



Právní úprava mimořádných stavů

Komparace vybraných států



Srovnávací studie č. 5.396

Září 2020

autor: Matěj Czinege, Kateřina Pechmanová, Lenka Beránková, Eliška Janouškovcová, Jindřiška Syllová

SROVNÁVACÍ STUDIE

Obsah:

ESTONSKO	4
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA	4
ZÁKONNÁ ÚPRAVA STAVU NOUZE	5
APLIKACE NOUZOVÉHO STAVU V DOBĚ PANDEMIE	5
<i>Vyhlášení nouzového stavu</i>	5
<i>Přijatá opatření</i>	5
MAĎARSKO	6
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA	6
ZÁKONNÁ ÚPRAVA	8
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	10
POLSKO	11
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA	11
ZÁKONNÁ ÚPRAVA MIMOŘÁDNÝCH STAVŮ	11
<i>Stanné právo</i>	11
<i>Stav nouze</i>	12
<i>Stav přírodní katastrofy</i>	12
<i>Terorismus</i>	12
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	12
PORTUGALSKO	13
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA NOUZOVÉHO STAVU A STAVU OHROŽENÍ.....	13
NOUZOVÝ STAV A STAV OHROŽENÍ V DETAILNÍ ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ	14
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	15
ŠPANĚLSKO	16
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA	16
ZÁKONNÁ ÚPRAVA MIMOŘÁDNÝCH STAVŮ	16
STAV NEBEZPEČÍ (EL ESTADO DE ALARMA)	16
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	17
STAV NOUZE (EL ESTADO DE EXEPCIÓN)	17
STAV OHROŽENÍ STÁTU (EL ESTADO DE SITIO).....	18
ZDROJE	18

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: STUDIE
Název: Právní úprava mimořádných stavů – Komparace vybraných států	Typ edice: online, ISSN 2533-4131
Autoři: Czinege, M., Pechmanová, K., Beránková, L., Janouškovcová, E., Syllová, J.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1
Číslo: Srovnávací studie č. 5.396	První vydání edice: červenec 1991
Datum: září 2020	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: srovnávací a analytické studie zpracované pro členy Parlamentu České republiky
Stav nouze, mimořádný stav, vyhlášení, koronavirus, covid	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Shrnutí/Summary

Všechny sledované státy¹ mají mimořádné režimy upraveny. Nejvyšší stupeň mimořádného režimu se ve všech sledovaných státech vyhláší se souhlasem parlamentu. V době pandemie způsobené virem SARS-CoV-2 a onemocnění covid-19 byly ve většině uvedených států aplikovány mimořádné režimy nejnižšího stupně. Výjimkou je v tomto směru Polsko, které obecný mimořádný režim nevyhlásilo a použilo pouze úpravu epidemického zákona. Nejvíce byl běžný režim parlamentarismu narušen z analyzovaných států v Maďarsku a Estonsku, kde mimořádný stav umožnil pozastavit zákonodárnou činnost parlamentu, a zákonodárnou moc vykonávala exekutiva. V Maďarsku byl parlament ještě potlačen dodatečným zákonem, který prodloužil platnost legislativního zmocnění exekutivy.

Stav nouze, mimořádný stav, vyhlášení, koronavirus, covid

Legal provisions of state of emergency – Comparison of selected countries

All selected countries have emergency regimes. The highest degree of an emergency regime in all states covered in the study is declared with the consent of parliament. At the time of the COVID 19 pandemic, emergency regimes were applied in most countries. An exception in this regard is Poland, which did not declare a general emergency regime and applied only the amendment to the epidemic law. The current parliamentary system was most disturbed among the analyzed states in Hungary and Estonia, where the state of emergency suspended the legislative activity of parliament. In Hungary, the parliament was further suppressed by an additional act, which extended the validity of the legislative power of the executive.

State of emergency, extraordinary state, declaration, coronavirus, covid

Obsah

ESTONSKO	4
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA.....	4
ZÁKONNÁ ÚPRAVA STAVU NOUZE	5
APLIKACE NOUZOVÉHO STAVU V DOBĚ PANDEMIE	5
<i>Vyhlášení nouzového stavu</i>	5
<i>Přijatá opatření.....</i>	5
MAĎARSKO.....	6
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA.....	6
ZÁKONNÁ ÚPRAVA	8
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.
POLSKO.....	11
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA.....	11
ZÁKONNÁ ÚPRAVA MIMOŘÁDNÝCH STAVŮ	11
<i>Stanné právo</i>	11
<i>Stav nouze</i>	12
<i>Stav přírodní katastrofy.....</i>	12
<i>Terorismus.....</i>	12
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	12
PORTUGALSKO.....	13
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA NOUZOVÉHO STAVU A STAVU OHROŽENÍ.....	13
NOUZOVÝ STAV A STAV OHROŽENÍ V DETAILNÍ ZÁKONNÉ ÚPRAVĚ	14
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	15

¹ K mimořádným stavům v Německu a Rakousku viz práci PI Regulační příprava na mimořádné situace ve vybraných státech, č. 3696

ŠPANĚLSKO	16
ÚSTAVNÍ ÚPRAVA.....	16
ZÁKONNÁ ÚPRAVA MIMOŘÁDNÝCH STAVŮ	16
STAV NEBEZPEČÍ (<i>EL ESTADO DE ALARMA</i>)	16
APLIKACE V DOBĚ PANDEMIE	17
STAV NOUZE (<i>EL ESTADO DE EXEPCIÓN</i>).....	17
STAV OHROŽENÍ STÁTU (<i>EL ESTADO DE SITIO</i>).....	18
ZDROJE	18

Estonsko

Ústavní úprava

Estonská legislativa rozlišuje několik stupňů stavu nouze.

- **Stav nouze (hädaolukord)**, který upravuje situaci, která ohrožuje život či zdraví mnoha osob.
- Závažnějším stavem, který zde překládáme jako **stav ohrožení**, je **eriolukord**.
- **Stav nouze nejvyššího stupně** se nazývá **erakorraline seisukord**. Tento typ stavu může být vyhlášen většinou parlamentu na návrh prezidenta republiky či vlády v případě ohrožení ústavního pořádku. Jedná se o typ stavu podle článku 129 Ústavy a vztahuje se k němu ústavní zákon o stavu nouze z roku 2014, který je uvedený v ústavní úpravě z důvodu jeho ústavní povahy přiznané mu estonskou ústavou.

První dva stupně stavů se mohou překrývat a mohou být dokonce vyhlášeny současně.

Úprava mimořádných stavů na úrovni ústavní je provedena zejména v estonské Ústavě (Eesti Vabariigi Pohiseadus), platné od 28. 6. 1992 s účinností od 3. 7. 1992. Prvním ustanovením zabývajícím se vyhlášením mimořádného stavu je článek 34, který je součástí hlavy II., která upravuje Základní práva a povinnosti. Článek 34 estonské Ústavy stanovuje, že je možno omezit svobodu volného pohybu a pobytu na území státu za určitých okolností, tedy v případě ohrožení bezpečnosti státu, zabránění katastrofě, zabránění rozšiřování přenosných nemocí apod.

Dalším tematicky důležitým článkem je článek 87 (hlava IV. Ústavy, Kompetence a pravomoc vlády). V článku je vymezen výčet pravomocí vlády, podstatným je zejména 8. odstavec. Ten stanovuje, že v případě přírodní pohromy či katastrofy nebo pro případy zamezení šíření nemocí je **vláda zmocněna k vyhlášení stavu nouze pro celé území Estonska či pro jeho část**.

Článek 129 (hlava X., Ochrana státu) přímo odkazuje na vyhlášení nouzového stavu nejvyššího stupně v případě narušení ústavního pořádku. Článek stanovuje, že tento stav může vyhlásit estonský parlament, Riigikogu, na návrh prezidenta republiky nebo vlády na dobu nejdéle 3 měsíců. Stav nouze nejvyššího stupně může být vyhlášen pro celé území Estonska nebo pro jeho část. Ustanovení tvoří rámec pro zákonnou úpravu, kterou představuje ústavní zákon o stavu nouze z roku 2014 (viz níže).

