

# 1 POJEM MIMOŘÁDNÉHO VLÁDNUTÍ

## 1.1 Obecně o vládnutí řádném a mimořádném

K tomu, abychom mohli analyzovat mimořádné vládnutí, je nejprve třeba si stanovit, co vůbec rozumíme vládnutím jako takovým. Tímto bychom ovšem rozsah práce zcela vyčerpali, neboť ústavní teorie zpravidla propojuje pojem vládnutí s uzlovými státovědnými pojmy, jako je (veřejná) moc, autorita či panství. Z tohoto důvodu existuje nespočet koncepcí a chápání pojmu vládnutí, navzájem se odlišujících východisky i perspektivou zkoumání.<sup>1</sup> Vzhledem k základu a povaze poznání, vymezených v úvodu práce, budeme napříště pracovat s vládnutím chápaným v kategoriích normativního institucionalismu.

Již bylo řečeno, že v základu normativního institucionalismu stojí zvláštní teorie jednání a institucí. Podle nich lidé jednají jak samostatně a volně, tak ale především v rámci institucionálních struktur, ať už individuálně nebo kolektivně.<sup>2</sup> Klíčový poznatek normativního institucionalismu však spočívá v tom, že jsou to instituce (institucionální útvary) samotné, které jsou způsobilé jednat a mohou být tudíž nositeli jednání (aktéry).<sup>3</sup> Za vládnutí lze poté označit takové lidské jednání, jímž se určuje jednání instituce, v našem případě státu.<sup>4</sup> Toto jednání cílí jednak na změnu jednání jednotlivých institucionálních struktur a útvarů včetně osob v nich, jednak na formování jednání osob, které nejsou nadány formalizovanou rolí v rámci instituce (tj. na běžné fyzické a právnické osoby).

Dle *Oty Weinbergera* vládnutí konkrétněji zahrnuje 1) určení funkcí a kompetencí jednotlivců včetně potenciálního vynucení určeného jednání, 2) stanovení nástrojů a opatření potřebných k realizaci vůdčích idejí instituce (státu), a 3) řízení jednání instituce ve vnějších vztazích.<sup>5</sup> Toho se dosahuje prostřednictvím jednak ovlivňování obsahu jádra praktických informací instituce (v našem případě především právní normotvorbou, ale též stanovováním cílů), jednak ovlivňování osobní a věcné složky instituce, resp. jejich rozsahem a způsobem nakládání s nimi.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> K nastínění tématu srov. KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*, s. 37 a násl.

<sup>2</sup> WEINBERGER, Ota. *Alternativní teorie jednání*, s. 93.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> WEINBERGER, Ota. *Law, Institution, and Legal Politics*, s. 122–123.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>6</sup> S jistou mírou zjednodušení lze oba způsoby přirovnat k *Loughlinově* odlišování moci *potestas* („moc k něčemu“ znamenající oprávněnost vládnutí k obecnému dobru) a *potentia* (vládcova „moc nad něčím“ plynoucí z jeho schopnosti kontrolovat stav věcí a zdrojů); srov. LOUGHLIN, Martin. *Foundations of Public Law*, s. 407; LOUGHLIN, Martin. *Political Jurisprudence*, s. 4 a násl.

Chápeme-li vládnutí jako jednání, jímž se určuje jednání instituce, platí pro něj zákonitě i obecná charakteristika jednání, jakožto chování řízeného informacemi.<sup>7</sup> Informace rozlišujeme dvojího druhu. Informace popisné (kognitivní) vypovídají o stavu věci<sup>8</sup> a o průběžných výsledcích realizace jednání (zpečtná vazba).<sup>9</sup> Tyto informace jsou obsaženy v popisných (teoretických) větách, které vypovídají o objektivní realitě světa (bytí).<sup>10</sup> Druhou skupinou informací jsou informace praktické, obsažené v praktických větách, které „*zaujímají stanovisko ke kognitivně zjištěným možnostem jednání, protože v rámci jednání se musí vždy uskutečnit volba mezi možnými alternativami jednání*“.<sup>11</sup> Praktické informace sestávají z norem, hodnot, účelů a preferencí;<sup>12</sup> tyto informace jsou systémově relativní a nelze je čistě kognitivně zdůvodnit.<sup>13</sup> Právě touto dichotomií informací (vět) popisných a informací (vět) praktických (diferencovanou sémantikou poznání)<sup>14</sup> nahrazuje normativní institucionalismus striktní dualitu světa bytí a světa mětí ryzí nauky právní;<sup>15</sup> je tak vyjádřením právněpozitivistické *Humovy* teze. Při jakémkoliv jednání, tj. i při vládnutí, se zvažují oba druhy informací. S oběma druhy informací nakládáme, jsme jimi ovlivněni a snažíme se je ovlivnit. O této snaze vypovídají i oba výše zmíněné druhy vládnutí, které jsou tak vzájemně propojené; vzhledem k jejich vztahu k odlišným druhům informací však mezi nimi není logického sporu.

S ohledem na vymezený rozsah poznání nás bude především zajímat vládnutí ve vztahu k praktickým informacím, resp. k jejich vzájemnému ovlivňování. Viděno takto, je vládnutí postupným procesem (aktivitou) řídicím, organizujícím a monitorujícím jednání lidí; jde tak o způsob společenského plánování, přičemž ve vztahu k právním normám jde o komplexní právní činnost, neomezující se jen na kreaci a aplikaci norem.<sup>16</sup>

Po obecném vymezení toho, co chápeme pod „vládnutím“, můžeme přistoupit k hledání dělicího kritéria pro odlišení vládnutí řádného (běžného, obvyklého, standardního) od vládnutí mimořádného (výjimečného, neobvyklého, nestandardního). Vzhledem k vládnutí jakožto jednání toho docílíme prostřednictvím charakterizace informací, jež jsou v procesu jednání získávány, zvažovány a jimiž se jednání řídí.

<sup>7</sup> WEINBERGER, Ota. *Institucionalizmus*, s. 46.

<sup>8</sup> Jde o poznatky o situaci, nomistických příčinných vztazích (deterministické i stochastické povahy) a o způsobu řešení specifických technických úkolů (*know-how*, programy atp.). Viz ibidem; WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce*, s. 16.

<sup>9</sup> WEINBERGER, Ota. *Institucionalizmus*, s. 46.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 46–47.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 47.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 48. Znamená to, že je nelze otestovat experimentem, pozorováním, tj. realitou světa.

<sup>14</sup> Srov. ibidem, s. 47.

<sup>15</sup> Srov. WEINBERGER, Ota. Od brněnské školy k neoinstitucionalismu. In: WEINBERGER, Ota – KUBEŠ, Vladimír – KOSEK, Jan. *Brněnská škola právní teorie: (normativní teorie)*. Praha: Karolinum, 2003, s. 395.

