

Válečný stav jako ústavní institut

Jakub Dienstbier*

Abstrakt: Článek se zabývá doktrinní analýzou dosud spíše opomíjeného institutu válečného stavu v českém ústavním právu. Postupně rozebírá právní charakteristiku válečného stavu, podmínky pro jeho vyhlášení, procesní postup jeho vyhlášení a skončení včetně otázky zmocněných navrhovatelů, jakož i i normativních a institucionálních důsledků s ním spojených. V tomto ohledu článek vyvrací chápání válečného stavu jako deklaratorního aktu i jako vypovězení války podle mezinárodního práva a potvrzuje jeho charakter jako ústavního vnitrostátního mimořádného stavu. Zároveň prozkoumává možnost jeho vyhlášení nad rámec důvodů uvedených v čl. 43 odst. 1 Ústavy, dovozuje okruh oprávněných navrhovatelů i pravomoc k jejímu skončení. Závěrem autor usuzuje, že vedle možnosti prodloužení volebních období a zrychlené zákonodárné procedury je jeho hlavním účelem umožnit mimořádné vládnutí prostřednictvím zákonů, navázání právních následků automaticky na jeho vyhlášení, jakož i oficiálně vyslat signál státnímu aparátu o mimořádnosti bezpečnostního ohrožení republiky.

Klíčová slova: válečný stav, válka, ozbrojený konflikt, ústava, mimořádné stavy, mimořádné vládnutí

Úvod

Švýcarská ústavní doktrína,¹ na kterou jsem dříve poukázal,² chápe ústavu jako v podstatě mírový řád. Pro náš ústavní pořádek tato teze platí tím spíše, neboť jeho hlavní součástí, Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod a ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (dále jen „ú. z. b.“), byly koncipovány a přijaty v době, která byla označována za „konec dějin“, kdy účast České republiky na ozbrojeném konfliktu byla, s výjimkou zahraničních (mírových) misí, považována spíše za vyloučenou. To však dnes neplatí. Oba výchozí strategické dokumenty v oblasti naší národní bezpečnosti (Bezpečnostní strategie České republiky z roku 2023³ a Obranná strategie České republiky z roku 2023⁴) shodně konstatují, že naše republika není v bezpečí, a že „[p]ravděpodobnost vojenského napadení České republiky (ČR) nebo některého z jiných států NATO a EU je nejvyšší od konce studené války.“⁵

* JUDr. Jakub Dienstbier, Ph.D., katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: dienstbierj@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>. Scopus ID: 57247156600. ResearcherID: HMD-7233-2023. Autor též působí v Kanceláři prezidenta republiky; článek však nevyjadřuje postoj ani této instituce, ani prezidenta republiky. Autor by za kritické přečtení práce rád poděkoval P. Gangurovi a F. Jelínkovi. Tato práce byla podpořena programem Univerzitní výzkumná centra UK č. UNCE24/SSH/39 (Univerzitní centrum pro konfliktní a post-konfliktní studia).

¹ HÄFELIN, U. – HALLER, W. – KELLER, H. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 8. vydání. Zürich: Schulthess, 2012, s. 584.

² Viz DIENSTBIER, J. Stav ústavní nouze. *Právník*. 2022, roč. 161, č. 11, s. 1033.

³ Schválena usnesením vlády ze dne 28. 6. 2023, č. 478. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/Bezpecnostni_strategie_2023.pdf.

⁴ Schválena usnesením vlády ze dne 4. 10. 2023, č. 737. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/obrana_strategie_c_r_2023_final.pdf.

⁵ Obranná strategie ČR, s. 3.

Tváří v tvář nové bezpečnostně-politické realitě se proto musí i právní nauka věnovat rozboru právních institutů souvisejících se zajišťováním bezpečnosti státu, zejména pak s vojenskou obranou naší vlasti. Institutem *par excellence* je v tomto ohledu válečný stav, zakotvený již přímo na ústavní úrovni. Přestože se mu věnovalo již mnoho právních akademiků jak v oblasti komentářových publikací,⁶ tak i jiné literární produkce,⁷ zůstává stále mnoho o válečném stavu nejasného, neznámého, pochybného a sporného. Tento stav doktrinálního zpracování válečného stavu se nám však v situaci přímého vojenského ohrožení státu může nepěkně vymstít. Úkolem tohoto článku je zodpovědět alespoň ty nejdůležitější otázky týkající se ústavního zakotvení válečného stavu v České republice a poskytnout tak jeho komplexní ústavnědogmatický rozbor.

Pro tento účel se článek člení do čtyř částí, které odpovídají hlavním oblastem válečného stavu jako ústavněprávního institutu. V první části analyzuji právní charakter válečného stavu, ve druhé a třetí části rozebírám předpoklady pro aktivaci válečného stavu a procesní podmínky pro jeho vyhlášení a skončení. Konečně ve čtvrté části se věnuji smyslu a dopadům válečného stavu.

Pokud jde o povahu válečného stavu, docházím v článku k závěru, že válečný stav podle ústavního pořádku je nutné chápat jako vnitrostátní ústavní mimořádný stav, nikoliv jako deklaraci vedení ozbrojeného konfliktu nebo jako vypovězení války podle mezinárodního práva, jak tvrdí ostatní výkladové varianty. Z hlediska podmínek pro vyhlášení válečného stavu v článku vymezuji ústavní pojem „napadení“ a systematickým výkladem ústavy dovozují, že je možné vyhlásit válečný stav i v případě potřeby plnění mezinárodních závazků o společné obraně jiné než smluvní povahy. V oblasti procesních požadavků na vyhlášení a skončení za ústavně zmocněné navrhovatele označují vládu, jednotlivé

⁶ Viz PAVLÍČEK, V. Čl. 43. In: PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád ČR. 1. díl. Ústavní systém*. 2. vydání. Praha: Linde, 1998; PAVLÍČEK, V. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In: PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád ČR. 2. díl. Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde, 2002; KYSELA, J. Čl. 43. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; MOLEK, P. Čl. 43. In: ŠIMÍČEK, V. a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010; MLSNA, P. Čl. 43. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015; UHL, P. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015; SYLLOVÁ, J. Čl. 43 [Věci bezpečnosti ČR]. In: SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016; MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. Komentář z pera C. Svobody z roku 1997 netřeba pro značnou stručnost uvádět.

⁷ Viz zejména KYSELA, J. Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 2; HŘEBEJK, J. Válečný stav. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2004; JIRÁSEK, J. Vyhlášení mimořádných stavů. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2004; VANÍČEK, J. *Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie a praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 (pro úspornost neuvádím všechny Vaníčkovy články publikované na toto téma v časopise Správní právo a Právník; zmíněná monografie jejich závěry v podstatě reprodukuje); KUDRNA, J. Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let. In: JIRÁSKOVÁ, V. – SUCHÁNEK, R. (eds.). *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009; KUDRNA, J. Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, roč. 2017, č. 4; KUDRNA, J. Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018; SCHEU, H. Ch. Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy. In: KUDRNA, J. a kol. *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023.

poslance a senátory, jakož i jejich skupiny, nikoliv však prezidenta republiky; tuto argumentaci opět podávám na pozadí kritiky dosud publikovaných názorů. Konečně se v článku pokouším vysvětlit právní dopady spojené s vyhlášením a trváním válečného stavu, resp. dovést smysl a účel válečného stavu, tkvící v možnosti odložit konání voleb, snížení požadavků na zákony a zákonodárství, automatického navázání normativních následků na vyhlášení válečného stavu, jakož i v oficiálním signálu a pokynu pro institucionální strukturu především výkonné moci směřujícího ke změně vnitřní institucionální dynamiky.

Konečně je třeba uvést, že značná část argumentace a závěrů týkajících se válečného stavu platí obdobně i pro stav ohrožení státu; především jde o otázky právní charakteristiky, způsobu vyhlášení a skončení a smyslu a dopadů těchto mimořádných stavů.

1. Co je válečný stav?

S obratem „válečný stav“ se v našem ústavním právu nesetkáváme poprvé v roce 1992. Chceme-li tudíž odhalit charakter válečného stavu zakotveného ústavním pořádkem, nezbyvá než věnovat se nejprve historickému vývoji tohoto institutu.

1.1 Historický vývoj válečného stavu v našem ústavním právu

Vzhledem k důležitosti otázky války (a míru) pro samotnou existenci státu není patrně příliš překvapivé, že se její ústavní regulace objevila ve všech moderních ústavách na našem území. Protože však příslušný přehled historických ústavních textů byl již dříve zpracován,⁸ omezím se, pokud jde o znění ústavních ustanovení, jen na to nejpodstatnější shrnutí. V první řadě všechny ústavy z doby rakouského mocnářství, od dubnové (Pillersdorfovy) z roku 1848⁹ přes březnovou (Stadionovu) z roku 1849¹⁰ až po prosincovou z roku 1867 (základní zákon státní č. 145/1867 ř. z.),¹¹ shodně přiřazovaly pravomoc vyhlášovat válku (a uzavírat mír) výhradně císaři.¹²

Po vzniku Československé republiky došlo k podstatným změnám. V první řadě československé ústavní dokumenty počínaje Ústavní listinou z roku 1920,¹³ přes Ústavu 9. května z roku 1948¹⁴ a socialistickou Ústavu z roku 1960,¹⁵ až po ústavní zákon o československé federaci z roku 1968,¹⁶ rozlišovaly v oblasti ozbrojených konfliktů dva odlišné instituty – vypovězení války na straně jedné a prohlášení, resp. vyhlášení válečného stavu na straně druhé. Kompetenčně vzato pak náleželo buď samotné rozhodnutí o vypovězení

⁸ Viz KYSELA, J. *Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR*, s. 90–91.

⁹ Dle § 12 platilo, že „*Er [myšleno císař – pozn. aut.] erklärt Krieg und schließt Frieden und Verträge mit fremden Regierungen*“.

¹⁰ § 16 stanovil, že „*[d]er Kaiser entscheidet über Krieg und Frieden*“.