Závěrem je velice důležité ustanovení článku 161 obsaženého v hlavě XV., která upravuje změny Ústavy. Podle této úpravy není možné Ústavu měnit ani její změnu iniciovat v době trvání mimořádného stavu.

Ústavní zákon o stavu nouze nejvyššího stupně (Erakorralise seisukorra seadus) provádí ustanovení 129 estonské Ústavy (pro případ ohrožení konstitučního rámce republiky).² Upravuje základy vyhlášení stavu a vymezuje kompetence příslušných institucí v době tohoto stavu. Zákon se dále

² Zákon je v platnosti od 1. 1. 2012 a účinnosti nabyl 16. 12. 2014, článkem 104 mu byla přiznána ústavní úroveň.

také zabývá právy a povinnostmi občanů a příslušnými opatřeními, která mohou být v době stavu použita. V § 4 zákon upravuje omezení práv a svobod v době trvání stavu nouze nejvyššího stupně. Příkladem mohou být svoboda pohybu, právo opustit zemi či do ní vstoupit, právo na neporušitelnost domovní svobody a další.

Během stavu nouze nejvyššího stupně v Estonsku pracuje Krizová komise, jejíž fungování zákon upravuje v § 8. K pravomocem této Komise patří příprava analýzy nastalé krizové situace, která vedla k vyhlášení stavu nouze nejvyššího stupně, a příprava plánu na odstranění, zmírnění či zabránění hrozby narušení ústavního pořádku země a jeho realizace. Komise plní poradní funkci vlády.

Zákon dále upravuje svolání parlamentu pro vyhlášení stavu nouze nejvyššího stupně, vytvoření Národní bezpečnostní rady, postup schvalování stavu nouze nejvyššího stupně v parlamentu, vyhlášení stavu, zapojení armády a dalších bezpečnostních složek. Určuje také práva a povinnosti relevantních aktérů (premiér a členové vlády, regionální úřady a další).

K ukončení stavu může vést vyhlášení války, poté nastupuje legislativa pro období války (§ 16).

Zákonná úprava stavu nouze

Předpisem na zákonné úrovni zabývajícím se nejnižším stupněm mimořádného stavu je **zákon o stavu nouze (Hädaolukorra seadus)**.³ Zákon se zabývá organizací zvládnutí krize, přípravy k řešení a řešení krizových situací nebo například možností hromadné evakuace, právy a povinnostmi osob v době nouzového stavu, kompetencemi příslušných autorit, použitím vojenských a dalších bezpečnostních složek, organizací zajištění fungování důležitých služeb a institucí nebo také náhradami za poškození majetku během nouzového stavu, dohledem nad vedením země v nouzovém stavu a odpovědností osob. Tento zákon zároveň ale neupravuje stavy, kdy stát čelí vojenské hrozbě nebo je ohrožen jeho konstituční rámec.

Vyhlášením stavu nouze se zabývá kapitola 4. Účinnost vyhlášení a zrušení nouzového stavu je dána v příslušném nařízení vlády, jehož text jsou média veřejné služby povinna bez prodlení zveřejnit. K náležitostem vyhlášení nouzového stavu vládou patří - vyhlášení nouzového stavu, který je řádně odůvodněn, vymezení území, o které se jedná, stanovení předsedy Komise pro zvládnutí krize a další náležitosti. Vláda rozhoduje, zda je nouzový stav stále nutný a případně ho zruší.

Aplikace nouzového stavu v době pandemie

Vyhlášení nouzového stavu

Estonsko vyhlásilo stav nouze 12. 3. 2020 a ukončilo ho ke dni 18. 5. 2020. Stav nouze byl vyhlášen nařízením vlády číslo 76, v souladu s článkem 87 odstavce 8 Ústavy a na základě zákona o stavu nouze (2017). Nařízení vlády se vztahovalo na území celého Estonska. Nařízení stanovilo dobu trvání stavu nouze do 1. 5. 2020. V nařízení je zároveň za odpovědnou osobu v řízení v době nouzového stavu ustanoven předseda vlády. Veškerá média byla povinna o vyhlášení stavu nouze neprodleně informovat veřejnost.

Přijatá opatření

Pro provádění nouzových opatření bylo vydáno dne 13. 3. 2020 nařízení vlády číslo 77. Tím se omezil volný pohyb ve vzdělávacích institucích za účelem pozastavení pravidelného studia a zavedení dálkového studia v souladu se zákonem o stavu nouze (2017). Toto opatření bylo zavedeno od 16. 3. 2020 včetně. Výjimku tvořil výzkum a vývoj na univerzitách a ve výzkumných ústavech.

³ Účinný od 1. 7. 2017 a novelizovaný v roce 2020, v účinnosti od 16. 5. 2020.

Od 13. 3. do 1. 5. 2020 byla zakázána všechna veřejná shromáždění, promítání filmů, představení, provoz nočních klubů, koncerty a konference, sportovní a cvičební akce. Podle dalších ustanovení zákona byly také zakázány návštěvy nemocnic a ústavů sociální péče a také návštěvy zadržovacích zařízení.

Estonsko téhož dne zavedlo opatření pro přechod hranic nebo například delegovalo na místní samosprávu povinnost zajištění péče o děti předškolního věku, s nimiž nemohou rodiče zůstat doma.

V nařízení vlády číslo 25 byl obsažen seznam rizikových zemí, byla mezi nimi Itálie, Írán nebo například Švédsko a Dánsko. Celkový počet uvedených zemí byl 13. Dne 15. 3. bylo přijato opatření o zavedení dočasné kontroly hranic a ostrah. O den později byla zavedena povinná dvoutýdenní karanténa pro příchozí z rizikových zemí. Dne 24. 4. byl nařízením vlády číslo 132 nouzový stav prodloužen do 17. 5.

V době pandemie byla legislativa vydávána vládou a předsedou vlády formou nařízení vlády nebo nařízení předsedy vlády.

Estonská vláda nařízením číslo 168 ze dne 16. 5. 2020 zrušila vyhlášení a provádění nouzového stavu, toto nařízení vstoupilo v platnost dne 18. 5. 2020. Bezprostředně poté byly povoleny venkovní akce do 100 osob a vnitřní akce do 10 osob. Vzdělávací instituce, náboženské instituce nebo třeba muzea mohly fungovat za užití patřičných opatření. Venkovní sportovní události se mohly pořádat bez diváků, veřejné bazény anebo sauny byly otevřeny k 1. 6. 2020.

Země nadále sleduje pohyb v počtu nakažených na mezinárodní scéně a podle toho aktualizuje seznam bezpečných zemí.

Maďarsko

Ústavní úprava

V Maďarské republice jsou mimořádné stavy poměrně detailně právně upraveny v samotném Základním zákoně Maďarska (maďarsky *MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE*) z roku 2011 (ve znění z roku 2019). Zde se mimořádným stavům věnuje kapitola Zvláštních právních režimů (maďarsky *A KÜLÖNLEGES JOGREND*), konkrétně pak články 48–54 upravující společná pravidla pro šest typů mimořádných stavů. V zákoně je konkrétně upraven stav nouze (*a rendkívüli állapot*), stav ohrožení (*a szükségállapot*), stav preventivní obrany (*a megelőző védelmi helyzet*), stav teroristické hrozby (*terrorveszélyhelyzet*), neočekávaný útok (*a váratlan támadás*) a stav nebezpečí (*a veszélyhelyzet*).