<sup>16</sup> SHAPIRO, Scott. *Legality*, s. 195, 203.

V prvé řadě jde o charakter informací popisných. Ty zahrnují přítomnost a chování (působení):

1. abiotických fyzických objektů s určitými vlastnostmi – příkladem mohou být různé fyzikální (jaderné záření), chemické (hoření, vznik plynů toxických pro živé organismy) či geografické (tornádo, hurikán, vichřice, smog, blizzard, povodeň, sucho, zemětřesení, tsunami) jevy;
2. virů s určitými vlastnostmi (nakažlivost, přenositelnost...) způsobujících onemocnění živých organismů o určité kvalitě (smrtnost, úmrtnost...);
3. biotických fyzických objektů s určitými vlastnostmi – příkladem mohou být lidé o určitém počtu, kvalitě organizace, a disponující určitými věcmi (povstalecká nebo cizozemská armáda, ozbrojené davy v ulicích apod.).

Popisné informace však samy o sobě nestačí. Při jednání totiž k fyzickým objektům (empirickým faktům) nutně zaujímáme stanovisko. Při tom užíváme praktických informací jako hodnotícího faktoru. Konstatování přítomnosti a působení fyzických objektů, způsobujících kupříkladu smrt mnoha lidí nebo rozsáhlá poškození budov či jiných věcí, nám ještě samo o sobě neříká, zda, a pokud ano, pak jak máme ve vztahu k nim jednat. Jiné totiž bude naše zhodnocení potřeby a způsobu jednání ve vztahu k hurikánu uprostřed neobydlené části Tichého oceánu, a ve vztahu k hurikánu na hustě zabydleném pobřeží; stran popisných informací však může jít o v podstatě totožné jevy. Až souhrou informací popisných a praktických se vytváří určitý lidský obraz světa, v němž jednáme, a tudíž i vládeme.

Obraz světa, od něž odvozujeme vládnutí jako jednání, resp. jeho charakteristiku jako řádného či mimořádného, nazvěme situací.<sup>17</sup> Situaci, jež nás v této práci zajímá, jakožto výchozí prvek pro charakteristiku mimořádného vládnutí, označme za situaci mimořádnou.<sup>18</sup> Podstata pojmu mimořádné situace (souhra popisných, ale především praktických informací) určuje, že jde o pojem elastický,<sup>19</sup> vzpírající se přesné, rigorózní definici.<sup>20</sup> S ohledem na rodinnou podobnost jiných pojmů,<sup>21</sup> jakož i na paradigmatické případy mimořádných situací,<sup>22</sup> lze však mimořádnou

<sup>17</sup> Podle Karla Jaspersa je situací vzájemná poloha „věci v prostorově topografickém uspořádání“, přičemž pro subjekt znamená „omezení či hrací pole; v ní se uplatňují jiné subjekty a jejich zájmy, sociologické mocenské poměry, momentální kombinace a příležitosti“. Srov. JASPERS, Karl. *Mezní situace*. Praha: OIKOYMENH, 2016, s. 7 a násl. Je tak zřejmé, že i podle jeho filozofického chápání situace nejde jen o kognitivně zjištěný stav věci („[s]ituace neznamená jenom skutečnost určovanou přírodními zákony“), nýbrž tento stav zhodnocený s ohledem na praktické informace („ale spíše skutečnost nadanou smyslem“).

<sup>18</sup> Shodnou terminologii užívá i Karol Dobrzeniecki. Srov. DOBRZENIECKI, Karol. *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej: między legalizmem a koniecznością*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora“, 2018, s. 33.

<sup>19</sup> GROSS, Oren. Constitutions and Emergency Regimes. In: GINSBURG, Tom – DIXON, Rosalind (eds.). *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2011, s. 336.

<sup>20</sup> LAZAR, Nomi C. *States of Emergency in Liberal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 7.

<sup>21</sup> Srov. ibidem.

<sup>22</sup> Srov. POSNER, Eric A. – VERMEULE, Adrian. *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 42–43.

situaci vysvětlit (explikovat). Pro explikaci pojmu mimořádné situace poté bude hrát klíčovou roli obsah zaujatého stanoviska s ohledem na praktické informace. Z přítomnosti praktických informací, pomocí kterých se zaujímá stanovisko, plyne též důležitý závěr pro koncepci pojmu mimořádné situace – nejde o jev objektivně zjištělný exaktními metodami zkoumání světa. Proto je třeba ve sporu mezi tzv. realisty a skeptiky, týkajícím se ontologické podstaty mimořádné situace, dát za pravdu spíše skeptikům. Ti totiž tvrdí, že mimořádná situace nemusí být zřejmá *prima facie* ze samotné své povahy, proto je třeba zaměřit se spíše na epistemickou stránku věci.<sup>23</sup> Co chápat za situaci řádnou a co za situaci mimořádnou proto bude vždy záležet na nějaké formě našeho rozhodnutí (zaujetí stanoviska, zhodnocení) ve vztahu k zjištěným faktům,<sup>24</sup> na souhře mezi informacemi popisnými a praktickými.<sup>25</sup>

## 1.2 Mimořádná situace

### 1.2.1 Charakteristika mimořádné situace

Podstatou hodnocení konkrétního empiricky zjištěného souboru faktů jako mimořádné situace je, že vzhledem k určitému systému praktických informací představuje hrozbu pro referenční objekt,<sup>26</sup> tj. pro entitu, jež je ohrožena mimořádnou situací

<sup>23</sup> Srov. FEREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale. The law of the exception: A typology of emergency powers. *International Journal of Constitutional Law*, 2004, vol. 2, no. 2, s. 226.

<sup>24</sup> Shodně POSNER, Eric A. – VERMEULE, Adrian. *Terror in the Balance*, s. 39, 42–43; GREEN, Alan. *Permanent States of Emergency and the Rule of Law: Constitutions in an Age of Crisis*. Oxford: Hart Publishing, 2018, s. 2; GREEN, Alan. *Emergency powers in a time of pandemic*. Bristol: Bristol University Press, 2020, s. 14; GROSS, Oren – NÍ AOLÁIN, Fionnuala. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 5–6; LAZAR, Nomi C. *States of Emergency in Liberal Democracies*, s. 5, 7–8; LOEVY, Karin. *Emergencies in Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 57 a násl.; BELLING, Vojtěch. *Výjimečný stav a hranice právního státu*, s. 203; BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Krize v právním řádu: výjimečný stav. In: PECHAR, Jiří (ed.). *Pojem krize v dnešním myšlení*. Praha: Filozofický ústav Československé akademie věd, 1992, s. 139; FLOYD, Rita. *The Morality of Security: A Theory of Just Securitization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, s. 13 (obecně pro sekuritizaci, zahrnující i mimořádné situace); SUGRUE, Seanna. Presidential Emergency Powers: In Search of a Definition of ‘Emergency’. *APSA Preprints*. Dostupné z: <https://preprints.apsanet.org/engage/api-gateway/apsa/assets/orp/resource/item/5f4673072472620012f82b5f/original/presidential-emergency-powers-in-search-of-a-definition-of-emergency.pdf>.