¹¹ Podle čl. 5 základního zákona státního o užívání moci vládní a vykonávací náleželo císaři vésti vrchní velitelství nad zbrojnou mocí, jakož i prohlašovat válku a činit pokoj.

¹² V tomto ohledu je zajímavé srovnání s ústavou Německé říše z roku 1871 (tzv. Bismarckovou). Ta totiž rozlišovala vypovězení války jako úkon Říše navenek s povinným souhlasem Spolkové rady (čl. 11) a vyhlášení válečného stavu dovnitř státu jako kompetenci císaře pouze s povinnou kontrasignací říšským kancléřem (čl. 68).

¹³ Srov. § 64 odst. 1 bod 3. ve spojení s § 33 Ústavní listiny Československé republiky, uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.

¹⁴ Srov. § 74 odst. 1 bod 12. ve spojení s § 54 odst. 2 a § 66 odst. 4 písm. d) ústavního zákona č. 150/1948 Sb.

¹⁵ Srov. čl. 62 odst. 1 bod 12. ve spojení s čl. 49, čl. 51 odst. 3 a čl. 60 ústavního zákona č. 100/1960 Sb.

¹⁶ Srov. čl. 61 odst. 1 písm. l) ve spojení s čl. 36 odst. 2, čl. 41 a čl. 58 odst. 1 a 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb.

války, nebo alespoň dání předchozího souhlasu s vypovězením vždy do pravomoci parlamentu, přičemž prezidentu republiky náleželo vypovězení oficiálně oznámit. Na druhou stranu prohlašování či vyhlásování válečného stavu podle všech uvedených ústav činila vždy hlava státu s povinnou spoluúčastí vlády ve formě návrhu či kontrasignace bez přímé ingerence zákonodárního sboru.

Zásadní výkladovou otázkou, kterou musela československá ústavní doktrína (a v jednom případě i ústavní praxe) vyřešit, tudíž bylo, v čem se oba instituty od sebe liší. Opět nepřekvapí, že se tímto problémem nejvíce zabírala nauka prvorepubliková. Ta v prvé řadě jednoznačně setrvala na stanovisku, že skutečně jde o dva odlišné ústavní instituty, přičemž o významu jejich odlišnosti se nedozvíme mnoho ani z ústavního textu, z přípravných materiálů k Ústavní listině, parlamentní rozpravy při jejím projednání, ani ze zbytku právního řádu.¹⁷ Naprosto většinovým názorem pak byla interpretace v tom smyslu, že vypovězení války se týká útočné války ze strany Československé republiky¹⁸ směřující navenek, tj. vůči Československem napadenému státu (a ostatním, nezúčastněným subjektům mezinárodního práva).¹⁹ Pokud jde o charakter válečného stavu, měla opět většina doktríny²⁰ za to, že válečný stav se týká války obranné, kdy byla jiným státem republiky vypovězena válka podle mezinárodního práva nebo došlo k faktickému zahájení nepřátelství (k napadení Československé republiky),²¹ přičemž směřuje dovnitř státu (vůči státním občanům).²² Spor se nicméně vedl o povaze dopadů prezidentova úkonu, jímž se válečný stav prohlašoval. První část doktríny měla za to, že jde o akt s čistě deklaratorními účinky, vydávaný v zájmu právní jistoty a formálního obeznámení obyvatelstva státu s vypuknutím ozbrojeného konfliktu.²³ Druhá část měla za to, že teprve prohlášením válečného stavu se (vedle vypovězení války) republika z ústavněprávního hlediska nacházela ve válce, přičemž bylo možné použít ustanovení umožňující rozšířit pravomoc vojenských soudů i na civilní obyvatelstvo²⁴ a omezit příslušná občanská práva a svobody.^{25, 26}

¹⁷ Srov. VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního*. I. díl. 4. vydání. Praha: Všeherd, 1920, s. 104; NEUBAUER, Z. – WEYR, F. *Ústavní listina Československé republiky: její znění s poznámkami*. Brno: Orbis, 1931, s. 46; WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 193, 196; ADLER, F. *Prezident republiky*. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. III. P–Ř. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 550; VOREL, J. In: SOBOTA, E. a kol. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 413–414; PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 242; SANDER, F. *Grundriss des Tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*. Reichenberg: Verlag Gebrüder Stiepel Gesellschaft m. b. H, 1938, s. 382–383.

¹⁸ Takto výslovně PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242.

¹⁹ Srov. WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 193, 196; PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242; ADLER, F. *Prezident republiky*, s. 550; VOREL, J. In: SOBOTA, E. *Československý prezident republiky*, s. 416, 420.

²⁰ Velmi specifický názor na válečný stav projevil Vavřínek, který se domníval, že smyslem válečného stavu je přechod civilní (občanské) správy na správu vojenskou. Srov. VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního*, s. 104. Se svým názor zůstal tehdy osamocen, nicméně téměř století po něm na tuto možnost (ovšem s odkazem na polskou literaturu) poukázal Kudrna. Srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164–165.

²¹ Srov. PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242; WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 193, 196 (Weyr však uznává i možnost prohlášení válečného stavu po předchozím vypovězení války).

²² Takto výslovně PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242, a podobně VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního*, s. 104.

²³ VOREL, J. In: SOBOTA, E. *Československý prezident republiky*, s. 417; PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242 (Peška hovoří o „konstatování právních skutečností, případně faktických okolností“); a zdá se, že i WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 193 (dle Weyra může obrannou válku prohlášením válečného stavu „prostě konstatovat“).

²⁴ § 95 odst. 2 Ústavní listiny.

K aplikaci této ústavní úpravy došlo jednou, a to během druhé světové války, kdy v rámci prozatímního státního zřízení v zahraničí vyhlásil prezident republiky s příslušnou kontrasignací, že se Československá republika nachází ve válečném stavu, a to se „*všemi státy, které jsou ve válečném stavu s Velkou Británií, Svazem sovětských socialistických republik a Spojenými státy americkými*“.²⁷ Ústavní činitelé se v tomto případě rozhodli nevyužít institut vypovězení války, a to zejména kvůli potřebě notifikovat vypovězení dotčeným státům, které však existenci Československé republiky, resp. prozatímního státního zřízení neuznávaly.²⁸

V době komunistického režimu (druhé doby nesvobody)²⁹ došlo k významnému omezení možnosti vypovědět válku. Počínaje ústavou z roku 1960 mohlo k vypovězení války dojít pouze, pokud bylo Československo napadeno, nebo bylo třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Vedle toho zůstal v nezměněné podobě institut válečného stavu (tj. bez navázání na jakékoliv substantivní podmínky pro aktivaci). Tehdejší ústavní doktrína v zásadě setrvala na prvorepublikovém stanovisku (především Weyrově), podle kterého válečný stav měl v podstatě deklaratorní povahu a byl určen pro vyhlášení po zahájení nepřátelství nebo vypovězení války. Nicméně je třeba uvést, že zkratkovité komentáře uvedené v doktrinárních pracích vyvolávají i dojem promísení ústavního institutu vyhlášení válečného stavu s válečným stavem dle mezinárodního práva.³⁰

1.2 Povaha válečného stavu dle ústavního pořádku

V odborné literatuře lze, s přihlédnutím k historické ústavní úpravě, identifikovat celkem tři výkladové alternativy toho, jak chápat institut válečného stavu podle ústavního pořádku České republiky. Mezi ně patří: 1) válečný stav jako deklarování, že se republika nachází v ozbrojeném konfliktu, 2) konstitutivní vypovězení války podle mezinárodního práva, a 3) vnitrostátní mimořádný stav. Tyto alternativy si nyní postupně zhodnotíme.

1.2.1 Válečný stav jako deklarace vedení ozbrojeného konfliktu

Jak bylo vyloženo shora, již prvorepubliková ústavní nauka většinou chápala prohlášení válečného stavu, *a contrario* k vypovězení války, jako oficiální prohlášení vůči svému obyvatelstvu, že se stát nachází v ozbrojeném konfliktu především obranného charakteru. Vzhledem k jednoznačně deklarované, a v nikoliv nevýznamné míře provedené návaznosti ústavodárce na inspirační vzor v podobě Ústavní listiny tak je třeba toto chápání

²⁵ § 113 odst. 3 Ústavní listiny a § 13 ústavního zákona č. 293/1920 Sb. z. an., o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního (podle §§ 107, 112 a 116 ústavní listiny).

²⁶ SANDER, F. *Grundriss des Tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*, s. 382–383. O tomto názoru se zmiňuje (byť s nesouhlasem) i SOBOTA, E. *Československý prezident republiky*, s. 417.

²⁷ Text prohlášení je dostupný v MLSNA, P. Čl. 43, s. 430.

²⁸ GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*. Praha: Karolinum, 2005, s. 436.

²⁹ Viz zákon č. 480/1991 Sb.

³⁰ Srov. FLEGL, V. *Prezident Československé socialistické republiky*. In: ZDOBINSKÝ, S. – PEŠKA, P. a kol. *Československé státní právo*. Praha: Panorama, 1981, s. 158–159; VEBERA, Z. *Československé státní právo*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1984, s. 199; FLEGL, V. *Pravomoci prezidenta ČSSR*. In: ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Státní právo ČSSR*. Praha: Panorama, 1985, s. 219; ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava: komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 333–334.

válečného stavu uvážit. Tím spíše, když se pro deklaratorní charakter vyhlášení válečného stavu vyslovili Filip³¹ a Jirásek,³² ani jeden z nich však neuvádí důvody pro své stanovisko. Ty však přesto můžeme identifikovat. Jak totiž uvádí Scheu, podle mezinárodního práva nemusí být zcela zřejmé, jaké akce lze označit za ozbrojený útok ve smyslu čl. 51 Charty OSN, resp. zda došlo k „napadení“ či potřebě plnit mezinárodní závazky o společné obraně ve smyslu ústavního pořádku.³³ S ohledem na princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jež má v tomto případě značný mezinárodněprávní (čl. 1 odst. 2 Ústavy) a politický rozměr, dává smysl, aby autoritativní a formální stvrzení, že byl náš stát napaden nebo že je třeba plnit spojenecké obranné závazky podle mezinárodního práva, učinil Parlament jako orgán lidové reprezentace s patřičnou vstupní a procesní legitimitou.