Zákon obsahuje společná pravidla platná pro **stav nouze a stav ohrožení**. Stav nouze vyhláší Parlament (k tomu je zapotřebí dvou třetin hlasů všech členů), který zároveň zřizuje Radu národní obrany v případě vyhlášení válečného stavu nebo bezprostředního nebezpečí ozbrojeného útoku cizí moci. Parlament taktéž vyhláší stav ohrožení v případě ozbrojených akcí mířících k podvracení právního řádu nebo výhradně nabyté moci či v případě závažných násilných činů výrazně ohrožujících život a majetek. V případě, že tak nemůže učinit Parlament (nezasedá a svolání je znemožněno nepřekonatelnými překážkami), může tak činit prezident republiky. Zdali je Parlamentu znemožněno jednat a vyhlášení mimořádného stavu je oprávněné, posuzují jednomyslně předseda Parlamentu, prezident Ústavního soudu a předseda vlády. Ve chvíli, kdy již není Parlamentu bráněno v jednání, na svém prvním zasedání posuzuje, zdali vyhlášení mimořádného stavu bylo odůvodněné a rozhoduje o zákonnosti přijatých opatření (znovu je zde zapotřebí hlasů dvou třetin členů Parlamentu).

Během mimořádného stavu nesmí být Parlament rozpuštěn, nesmí být vyhlášovány ani konány všeobecné volby do Parlamentu (v takovém případě budou noví členové Parlamentu voleni do 90 dnů od ukončení mimořádného stavu). Pokud se všeobecné volby již konaly, ale nový Parlament zatím nebyl ustaven, prezident republiky svolá ustavující zasedání do 30 dnů od ukončení daného stavu. Rozpuštěný Parlament může být také svolán Radou národní obrany za stavu nouze nebo prezidentem republiky za stavu ohrožení.

Během stavu nouze se předsedou Rady národní obrany stává prezident republiky a jeho dalšími členy jsou předseda Parlamentu, předsedové parlamentních frakcí, předseda vlády, ministři a v poradní funkci náčelník generálního štábu obrany. Rada národní obrany vykonává pravomoci, které na ni delegoval Parlament, pravomoci prezidenta republiky a pravomoci vlády, rozhoduje o umístění obranných sil v zahraničí i na území Maďarska, o rozmístění zahraničních ozbrojených sil v Maďarsku či o zavedení mimořádných opatření. Také může vydávat dekrety, na jejichž základě může pozastavit uplatňování některých zákonů, odchýlit se od jejich ustanovení a přijímat další mimořádná opatření. Po ukončení stavu nouze přestávají takové dekrety být účinné, pokud je Parlament neprodlouží.

Za stavu ohrožení mohou být nasazeny maďarské ozbrojené síly, pokud činnost policie a národních bezpečnostních složek není dostačující. Pokud je během stavu ohrožení znemožněno Parlamentu jednat, rozhoduje o využití ozbrojených sil prezident republiky. V průběhu stavu ohrožení zavádí mimořádná opatření prezident republiky dekrety, kterými může pozastavit uplatňování některých zákonů, odchýlit se od jejich ustanovení a přijímat další mimořádná opatření. Prezident republiky neprodleně informuje předsedu Parlamentu o zavedených mimořádných opatřeních. Během stavu ohrožení pak Parlament (pokud je mu jednání znemožněno, tak výbor Parlamentu zabývající se otázkami národní obrany) setrvává v zasedání a může pozastavit uplatňování mimořádných opatření zavedených prezidentem republiky a také může prodloužit platnost mimořádných opatření zavedených dekrety, která jinak zůstávají v platnosti po dobu 30 dnů. Po ukončení stavu ohrožení přestávají dekrety prezidenta platit.

Stav preventivní obrany vyhláší Parlament na určitou dobu (období však může být prodlouženo) v případě nebezpečí vnějšího ozbrojeného útoku nebo za účelem splnění závazků vyplývajících z mezinárodně-smluvních závazků obranné povahy. Parlament zároveň zmocňuje vládu k zavádění mimořádných opatření. K vyhlášení nebo prodloužení stavu preventivní obrany je potřeba dvou třetin hlasů přítomných členů Parlamentu. Po zahájení vyhlášení stavu může vláda prostřednictvím dekretů zavést opatření odchylná od zákonů ovlivňujících fungování veřejné správy, maďarských ozbrojených sil či orgánů činných v trestním řízení a průběžně informuje prezidenta republiky a stálé výbory Parlamentu, kterým jsou svěřeny příslušné funkce a pravomoci. Zavedená opatření zůstávají v platnosti do rozhodnutí Parlamentu o zavedení stavu preventivní obrany, nejdéle však 60 dnů. Během stavu preventivní obrany může vláda přijmout dekrety, kterými může pozastavit uplatňování některých zákonů, odchýlit se od jejich ustanovení a přijímat další mimořádná opatření. Po ukončení stavu preventivní obrany dekrety vlády přestávají být účinné.

V případě závažné a přímé hrozby teroristického útoku nebo v případě teroristického útoku vyhláší na určitou dobu (období však může být prodlouženo) Parlament z iniciativy vlády **stav teroristické hrozby**. Současně zmocňuje vládu k zavádění mimořádných opatření. K vyhlášení nebo prodloužení stavu teroristického útoku je potřeba dvou třetin hlasů přítomných členů Parlamentu. Po zahájení vyhlášení stavu může vláda prostřednictvím dekretů zavést opatření odchylná od zákonů o organizaci, fungování a výkonu veřejné správy, maďarských ozbrojených sil, orgánů činných v trestním řízení a vnitrostátních bezpečnostních službách a průběžně informuje prezidenta republiky a stálé výbory Parlamentu pověřené příslušnými funkcemi a pravomocemi.

Zavedená opatření zůstávají v platnosti do rozhodnutí Parlamentu o zavedení stavu teroristického útoku, nejdéle však 15 dní. Během stavu teroristické hrozby může vláda přijmout dekrety, kterými může pozastavit uplatňování některých zákonů, odchýlit se od jejich ustanovení a přijímat další mimořádná opatření. V době platnosti opatření a za stavu teroristické hrozby mohou být nasazeny maďarské ozbrojené síly, pokud se aktivita policie a vnitrostátních bezpečnostních služeb ukáže jako nedostatečná. Po ukončení stavu hrozby teroristického útoku dekrety vlády přestávají být účinné.

V případě neočekávaného vniknutí vnějších ozbrojených skupin na území Maďarska je vláda povinna podniknout okamžitá opatření (s použitím přiměřené síly) až do rozhodnutí o vyhlášení stavu nouze nebo ohrožení. O takovýchto opatřeních vláda neprodleně informuje Parlament a prezidenta republiky. V případě neočekávaného útoku může vláda zavést mimořádná opatření a přijmout dekrety, kterými může pozastavit uplatňování některých zákonů, odchýlit se od jejich ustanovení a přijímat další mimořádná opatření. Po ukončení neočekávaného útoku dekrety vlády přestávají být účinné.

Posledním mimořádným stavem upraveným v Základním zákoně je stav nebezpečí. Ten vyhláší vláda v případě přírodní katastrofy nebo průmyslové havárie ohrožující život a majetek nebo za účelem zmírnění jejích následků. Současně může vláda zavádět mimořádná opatření a dále ve stavu nebezpečí může přijímat dekrety, kterými může pozastavit uplatňování některých zákonů, odchýlit se od jejich ustanovení a přijímat další mimořádná opatření. Vydané dekrety zůstávají v platnosti po dobu 15 dnů, ledaže vláda na základě povolení Parlamentu tyto dekrety prodlouží. Po ukončení stavu nebezpečí dekrety vlády přestávají být účinné.