<sup>25</sup> Shodně ZUCKERMAN, Ian. The Politics of Emergencies: War, Security and the Boundaries of the Exception in Modern Emergency Powers. Columbia University, 2012. PhD. Thesis, s. 19. Dostupné z: < <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8F76KN9/download>>; LEONOV, Max. *Emergency Governance in Liberal Democracy*. Hamilton, Ontario: McMaster University, 2017. PhD. Thesis, s. 43, 61. Dostupné z: [https://macsphere.mcmaster.ca/bitstream/11375/23105/2/Leonov\\_Max\\_201712\\_PhDdissertation.pdf](https://macsphere.mcmaster.ca/bitstream/11375/23105/2/Leonov_Max_201712_PhDdissertation.pdf).

<sup>26</sup> Srov. poznámku o fundamentální nebezpečnosti mimořádných situací (*emergencies*) v LAZAR, Nomi C. *States of Emergency in Liberal Democracies*, s. 8.

a je třeba ji před hrozbou způsobenou mimořádnou situací chránit.<sup>27</sup> Tato hrozba je nadána určitou kvalitou, vykazuje určité vlastnosti – jde o hrozbu přítomnou, naléhavou a intenzivní.<sup>28</sup> Tyto tři znaky mimořádné situace si nyní blíže charakterizujeme.

### 1.2.1.1 Přítomnost hrozby

Hrozba je přítomná (existující), pokud zjistíme objektivní přítomnost empirických faktů, jakožto sumy popisných informací o určitém stavu věcí, který si s ohledem na námi zastávaný soubor praktických informací (normativní řád, soustava hodnot, systém účelů a preferencí) vyhodnotíme jako způsobilý přivodit vznik újmy referenčnímu objektu nebo újmu již způsobující.<sup>29</sup> Tato újma tedy představuje zhoršení poměrů pro referenční objekt, jež s ohledem na normativní řád má být zachován (a to zpravidla o určité kvalitě) nebo je nadán určitou kladnou hodnotou, případně toto zhoršení znamená znesnadnění či nemožnost dosahování účelů preferovaných referenčním objektem. Objektivita přítomnosti hrozby bude dána posouzením kontextu, a tak zhodnocením fakticity s ohledem na praktické informace. Tvrdí-li *Rita Floyd*, že objektivita hrozby je plně nezávislá na tom, zda ji právě zažíváme či ji za hrozbu označíme, není to úplně pravda, neboť samotné chápání stavu věcí jako hrozby obsahuje nevyslovený, předpokládaný nebo možná i nevědomý úsudek. Tak tomu je i u jí popisovaného příkladu, spočívajícího ve vhození uspávacího prostředku do nápoje v zábavním podniku bez naší vědomosti.<sup>30</sup> Jistě nepochybujeme, že o hrozbu skutečně (objektivně) jde, avšak toto naše hodnocení plyne z účinného závěru o tom, že nejde o podání uspávací látky v kontrolovaném prostředí (třeba v nemocničním zařízení před operací). Proto je správné (norma) či vhodné (účel) uchovat si vědomí, neboť opakem neúměrně riskujeme narušení našich hodnot, které považujeme za cenné (život, zdraví, důstojnost atp.).

Pro znak přítomnosti je klíčové vymezení toho, kdy jde skutečně o hrozbu opravdovou, zřejmou.<sup>31</sup> Zjišťování faktů o aktuálním stavu věcí v realitě totiž vždy naráží na naše omezené kognitivní schopnosti, dosažený stav vědeckého poznání, nedostatek informací a omezenost zdrojů (lidských i materiálních). Musíme se tudíž

<sup>27</sup> Pojem „referenční objekt“ zde přebíráme z teorie sekuritizace. Srov. FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. xvii.

<sup>28</sup> Podobně, pokud jde o realnost, bezprostřednost a intenzitu hrozby, přistupuje k charakterizaci podmínek pro užití stavu legislativní nouze dle § 99 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, i Ústavní soud ČR, a to v nálezu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (bod 86, 90).

<sup>29</sup> Srov. ZACK, Naomi. *Ethics for Disaster*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009, s. 2; LEONOV, Max. *Emergency Governance in Liberal Democracy*, s. 55, 81 a násl.; DOBRZENIEC-KL, Karol. *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej*, s. 36.

<sup>30</sup> Srov. FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 79.

<sup>31</sup> Srov. ZWITTER, Andrej. *The Rule of Law in Times of Crisis*, s. 99; FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 74–75.

ptát, s jakou mírou jistoty bychom měli operovat, abychom mohli hrozbu korektně označit za přítomnou.

Podle *Adriana Vermeuleho* se lidské instituce (konkrétně stát) při rozhodování ve vztahu k faktům mohou nacházet ve čtyřech možných situacích.<sup>32</sup> První situací je stav naprosté a úplné jistoty o všech faktech.<sup>33</sup> V tomto stavu víme vše o situaci, jež představuje hrozbu; hrozba je tak skutečně existující<sup>34</sup> a označení situace za mimořádnou je zcela korektní. Nicméně je asi zřejmé a očekávatelné, že půjde spíše o výjimky, neboť stav naprosté jistoty je s ohledem na náš předmět a meze poznání asi ideálem.

Druhou situací je stav rizika, zahrnujícího kalkulovatelné pravděpodobnosti.<sup>35</sup> Zde již nemáme k dispozici všechna fakta, a proto jde o riziko (omylu), avšak je jich dost natolik, že jsme schopni racionálně vytvořit obraz skutečnosti a přisoudit jednotlivým faktům a jejich následkům pravděpodobnost existence a uskutečnění.<sup>36</sup> V našem případě půjde především o mimořádné situace (hrozby) pravděpodobně nižší intenzity, s nimiž máme historické zkušenosti, a lze předvídat jejich průběh. Příkladem budtež pravidelné živelní pohromy, jako jsou povodně.