Přesto tuto výkladovou variantu nesdílím. Mám totiž za to, že pro ni nesvědčí argumenty jazykově-systematického, a v jistém ohledu ani historického a teleologického výkladu Ústavy. V prvé řadě čl. 43 odst. 1 Ústavy užívá při vyhlašování válečného stavu obrat „rozhoduje o“ (a v původním znění „může rozhodnout o“). Jazykově vzato se slovesem rozhodnout míní jasné rozřešení něčeho nejasného nebo sporného konečným výrokem, resp. stanovení (určení), co a jak se má stát.³⁴ Čteme-li pak čl. 43 v jeho celku, zjistíme, že s výrazem „rozhoduje o“ spojuje nejen určení kompetentního orgánu, způsobu fungování a povšechného zmocnění,³⁵ nýbrž zmocnění k právě oné autoritativní změně právního stavu, jak jej naznačuje jazykový význam. Tak je tomu u vzniku účasti republiky v obranných systémech mezinárodní organizace (čl. 43 odst. 2 Ústavy) a vládním vysláním našich ozbrojených sil do zahraničí a dáním souhlasu s pobytem cizích ozbrojených sil u nás (čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy). Pokud by ústavodárce měl v úmyslu svěřit Parlamentu pouze autoritativní deklaraci, mohl tak učinit bez užití obratu „rozhoduje“, a sice např. v podobě „Parlament prohlašuje válečný stav“ nebo „Parlament vyhláší válečný stav“; to však neučinil.

Ani historický výklad, odkazující na prvorepublikovou inspiraci, nemusí být přesvědčující. Český ústavodárce se totiž odchýlil od textu Ústavní listiny, který u autoritativní deklarace existence válečného stavu užil právě výrazu, který evokuje deklaratorní charakter aktu („prohlašuje válečný stav“). Pokud bychom tedy měli, i s ohledem na většinové chápání institutu válečného stavu ze strany většiny tehdejší ústavní nauky, užít argumentu historického výkladu v podobě zásady zohlednění vývoje práva (resp. soustavně stálého výkladu ústavního institutu),³⁶ měli bychom chtít po ústavodárci, aby tuto změnu vysvětlil (zdůvodnil). K tomu však, jak plyne z materiálů týkajících se projednání Ústavy, nedošlo.³⁷ Pokud bychom chtěli odkázat na bezprostředně předcházející socialistické

³¹ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 524.

³² Srov. JIRÁSEK, J. *Vyhlašování mimořádných stavů*, s. 81.

³³ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 54 an.

³⁴ Srov. příslušná hesla slova „rozhodnout“ ve Slovníku spisovné češtiny a Slovníku spisovného jazyka českého, které jsou dostupné v *Internetová jazyková příručka* [online] (2008–2024). Praha: Ústav pro jazyk český AV ČR, v. v. i. [cit. 2024-08-30]. Dostupné z: <https://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=rozhodnout>.

³⁵ Jako je tomu, zdá se, u jiných ústavních ustanovení – např. v čl. 76 odst. 1, čl. 87 a čl. 104 odst. 2 Ústavy, nehledě na text Listiny a ú. z. b.

³⁶ Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 157–158; DRGONEC, J. *Ústavní právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 48–49.

³⁷ Při přípravování Ústavy navíc nejprve vládou schválený ideový nástin Ústavy počítal s úpravou jak po prvorepublikovém vzoru spíše deklaratorním vyhlášením válečného stavu, tak i spíše konstitutivním vypovězením války (viz usne-

ústavní úpravy, ze kterých byly do Ústavy převzaty omezující podmínky pro vyhlášení válečného stavu (napadení a plnění mezinárodněsmluvních obranných závazků), je třeba mít na paměti, že tyto podmínky nebyly spojeny s deklaratorním vyhlášením válečného stavu, nýbrž s vypovězením války. Vládní návrh Ústavy pak přejímal po socialistickém vzoru vypovězení války, nikoliv válečný stav; při jeho projednání však došlo k (nevysvětlené) náhradě vypovězení války za vyhlášení válečného stavu.³⁸

Za nejvýznamnější argument proti deklaratorní výkladové variantě však považuji to, že pokud by parlamentní vyhlášení válečného stavu mělo deklaratorní charakter, tj. by „pouze“ autoritativně stvrzovalo, že došlo k napadení nebo potřebě plnění obranných závazků, pak by bylo možné využít zvláštních ústavních prostředků dle čl. 8 (zkrácené jednání o návrzích zákonů) a čl. 10 (prodloužení volebního období) ú. z. b. již před vyhlášujícím aktem Parlamentu. Podle panujících právněteoretických názorů totiž deklaratorní akty, i když se týkají výkladů neurčitých právních pojmů (zde „napadení“) či právních vztahů, jejichž existence je sporná či pochybná (zde „potřeba plnění obranných závazků“), mají účinky *ex tunc a pro praeterito* s tím, že právní vztahy byly konstituovány již před vydáním deklaratorního aktu.³⁹ Po právu tak jedná ten, kdo užívá přiznaná práva, povinnosti, resp. kompetence již před deklarací, neboť válečný stav již existuje od okamžiku napadení nebo potřeby plnění obranných závazků; zásah Parlamentu tuto skutečnost pouze staví najisto. To však rozhodně nemohlo být úmyslem ústavodárce, když zakotvoval zvlášť zrychlenou podobu legislativního procesu (čl. 8 ú. z. b.) a významné narušení ústavního principu vlády na čas dle čl. 21 odst. 2 Listiny (čl. 10 ú. z. b.), neboť se tím značně vytrácí důvod, pro který vyhláší válečný stav Parlament (a nikoliv exekutiva, jako tomu logicky, resp. účelně bylo ve všech československých ústavách).⁴⁰

1.2.2 Vyhlášení válečného stavu jako vypovězení války podle mezinárodního práva

Druhou výkladovou variantou, která chápat válečný stav dle čl. 43 odst. 1 Ústavy, je zmocnění Parlamentu k vypovězení války podle mezinárodního práva. Rozhodnutím Parlamentu se tedy jinému subjektu mezinárodního práva oznamuje, že s ním Česká republika vstupuje do mezistátního ozbrojeného konfliktu. Vyhlášení válečného stavu se tak děje vůči jinému státu.⁴¹ Tuto interpretaci zastává Scheu,⁴² přičemž Kudrna ji označuje za možnou (byť ji sám nezastává).⁴³

sení vlády ČR ze dne 26. 8. 1992, č. 522. Dostupné v SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky 1992: Dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 70), aby se do vládního návrhu převzalo pouze vypovězení války a po projednání ve výborech České národní rady zaměnilo za vyhlášení válečného stavu, ovšem v jiné podobě, než za první republiky.

³⁸ Srov. SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky 1992: Dokumenty a ohlasy*, s. 70, 225 an., 417, 437 an.

³⁹ Srov. STAŠA, J. § 2 [Podle povahy právních účinků]. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 134–135, marg. č. 254.

⁴⁰ Shodně KUDRNA, J. *Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let*, s. 356–357.

⁴¹ Ponechme stranou otázku, zda by bylo možné vypovědět válku i jinému subjektu mezinárodního práva, např. Svatému stolci, Suverénnímu řádu maltézských rytířů nebo státnímu svazku.

⁴² Srov. SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 54.

⁴³ Srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164.

Při konstruování mezinárodněprávní varianty vychází Scheu z určitých teoretických východisek, kterými je třeba se zabývat dříve, než přistoupíme k rozboru varianty samotné. Dle Scheue totiž platí, že pokud jsou v ústavě obsaženy pojmy, které užívá mezinárodní právo (jako je tomu u války, resp. válečného stavu), je jejich obsah a rozsah určen právě mezinárodním právem.⁴⁴ Důvod pro tento závěr pak má účelově-faktickou povahu: stát by v opačném případě, tedy pokud by si vnitrostátně jinak definoval kupříkladu pojem mezinárodní smlouvy nebo mezinárodní organizace, nemohl vstupovat do mezinárodních vztahů.⁴⁵

Toto stanovisko je třeba z právněteoretických důvodů odmítnout. Mezinárodní právo je svébytným právním systémem, který samostatně upravuje své normy a instituty. Jakkoliv je tedy obava týkající se funkčnosti mezinárodních vztahů legitimní, není zde příliš na místě. Mezinárodněprávní subjektivitu, způsobilost subjektů mezinárodního práva vstupovat do mezinárodněprávních vztahů, druhy pramenů mezinárodního práva a podobu závazků z nich vyplývajících, ale i pojem ozbrojeného konfliktu atp. stanovuje mezinárodní právo samostatně bez ohledu na případné definice v národních právních řádech, které jsou pro něj ostatně pouze fakticitou.⁴⁶ Právě z tohoto důvodu platí pro všechny státy (a další subjekty mezinárodního práva) v oboru mezinárodního práva v zásadě shodná pravidla, která umožňují ono koordinované chování na mezinárodním fóru, jak o něm píše Scheu. Pokud bychom chápali vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem tak, že mezinárodní právo úplně definuje své instituty s (v zásadě přímými) vnitrostátními účinky bez možnosti odchylky, znamenalo by to takovou verzi monismu s předností mezinárodního práva, která minimálně v českém prostředí, dlouhodobě stavicího spíše na dualismu, není většinově zastávána.⁴⁷

Požadavek na sladění mezinárodního a vnitrostátního práva je jistě velmi důležitý. Má však především povahu právně-politického postulátu určeného národnímu normotvůrci, resp. interpretačně-aplikačního principu, který se opírá o (ústavní) normu národního práva.⁴⁸ Národní právo včetně ústavních předpisů může mít z různých důvodů zájem na úpravě pojmů známých mezinárodnímu právu odlišně od něj; kupříkladu si může stanovit rozdílné definice různých ujednání s mezinárodními účinky, pro které by se stanovily jiné vnitrostátní účinky, jiná potřeba parlamentního schválení s odlišnými většinami atp. Protože si však mezinárodní právo ve své vlastní působnosti definuje pojem mezinárodní smlouvy samostatně a v zásadě bez ohledu na vnitrostátní právo,⁴⁹ mohl by takový stát

⁴⁴ Takto nejvýrazněji: „[J]inými slovy, některé pojmy obsažené v Ústavě je třeba chápat jako (autonomní) pojmy mezinárodního práva, jejichž význam nemůže být národním ústavodárcem upravován odlišně.“ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 52–53.