Článek 54 Základního zákona stanoví, že výkon základních práv může být v rámci těchto zvláštních právních režimů (tedy za trvání mimořádných stavů) pozastaven nebo omezen i nad rámec čl. 1 odst. 3 Základního zákona, který stanoví, že „*pravidla pro základní práva a povinnosti stanoví zákon*“ a „*základní právo může být omezeno pouze za účelem umožnění účinného prosazení jiného základního práva nebo k ochraně ústavní hodnoty v nezbytném rozsahu v poměru ke sledovanému cíli a při plném respektování základního obsahu tohoto základního práva*“. Článek však zároveň stanoví, jaká práva jsou zde výjimkou a nemohou být pozastavena či omezena, a to ta uvedená v člancích II, III a XXVIII odst. 2 až 6. Jedná se o právo na život, na lidskou důstojnost, zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení, zákaz lékařských či vědeckých pokusů na lidech, zákaz praxe zaměřené na eugeniku a o práva spojená se stíháním a souzením trestných činů, například právo na obhajobu nebo právní princip ne bis in idem. Dále článek stanoví, že na základě této úpravy nesmí být pozastaveno uplatňování Základního zákona a nesmí být omezena činnost Ústavního soudu. Daný zvláštní právní režim ukončí orgán oprávněný k jeho zavedení, pokud podmínky pro jeho vyhlášení již neexistují. Podrobná pravidla k užití zvláštních právních režimů provádějí kardinální zákony.

Zákonná úprava

Podrobná pravidla k užití zvláštních právních režimů stanoví kardinální zákony, tedy zákony, které upravují některé významné otázky, např. občanství, církve, národnostní menšiny, právní postavení poslanců a prezidenta, Ústavní soud, místní samosprávu či pravidla užití státních symbolů, a k jejichž přijetí je zapotřebí alespoň dvou třetin hlasů přítomných členů Parlamentu.

Prováděcí zákon ke stavu nebezpečí

Zde se zaměříme na prováděcí zákon ke stavu nebezpečí (stav na jaře roku 2020), kterým je pak konkrétně CXXVIII zákon z roku 2011 o ochraně před katastrofami a změně některých souvisejících zákonů, který detailněji upravuje tento mimořádný stav podle čl. 53 a čl. 54 Základního zákona. Zákon se vztahuje k předcházení katastrofám, na případy katastrofického nebezpečí či na případy,

kdy je nezbytná ochrana před škodlivými následky katastrof, stanovuje základní práva a povinnosti spojené se stavem nebezpečí. Upravuje povinnosti vlády, která zřizuje vládní koordinační orgán, a dalších osob v čele orgánů veřejné správy a samosprávy, jako například starostů, ale zahrnuje i dobrovolnické organizace zapojené do zvládání katastrof. Zákon také stanoví obecnou oznamovací povinnost. Zákon dále podrobně upravuje činnost profesionálních orgánů pro řízení katastrof – ústředního orgánu, územních a místních orgánů a možnosti uplatnění donucovacích a dalších opatření členy profesionálního orgánu vykonávajícího úřední kontrolní úkoly. Zákon se také věnuje preventivní ochraně proti vážným úrazům spojeným s nebezpečnými látkami.

V zákoně je dále rozvedena situace nebezpečí katastrofy, během které musí okamžitě dojít k přijetí opatření k ochraně lidských životů, materiálních zdrojů nezbytných pro obživu, ochranu kritické infrastruktury, poskytování základních dodávek obyvatelstvu a minimalizaci následků katastrofy, a stavu nebezpečí, jak je uvedeno v článku 53 Základního zákona. Ke stavu nebezpečí jsou zde uvedeny další možné důvody pro jeho vyhlášení podrobněji, než je rámeček stanovený v Základním zákoně, jedná se o živelné pohromy a přírodní nebezpečí, průmyslové nehody a nebezpečí civilního původu a jiná nebezpečí, např. epidemie způsobující hromadnou nemoc, znečištění ovzduší nebo vod či narušení kritické infrastruktury.

V případě vyhlášení stavu nebezpečí vydává vláda dekrety, v rozsahu a oblasti nezbytné, podle tohoto zákona, kterými zavádí nouzová opatření či stanoví mimořádná pravidla. Vláda tak může stanovit odlišná pravidla například od předpisů o veřejných financích, ustanovit úkoly veřejné správy jinak patřící do působnosti starostů či úředníků, vydat od zákona odlišná ustanovení o správním řízení či prostřednictvím odpovědného ministra uložit smluvní závazek poskytovatelům služeb zapojených do hospodářské činnosti za účelem zajištění povinností v oblasti výroby, dodávek a služeb. Provoz takovéto hospodářské organizace také může být v případě hrozby zhoršení situace dekretem určen pod dohled státu, kdy za stát jedná odpovědný ministr či vládní zmocněnec. Ve stavu nebezpečí dále lze zavádět nouzová opatření – omezení (na určitou dobu či oblast, včetně dočasného zákazu pro část i celé území země) provozu silnic, železnic, plavidel a letadel, omezení přítomnosti obyvatel na ulici či jiném veřejném místě, nařízení, aby policie zakázala pořádání události nebo veřejné schůzky ve veřejném prostoru, nařízení, aby obyvatelstvo muselo odejít na nezbytnou dobu a bylo mu určeno nové místo pobytu (evakuace), omezení vstupu na určené území země, cestování a opouštění daného území pouze s povolením, opuštění určitého území až po udělení výjimky, nařízení použití či omezení využití kapacit stanic, přístavů, letišť, skladů za účelem zajištění přepravy a zákaz spotřeby, prodeje a skladování alkoholických nápojů na vybraných místech. Taktéž může být nařízeno odstranění majetku hospodářského či jiného významu z ohrožených oblastí, poskytnutí dočasné služby civilní ochrany, použití jakéhokoli zařízení za účelem záchrany života a majetku, v rozsahu nezbytném použití nemovitosti nebo zbourání stavby a individuálními rozhodnutími související úkoly v rámci vzdělávání odpovědným ministrem. V situaci onemocnění člověka způsobující hromadnou nemoc může navíc vláda (v rozsahu nezbytném v poměru k cíli, jehož má být dosaženo) pozastavit uplatňování určitých zákonů, odchýlit se od zákonných ustanovení a přijmout jiná mimořádná opatření za účelem zajištění bezpečnosti života, zdraví, osobní, majetkové a právní bezpečnosti občanů a stability národního hospodářství, a to za účelem prevence lidské epidemie.

Zákon se dále věnuje fungování, organizaci, úkolům a povinnostem civilní obrany a ekonomické a materiální služby, poskytování finančních prostředků na plnění úkolů souvisejících se stavem nebezpečí, zpracování osobních údajů zainteresovaných osob či zřizování záznamu ze zásahových událostí apod. V závěrečných ustanoveních také opravňuje vládu k některým dalším pravomocem, např. stanovení podrobných úkolů členům vlády, obecných pravidel pro poskytování osobních ochranných prostředků, pravidel pro činnost a zapojení dobrovolných záchranných organizací či

pravidel upravujících činnost úředníků veřejné bezpečnosti. Další oprávnění pak náleží odpovědnému ministru.

Aplikace v době pandemie

Během jara roku 2020, kdy došlo k rozšíření nemoci covid-19, byl v Maďarsku vyhlášen stav nebezpečí. Hlavní pravidla tak byla stanovena v Základním zákoně a podrobnější pravidla pak v prováděcím zákoně o ochraně před katastrofami, ale také v tomto roce přijatém zákoně XII o zabránění šíření koronaviru (*2020 évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről*) (viz dále).

Prováděcí zákon zahrnuje mezi možné události zdůvodňující vyhlášení stavu nebezpečí i epidemii člověka či hrozbu epidemie způsobující hromadné onemocnění. Součástí prováděcího zákona je i popis mimořádných pravidel a nouzových opatření, která je vláda oprávněna přijmout ve stavu nebezpečí (viz výše). Další opatření v souvislosti s epidemií pak může vláda přijímat právě na základě **přijátého zákona o zabránění šíření koronaviru**.