Třetí situací, pro mimořádné situace asi nejčastější, je situace opravdové nejistoty.<sup>37</sup> V ní jsme si vědomi nějakých faktů či indicií, ovšem nejsme schopni vytvořit si úplnější obraz skutečnosti, ani přiřadit pravděpodobnost možným následkům.<sup>38</sup> Při nejistotě může jít o případy, kdy nejsme noeticky způsobilí zjistit empirická fakta (holá nejistota), jednotlivé situační alternativy (včetně možných následků) jsou na sobě vzájemně závislé do té míry, že změna jednoho prvku může přivodit nepředvídatelné změny v prvcích jiných (strategická nejistota), anebo i po zjištění faktů nejsme schopni vybrat situační alternativu, která by lépe odpovídala skutečnosti (volba by nebyla svévolná).<sup>39</sup> V tomto stavu jsme tak nuceni činit v podstatě arbitrární hodnocení. To ale nevylučuje, aby taková rozhodnutí byla racionální,<sup>40</sup> odůvodněná s ohledem na existující důkazy o faktech zvažovaných v dobré víře.<sup>41</sup>

<sup>32</sup> Srov. VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, s. 126.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Srov. FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 80. Tuto objektivitu přítomnosti hrozby označuje *Rita Floyd za fact-relative*.

<sup>35</sup> VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation*, s. 126.

<sup>36</sup> Srov. FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 80. Tuto objektivitu přítomnosti hrozby označuje *Rita Floyd za evidence-relative*.

<sup>37</sup> Srov. SOBEK, Tomáš. Jaké to je být odepsaný. In: ŠEJVL, Michal – AGHA, Petr – SOBEK, Tomáš – KOKEŠOVÁ, Jana – ČERNÝ, David. *Vítězové a poražení: Právní a etické problémy současné koronakrizy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2020, s. 40 a násl.; ONDŘEJEK, Pavel – HORÁK, Filip. Proportionality during Times of Crisis: Precautionary Application of Proportionality Analysis in the Judicial Review of Emergency Measures. *European Constitutional Law Review*, 2024, vol. 20, no. 1, s. 30.

<sup>38</sup> VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation*, s. 126.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 137–140.

<sup>40</sup> Srov. ibidem, s. 126 a násl.

<sup>41</sup> Srov. FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 82. Tuto „objektivitu“ přítomnosti hrozby označuje *Rita Floyd za belief-relative*.

Právě toto odůvodněné hodnocení skutečnosti jako mimořádné situace může posloužit jako ospravedlnění, pokud se ve zpětném pohledu ukáže, že situace byla ve skutečnosti (stav jistoty) jiná, než jak se jevila s ohledem na zjištěné důkazy.<sup>42, 43, 44</sup> Poslední, čtvrtou situací, je stav úplné nevědomosti o faktech, následcích i pravděpodobnosti;<sup>45</sup> v tomto případě tudíž nelze korektně usoudit na přítomnost hrozby, tj. na výskyt mimořádné situace.<sup>46</sup>

Ne však každou opravdu přítomnou hrozbu pro referenční objekt bychom charakterizovali jako hrozbu mimořádnou (výjimečnou, neobvyklou). Hrozbou mimořádnou tak pro nás bude jen ta, která se vymyká standardnímu obrazu světa plynoucímu z naší životní zkušenosti. Proto pro zařazení konkrétní situace mezi situace mimořádné bude kromě přítomnosti hrozby důležitá i její naléhavost a intenzita.

### 1.2.1.2. Naléhavost a intenzita hrozby

Hrozba je naléhavá, pokud její odvrácení (ať už v podobě zamezení vzniku či jejího ukončení) je urgentní, vyžadující okamžitou reakci, přičemž pro toto odvrácení nedisponujeme řádnými a efektivními prostředky; hrozí tudíž bezprostředně.<sup>47</sup> Mimořádná situace je tedy proto mimořádná, neboť ji nelze překonat řádnou (běžnou, standardní) cestou, za pomoci jinak obvyklých prostředků a procedur ze strany normálně fungujících institucionálních aktérů.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 82.

<sup>43</sup> Právě na tomto základě staví *Julius Hatschek* charakteristiku tzv. subjektivních teorií výjimečných stavů, podle kterých je mimořádné vládnutí imunizované před případným postihem právě dobrou vírou aktérů, a to ať už se opírali o pozitivněprávní, nebo přirozenoprávní zmocnění. Srov. AGAM-BEN, Giorgio. *State of Exception*. Chicago & London: University of Chicago Press, 2005, s. 23. *Hatschekova* typologie není neznámá ani v českém právním prostředí. Užívá ji kupříkladu *Jan Filip*; srov. FILIP, Jan. *Nástin problémů bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva*, s. 13.

<sup>44</sup> Odůvodněnost uchýlení se k mimořádnému vládnutí za opravdové nejistoty uznává i Ústavní soud ČR, když ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20 (body 75-76), uvádí, že exekutiva nemusí mít v okamžiku rozhodování dostupné spolehlivé a úplné informace, a proto na racionalitu a odůvodněnost aktů mimořádného vládnutí je třeba pohlížet jinak, než jak by tomu bylo u běžných zákonů, jež prošly důkladnou parlamentní diskusí a jsou opatřeny rozsáhlou důvodovou zprávou. K tomu souhlasně z hlediska ústavní teorie ONDŘEJEK, Pavel – HORÁK, Filip. *Proportionality during Times of Crisis*, s. 38 a násl.

<sup>45</sup> VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation*, s. 126.

<sup>46</sup> Terminologií *Tomáše Sobka* zůstane taková situace pod „minimálním prahem“, neboť jinak bychom mohli v podstatě cokoliv klasifikovat za mimořádnou situaci, což by bylo neúnosné. Srov. SOBEK, Tomáš. *Jaké to je být odepsaný*, s. 41. K tomu podobně stran nepřístupnosti učinění sekuritizačního kroku srov. FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 74, 80 a násl.

<sup>47</sup> Srov. KÁČER, Marek. *Na okraji krajnej núdze. O prepisování zákonov počas ich aplikácie*. Praha: Leges, 2015, s. 22; SORREL, Tom. *Emergencies and Politics: A Sober Hobbesian Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 86; DOBRZENIECKI, Karol. *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej*, s. 40–41.

<sup>48</sup> Srov. LAZAR, Nomi C. *States of Emergency in Liberal Democracies*, s. 7; GROSS, Oren. *Emergency's Challenges*. In: ALBERT, Richard – ROZNAI, Yaniv (eds.). *Constitutionalism under extreme conditions: law, emergency, exception*. Cham: Springer, 2020, s. 428; SAGOS, Nick C. *Democracy, Emergency, and Arbitrary Coercion. A Liberal Republican View*. Leiden – Boston: Brill, 2014,

S naléhavostí hrozby je úzce spjatá její nevšední intenzita. Pro to, abychom dotčenou situaci označili za mimořádnou, bude zapotřebí, aby hrozba zasahovala referenční objekt v rozsahu a síle nezvyklém vzhledem k naší životní zkušenosti.<sup>49</sup> Bude tedy zpravidla ohrožovat samotnou existenci referenčního objektu, jeho esenciální charakter, základní rysy nebo podstatné náležitosti.<sup>50</sup> Za příklad může posloužit ohrožení přežití velkého počtu lidí, hrozba zhroucení institucionálního uspořádání státu, nemožnosti efektivního výkonu jeho suverenity na daném území či nad svými obyvateli nebo jiná zásadní neschopnost instituce naplňovat své poslání (řídící ideje, esenciální funkce).