⁴⁵ Ibidem, s. 52.

⁴⁶ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 341–342.

⁴⁷ K problematičnosti takového přístupu viz WEINBERGER, O. *Norma a instituce. Úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 141–142.

⁴⁸ V České republice jde o čl. 1 odst. 2 Ústavy s přihlédnutím k obsahu preambule Ústavy a Listiny.

⁴⁹ Zda porušení vnitrostátní ústavy při sjednávání mezinárodních smluv má i mezinárodněprávní účinky, je dlouhodobým předmětem sporu. Nicméně i soudobí zastánci mezinárodní neplatnosti smlouvy v případě porušení národní ústavy tento závěr korigují mezinárodněprávním principem dobré víry; porušení proto musí být zcela zřejmé, očividné. Srov. SEYDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo*. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 59–60; MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 56–58. Takto přistupuje k problému i Vídeňská úmluva o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.) – viz čl. 27 ve spojení s čl. 46.

uzavírat mezinárodní smlouvy i při odlišném národním vnímání tohoto pojmu, protože co je mezinárodní smlouvou určuje samo mezinárodní právo. Jinými slovy, když dva rozdílní normotvůrci, resp. dokonce dva odlišné právní systémy užívají tatáž slova, nemusí jít ještě o týž právní pojem. Tento rozdíl vynikne tím spíše v našem případě, kdy sama nauka mezinárodního práva upozorňuje, že mezinárodněprávní pojem války⁵⁰ se nemusí krýt s chápáním vnitrostátním.⁵¹

Je patrně nasnadě, že ani tuto mezinárodněprávní výkladovou variantu nesdílím, a to ze systematicko-teleologických a historických důvodů. V první řadě chápání vyhlášení válečného stavu jako vypovězení války podstatně zužuje čl. 1 odst. 2 Ústavy. Jak uvádí Potočný, aby vypovězení války bylo legální z hlediska mezinárodního práva, musí sama válka, jež se vypovězením zahajuje, být legální.⁵² Nicméně vypovídání války se jak podle Haagské úmluvy o počátku nepřátelství z roku 1907,⁵³ mezinárodního obyčejového práva válečného, tak i prvorepublikové ústavní nauky, týkalo zahájení útočné války, resp. války, která nereagovala na předcházející válečné činy ze strany jiného státu.⁵⁴ Takové zahájení ozbrojeného konfliktu je však v naprosto jednoznačném rozporu se závazky státu plynoucími z čl. I a II Briand-Kellogova paktu,⁵⁵ čl. 2 odst. 4 Charty OSN, jakož i mezinárodním obyčejovým právem majícím povahu *ius cogens*.⁵⁶ S ohledem na zásadu mezinárodněkonformní interpretace Ústavy, jak byla vyložena tuzemskou právní doktrínou,⁵⁷ i judikaturou Ústavního soudu,⁵⁸ je tak třeba zamítnout interpretaci institutu válečného stavu jako vypovězení útočné války. Ústava tak vedení útočné války neumožňuje, a tudíž (i s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy) zakazuje.⁵⁹ Potud se se Scheuem shodujeme. Podle jeho názoru by se vyhlášení válečného stavu ve smyslu vypovězení války samo muselo týkat výlučně reakce na ozbrojené napadení ze strany jiného státu, resp. využití práva na individuální či kolektivní sebeobranu ve smyslu čl. 51 Charty OSN.⁶⁰ V takovém případě je však u vypovězení války, resp. prohlášení, že se Česká republika nachází ve válečném stavu s útočícím státem, značně snížen praktický smysl. Válka, resp. mezistátní ozbrojený konflikt začíná (vedle vypovězení války) samotným faktickým zahájením nepřátelství.⁶¹ V zásadě

⁵⁰ Ústava navíc nehovoří o válce, nýbrž o válečném stavu. To, že různé cizojazyčné deklarace, jimiž se v minulosti vypořádala válka, užívaly obratu, podle kterého se válku vypovídající stát s jiným státem od příslušného okamžiku nacházel v *state of war*, *état de guerre* či *Kriegszustand*, bychom měli v češtině chápat spíše tak, že se nacházel „ve stavu války“, resp. „ve válce“.

⁵¹ SEYDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo*, s. 355.

⁵² Viz POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo. Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 390–391.

⁵³ Která ovšem nebyla závazná pro Československo a není ani pro Českou republiku.

⁵⁴ Jak ukázal výzkum O. Hathaway a dalších, válka byla dlouhodobě v mezinárodním právu chápána jako prostředek vynucování mezinárodního práva v případě jeho porušení; velmi často tak reagovalo vypovězení války na protiprávní jednání ze strany jiných států včetně ozbrojených útoků. Srov. HATHAWAY, O. A. – HOLSTE, W. S. – SHAPIRO, S. J. – VAN DE VELDE, J. – LACHOWITZ, L. W. *War Manifestos*. *University of Chicago Law Review*. 2018, Vol. 85, No. 5, s. 3.

⁵⁵ Vyhlášen pod č. 126/1929 Sb. z. a n.

⁵⁶ De HOOGH, A. *Jus Cogens and the Use of Armed Force*. In: WELLER, M. (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015; MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, s. 65.

⁵⁷ Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 82–83; FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 303–304.

⁵⁸ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (bod 79).

⁵⁹ Shodně MLSNA, P. *Čl. 43*, s. 433.

⁶⁰ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 55 an.

⁶¹ POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo. Zvláštní část*, s. 391; ONDŘEJ, J. *Působnost norem mezinárodního humanitárního práva*. In: ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 39, 43.

jediným okamžikem, kdy by se ozbrojené napadení dle čl. 51 Charty nepřekrývalo v realitě se zahájením nepřátelství, tak je případ sebeobrany reagující na bezprostředně hrozící útok, tedy o případ anticipované sebeobrany. V takovém případě by vypovězení války bylo legální podle mezinárodního práva a dávalo by i praktický smysl, neboť by od okamžiku vyhlášení válečného stavu došlo k přerušení mírových styků s nepřátelským státem⁶² a k automatickému vstupu do režimu aplikace mezinárodního humanitárního práva.⁶³

Nutno však uvážit, zda je vyhlášení válečného stavu možné, i když republika nebyla přímo napadena, nýbrž toto nebezpečí hrozí bezprostředně tak, jak to vyžadují normy mezinárodního práva u anticipativní sebeobrany. Čl. 43 odst. 1 Ústavy totiž, kupříkladu oproti čl. 7 odst. 1 ú. z. b.,⁶⁴ nehovoří o bezprostřední hrozbě napadení, nýbrž pouze o napadení.

Nicméně, jak blíže rozvádím v následující části, považuji za nezbytné uvážit normativní vliv čl. 2 ú. z. b. na konstruování důvodů pro vyhlášení válečného stavu. Je to právě čl. 2 ú. z. b., který nehovoří o narušení svrchovanosti, územní celistvosti a demokratických základů státu, nýbrž už o jejich bezprostředním ohrožení; při napadení *stricto sensu* jde však už o narušení těchto ústavních hodnot. Jak tedy uvádím níže, čl. 43 odst. 1 Ústavy je třeba vykládat za použití čl. 2 ú. z. b., a to mj. tak, že umožňuje vyhlášení válečného stavu i v případě bezprostřední hrozby napadení, tj. v případě anticipující sebeobrany podle mezinárodního práva. Vedle toho by chápání vyhlášení válečného stavu jako vypovězení války bylo účelné, kdyby bylo třeba plnit mezinárodní obranné závazky v anticipované situaci nebo kdyby nedošlo k následnému faktickému boji.⁶⁵

I tyto možnosti však zpochybňuje historický výklad. Vládní návrh Ústavy totiž počítal s institutem vypovězení války. Avšak při projednávání návrhu Ústavy v České národní radě byl tento institut nahrazen právě vyhlášením válečného stavu.⁶⁶ Protože ústavodárce musel být obeznámen s odlišností institutu vypovězení války (navenek) a vyhlášení válečného stavu (spíše dovnitř), které byly zakotveny ve všech československých (definitivních) ústavách, lze jeho krok chápat jako zavrženou alternativu.⁶⁷

Závěrem je třeba uvést, že z provázání „ústavního institutu válečného stavu s mezinárodněprávním pojetím individuální a kolektivní sebeobrany“, které je navíc dáno tuzemskou Ústavou (a nikoliv mezinárodním právem), nikterak nezaniká „*prostor pro vymezení autonomní vnitrostátní koncepce válečného stavu*“, jak tvrdí Scheu.⁶⁸ To, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy plyne požadavek na harmonizaci výkladu ústavních a dalších právních předpisů

⁶² Čítaje v to přerušení diplomatických a konzulárních styků, pozastavení provádění či ukončení platnosti mezinárodních smluv atp. Blíže viz ONDŘEJ, J. *Působnost norem mezinárodního humanitárního práva*, s. 39.

⁶³ POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo. Zvláštní část*, s. 391; FUCHS, J. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany – Agentura vojenských informací a služeb, 2007, s. 27.

⁶⁴ „Parlament může na návrh vlády vyhlásit stav ohrožení státu, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu, [...]“ (Zvýrazněno autorem).

⁶⁵ Srov. ONDŘEJ, J. *Působnost norem mezinárodního humanitárního práva*, s. 43.