Stav nebezpečí byl pro celou zemi vyhlášen vládním dekretem č. 40/2020 dne 11. března 2020. Mimořádná vládní opatření související s epidemiologickou situací byla stanovena v samostatném dekretu č. 41/2020 o opatřeních, která mají být provedena v rámci stavu nebezpečí. Šlo o dočasné obnovení hraničních kontrol, zákaz vstupu pro cizí státní příslušníky přicházející z vybraných zemí (např. Čína), povinnou domácí karanténu a zdravotní prohlídku pro potenciálně nakažené virem (např. maďarští státní příslušníci přijíždějící z vybraných zemí), nemocniční karanténu pro osoby podezřelé z nakažení virem v důsledku zdravotního vyšetření, prodloužení platnosti oficiálních dokumentů maďarských státních příslušníků, kterým již vypršela platnost, o dobu 15 dnů po skončení mimořádného stavu, zákaz vstupu studentů do prostor vysokých škol, zákaz vedoucím osobám nařizovat mimořádnou přestávku ve veřejných vzdělávacích institucích (v zájmu koordinovaného omezení), zákaz konání událostí ve vnitřních prostorách s více než 100 diváky a venkovních prostorách s více než 500 diváky, pozastavení programu jazykové výuky v zahraničí pro studenty středních škol, zákaz školních výletů do zahraničí, deportaci nemaďarských státních příslušníků při porušení pravidel karantény, zákaz cestování do zahraničí pro osoby vykonávající vybrané profese (např. zdravotníci či vojáci) a podílení se na provádění opatření a podporu policie maďarskými ozbrojenými složkami. Následně byly vydávány další dekrety s mimořádnými opatřeními vojenské, policejní, zdravotnické a ekonomické povahy (rozšíření balíčku ekonomické podpory, rozmístění vojenských důstojníků k poskytování podpory nemocným atd.). Vláda také zavedla 28. 3. 2020 omezení volného pohybu, které bylo 9. 4. 2020 prodlouženo na dobu neurčitou.

Dne 30. 3. 2020 také přijal Parlament dvoutřetinovou většinou hlasů zákon XII o zadržení koronaviru, který mimo jiné umožňoval vládě ve stavu nebezpečí přijmout další mimořádná opatření v přiměřeném a nezbytném rozsahu „*k zajištění ochrany života, zdraví, osob, majetku a práv občanů a zaručení stability národního hospodářství*“. Součástí tohoto zákona je pak i udělení zmocnění vládě **prodlužovat platnost dekretů vydaných během stavu nebezpečí**, a to až do konce tohoto období (nestanovuje tedy přesné datum, do kterého oprávnění uděluje). Po vstupu zákona v platnost tedy vláda prodloužila použitelnost opatření souvisejících se stavem nebezpečí do konce mimořádného stavu. Podle zákona má také vláda pravidelně informovat Parlament o přijatých opatřeních a do skončení stavu nebezpečí může Parlament dané zmocnění udělené vládě zrušit a také má možnost zrušit jakékoli vládou přijaté opatření. Tak se také stalo dne 16. 6. 2020, kdy se Parlament rozhodl ukončit mimořádné pravomoce svěřené vládě po dobu stavu nebezpečí, načež vláda rozhodla o ukončení samotného mimořádného stavu.

Polsko

Ústavní úprava

Ústava Polské republiky ze 4. 4. 1997 upravuje mimořádné stavy ve stejnojmenné hlavě XI, a to konkrétně v článcích 228-234. Polská Ústava zná 3 mimořádné stavy: stanné právo (stan wojenny), stav nouze (stan wyjątkowy), stav přírodní katastrofy (stan klęski żywiołowej) (čl. 228).

Ústava sama stanoví v čl. 228 šest principů regulace mimořádných stavů:

1. princip subsidiarity – tyto stavy mohou být použity, jen pokud žádná jiná platná úprava není dostačující k dosažení výsledku
2. princip legality – mimořádné stavy a opatření z nich vycházející musí být vyhlášeny v souladu s Ústavou
3. princip proporcionality – opatření by měla být adekvátní nastalé situaci
4. princip limitace účelem – všechna opatření by měla vést k udržení, případně navrácení k běžné funkčnosti státního aparátu
5. princip zákonné stability – po určitou dobu po ukončení nouzového stavu jsou určité změny zakázány; nemohou být doplňovány nebo rušeny základní právní předpisy (Ústava, volební zákony, zákon o mimořádných stavech)
6. princip ochrany politických představitelů – nesmí být zkráceno funkční období Sejmu, nesmí se konat celonárodní referendum, volby do Sejmu, Senátu, orgánů místní správy a volby prezidenta republiky

Zákonná úprava mimořádných stavů

Na základě Ústavy vznikly prováděcí zákony k jednotlivým typům mimořádných stavů: zákon o stanném právu, zákon o stavu nouze, zákon o stavu přírodní katastrofy.

Prováděcí zákony rozdělují kompetence při krizovém řízení mezi ministerstva, ústřední orgány a samosprávné orgány.

Stanné právo

Může být vyhlášeno z důvodu činnost vnějších aktérů se snahou omezit a narušit nezávislost, územní celistvost nebo ekonomické zájmy Polska, stejně jako kroky omezující fungování státního aparátu.

Na návrh Rady ministrů může prezident vyhlásit stanné právo na části nebo celém území. O vyhlášení musí být do 48 hodin informován Sejm, ten má možnost jej také zrušit nadpoloviční většinou hlasů za přítomnosti alespoň poloviny z celkového počtu poslanců. Prezident ukončí stanné právo, pokud pominou důvody, na základě nichž bylo nařízeno. Také ústavní soud může ukončit stav stanného práva.

Vyhlášení musí proběhnout nejen běžnou cestou, ale také v médiích, pomocí místních samosprávných celků, plakáty a výlepy na veřejných místech. Navíc ministr zahraničních věcí je povinen informovat Generálního tajemníka OSN a Generálního tajemníka Rady EU.

Omezení, která mohou nastat:

- Mohou být omezeny protestní shromáždění.
- Jednotlivci podezřelému z účasti na činnostech namířených proti veřejnému pořádku a bezpečnosti může být prohledán majetek a mohou mu být zabaveny předměty považované za použité v těchto činnostech.
- Média mohou být cenzurována. Pošta může být zabavena. Cenzurní předpisy se nevztahují na náboženské skupiny a kongregace, pokud je to komunikace přímo související s jejich náboženskými funkcemi.

- Veřejná shromáždění a veřejné akce mohou být zakázány.
- Mohou být zavedena omezení ve vzdělávání, kromě náboženských seminářů.
- Může být omezen volný pohyb.
- Může být stanoven požadavek na fixní ceny na komodity.
- Může dojít k omezení držení střelných zbraní.
- Všichni lidé ve věku od 16 do 65 let, kteří jsou fyzicky zdatní, mohou mít přidělenou povinnou práci.

Stav nouze

Stav nouze může být vyhlášen při ohrožení ústavního systému státu, bezpečnosti občanů nebo veřejného pořádku.

Prezident na návrh Rady ministrů vyhlásí na maximálně 90 dnů stav nouze na celém území, nebo na jeho části. Rada ministrů určí opatření omezující práva a svobody přiměřeně k charakteru hrozby. O vyhlášení musí být do 48 hodin informován Sejm, který má možnost jej zrušit. Prodloužení stavu nouze může být provedeno jen jednou se souhlasem Sejmu a jen o 60 dní.

Vyhlášení musí proběhnout nejen běžnou cestou, ale také v médiích, pomocí místních samosprávných celků, plakáty a výlepy na veřejných místech.

Stav nouze končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, nebo může být zrušen prezidentem na návrh Rady ministrů. Ústavní soud může také zrušit stav nouze.

Veřejné orgány nesmějí převzít (prozatímní) řízení korporací považovaných za zvláště důležité pro vojenský potenciál země.

Stav přírodní katastrofy

Jak název napovídá, jde o stav vyhlášený při událostech, jejichž původ je přírodního charakteru. Jedná se tak zejména o zemětřesení, povodně, požáry, sněhové bouře apod.

V zájmu předcházení přírodním katastrofám nebo průmyslovým haváriím může Rada ministrů vyhlásit na dobu maximálně 30 dnů stav přírodní katastrofy. Stav může být vyhlášen na žádost vojvody (v čele vojvodství). Tento stav může být prodloužen. Musí být určeny práva a svobody, které budou mimořádným stavem omezeny.