Z požadavku naléhavosti a intenzity hrozby implicitně vyplývá, že jde též o hrozbu, kterou nevnímáme jako běžný stav věcí; v opačném případě by byla jen novou, jinou normalitou, nikoliv „mimořádností“. U mimořádných situací je proto vždy přítomen i prvek vědomí dočasnosti hrozby,<sup>51</sup> byť její konec může být v ne-dohlednu.

Tímto jsme v základní rovině popsali fenomén mimořádné situace, jakožto obrazu světa, jež obsahuje přítomnou, naléhavou a intenzivní hrozbu. V teorii mimořádného vládnutí se však mimořádná situace vymezuje pomocí některých dalších znaků, jež jsme zde neuvedli. O oprávněnosti jejich (ne)užití při explikaci pojednáme nyní jako o otázkách souvisejících.

---

s. 36–38; SAJÓ, András – UITZ, Renáta. *The Constitution of Freedom*, s. 425; SORREL, Tom. *Emergencies and Politics*, s. ix, 3; GREEN, Alan. *Permanent States of Emergency and the Rule of Law*, s. 30; ZWITTER, Andrej. *The Rule of Law in Times of Crisis*, s. 97–98; FERREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale. *The law of the exception*, s. 220; ZUCKERMAN, Ian. *One Law for War and Peace?*, s. 523 (časový komponent); LEONOV, Max. *Emergency Governance in Liberal Democracy*, s. 55, 86; LEVINSON, Sanford – BALKIN, Jack M. Constitutional Crisis. *University of Pennsylvania Law Review*, 2009, vol. 157, no. 3, s. 716; FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 74–75; BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Krise v právním řádu*, s. 136; FERREJOHN, John. Financial Emergencies. In: GINSBURG, Tom – ROSEN, Mark D. – VANBERG, Georg. *Constitutions in times of financial crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, s. 18; odvozeně pak též FATOVIC, Clement. *Outside the Law. Emergency and Executive Power*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009, s. 256–257; FELDMAN, Leonard C. The banality of emergency: on the time and space of 'political necessity'. In: SARAT, Austin (ed.). *Sovereignty, Emergency, Legality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 136; POSNER, Eric – VERMEULE, Adrian. *Terror in the Balance*, s. 42.

<sup>49</sup> Srov. LEONOV, Max. *Emergency Governance in Liberal Democracy*, s. 81; ONDŘEJEK, Pavel – HORÁK, Filip. *Proportionality during Times of Crisis*, s. 30.

<sup>50</sup> FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 75 a násl.; FERREJOHN, John. *Financial Emergencies*, s. 18.

<sup>51</sup> ZWITTER, Andrej. *The Rule of Law in Times of Crisis*, s. 97–98, 109.



## 1.2.2 Mimořádná situace – otázky související

### 1.2.2.1 Referenční objekt a míra jeho ohrožení

Tradiční pojetí mimořádné situace se zaměřovalo v podstatě pouze na ohrožení trvání a řádného fungování státu. Za mimořádnou situaci bylo možné označit pouze takovou hrozbu, jež představovala fundamentální zásah do samotné existence státu, a byla tak útokem na samotnou podstatu společenského řádu.<sup>52</sup> Takový přístup převažuje dosud především v německé právní doktríně.<sup>53</sup>

Domníváme se, že chápání mimořádné situace jako ohrožení výlučně zaměřeného pouze na přežití státu je v současnosti již překonané, neboť nebude přesně odpovídat tomu, co považujeme za mimořádnou hrozbu s ohledem na naše životní zkušenosti a systémy praktických informací. Důvodem je v první řadě podstatný posun chápání funkcí a úkolů veřejné moci. Nárůst toho, co očekáváme od veřejnomocenských institucí, a do jakých oblastí veřejná moc svou činností zasahuje, byl za posledních sto let enormní,<sup>54</sup> ať už jde o požadavky po činnosti ve sféře ekonomické, sociální, kulturní, environmentální, zdravotní nebo informačních a komunikačních technologií. Státy (a jejich právní řády) jsou tu tak od toho, aby zajišťovaly dobré bytí (*well-being, welfare*) svých obyvatel po všech stránkách.<sup>55, 56</sup>

S tímto vývojem úzce souvisí propojení společenských subsystémů na všech úrovních od lokální, regionální, národní až po nadnárodní a globální v míře nevídané. To vše vede mj. ke zvýšení složitosti společenských jevů,<sup>57</sup> nemožnosti striktně

<sup>52</sup> Srov. FATOVIC, Clement. *Outside the Law*, s. 256 (k nezbytnému zahnutí otázek života a smrti v mimořádné situaci); ZUCKERMAN, Ian. *One Law for War and Peace?*, s. 523 (k existenciálnímu charakteru mimořádné situace); FERREJOHN, John – PASQUINO, Pasquale. *The law of the exception*, s. 231 (k charakteristice mimořádné situace jako situace ohrožující přežití politického systému či řádu).

<sup>53</sup> Srov. BELLING, Vojtěch. *Výjimečný stav a hranice právního státu*, s. 202; BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Krise v právním řádu*, s. 136.

<sup>54</sup> Jak výstižně konstatuje *Naomi Zack*, dnes již nelze bez veřejné moci (státu) žít, a proto je třeba kriticky hodnotit přenositelnost teorií vzniklých v době existence soběstačných společností, jako byla třeba *Lockova* teorie prerogativy. Srov. ZACK, Naomi. *Ethics for Disaster*, s. 78. Taktéž *Friedrich Balke* uvádí, že na rozdíl od 19. století, kdy existovaly zóny bez státu (náboženství, ekonomika, kultura), je ve 20. století (a 21. století) stát potenciálně všude. Srov. BALKE, Friedrich. *Carl Schmitt and Modernity*. In: MEIERHENRICH, Jens – SIMONS, Oliver (eds.). *Oxford Handbook of Carl Schmitt*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 629. Z potenciální všudypřítomnosti státu však v žádném případě nevyplývá, že stát (veřejná moc) je všehoschopný, resp. že je natolik silný, že je schopen všechna očekávání a všechny požadavky též řádně naplnit.

<sup>55</sup> Srov. BOBBITT, Phillip Ch. *Waging War Against Terror: An Essay for Sandy Levinson*. *Georgia Law Review*, 2006, vol. 40, no. 3, s. 755; GRIMM, Dieter. *Constitutionalism*, s. 242–243.

<sup>56</sup> K důsledkům tohoto přístupu v právní nauce viz SOBEK, Tomáš. *Právní welfarismus*. In: MACHALOVÁ, Tatiana a kol. *Aktuální otázky metodologie právního myšlení*. Praha: Leges, 2014.