⁶⁶ Je pravda, že při jednání komise předsednictva České národní rady dne 27. 11. 1992 vyjádřil poslanec Benda názor, že navrhované znění čl. 43 odst. 1 Ústavy počítající s vypovídáním války „nemusí vystihovat všechny situace, kdy země vyhlásí válku“. Srov. SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy*, s. 345. Tím však nutně nemusel (osobně) myslet, že má jít o institut konstitutivního vzniku ozbrojeného konfliktu, ale i jen to, aby se institut válečného stavu vztahoval na všechny myslitelné případy potenciálního nepřátelství. Navíc k této poznámce nedošlo ani ve výborech, ani v plénu České národní rady, což význam tohoto argumentu historického výkladu samo o sobě snižuje.

⁶⁷ Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 151 an.

⁶⁸ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 53–54.

s mezinárodněprávními závazky republiky, ještě logicky nevyplývá závěr, že se v případě rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu dle čl. 43 odst. 1 Ústavy musí nutně jednat o vypovězení války podle mezinárodního práva. Zvláště, když naše ústavní historie i zběžný komparativní pohled na platné evropské ústavy⁶⁹ hovoří o opaku.

1.2.3 Válečný stav jako vnitrostátní ústavní mimořádný stav

Za jediné správné chápání válečného stavu dle ústavního pořádku považuji jeho interpretaci jako vnitrostátního mimořádného stavu, tedy ústavněprávního institutu, po jehož vyhlášení (aktivaci) Česká republika přechází do nového právního uspořádání, do nového právního režimu.^{70, 71} Rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu Parlamentem má tudíž právněnormativní a konstitutivní účinek⁷² směřující výhradně dovnitř státu, mající právní dopady výlučně na právní řád a státní mechanismus České republiky. K tomuto pojetí válečného stavu mě, vedle vyloučení výše zmíněných alternativ, vedou důvody plynoucí z jazykově-systematického, historického, teleologického a komparativního výkladu ústavy.

Předně rekapitulujme již výše uvedené argumenty. Z jazykového hlediska užívá čl. 43 odst. 1 Ústavy obrat „rozhoduje o vyhlášení“, čímž evokuje změnu právního stavu. Z hlediska historického výkladu jsme již uvedli, že se ústavodárce při projednávání návrhu Ústavy rozhodl opustit institut vypovězení války a nahradit jej válečným stavem, což také svědčí o přihlášení se k chápání tohoto institutu jako vnitrostátního mimořádného stavu.

Z hlediska systematického výkladu však považuji za nejdůležitější čl. 2 odst. 1 a 2 ú. z. b. Zde totiž ústavodárce postavil válečný stav vedle nouzového stavu a stavu ohrožení státu (čl. 2 odst. 1 *in fine* ú. z. b.), čímž naznačil, že má shodnou povahu jako tyto vnitrostátní mimořádné stavy.⁷³ Zároveň stanovil, že se válečný stav vyhláší dovnitř pro (celé) území státu, nikoliv navenek vůči cizímu státu (čl. 2 odst. 2 ú. z. b.). Pojetí válečného stavu podle ústavního pořádku (i navazujících právních předpisů)⁷⁴ pak perspektivou teorie mimořádného vládnutí odpovídá tzv. dualistickým *ex ante* modelům, mezi které patří právě mimořádné stavy.^{75, 76} To vyplývá zároveň i ze srovnání ústavních úprav jiných států, které s mimořádným stavem určeným pro řešení ozbrojeného konfliktu v případě napadení

⁶⁹ Srov. KYSELA, J. *Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR*, s. 93–94.

⁷⁰ Viz DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 170 an.

⁷¹ Takto shodně KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164 an.; MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, s. 67; MLSNA, P. Čl. 43, s. 431–434; SYLLOVÁ, J. Čl. 43, s. 443–444; spíše též (alespoň pokud jde o konstitutivní účinky vyhlášení válečného stavu) KYSELA, J. Čl. 43, s. 361.

⁷² Srov. HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. Právník*. 2021, roč. 160, č. 6, s. 432–433.

⁷³ Podobně MOLEK, P. Čl. 43, s. 528.

⁷⁴ Kudrna uvádí, že zákonné vymezení válečného stavu, např. v zákoně č. 241/2000 Sb. nebo v zákoně č. 222/1999 Sb., slouží pouze jako podpůrný argument, neboť nejde o interpretaci Ústavy. Srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 165. To je naprostá pravda, ale i tak má svou nepominutelnou hodnotu. To, jak běžný (podústavní) zákonodárce přistoupil k vymezení válečného stavu v „jednoduchém“ právu, můžeme chápat i jako jeho interpretaci ústavy, která může nabývat až kvaziautentickou povahu. Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 115, 308–309.

⁷⁵ Srov. DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 170 an.

⁷⁶ Shodně KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 165.

či plnění mezinárodních obranných závazků počítají⁷⁷ (ať už ho, s ohledem na příslušnou právní tradici, nazývají jakkoliv),⁷⁸ a to právě s účinky pozměňujícími fungování ústavních garancí, pravomocí a procedur, právního řádu a státního mechanismu – podobně, jako je tomu u válečného stavu.

Smyslem a účelem válečného stavu tak, jak byl konstruován ústavodárcem v Ústavě a zejména v ú. z. b., je právě umožnit odlišný výkon veřejné moci v oboru ústavního práva tuzemskými státními orgány s vnitrostátními účinky – především přijímat zákony České republiky zkrácenou procedurou (čl. 8 ú. z. b.) a umožnit prodloužení volebních období českých orgánů veřejné moci (čl. 10 ú. z. b.). Právě kvůli této změně normativně-institucionálního režimu ve státě ústavodárce zvolil relativně přísnou proceduru – konstitutivní rozhodnutí Parlamentu učiněné absolutní většinou v obou komorách. Konečně o případném vlivu na zahraničí se ústavodárce nezmínil ani slovem.

2. Kdy vyhlásit válečný stav?

Mezi další nejasné otázky, které se týkají institutu válečného stavu, patří samotný důvod, resp. důvody, pro které je Parlament zmocněn jej vyhlásit, a to spolu s rozsahem možného uvážení při vyhlásování. Obě otázky si rozebereme postupně.

Ústavní pořádek zmiňuje válečný stav v kontextu důvodů pro jeho vyhlášení na dvou místech – v čl. 43 odst. 1 Ústavy a v čl. 2 ú. z. b. Tímto dvojím zmíněním však, jak správně konstatují Kysela⁷⁹ a Zoubek,⁸⁰ ústavodárce určení ústavně přípustných důvodů pro vyhlášení válečného stavu značně zkomplikoval. Není totiž na první pohled zřejmé, zda důvody v čl. 43 odst. 1 Ústavy, tj. napadení a povinnost plnit mezinárodněsmluvní závazky o společné obraně proti napadení, jsou důvody výlučnými. Hřebejk se proto oprávněně ptá, zda tedy lze vyhlásit válečný stav i z jiného důvodu, než který je uveden v čl. 43 odst. 1 Ústavy.⁸¹ Oproti Kyselovi⁸² a Mlsnovi,⁸³ kteří tuto možnost odmítají plošně,⁸⁴ mám za to, že to možné je, avšak pouze ve dvou omezených případech.

Porovnáme-li hmotněprávní předpoklady pro vyhlášení jednotlivých mimořádných stavů v čl. 2 ú. z. b., které mají navíc povahu ústavně chráněných právních statků, zjistíme, že ani jedno z konkrétních ustanovení týkajících se podmínek vyhlášení jednotlivých mimořádných stavů (čl. 5 odst. 1 ú. z. b., čl. 7 odst. 1 ú. z. b. a čl. 43 odst. 1 Ústavy) neumožňuje vyhlásit mimořádný stav pro ochranu ohroženého životního prostředí či v případě potřeby plnit mezinárodní závazky o společné obraně, které nepocházejí z mezinárodní smlouvy.⁸⁵ Ochranu obou veřejných zájmů prostřednictvím některého z mimořádných

⁷⁷ Shodně ibidem.

⁷⁸ Státy především románské právní tradice užívají velmi často název „stav obležení“ (*état de siège, estado de sitio*).

⁷⁹ Viz KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸⁰ Viz ZOUBEK, V. In: GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 80.

⁸¹ Srov. HŘEBEJK, J. *Válečný stav*, s. 61.

⁸² Srov. KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸³ Srov. MLSNA, P. Čl. 43, s. 432–433.

⁸⁴ Srov. KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸⁵ Text čl. 2 ú. z. b. totiž hovoří o plnění mezinárodních závazků o společné obraně, nikoliv o mezinárodních smluvních závazcích o společné obraně proti napadení, jako čl. 43 odst. 1 Ústavy (a předcházející socialistické ústavy). Užil-li ústavodárce jiných pojmů, pak s nimi s ohledem na výkladovou zásadu terminologické jednoty (zde navíc posílené principem jednoty ústavy) musel spojovat aspoň trochu jiný význam.

stavů však předpokládá čl. 2 ú. z. b. Pokud by se argumentovalo tak, že čl. 2 ú. z. b. je ustanovením obecným oproti zmíněným čl. 5 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 ú. z. b. a čl. 43 Ústavy jako ustanovením zvláštním s tím účinkem, že důvody ve zvláštních ustanoveních plně vylučují důvody v ustanovení obecném, pak by se část ustanovení v pasáži o ochraně životního prostředí a plnění mezinárodních závazků o společné obraně jiných než smluvních stala nepoužitelnou. Takový závěr by však byl v rozporu s výkladovou zásadou nevytváření nepoužitelných ustanovení, resp. vyloučení redundance.⁸⁶ Tyto veřejné statky by při takovém výkladu navíc zůstaly bez ústavní ochrany prostřednictvím mimořádných stavů, a to v rozporu s ústavním textem a presumovaným úmyslem ústavodárce. Taktéž podobný výklad, poukazující na domnělou legislativní chybu při, nutno dodat, chaotickém a nekoncepčním vytváření ú. z. b. v Poslanecké sněmovně, není z důvodu platnosti principu racionálního zákonodárce přípustný.⁸⁷ Zároveň odkaz na použití zásady *lex posterior derogat legi priori* v tom smyslu, že sice ú. z. b. v roce 1998 nepřímou novelizoval Ústavu, avšak to samé následně v opačném směru učinil ústavní zákon č. 300/2000 Sb., který změnil čl. 43. odst. 1 Ústavy,⁸⁸ není zcela přesvědčující. Ústavní novela z roku 2000 se totiž vůbec netýkala důvodů pro vyhlášení válečného stavu, jak plyne z textu novely, i z její důvodové zprávy. O posteriori přednost může jít pouze u otázky rozsahu uvážení Parlamentu při vyhlášení válečného stavu (viz níže). Použitelnost zásady *lex posterior* je navíc v ústavním právu oslabená.⁸⁹