Stav končí uplynutím doby, na kterou byl vyhlášen, případně Rada ministrů ho může ukončit dříve, pokud pominou důvody, kvůli kterým byl zřízen.

Terorismus

Žádný mimořádný stav není přímo určen pro vypořádání se s teroristickými útoky. Nicméně zákonodárce s nimi počítá ve všech třech mimořádných stavech tak, že každý z nich může být použit v reakci na teroristický útok, včetně kyberútoku. Z toho vyplývá, že státní orgány mají možnost v případě nutnosti si vybrat, který mimořádný stav aktivují.

Aplikace v době pandemie

Dle čl. 228 odst. 7 polské Ústavy platí, že během stavu nouze a po dobu 90 dnů po jeho ukončení nesmí být zkráceno funkční období Sejmu, nesmí se konat celonárodní referendum, volby do Sejmu, Senátu, orgánů místní správy a volby prezidenta republiky.

V Polsku nebyl vyhlášen stav nouze (stan nadzwyczajny), ale stav ohrožení epidemií (stan zagrożenia epidemicznego). Právním základem epidemického stavu se stal § 46 zákona o prevenci a kontrole lidských infekčních chorob a infekcí (o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi). Zákon umožňoval vyhlásit epidemický stav, tento stav byl vyhlášen

ministerstvem zdravotnictví jako nařízení (vyhláška) dne 13. 3. 2020. Tento stav odpovídal svým rozsahem možným opatřením přijímaným za stavu nouze (omezení pohybu, testování, zákaz cestování). 20. 3. byl na základě téže právní úpravy vyhlášen druhý – vyšší stupeň epidemického stavu. Později byl schválen speciální zákon o mimořádných opatřeních souvisejících s epidemií onemocnění covid-19 (*Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*), ten doplnil některé existující zákony (účinnost dne 31. 3. 2020), včetně zákona o prevenci a kontrole lidských infekčních chorob a infekcí a podmínek epidemického stavu.

K vyhlášení epidemických stavů místo stavu nouze Polsko přistoupilo i s ohledem k prezidentským volbám, které byly naplánovány na 10. května. Kvůli zmatku a aktuální situaci byly volby nakonec posunuty na konec června.

Portugalsko

Ústavní úprava nouzového stavu a stavu ohrožení

Podle článku 19 portugalské Ústavy se ústavně zaručená práva svobody nesmějí omezit, není-li vyhlášen nouzový stav nebo stav ohrožení. Stav ohrožení se vyhláší, existuje-li objektivní nebezpečí vysoké intenzity (ohrožení státní svrchovanosti, demokratického pořádku nebo významná pohroma). Nouzový stav se vyhláší, nedosahuje-li nebezpečí takové intenzity, která by odůvodnila vyhlášení stavu ohrožení. V každém případě platí, že omezení vyplývající z vyhlášení těchto stavů musí být proporcionální hrozícímu nebezpečí. Usnesení o vyhlášení výjimečných stavů musí být přiměřeně odůvodněno a obsahuje konečný výčet práv a svobod, které se omezují. Výjimečný stav nesmí trvat déle než patnáct dní.

Ústava také dává orgánům státní správy generální pověřovací klauzuli, když je zmocňuje k vydávání mimořádných opatření, která je nezbytné přijmout pro rychlé obnovení běžné ústavnosti (*normalidade constitucional*).

Výjimečné stavy vyhláší prezident formou dekretu (*decreto do Presidente da República*) na radu vlády (a s jejím souhlasem) a se souhlasem parlamentu. Prezident republiky předloží návrh parlamentu s odůvodněním. Návrh obsahuje také stanovisko vlády.

Nezasedá-li parlament, schvaluje návrh na vyhlášení výjimečného stavu stálý výbor parlamentu. Na nejbližší schůzi pak plénum rozhodne s konečnou platností o schválení návrhu na vyhlášení výjimečného stavu. Odmítne-li plénum schválit už vyhlášený výjimečný stav, stávají se přijatá rozhodnutí do okamžiku odmítnutí neplatná. Parlament nemá právo navrhopvat změny k návrhu o vyhlášení výjimečného stavu; tento návrh je buď přijat, nebo zamítnut. Návrh se schvaluje nebo odmítá formou zákona. Rozhodnutí stálého výboru o schválení nebo odmítnutí má formu usnesení.

Zákon, kterým se schvaluje vyhlášení výjimečného stavu, obsahuje vymezení zmocnění vlády v souvislosti s návrhem omezení práv a svobod a rozšíření pravomocí veřejné moci civilní i vojenské správy. Vláda upravuje podrobnosti v souvislosti s vyhlášením výjimečného stavu svým nařízením. Za provedení vyhlášení výjimečného stavu je vláda odpovědná. Parlament má oznamovací povinnost vůči samosprávným krajům zasaženým vyhlášeným výjimečným stavem.

Pominou-li okolnosti, které vedly k vyhlášení výjimečného stavu, prezident republiky okamžitě svým rozhodnutím se souhlasem vlády rozhodne o zrušení výjimečného stavu; jinak platí, že je vyhlášen na dobu, která je uvedena v dekretu prezidenta republiky o vyhlášení výjimečného stavu.

Pokud se prezident republiky a vláda rozhodne, že omezení, která plynula z původního rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení výjimečného stavu, se mají zrušit (nebo jejich část), pak toto

rozhodnutí neschvaluje parlament, ale rozhoduje novým rozhodnutím prezident republiky po souhlasu vlády.

Právní předpisy, které souvisí s návrhem na vyhlášení výjimečného stavu, mají absolutní procesní přednost. Z tohoto důvodu stále zasedá parlament, anebo jeho stálý výbor. Všechny přijaté předpisy jsou uveřejňovány okamžitě po přijetí.

Výjimečné stavy mohou být vyhlášeny pouze na nezbytnou dobu, která vede k rychlému návratu do běžného stavu. Vyhlášují se na patnáct dní. Trvají-li příčiny, které vedly k vyhlášení, prodlužuje se tato patnáctidenní lhůta. Prodloužení musí schválit parlament, stejnou formou jako jej původně přijímal; tzn. formou zákona. Prezident republiky vydá rozhodnutí o prodloužení výjimečného stavu.

Po skončení každého patnáctidenního období výjimečného stavu do patnácti dnů vláda parlamentu předkládá podrobnou zprávu o přijatých opatřeních a o jejich výsledcích. Parlament po obdržení těchto zpráv může přijmout formou usnesení opatření, která povedou k vyvození trestní nebo občanskoprávní odpovědnosti za porušení ustanovení o výjimečných stavech.

Aby nebylo vyhlášení výjimečného stavu neplatné, je třeba, aby obsahovalo následující: charakter a zdůvodnění vyhlášeného výjimečného stavu, územní rozsah, dobu trvání, úplný výčet práv, jejichž výkon se omezuje nebo pozastavuje, určení působnosti vojenských orgánů při vyhlášení stavu ohrožení, určení zvláštních pravomocí civilních orgánů veřejné moci, úplný výčet trestných činů, které podléhají jurisdikci vojenského soudnictví.

Při vyhlášení výjimečného stavu zasedá stále Bezpečnostní rada státu (*Conselho Superior de Defesa Nacional*; tento orgán na rozdíl od české úpravy není poradní orgán vlády, ale prezidenta republiky. Toto vyplývá z významnějšího postavení prezidenta republiky v portugalském ústavním systému). Podobně musí být zajištěn plný výkon působnosti orgánů generální prokuratury a veřejného ochránce práv za účelem ochrany zákonnosti a práv občanů.

Vyhlášení výjimečného stavu v samosprávných krajích se děje ve spolupráci s odpovědným ministrem vlády Portugalské republiky. Tento ministr dále spolupracuje s armádními sbory. Z důstojníků armádního sboru vybere velícího důstojníka pro danou oblast.

Vláda může jmenovat svého pověřence (komisař – *comissário*), který v jejím zastoupení zajistí fungování orgánů veřejné moci, státních obchodních společností a dalších entit nezbytně důležitých pro fungování státu v dané krizové situaci.

