omezení základních práv a naplnění veřejných zájmů. Jde například o návrh na zřízení substitučního parlamentního orgánu, který by schvaloval například prodloužení nouzového stavu namísto pléna Poslanecké sněmovny, pokud by se plénum nemohlo sejít,⁴ rozšíření pravomoci Ústavního soudu o přezkum rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, válečného stavu nebo stavu ohrožení státu,⁵ zmocnění Parlamentu obsažené v ústavním zákoně o bezpečnosti ČR k vydání zvláštního zákona, který poskytne výkonné moci mimořádné pravomoci pro případ déle trvající krize, která nedosahuje intenzity některého z mimořádných stavů,⁶ svěření rozhodování o přezkumu krizových opatření vlády Nejvyššímu správnímu soudu podobně, jako je tomu v případech opatření podle zákona č. 94/2021 Sb. (tzv. pandemického zákona),⁷ a mnoho dalších doporučení.

Celou knihu považuji za velmi kvalitní a potřebnou pro zhodnocení přístupu českých orgánů k pandemii nemoci covid-19. Cenná jsou především doporučení adresovaná právní praxi, která mohou být základem budoucí právní úpravy, anebo minimálně vytvoří základ pro odborné debaty o budoucí regulaci. Práce je napsaná sice s jistým odstupem od prvních regulačních kroků k odvracení pandemie covidu-19, přesto však zůstává vysoce aktuální, mimo jiné z toho důvodu, že si výkonná moc v České republice zjevně formu mimořádného vládnutí oblíbila, neboť to činí vládnutí jednodušším. Celkové vyznění knihy ale zdůrazňuje, že demokratický právní stát nikdy nebyl založen na zjednodušování vládnutí a odstraňování limitů výkonu veřejné moci. Jakkoliv mimořádné situace vyžadují jisté odchylky od běžné úpravy, je důležité si stále klást otázky, zda jsou odchylky legitimní a která pravidla jsou natolik významná, že je potřeba jejich respektování i v době mimořádné situace.

doc. JUDr. Pavel Ondřejek, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
ondrejek@prf.cuni.cz

doi: 10.14712/23366478.2023.10

³ Např. WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*. 2020, roč. LIII, č. 5–6, s. 282–297; WINTR, J. Neodůvodněná krizová opatření vlády odporují principům demokratického právního státu. In: *Právo a krize* [online]. 30. 1. 2021 [cit. 2022-12-28]. Dostupné na: <https://pravoakrize.net/neoduvodnena-krizova-opatreni-vlady-odporuji-principum-democratickeho-pravniho-statu/>.

⁴ WINTR, J. Závěr. In: KYSELA, J. – ŘEPA, K. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, s. 264.

⁵ Tamtéž.

⁶ Tamtéž, s. 265.

⁷ Tamtéž, s. 266–267.