Výkladový princip jednoty ústavy⁹⁰ velí, aby se při stanovení hypotézy (podmiňující části) příslušné zmocňovací normy vycházelo ze všech výše zmíněných ústavních ustanovení. Obdobně, jako jsem spolu s Horákem a Derkou dříve podřadil (byť dosti neobratnou formulací) důvod ochrany životního prostředí pod hypotézu pro vyhlášení nouzového stavu,⁹¹ považuji za nutné totéž učinit i u válečného stavu, a to pokud jde o potřebu plnit závazky republiky o společné obraně proti napadení, které pocházejí z jiného zdroje než z mezinárodní smlouvy. V tomto ohledu připadá do úvahy závazek vzniklý jednak z mezinárodního obyčeje, jednak z jednostranného právního aktu. Byť bude taková mimosmluvní garance kolektivní sebeobrany patrně mimořádně vzácná, není podmínkami uplatnění práva na kolektivní sebeobranu *a priori* vyloučena, a to ani s ohledem na podmínku předchozí žádosti napadeného státu, kterou ve své judikatuře vyžaduje Mezinárodní soudní dvůr.⁹² Garance společné obrany by v takovém případě mohla vzniknout na základě příslušného jednostranného prohlášení představitele státu (nejpravděpodobnější případ),⁹³

⁸⁶ WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 100 an.

⁸⁷ Ibidem, s. 101, 279.

⁸⁸ Pro tento argument viz KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸⁹ DRGONEC, J. *Ústavné právo hmotné*, s. 58.

⁹⁰ HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Müller, 1999, s. 27; DRGONEC, J. *Ústavné právo hmotné*, s. 51; FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 201.

⁹¹ Viz HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu*, s. 437.

⁹² Srov. rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora ve věci Vojenské a polovojenské aktivity v Nikaragui a proti ní (Nicaragua v. United States) ze dne 27. 6. 1986 (bod 165).

⁹³ K jednostranným závazkům blíže viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 167 an. Nutno uvést výslovně, že podle mezinárodního práva může závazek z jednostranného aktu, je-li učiněn veřejně a v dobré víře hlavou státu, předsedou vlády či ministrem zahraničních věcí, platně vzniknout i pokud příslušný státní orgán jednal dle vnitrostátní ústavy (právního řádu) *ultra vires*. Srov. Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto. International Law Commission, 2006, s. 372–374. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_9_2006.pdf.

rozhodnutím orgánu mezinárodní organizace, již by byla republika členem, ale zároveň by obranný závazek nevyplýval přímo ze zakládající smlouvy (méně pravděpodobný případ) nebo dlouhodobou praxí účastí na obraně jiného státu uznané za právní závazek (nejméně pravděpodobný případ).

Pokud jde o „klasické“ závazky o společné obraně proti napadení vzniklé na základě mezinárodní smlouvy, je vcelku nepochybné, že se v první řadě jedná o závazek plynoucí z čl. 5 Severoatlantické smlouvy.⁹⁴ Složitější je situace ohledně našich závazků plynoucích ze členství v Evropské unii. Na jednu stranu lze z čl. 24 a čl. 42 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 2 *in fine* Smlouvy o Evropské unii dovodit, že v rámci Evropské unie se, alespoň prozatím, neuskutečňuje společná obrana před napadením. Příslušná ustanovení totiž stanovují, že společná obranná politika může vést ke společné obraně (čl. 24 a čl. 42 odst. 2 SEU), přičemž mají za to, že právě k této společné obraně dochází v rámci Severoatlantické aliance (čl. 42 odst. 2 SEU). Konečně národní bezpečnost zůstává záležitostí členských států (čl. 4 odst. 2 SEU).

Na druhou stranu ale primární právo Evropské unie obsahuje zvláštní klauzuli, podle které je povinností všech členských států⁹⁵ poskytnout „*pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů*“ jinému členskému státu, který se stane na svém území cílem ozbrojeného napadení (čl. 42 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii). Tuzemská právní doktrína má pak za to, že tento mezinárodněsmluvní závazek zní paradoxně silněji než v případě závazku ze Severoatlantické smlouvy, byť se v něm explicitně nehovoří o pomoci ozbrojenými silami.⁹⁶ Naopak německý Spolkový ústavní soud ve své judikatuře vyslovil názor, že závazek podle Smlouvy o Evropské unii nejde nad rámec Severoatlantické smlouvy.⁹⁷ I podle něj však jde o závazek ke společné obraně vzniklý na základě mezinárodní smlouvy;⁹⁸ s tím je třeba souhlasit.⁹⁹ Vztahuje se však pouze na napadení na státním území dotčeného členského státu; závazky ze Severoatlantické smlouvy mají rozsáhlejší územní působnost.¹⁰⁰

⁹⁴ Č. 66/1999 Sb.

⁹⁵ S výjimkou států se zvláštní povahou bezpečnostní a obranné politiky, tj. především států neutrálních (Rakousko, Irsko), resp. nečlenů NATO (Kypr, Malta) a Dánska.

⁹⁶ Srov. SVOBODA, P. Čl. 42. In: TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1402; PECHÁČEK, Š. Čl. 42. In: SYLLOVÁ, J. a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 160.

⁹⁷ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 123, 167 (386).

⁹⁸ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 123, 167 (384). Spolkovému ústavnímu soudu však primárně šlo o to, zdůraznit, že rozhodnutí o nasazení ozbrojených sil v každém jednotlivém případě náleží vnitrostátním orgánům podle příslušných ústavních norem. Tedy že ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost není zavedeno automatické nasazování Bundeswehru bez souhlasu Spolkového sněmu.

⁹⁹ Kaufmann-Bühler tvrdí, že německý Spolkový ústavní soud nepovažuje závazek ke společné obraně podle čl. 42 odst. 7 SEU za právní, nýbrž za politický (srov. KAUFMANN-BÜHLER, W. EUV Art. 42. In: GRABITZ, E. – HILF, M. (hrsg.). *Das Recht der Europäischen Union*. Band I – EUV/AEUV. München: C. H. Beck, 2018, s. 32). Spolkový ústavní soud však pouze uvedl, že tuto otázku ponechává otevřenou, tedy že není potřeba ji zodpovědět pro účely ústavního přezkumu, resp. pro udržení parlamentní výhrady rozhodování o nasazení ozbrojených sil v zahraničí (viz úryvek z textu rozhodnutí „*Es kann offenbleiben, ob in der Literatur zu Recht bereits die rechtliche Bindungswirkung dieser kollektiven Beistandspflicht in Frage gestellt wird [...]*“ – BVerfGE 123, 267 [385]).

¹⁰⁰ Viz čl. 6 Severoatlantické smlouvy, podle kterého se ozbrojeným útokem dle čl. 5 Severoatlantické smlouvy rozumí i útok „na ozbrojené síly, lodě či letadla kterékoli smluvní strany, jež se nacházejí na těchto územích nebo nad nimi nebo na kterémkoli jiném území v Evropě, kde byla umístěna okupační vojska kterékoli smluvní strany v den vstupu této smlouvy v platnost, nebo ve Středozemním moři nebo v severoatlantickém prostoru severně od obratníku Raka.“

Druhým případem rozšíření čl. 43 odst. 1 Ústavy za použití čl. 2 ú. z. b. pak je již výše zmíněná možnost vyhlásit válečný stav i v případě, kdy proti republice nebyl podniknut ozbrojený útok (napadení *stricto sensu*), ale tento bezprostředně hrozí (anticipovaná sebeobrana). Domnívám se však, že takový případ je ještě možné podřadit pod rozsah pojmu „napadení“, takže postačí extenzivní výklad čl. 43 odst. 1 Ústavy.¹⁰¹ Pojem „napadení“ jako důvodu pro vyhlášení válečného stavu proto chápu tak, že jde o jakýkoliv, probíhající či bezprostředně hrozící útok proti České republice ze strany cizí moci, jehož cílem nebo důsledkem je narušení svrchovanosti, územní celistvosti nebo demokratických základů státu, a to za použití ozbrojených nebo jiných podobných sil. Podle tohoto výkladu tak není možné vyhlásit válečný stav z důvodu vnitrostátního ozbrojeného konfliktu, neboť pojem napadení silně evokuje působení ze strany vnějšího aktéra, nikoliv takřkajíc zevnitř českého státu a společnosti. V souladu s mezinárodním právem však do pojmu napadení určitě náleží vpád či útok na naše státní území včetně použití zbraní vůči němu, vyslání ozbrojených skupin (band, příslušníků nepravidelných ozbrojených sil) a žoldnéřů užívající ozbrojenou sílu na naše státní území,¹⁰² jakož i útok na české ozbrojené síly, lodě či letadla.