<sup>57</sup> Kdo z nás plně chápe kupříkladu způsob šíření koronaviru, princip fungování mRNA vakcín a jejich důsledky nebo způsob vedení války v kyberprostoru?

oddělovat mimořádné situace politického a nepolitického charakteru,<sup>58</sup> jakož i mimořádné situace domácí a zahraniční.<sup>59</sup> Z těchto důvodů došlo nejen v právní teorii ke konceptualizaci termínů, jako jsou *transhraniční krize*,<sup>60</sup> *riziková společnost*<sup>61</sup> nebo *tržní*,<sup>62</sup> *administrativní*<sup>63</sup> či *bezpečnostní (preventivní) stát*.<sup>64, 65</sup>

Důsledkem výše zmíněného vývoje z hlediska (ústavního) práva je jednak podstatný růst právní regulace ve všech odvětvích, jednak zvětšení úlohy a dopadů ústavního práva.<sup>66</sup> Prostřednictvím pozitivních závazků ze základních práv, vytvářením tzv. „nových“ práv nebo rozšiřováním předmětu práv „starých“<sup>67</sup> spolu s přísným posuzováním přípustnosti jejich omezování a striktním požadavkem na zákonnou konkretizaci kompetencí orgánů veřejné moci zvětšujeme to, co se lze po státu nárokovat soudní cestou. Z těchto důvodů pak nevyhnutelně jakoukoliv intenzivnější hrozbu považujeme za hrozbu mimořádnou, byť by nešlo o hrozbu pro samotnou existenci státu. Koronavirová pandemie v letech 2020–2023, evropská uprchlická krize po roce 2015, ekonomická a dluhová krize v eurozóně v letech 2009–2013, povodně v roce 1997 a znovu v roce 2002 nebo teroristické útoky v Evropě a severní Americe po roce 2001 až na výjimky striktně vzato neohrožovaly přežití státu jako takového,<sup>68</sup> byly přesto alespoň po nějakou dobu považovány za mimořádné situace.

<sup>58</sup> Bezpečnostní hrozby tradičně považované za „nepolitické“, jako jsou epidemie či povodně, mají dnes zásadní dopad na politickou sféru, a to už jenom svými dopady hospodářskými. Příkladem *par excellence* je koronavirová pandemie.

<sup>59</sup> Je například příslušník teroristické organizace Al-Káidá nebo Islámského státu spíše zločincem ve smyslu domácího trestního práva, nebo nepřátelským kombatantem ve smyslu mezinárodního humanitárního práva? K tomu srov. ZUCKERMAN, Ian. *The Politics of Emergencies*, s. 154 a násl.

<sup>60</sup> Srov. BREZINA, Peter. Krize a hranice (práva). In: GERLOCH, Aleš – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, Katarzyna (eds.). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 76 a násl.

<sup>61</sup> Srov. MARŠÁLEK, Pavel. *Příběh moderního práva*. Praha: Auditorium, 2018, s. 143 a násl.

<sup>62</sup> Srov. BOBBITT, Phillip Ch. *Waging War Against Terror*, s. 755 a násl.

<sup>63</sup> Srov. VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation*, s. 1 a násl., s. 38 a násl.

<sup>64</sup> Srov. FRANKENBERG, Günter. *Political Technology and the Erosion of the Rule of Law. Normalizing the State of Exception*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014, s. 95; GRIMM, Dieter. *Constitutionalism*, s. 242–243. Ke koncepci preventivního státu blíže viz DIENSTBIER, Jakub. Bránící se demokracie. In: WINTR, Jan – ANTOŠ, Marek (eds.). *Aktuální problémy demokracie*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 22 a násl.

<sup>65</sup> K zásadním změnám v roli státu a jeho vztahu k trhům a technologickému rozvoji viz též ACKERMAN, Bruce. *Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*. New Haven: Yale University Press, 2006, s. 14.

<sup>66</sup> Srov. GÁBRIŠ, Tomáš. *Preskriptivní teória práva: metodológia aplikácie práva pre súčasnosť*. Bratislava: Veda, 2020, s. 193 a násl.

<sup>67</sup> Srov. LOUGHLIN, Martin. *The idea of public law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 128. *Martin Loughlin* spatřuje jako důvod rozšiřování objektivního práva ústavního právě zvyšování počtu a rozsahu subjektivních ústavních práv.

<sup>68</sup> Ale životy, zdraví a majetek osob, případně veřejný pořádek. K tomu srov. shodné stanovisko *Bruce Ackermana*, který odlišuje hrozby existenciální (např. válka) a hrozby pro základní vztah mezi obyvateli a moderním státem (např. období po ničivém teroristickém útoku, ale i pandemie smrtící nemoci) v ACKERMAN, Bruce. *Before the Next Attack*, s. 21 a násl.

Tradiční představy omezující mimořádné situace výlučně na přežití státu je tak třeba chápat v historickém kontextu, ve kterém vznikly. Mimořádné vládnutí bylo totiž doplněno poměrně volnou možností veřejnomocensky řešit životní poměry společnosti v rámci činnosti dobré policie (*Gute Polizey*),<sup>69</sup> resp. správy komunity (*community caretaking*),<sup>70</sup> kam by přesně spadaly situace typu živelních pohrom, teroristických útoků nebo socio-ekonomických krizí.<sup>71, 72</sup> Takto široce pojatý „volný“ prostor pro činnost veřejné moci však za současného stavu (ústavně)právní nauky a praxe neobstojí, což vede k rozšíření kategorie mimořádné situace (a v návaznosti na to i mimořádného vládnutí).

Můžeme tedy pozorovat odklon od jediného referenčního objektu (stát a jeho přežití) směrem k rozšíření jejich počtu, snížení prahu intenzity hrozby pro vnímání hrozby jako mimořádné nebo kombinaci obojího. Za příklad kombinace zvětšení počtu referenčních objektů a snížení prahu intenzity hrozby lze recentně považovat přístup *Rity Floyd*. Podle její teorie je možné přistoupit k sekuritizačnímu kroku (mimořádnému vládnutí) v situaci, kdy je ohrožen nejen společenský či politický řád, ale i ekosystémy, živočišné druhy odlišné od člověka nebo velké skupiny jednotlivců.<sup>73</sup> Hrozba se navíc nemusí týkat jen přežití těchto referenčních objektů, nýbrž i jejich esenciálního charakteru nebo podstatných náležitostí.<sup>74</sup> Jako příklad mimořádného ohrožení esenciálního charakteru veřejnomocenské instituce jiné, než je stát, uvádí ohrožení volného pohybu osob v době migrační krize v Evropské unii; volný pohyb je totiž výchozím principem, na němž je Evropská unie vystavěna.<sup>75</sup>

### 1.2.2.2 Domnělá krátkodobost a nepředvídatelnost mimořádných situací

Shora jsme uvedli, že ke klasifikaci situace jako mimořádné je třeba mj. jejího náležavého charakteru, při němž hrozba hrozí bezprostředně. Tuto urgentnost mimořádné situace však nelze spojovat se závěrem o krátkodobém charakteru mimořádné

<sup>69</sup> Srov. HÄRTER, Karl. Security and „Gute Policey“ in Early Modern Europe: Concepts, Laws, and Instruments. *Historical Social Research / Historische Sozialforschung*, 2010, vol. 35, no. 4; LUKÉŠ, Zdeněk. *Základy bezpečnostního práva*. Praha: Academia, 1971, s. 14 a násl.; HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha: Melantrich, 1937, s. 16 a násl.