Nouzový stav a stav ohrožení v detailní zákonné úpravě

Zákon č. 44/86 z 30. září, o nouzovém stavu a stavu ohrožení (*Lei n.º 44/86 de 30 de Setembro, de Regime do estado de sítio e do estado de emergência*) navazuje na úpravu podle portugalské Ústavy.

Nouzový stav nebo stav ohrožení se může vyhlásit jak pro celé území státu, tak pro jeho část; územní rozsah, na který se vyhlášení vztahuje, je závislý na zeměpisném rozšíření příčin, které vedly k vyhlášení. Výjimečné stavy lze tak vyhlásit pouze na území bezprostředně ohroženém.

Zákon rozlišuje, jak bylo naznačeno výše, dva druhy výjimečných stavů: nouzový stav (*estado de emergência*) a stav ohrožení (*estado de sítio*).

Stav ohrožení je závažnější z těchto dvou. Tento stav se vyhláší, pokud existuje nebo bezprostředně hrozí násilí nebo povstání, které ohrožuje suverenitu, nezávislost, územní celistvost nebo demokratický ústavní pořádek a nelze je odstranit běžnými prostředky stanovenými v Ústavě. Civilní orgány mohou podléhat vojenským orgánům. Tyto civilní orgány vykonávají svou

působnost, avšak mají oznamovací povinnost vůči vojenské administrativě. Bezpečnostní složky (tj. policie a další policejní útvary) se podřizují velení armádního generálního štábu.

Nouzový stav se vyhláší v případě méně závažných nebezpečí (např. přírodní katastrofy, epidemie). Při vyhlášení tohoto stavu mohou civilní orgány veřejné moci požádat o spolupráci sbory ozbrojených sil (armáda, letectvo, námořnictvo).

Zákon zakazuje, aby vyhlášení výjimečného stavu (tj. jak nouzového stavu, tak stavu ohrožení) omezilo právo na život, osobní integritu, osobní identitu, občanskou způsobilost a občanství, zákaz retroaktivity (v trestním právu), právo na obhajobu a právo na svobodu svědomí a náboženského vyznání. Toto ustanovení se jeví, že vypočítává úplně všechna neomezenitelná práva, není tomu tak, další ustanovení specifikují další práva, která nelze zcela omezit (např. cenzura je zakázána).

Dále je stanoveno, že omezení práv nesmí narušit práva orgánů veřejné správy a samosprávy; stejně tak nelze připravit o imunitu a indemnitu ty, kteří jsou jí nadáni.

Právo na spravedlivý proces je zaručeno i při vyhlášení výjimečných stavů. Každý má přístup k nezávislému soudu, aby hájil svá práva.

Pozastavení nebo omezení výkonu některých práv a svobod musí podle zákona vždy respektovat zásadu rovnosti a nediskriminace. Doba trvání tohoto omezení nesmí být delší, než je nezbytně nutné pro rychlé obnovení běžného stavu (*pronto restabelecimento da normalidade*). V době vyhlášeného výjimečného stavu, dojde-li k zadržení osoby obviněné z porušení pravidel souvisejících s vyhlášením výjimečného stavu, ohlásí tuto skutečnost orgán, který osobu zadržel, vyšetřujícímu soudu nejpozději do 24 hodin. Musí se dodržet právo na *habeas corpus*. Domácí prohlídky se provádějí pouze za přítomnosti dvou svědků s trvalým bydlištěm v místě, kde je domovní prohlídka vykonávána. Pokud je zakázána doprava či přeprava, orgány státní správy musí zajistit její fungování pro osoby postižené v souvislosti s událostmi, které vedly k vyhlášení výjimečných stavů.

Je možné pozastavit vydávání publikací a rozhlasové a televizní vysílání (stejně tak jako zakázat promítání filmů v kinech, divadelní představení). Tato opatření však nesmí sledovat cíl cenzury, pak by byla protiústavní. Stejně tak je zakázáno přerušit nebo zakázat schůze statutárních orgánů politických stran, odborů a profesních komor.

Zákon stanovuje, že občané, kteří byli dotčeni na právech nezákonně nebo protiústavně, mají právo náhrady škody. Porušení uložených povinností a zákazů vydaných v mimořádných opatřeních se považuje za úmyslný trestný čin.

Vojenské soudy, které mají jurisdikci vztahující se na trestné činy, které vláda svěří vojenskému soudnictví, jsou povinny poučit obviněné o jejich právech. Trestné činy, které spadají pod vojenskou jurisdikci, jsou považovány za vojenské trestné činy. Portugalsko vedle civilního trestního řádu má trestní řád vojenský (zákon č. 265/2003).

Ostatní práva a svobody zaručené Ústavou a zákonem patří pod běžnou civilní jurisdikci. Civilní soudnictví je také odpovědné za zajištění jejich dodržování.

Aplikace v době pandemie

Nouzový stav byl vyhlášen 18. března 2020 kvůli pandemii koronaviru a byl dvakrát prodloužen. Ukončení platnosti bylo 3. 5. 2020. Opatření přijatá v rámci nouzového stavu byla podobná jako v ČR, nebyl vyhlášen všeobecný zákaz vycházení, vycházet se smělo na nákup, do práce, do banky apod. Osoby starší 70 let byly povinny vyvarovat se za každou cenu zbytečného přemístění z vlastní domácnosti. Nicméně první omezení kvůli koronaviru byla přijata dekretem už 12. 3. 2020, tato omezení např. obsahovala uzavření škol a omezení sociálního kontaktu osob, a to na základě

zákona o civilní ochraně a zákona o zdravotním právu. Tato opatření přijatá vládou byla následně přijata parlamentem, což je „netradiční“ postup.

Španělsko

Ústavní úprava

Čl. 116 Ústavy stanoví, že organický zákon stanoví úpravu stavu nebezpečí, stavu nouze a stavu ohrožení, pravomoci a omezení, která se k jednotlivým stavům vztahují. Stav nebezpečí může být vyhlášen vládou. Stav nouze může být vyhlášen vládou, po předchozím souhlasu poslanecké sněmovny (Congress). Stav ohrožení může být vyhlášen většinou sněmovny na vládní návrh. Sněmovna nesmí být rozpuštěna po dobu mimořádných stavů. Pokud není sněmovna ve schůzi, musí být neprodleně svolána. Pokud byla sněmovna rozpuštěna, pak rozhoduje stálý výbor. Vyhlášení mimořádných stavů nemá vliv na odpovědnost vlády vůči parlamentu.

Zákonná úprava mimořádných stavů

Výjimečné stavy ve Španělsku jsou upraveny organickým zákonem 4/1981⁴, z 1. července, o stavech nebezpečí, nouze a stavu ohrožení státu (*Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio*). Tyto výjimečné stavy se mohou vyhlásit pouze v situacích, v nichž je takové vyhlášení nezbytné, aby veřejná moc konala tak, aby se co nejdříve situace normalizovala. Vyhlášení výjimečných stavů nepřerušuje výkon moci soudní, výkonné a zákonodárné.

Výjimečné stavy se vyhláší v úředním promulgačním listě (Boletín Oficial del Estado). Též zákon klade požadavek na zveřejnění oznámení o vyhlášení výjimečného stavu v médiích (tiskoviny, televize, rádio). Ten, který se cítí být krácen na svých právech rozhodnutími orgánu veřejné moci během vyhlášeného výjimečného stavu, se může bránit u soudu podle platných zákonů. Zákon upravuje náhradu škody v souvislosti s těmito rozhodnutími.

Stav nebezpečí (El estado de alarma)

Vyhlašuje vláda dekretem⁵ nejvýše na 15 dní, informuje o tomto sněmovnu. Bez jejího souhlasu nemůže být doba prodloužena. Toto nařízení určuje územní rozsah, na který se vyhlášení vztahuje; dále stanovuje dobu, na níž je stav nouze vyhlášen a opatření, která v této souvislosti vláda přijala. Tento stav se vyhláší při: katastrofách nebo přírodních pohromách, jako jsou velká zemětřesení, povodně, městské a lesní požáry nebo nehody; zdravotních krizích, jako jsou epidemie a závažné kontaminace; ochromení nezbytných veřejných služeb; nedostatku základních potřeb.