Těmito shora uvedenými možnostmi se však rozšiřující vliv čl. 2 ú. z. b. na čl. 43 odst. 1 Ústavy vyčerpává. Předně jej nelze využít za účelem splnění povinností, které by byly republice uloženy rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN dle kapitoly VII Charty OSN, jak tvrdí Pavlíček.¹⁰³ Čl. 43 Charty OSN nevytváří závazky o společné (kolektivní) (sebe)obraně proti napadení, nýbrž systém kolektivní bezpečnosti v rámci OSN jako univerzální mezinárodní organizace;¹⁰⁴ v případě kolektivní bezpečnosti totiž nejde o „(sebe)obranu“, nýbrž o zvláštní opatření k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.¹⁰⁵ Z hlediska mezinárodního práva, historického vývoje i způsobu fungování je kolektivní sebeobrana (systém závazků o společné obraně) zcela odlišným právněnormativním i právněinstitucionálním systémem (institutem), než je systém kolektivní bezpečnosti. Ústavodárce nikde ani v ústavním textu, ani při přípravě a projednávání Ústavy či ú. z. b. nenaznačil, že by tyto rozdílné instituty pro účely vnitrostátního práva spojil dohromady, resp. systém kolektivní bezpečnosti zařadil do smluvních závazků o společné obraně. Naopak. Při projednávání ú. z. b. v Poslanecké sněmovně opakovaně vystoupil poslanec Payne, který upozorňoval, že nejsou vyřešeny mezinárodněprávní souvislosti tohoto ústavního zákona. V rozpravě mj. upozornil na odlišnost opatření Rady bezpečnosti dle Charty OSN od společné (sebe)obranu a uvedl, že nebude pro realizaci opatření Rady bezpečnosti možné využít jako důvod pro vyhlášení „mezinárodní závazky o společné obraně“; v tomto ohledu i podal pozměňovací návrhy,¹⁰⁶ které však nebyly Poslaneckou sněmovnou přijaty. Jde tak jednoznačně o ústavodárcem zavrženou alternativu. Navíc ani historicky, počínaje socialistickou ústavou z roku 1960, kdy se závazky o společné obraně

¹⁰¹ Obecně srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 97 an.

¹⁰² SVOBODA, P. Čl. 42, s. 1402.

¹⁰³ Srov. PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád ČR. 2. díl. Práva a svobody*, s. 381.

¹⁰⁴ Viz SEIDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 30, 342.

¹⁰⁵ Shodně MOLEK, P. Čl. 43, s. 529.

¹⁰⁶ Blíže viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023203.htm>; též dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023204.htm>.

objevily v našem ústavním právu poprvé, nebyly tyto zamýšleny k realizaci rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN.¹⁰⁷ Pro srovnání dodejme, že tohoto fundamentálního rozdílu mezi kolektivní bezpečností a společnou obranou si byl vědom slovenský ústavodárce, který tomu příslušně přizpůsobil ústavní text.¹⁰⁸ Shrnutí: válečný stav není přípustné použít pro realizaci opatření Rady bezpečnosti OSN k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN.

Otázkou, která navazuje na problém důvodů pro vyhlášení válečného stavu, se zdá být rozsah možného uvážení Parlamentu při jeho vyhlášení. V původním znění Ústavy, podpořeném od roku 1998 i současným textem čl. 2 ú. z. b., bylo uvedeno, že Parlament v případě naplnění jednoho z příslušných důvodů „*může rozhodnout o vyhlášení válečného stavu*“. Zde tedy ústavodárce stanovil relativně široký prostor pro uvážení (arg. slovem „*může*“). Nicméně novelizujícím ústavním zákonem č. 300/2000 Sb. došlo k přeformulování příslušného ustanovení; aktuálně tedy Parlament rozhoduje o vyhlášení, jsou-li naplněny podmínky. Tato změna pak některé autory vedla k závěru, že pokud jsou napadeny podmínky pro vyhlášení (tj. napadení nebo potřeba plnění mezinárodních obranných závazků), má Parlament bezvýhradní ústavní povinnost válečný stav vyhlásit.¹⁰⁹

Domnívám se, že takto striktní závěr nevyplyvá z jazykově-systematického čtení ústavního pořádku při uvážení důvodové zprávy k ústavní novele a teleologickému rozměru rozhodování o mimořádných stavech. Zaprvé, v čl. 43 odst. 1 Ústavy není uvedeno, že Parlament „*rozhodne o vyhlášení*“, což by stanovilo zřejmou povinnost, nýbrž jen „*rozhoduje o vyhlášení*“.¹¹⁰ Tímto se vyhlásování válečného stavu textově odlišuje od jiných parlamentních úkonů, kde zákonodárny sbor, resp. jeho příslušná komora má „*rozhodnout*“; konkrétně jde o konečné rozhodnutí o přípustnosti stíhání člena Parlamentu dle čl. 27 odst. 5 *in fine* Ústavy, případně o povinné projednání návrhu zákona Senátem do 30 dnů pod sankcí přijetí zákona dle čl. 46 odst. 1 a 3 Ústavy. Systematicky vzato proti striktní povinnosti vyhlásit válečný stav hovoří i znění čl. 2 ú. z. b., které užívá obratu „*může se vyhlásit*“. Důvodová zpráva k ústavní novele č. 300/2000 Sb. pak rozhodně nevyvolává dojem o zásadní změně, jakou by zavedení přísné povinnosti nepochybně bylo; hovoří se v ní o tom, že „*[d]osavadní znění odstavce 1 zůstává prakticky nedotčeno*“, přičemž se provádí „*pouze legislativně technická jazyková úprava*“.¹¹¹ Navrhovatel v ní sice uvádí, že změnou dochází k jednoznačnému vyjádření obligatorního způsobu, avšak pravomoci „*Parlamentu rozhodovat za určitých okolností o vyhlášení válečného stavu*“,¹¹² nikoliv rozhodnout či jej vyhlásit. I z hlediska smyslu a účelu parlamentního rozhodování o mimořádných stavech (případně obecněji v záležitostech bezpečnostní politiky) dává smysl, aby měli volení představitelé lidu určitý prostor pro uvážení; není totiž účelné rozhodování o strategických politických záležitostech svázat předem stanovenými přísnými algoritmy právní povahy.

¹⁰⁷ Nýbrž k realizaci závazků podle Smlouvy o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci, tzv. Varšavské smlouvy (č. 45/1955 Sb.). Srov. ZDOBINSKÝ, S. a kol., *Československá ústava. Komentář*, s. 292.

¹⁰⁸ Viz čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

¹⁰⁹ MLSNA, P. Čl. 43, s. 428. Podle Hřebejka je zde „*větší povinnost vyhlásit*“; srov. HŘEBEJK, J. *Válečný stav*, s. 61.

¹¹⁰ K podobnému náhledu na jazykový výklad povinnosti prezidenta republiky jednat viz MALENOVSKÝ, R. *Může prezident republiky odmítnout (odložit) ratifikaci mezinárodní smlouvy?* *Právní rozhledy*, 2009, č. 22, s. 812–821.

¹¹¹ Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, č. 300/2000 Dz.

¹¹² Ibidem.

Nicméně ústavní změna provedená novelou č. 300/2000 Sb. svůj význam má. Znamená totiž v případě napadení republiky nebo potřeby plnění mezinárodněsmluvních obranných závazků povinnost Parlamentu na návrh zvážit vyhlášení válečného stavu v tom smyslu, že obě komory musí návrh přijmout, sejít se k jeho projednání a v dobré víře přezkoumat, zda došlo k napadení či k potřebě realizovat mezinárodní smluvní závazky o společné obraně. Pokud komory dojdou k závěru, že došlo k napadení republiky nebo k potřebě plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení, pak mají v zásadě povinnost válečný stav vyhlásit, ledaže pro nevyhlášení svědčí výjimečné důvody. Může jít kupříkladu o jasný případ omylu ze strany útočníka, krátké doby napadení, od kterého bylo upuštěno, v mezičase od napadení došlo k dostatečné reparaci, stát, se kterým nás pojí mezinárodněsmluvní obranný závazek si potřebu pomoci rozmyslel atp. V této oblasti se nám pak projevuje rozdíl mezi obranným závazkem plynoucím z mezinárodní smlouvy na základě čl. 43 odst. 1 Ústavy a z jiného než smluvního zdroje dle čl. 2 ú. z. b. U nesmluvního obranného závazku se totiž povinnost týká pouze procedurálních otázek, tedy přijmout návrh a v dobré víře jej projednat. Důvod k této odlišnosti je dvojitý. Zaprvé, čl. 2 ú. z. b. užívá pouze obrat „může se vyhlásit“, přičemž přísnější formulace v čl. 43 odst. 1 Ústavy se jej netýká. Zadruhé, demokratický charakter státu v podobě principu zastupitelské demokracie vylučuje, aby byl Parlament nucen vyhlásit válečný stav, tj. mimořádný stav zásadně pozměňující způsob fungování státního mechanismu včetně ústavních orgánů, za situace, kdy neměl přímou možnost vznik (obyčejového nebo jednostranného) spojeneckého závazku ovlivnit.

3. Jak vyhlásit a skončit válečný stav?

Mezi další problémová místa institutu válečného stavu patří i samotný způsob jeho vyhlášení a skončení. Z ústavního hlediska jde především o otázku navrhovatele vyhlášení válečného stavu, možnost časového omezení jeho trvání a způsobu jeho skončení; všechny tyto záležitosti totiž nejsou výslovně řešeny v ústavním pořádku ani v běžných zákonech.¹¹³ Svou pozornost tudíž napneme na řešení těchto problémů, přičemž zcela stranou necháme procedurální úpravu rozhodování o vyhlásování válečného stavu, která je popsána v § 109m zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, resp. § 132 zákona o jednacím řádu Senátu (a případně § 10 odst. 1 stykového zákona).

Pokud jde o zmocnění k podání návrhu Parlamentu na vyhlášení válečného stavu, vyskytla se v dosavadní odborné literatuře v zásadě dvě výkladová stanoviska. Podle prvního z nich může Parlamentu navrhnout vyhlášení válečného stavu výlučně vláda; toto zmocnění má plynout z její obecné ústavní kompetence jako vrcholného orgánu výkonné moci,¹¹⁴ případně z analogické inspirace čl. 7 odst. 1 ú. z. b. Druhá varianta návrh vlády považuje také za samozřejmý, rozšiřuje jej však o možnost analogické aplikace pravidel zákonodárské iniciativy;¹¹⁵ nadto uvažuje o možném návrhovém zmocnění prezidenta republiky.¹¹⁶

¹¹³ A to přesto, že tuto skutečnost opět kritizoval poslanec Payne ve 2. čtení projednávání návrhu ú. z. b. Viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023204.htm>.