<sup>70</sup> Srov. FELDMAN, Leonard C. *The banality of emergency*, s. 156 a násl.

<sup>71</sup> Shodně SCHMITT, Carl. *Dictatorship*. Cambridge – Malden: Polity Press, 2014, s. 117.

<sup>72</sup> Např. dlouhodobá švýcarská právní doktrína a praxe uznává, že exekutivním orgánům (především pak policejního druhu) v mimořádných situacích svědčí předpoklad kompetence právě na základě tzv. generální policejní klauzule (*polizeiliche Generalklausel*). Srov. TRÜMLER, *Notrecht*, s. 15–16; RECHSTEINER, David. *Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen: unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen*. Zürich: Dike, 2016, s. 13 a násl.; KLEY, Andreas. Staatsleitende Prozesse ausserhalb der Rechtsetzung. In: BIAGGINI, Giovanni – GÄCHTER, Thomas – KIENER, Regina (hrsg.). *Staatsrecht*. 2. vyd. Zürich: Dike, 2015, s. 379.

<sup>73</sup> FLOYD, Rita. *The Morality of Security*, s. 75.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Srov. ibidem, s. 77.

situace, jak činí *Matija Žgur*.<sup>76</sup> Ohrožení, pro něž je třeba okamžitě podnikat jinak nepřipustné kroky, může v čase trvat delší dobu,<sup>77</sup> o čemž nás poučují i historické příklady, jako byla kupříkladu šest let trvající druhá světová válka.

Dále existují definice mimořádné situace, které stojí na jejím tvrzeném nepředvídatelném charakteru.<sup>78</sup> Mimořádná situace má být proto mimořádná, neboť nebylo možné ji předvídat. Je ale třeba se zamyslet nad tím, co se myslí takovou nepředvídatelností.

Má-li jít o nepředvídatelnost ve smyslu náhlosti propuknutí jedné konkrétní hrozby (nevíme, jestli zítra vypukne zemětřesení v Chebu), pak nejde o kritérium dostatečně odlišující mimořádné situace od jakékoliv bezpečnostní hrozby (dopravní nehody, požáry atp.), resp. od celé řady skutkových stavů, s nimiž právní normy počítají ve svých hypotézách. Tyto mimořádné situace navíc nejsou nepředvídatelné ve druhém smyslu, tj. ve smyslu nemožnosti si vznik hrozby vůbec představit, neboť nemá předobraz v naší historické zkušenosti, nebo její pravděpodobnost považujeme za velmi nízkou (např. pád meteoritu, příchod agresivní mimozemské civilizace, výbuch supervulkánu apod.).<sup>79</sup> Nepředvídatelnost v tomto druhém smyslu je ale spojena spíše s neshodou či neochotou si dotčenou hrozbu konkrétněji představit a následně se na ni (normativně) připravit. Jde tak především o záležitost vztaženou k existenci mezery v našem společenském plánu, a tedy v právní úpravě. Touto otázkou se tak budeme zabývat v části druhé, a to především v kapitole o stavu ústavní nouze.

Prvek nepředvídatelnosti však bude velmi často přítomen, pokud jde o průběh a následky mimořádné situace, jak jsme ostatně uvedli v podkapitole o přítomnosti

<sup>76</sup> Srov. ŽGUR, Matija. *The State of Emergency in the Slovenian Constitutional Design. Diritto e questioni pubbliche*, 2017, vol. 17, no. 2, s. 204.

<sup>77</sup> HOLMES, Stephen. In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror. *California Law Review*, 2009, vol. 97, no. 2, s. 310; COLE, David. The Priority of Morality: The Emergency Constitution's Blind Spot. *The Yale Law Journal*, 2004, vol. 113, no. 8, s. 1773 a násl.; LAZAR, Nomi C. *States of Emergency in Liberal Democracies*, s. 7. Nomi Claire Lazar uvádí výstižné srovnání mimořádné situace s rakovinou; onkologické onemocnění může též trvat velmi dlouho v čase, přičemž jej budeme vnímat jako mimořádný (tj. nikoliv řádný) stav, vyžadující urgentní reakce.

<sup>78</sup> Viz FATOVIC, Clement, *Outside the Law*, s. 257; LOEVY, Karin. *Emergencies in Public Law*, s. 218; ZUCKERMAN, Ian. *One Law for War and Peace?*, s. 523; SAGOS, Nick. *Democracy, Emergency, and Arbitrary Coercion*, s. 36; FERREJOHN, John. *Financial Emergencies*, s. 18; WRIGHT, Claire. *Emergency politics in the third wave of democracy: a study of regimes of exception in Bolivia, Ecuador, and Peru*. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2015, s. 14 (s poznámkou, že jde o jednu ze dvou definic mimořádné situace). Na kritériu neočekávanosti (resp. obtížné předvídatelnosti) staví i Ústavní soud ČR při vymezení podmínek pro užití stavu legislativní nouze podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Viz náleží Ústavního soudu ČR ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (bod 86, 90).

<sup>79</sup> *Karol Dobrzaniecki* shodně uvádí, že nepředvídatelnost mimořádné situace, která se v různých analýzách při její explikaci uvádí, někdy plyne z určité kulturní novosti nastalé situace, tj. z nedostatku zkušeností s takovou situací. Nepředvídatelnost tak plyne z toho, že mimořádná situace už dlouho nenastala. Srov. DOBRZENIECKI, Karol. *Prawo wobec sytuacji nadzwyczajnej*, s. 42. Pandemie nemoci COVID-19 tento postřeh více než potvrdila.

hrozby. Tato nepředvídatelnost se však nemusí plně týkat celé mimořádné situace, nýbrž pouze prvotní fáze ohrožení. Hrozba trvající několik měsíců či let, jako byla koronavirová pandemie nebo první světová válka, by pak nemohla být klasifikována jako mimořádná situace po celou délku svého trvání, byť by tak byla společností vnímána a vyžadovala by užívání mimořádných prostředků ke svému zvládnutí. Shrňme tedy, že nepředvídatelnost mimořádné situace může být vcelku pravidelnou, ne však nezbytně nutnou charakteristikou mimořádné situace,<sup>80</sup> přičemž její podstata je vyčerpána kritériem přítomnosti hrozby.<sup>81</sup>