Poslanecká sněmovna může požadovat informace ve věci vyhlášení stavu nebezpečí, vláda je povinna je poskytnout. Taktéž vláda musí informovat sněmovnu o rozhodnutích a opatřeních, která přijala v době vyhlášeného stavu nebezpečí. Vláda může omezit pohyb osob a omezit dopravu, uložit osobám povinnosti, převzít dočasně do nucené správy klíčové podniky, omezit sektor služeb, vydat taková rozhodnutí, která zajistí prodej potravin a jejich produkci.

Orgány veřejné moci se musí řídit uloženými úkoly orgánu krizového řízení. Neuposlechnutím uložených úkolů se dopouští deliktu podle zákona. Orgán krizového řízení také může suspendovat orgán veřejné moci, který neuposlechně jeho pokynů.

⁴ Ve Španělsku jsou organické zákony přijímány absolutní většinou v Poslanecké sněmovně. Mají vyšší právní sílu než běžné zákony podle čl. 81 odst. 2 španělské Ústavy. K přijetí organického zákona je třeba zmocnění z Ústavy.

⁵ *Real decreto* (doslovně *královský dekret*) je právní předpis vydaný vládou Španělského království na základě zmocnění z Ústavy.

Aplikace v době pandemie

Příkladem stavu nebezpečí je jeho vyhlášení v souvislosti s rozšířením nového typu koronaviru SARS-CoV-2 a onemocnění covid-19. Na rozdíl od praxe v České republice, kde se jednotlivá opatření vydávají odděleně, se ve Španělsku všechny povinnosti a zákazy a omezení vydávají v první fázi společně s vyhlášením stavu nebezpečí. Stav nebezpečí byl vyhlášen dekretem 463/2020 dne 13. 3. 2020. Ovšem některá opatření, která byla nezbytná, například vyhlášení uzavřené karantény některých měst, byla přijata ještě v době před vyhlášením stavu nebezpečí, a to na základě pravomocí exekutivních orgánů autonomních oblastí. Také např. 9. 3. byly zavřeny školy v některých regionech, 11. 3. byly zakázány první velké hromadné akce v některých regionech.

Stav nebezpečí byl v současné době ve Španělsku dosud prodloužen pětkrát. Jednotlivá opatření provádějí a vydávají vedle orgánů celého státu rovněž orgány autonomních oblastí a měst, podle vlastních pravomocí. Tato opatření jsou však nyní méně významná, protože po vyhlášení stavu nebezpečí se pravomoci soustřeďují do centra.

Stav nouze (El estado de excepción)

Stav nouze vyhláší vláda svým nařízením po předchozím souhlasu poslanecké sněmovny, o který vláda sněmovnu žádá. Tento výjimečný stav se vyhláší, je-li ohrožena svoboda občanů a výkon jejich práv, běžné fungování demokratických institucí, nezbytných služeb a výkon běžných pravomocí orgánů veřejné moci.

Vláda poslanecké sněmovně předloží návrh se stanovením účinků stavu nouze, uvede, jaká práva omezuje či ty, jejichž výkon zastavuje; dále uvede územní rozsah opatření; a které orgány krizového řízení jsou odpovědné za vynucování navrhovaných povinností. Podle španělské Ústavy může vláda takto překročit zákonem stanovenou zadržovací lhůtu, dále může omezit svobodu tisku a akademické svobody, svobodu shromažďovací a právo na kolektivní vyjednávání. Jiná práva omezit nelze (jako třeba svobodu slova, nedotknutelnost obydlí, a jiné). Sněmovna návrh přijme nebo jej pozměněný předloží vládě, která jej přijme ve formě nařízení vlády a vyhlásí v promulgačním listu.

Pokud vláda v případě stavu nouze považuje za vhodné přijmout jiná opatření než ta, která jsou stanovena v nařízení vlády, která ji prohlásila, požádá sněmovnu o svolení k přijetí nových opatření. Trvá-li stav, která vedl vládu k vyhlášení stavu nouze, požádá sněmovnu o prodloužení stavu. Místní orgány veřejné moci mohou určit osoby, které jsou nezbytné pro zachování veřejného pořádku, a může zadržet osoby, které prohlásí za nebezpečné pro zachování veřejného pořádku. Toto zadržení nesmí trvat více než deset dní. Soud musí být obeznámen s tím, že byla osoba zadržena; soud si může vyžádat informace o této osobě a požadovat osobní výslech zadrženého.

Při omezení svobody pohybu může příslušný místní orgán veřejné moci provádět kontroly a vést písemné zápisy o osobách s trvalým bydlištěm ve svém obvodu, žádá-li si to udržení veřejného pořádku. Tato skutečnost se oznamuje soudu. Taktéž může příslušný místní orgán výkonné moci narušit svobodu listovního tajemství, může vést záznamy o hovorech a jiné formě komunikace mezi osobami včetně telegramu a telefonu.⁶ O vedení těchto záznamů také informuje příslušný soud.

Příslušný orgán krizového řízení může pozastavit všechny typy publikací, rozhlasové a televizní vysílání, projekce, kinematografická a divadelní představení, je-li k tomu zmocněn sněmovnou. Podobně může zakázat pořádání průvodů a hromadných manifestací. Konají-li se, může je

⁶ Nehovoří se však o komunikaci elektronické (tj. email, sociální sítě apod.).

rozpustit. Nemůže ale zakázat shromáždění politických stran, odborů a obchodních sdružení. Může však zakázat stávky. Příslušný orgán krizového řízení také může přistoupit k zabavení všech druhů zbraní, střeliva a výbušných látek.

Příslušný orgán krizového řízení může nařídít nezbytná opatření pro ochranu budov, zařízení, staveb, veřejných služeb a průmyslu nebo farem jakéhokoli druhu. Vyžaduje-li si to situace, může vláda kromě opatření stavu nouze přijmout opatření, která tento zákon stanoví pro stav nouze.

Soud ve stavu nouze z úřední povinnosti zvažuje nebezpečnost činů osob, které mohou být považovány za trestný čin. V dohodě se státním zastupitelstvím zadrží údajného pachatele.

Stav ohrožení státu (*El estado de sitio*)

Pokud dojde ke vzpouře nebo násilnému kroku proti svrchovanosti nebo nezávislosti Španělska, jeho územní celistvosti nebo ústavnímu pořádku, které nelze vyřešit jinými prostředky, nebo takové nebezpečí hrozí, požádá vláda v souladu s čl. 100 a 16 Ústavy, poslaneckou sněmovnu o vyhlášení stavu ohrožení státu.

Usnesení o vyhlášení stavu ohrožení kromě omezení, která jsou přípustná ve stavu nebezpečí a ve stavu nouze, může dále ještě omezit Ústavou zaručené právo *habeas corpus* (část 3 čl. 17 Ústavy).

Po vyhlášení stavu ohrožení získává vláda centralizované pravomoci. Vláda určí příslušné vojenské orgány, které, na základě zmocnění vlády, stanoví opatření, která podle tohoto zákona budou činit. Poslanecká sněmovna může v dokumentu vyhlášujícím stav ohrožení státu stanovit, že některé trestné činy nepodléhají civilní jurisdikci, nýbrž vojenské. Orgány krizového řízení a další orgány výkonu státní moci vykonávají ty pravomoci ze své působnosti, které nebyly delegovány na příslušné vojenské orgány.

Zdroje

- Právní předpisy v originálním znění či v anglickém jazyce dostupné z webových stránek vlád a parlamentů citované v textu
- COVID 19 and States of Emergency. Verfassungsblog on constitutional matters. Verfassungsblog.de [online]. Dostupný z: <https://verfassungsblog.de/category/debates/covid-19-and-states-of-emergency-debates/>.