### 1.2.2.3 Mimořádná situace a předběžná opatrnost

Závěrečnou související otázkou je poměr mimořádných situací a principu předběžné opatrnosti. *Andrej Zwitter* totiž s ohledem na prvky pojmu mimořádné situace (zejména na jeho prvek konkrétnosti ve smyslu definování začátku a konce mimořádné situace) vylučuje použití předběžné opatrnosti.<sup>82</sup> S tímto závěrem však nelze souhlasit.<sup>83</sup> Hrozba může být korektně přítomná i v situaci objektivní nejistoty, pokud rozhodnutí o klasifikaci situace za situaci mimořádnou učiníme v dobré víře za účelem ochrany legitimního referenčního objektu (viz výše o přítomnosti hrozby). K tomuto zhodnocení faktů (klasifikaci situace za mimořádnou) nás vede i jeden zvláštní systém praktických informací – morálka. Ta totiž vyžaduje preferovat riziko pozitivního omylu (že jsme chybně vyhodnotili situaci jako mimořádnou) před rizikem omylu negativního (že dojde k zasažení a vzniku újmy referenčnímu objektu), neboť negativní omyl bývá spojen s horšími důsledky.<sup>84</sup>

Užití principu předběžné opatrnosti při rozhodování o tom, zda nastala mimořádná situace, však naráží alespoň na tři problémy. Prvním je již řešená nezbytnost omezení určitým „minimálním prahem“, jinak bychom za „mimořádnou“ mohli považovat téměř jakoukoliv hrozbu.<sup>85</sup> V našem pojetí tento minimální práh představuje prvek (požadavek) naléhavosti a intenzity hrozby; ke klasifikaci situace za mimořádnou je třeba sdílený názor, že ohrožení je bezprostřední a tak silné, že neodpovídá tomu, co považujeme za relativně normální a pravidelné (viz výše). Druhým problémem je, nakolik jsme schopni si uvědomit (případně vyčíslit) a následně porovnat všechny negativní důsledky spojené s oběma druhy omylů.

<sup>80</sup> Shodně SORREL, Tom. *Emergencies and Politics*, s. ix; HALBERTAL, Moshe. *Emergency, Democracy, and Public Discourse*. In: MADURO, Miguel P. – KAHN, Paul W. (eds.). *Democracy in Times Of Pandemic. Different Futures Imagined*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 115.

<sup>81</sup> *Ondřejek s Horákem* hovoří při vymezení pojmu mimořádné situace o epistemické nejistotě týkající se porozumění mimořádné situaci a jejím dopadům; sami ovšem zdůrazňují, že jde o relativní kategorii, nejsme proto v rozporu. Srov. ONDŘEJEK, Pavel – HORÁK, Filip. *Proportionality during Times of Crisis*, s. 30.

<sup>82</sup> Srov. ZWITTER, Andrej. *The Rule of Law in Times of Crisis*, s. 98.

<sup>83</sup> Shodně ONDŘEJEK, Pavel – HORÁK, Filip. *Proportionality during Times of Crisis*, s. 41 a násl.

<sup>84</sup> SOBEK, Tomáš. *Jaké to je být odepsaný*, s. 40–41.

<sup>85</sup> Srov. SOBEK, Tomáš. *Jaké to je být odepsaný*, s. 41.

Kupříkladu v koronavirové pandemii se šíření viru dalo efektivně zabránit úplným přerušením mezilidských styků, avšak pouze za cenu velkých škod v oblasti sociální, ekonomické nebo fyzického i duševního zdraví populace.<sup>86</sup> Konečně třetí problém spočívá v ekonomickém problému tzv. *Dismal Theorem*. Jeho podstatou je, že společnost má sklon očekávat mnohem větší hrozbu od událostí sice s velkými (ničivějšími) důsledky, ale malou pravděpodobností, že nastanou.<sup>87</sup> Z tohoto důvodu nejhorší představitelný scénář ovlivní naše uvažování a vede k neracionálnímu rozhodování.<sup>88</sup>

Problémem tedy je, jak snížit rizika daná našimi omezenými kognitivními schopnostmi a zároveň zachovat povinnosti plynoucí z principu předběžné opatrnosti. Řešení lze spatřovat spíše v rovině institucionální než konceptuální, což by si ovšem zasloužilo samostatný empirický výzkum. Na tomto místě můžeme tak učinit nanejvýš několik předběžných doporučení, spočívajících v zajištění odborného personálu, specializovaného na oblast mimořádných situací,<sup>89</sup> spolu se zajištěním spolurozhodování o existenci mimořádné situace z více složek veřejné moci tak, aby byla zajištěna přítomnost i menšinových názorů a umožněna alespoň nějaká deliberace.

### 1.2.3 Klasifikace mimořádných situací a dalších ohrožujících situací

Přestože jsme se dosud při vymezování pojmu mimořádné situace věnovali znakům společným pro všechny možné mimořádné situace, je nasnadě, že lze mimořádné situace rozdělovat na základě různých kritérií. Těmto klasifikacím a zhodnocení jejich vhodnosti a účelnosti se budeme věnovat nyní. Nejprve popíšeme některé z hlavních, dosavadních klasifikací mimořádných situací, přičemž nás budou zajímat nejen výsledné typologie, nýbrž i odlišný způsob, jak došlo k jejich vzniku. Některé totiž vznikly deduktivním odvozením od stanovených premis, jiné pak spíše induktivně na základě pozorovaného chování. Závěrem této kapitoly představíme návrh nové klasifikace, jež vychází z kritické reflexe klasifikací dosavadních.

<sup>86</sup> Za tento podnět vděčí autor *Janu Kyselovi*.

<sup>87</sup> VERMEULE, Adrian. *Law's Abnegation*, s. 141–142.

<sup>88</sup> *Ibidem*, s. 142; FRANKENBERG, Günter. *Political Technology and the Erosion of the Rule of Law*, s. 121.

<sup>89</sup> Čímž by mělo být zajištěno, že si těchto kognitivních mezí budou vědomi, že budou průběžně zaměřovat a sběr kvalitních dat, která budou schopni řádně analyzovat a poskytnout tak co možná nejvyšší kvalitu podkladů pro rozhodující aktéry. Na druhou stranu je rizikem určitá „profesní slepota“, jež např. nebude chápat situaci v širším kontextu nebo nebude zvažovat i nekvantifikovatelné či jen obtížně kvantifikovatelné rozhodovací vstupy (především praktické informace). Proto je doplněn rozhodovacím mechanismem, jež toto zvažování umožňuje.