¹¹⁴ Takto MOLEK, P. Čl. 43, s. 528, a KYSELA, J. Čl. 43, s. 361.

¹¹⁵ Takto MLSNA, P. Čl. 43, s. 432.

¹¹⁶ Ibidem.

V prvé řadě je třeba si ujasnit interpretační východiska. První z nich je zásada zákonosti; podání návrhu musí být svěřeno orgánu veřejné moci příslušnou zákonnou kompetenční normou. Zároveň je třeba uvést, že rozhodování o válečném stavu je konstruováno v zásadě jako povinnost Parlamentu (viz výše), čímž se podstatně odlišuje od zákonodárné pravomoci. Z tohoto důvodu nepovažují analogickou aplikaci pravidel zákonodárné iniciativy dle čl. 41 odst. 2 Ústavy za vhodnou, neboť neumožňuje jednomu každému členovi Parlamentu docílit splnění své povinnosti.¹¹⁷ Chápání vyhlášení válečného stavu jako *prima facie* povinnosti tak vyžaduje, aby každému poslanci a každému senátorovi, ať samostatně či ve skupině, bylo umožněno přispět k naplnění této povinnosti prostřednictvím návrhu; kdo totiž má právním řádem příkázanou povinnost, musí mít také dovolené prostředky k jejímu splnění.¹¹⁸ Analogická aplikace pravidel zákonodárné iniciativy však takového splnění povinnosti u senátorů neumožňuje, což vynikne i vzhledem k rovnému postavení komor (symetrickému bikameralismu) při rozhodování o válečném stavu, které u zákonodárství není pravidlem, nýbrž výjimkou.¹¹⁹ Pro tento závěr také svědčí skutečnost, že ústavodárce tuto skutečnost výslovně neupravil a ponechal ji tak k řešení zákonodárci; lze tak aplikovat obecná ustanovení obou jednacích řádů o oprávnění i jednotlivých členů Parlamentu podávat návrhy.¹²⁰

Na druhou stranu není zřejmé, proč by návrhové zmocnění mělo náležet zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Válečný stav se vyhláší pro celé území státu (čl. 2 odst. 2 ú. z. b.) a týká se zásadní otázky existence a postavení republiky jako takové; je tudíž bytostně spojen se státní suverenitou. Navíc předcházející potřeba projednání v zastupitelstvu by nebyla příliš účelná.

Z obdobného důvodu, jako je tomu u poslanců a senátorů, dovozují návrhové zmocnění u vlády. Vláda je dle čl. 67 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 a čl. 3 odst. 2 ú. z. b. a (podpůrně) § 4 zákona o zajišťování obrany České republiky hlavním orgánem odpovědným za (tedy povinným k) zajišťování bezpečnosti státu. Tato ústavní odpovědnost vlády se ostatně projevuje i u ostatních ústavních mimořádných stavů, kde vystupuje buď přímo v roli rozhodovatele (nouzový stav), nebo alespoň navrhovatele (stav ohrožení státu). Navíc je to vláda, která dle čl. 43 odst. 3–5 Ústavy disponuje ozbrojenými silami. Musí ji tudíž být umožněno přičinit se o splnění své povinnosti a naplnění své ústavní odpovědnosti. Konečně lze subsidiárně poukázat i na znění § 10 odst. 1 stykového zákona, které vzhledem ke své formulaci připouští i takový výklad, že Parlament, doplňující ústavní text, s návrhovým zmocněním vlády počítá.¹²¹

Okruh navrhovatelů se nám tudíž omezil na poslance, skupinu poslanců, senátora, skupinu senátorů a vládu. Prezident republiky, o jehož návrhovém zmocnění se občas

¹¹⁷ Tuto povinnost pak považují za posílenou obecnou povinností každého státního orgánu se podle čl. 3 odst. 2 ú. z. b. podílet na zajišťování bezpečnosti státu.

¹¹⁸ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 319. Lze usoudit, že by v tomto případě s přípustností takto dovozeného návrhového zmocnění souhlasili i PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*. 2. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 112. Z poslední doby obdobné stanovisko vyjádřil i Ústavní soud, a to v nález ze dne 9. 9. 2024, sp. zn. III. ÚS 1951/21 (bod 44).

¹¹⁹ Ústavní zákony a zákony podle čl. 40 Ústavy jsou v tomto ohledu výjimkou z obecného pravidla převahy Poslanecké sněmovny v zákonodárství. Navíc ani u jejich vytváření nejde *prima facie* o parlamentní povinnost.

¹²⁰ Srov. např. § 54 odst. 5 a § 63 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 60 odst. 1 zákona o jednacím řádu Senátu. Za tento postřeh děkuji F. Jelínkovi.

¹²¹ „Předsedové komor si bez zbytečného odkladu vzájemně zasílají usnesení komor k návrhu vlády na rozhodnutí o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo o vyhlášení válečného stavu“. (Zvýrazněno autorem).

uvažuje, v zásadě zmocněn není;¹²² žádná z jeho konkrétních kompetencí takové zmocnění neodůvodňuje. Jeho vrchní velitelství dle čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy se týká ozbrojených sil, jichž se ale vyhlášení válečného stavu ústavně nedotýká.¹²³ Ani jeho kompetence zastupovat stát navenek dle čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy nemá vliv, neboť jsme si shora dovedli pouze vnitrostátní charakter válečného stavu ve smyslu ústavního pořádku.¹²⁴ Existenci návrhového zmocnění tudíž za normální situace brání zásada legality dle čl. 2 odst. 3 Ústavy. Jediný eventuální potenciál má rezervní návrhové zmocnění prezidenta republiky jako hlavy státu dle čl. 54 odst. 1 Ústavy, pokud by to vyžadovala garanční funkce tohoto ústavního orgánu¹²⁵ za stavu ústavní nouze.¹²⁶ V takovém případě ale nastupuje návrhové zmocnění až subsidiárně,¹²⁷ tedy pokud je zřejmé, že vláda ani členové Parlamentu nehodlají dostát svým ústavním povinnostem a je zároveň ohrožena existence státu dle čl. 1 ú. z. b. ve spojení s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy, návrh prezidenta republiky je namísto pouze v případě kvalifikované nečinnosti vlády a členů Parlamentu; jako taková je tato možnost tedy čistě hypotetická.

Zajímavým problémem se zdá, zda Parlament může ve shodných usneseních svých komor dobu trvání válečného stavu předem omezit, tj. stanovit, že trvá jen po předem určenou dobu. V kolizi zde stojí dva argumenty. Ústavodárce na rozdíl od nouzového stavu (viz čl. 6 ú. z. b.) u válečného stavu výslovně nepředpokládá časové omezení jeho trvání. Důvodem je patrně skutečnost, že na rozdíl od nouzového stavu je rozhodovacím orgánem přímo Parlament při rovném postavení komor a absolutní většiny v nich (nikoliv vláda, resp. Poslanecká sněmovna). Na druhou stranu je z teoretického hlediska klíčovým principem mimořádného vládnutí v demokratických právních státech zajištění jeho dočasnosti.¹²⁸ Zdá se tedy být účelné na jednu stranu připustit, aby Parlament mohl v příslušných vyhlášujících usneseních předem omezit dobu trvání válečného stavu, neboť se tím více naplňuje princip dočasnosti. Na druhou stranu, pokud tak Parlament neučiní, platí, že válečný stav je vyhlášen na dobu neurčitou.

V ústavním i zákonném textu konečně absentuje i zmínka o způsobu skončení válečného stavu spolu se speciální procedurální úpravou, což bylo opět kritizované již při sněmovním projednáváním návrhu ú. z. b.¹²⁹ Pokud jde o návrhové zmocnění, je třeba vycházet z období návrhu na vyhlášení. Všechny výše zmíněné ústavní orgány, resp. ústavní činitelé mají implicitní povinnost, plynoucí z ústavního charakteru republiky jako demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, usilovat o návrat k řádnému fungování ústavního řádu, resp. chránit demokratický právní stát v případě, že trvání válečného stavu již není legitimní. Ústavodárce totiž konstruoval mimořádné stavy vzhledem k jejich

¹²² Shodně SYLLOVÁ, J. Čl. 43 [Věci bezpečnosti ČR], s. 445.

¹²³ Dotýká se však zákoně – za válečného stavu se kupříkladu vykonává mimořádná služba (§ 15 an. branného zákona), pozastavuje se propouštění vojáků z vojenské činné služby (§ 22 branného zákona) nebo může dojít k mobilizaci (§ 23 branného zákona).

¹²⁴ Jistě bude mít rozhodování o vyhlášení válečného stavu i mezinárodněpolitické konsekvence; to však lze říci o leccčems.

¹²⁵ Viz WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 109–111.

¹²⁶ Viz DIENSTBIER, J. *Stav ústavní nouze*.

¹²⁷ K potenciální problematice takového postupu však srov. DERKA, V. – HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ale co to znamená? *Právník*. 2021, roč. 160, č. 11, s. 943 an.

¹²⁸ Srov. DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 41.

¹²⁹ Viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023205.htm>.

samotné (teoretické) povaze jako dočasný, nikoliv standardní režim; předpokládá tudíž společné úsilí všech orgánů veřejné moci o návrat do ústavní obvyklosti. Nelze tudíž souhlasit s Hřebejkem, že čl. 43 odst. 1 Ústavy (případně ve spojení s čl. 2 ú. z. b.) nesvěřuje Parlamentu kompetenci ke skončení válečného stavu,¹³⁰ není-li stanoveno výslovně jinak, pak kdo vyhláší, ten také skončí. Zásada dočasnosti mimořádného vládnutí též zdůvodňuje použití obecných ustanovení parlamentního rozhodování pro přijetí usnesení o skončení válečného stavu; pro skončení tak postačí dle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy nadpoloviční většina přítomných členů v obou komorách Parlamentu za alespoň třetiny nové účasti.

Konečně je nutné (spolu s obdobným případem skončení stavu ohrožení státu) označit absenci zvláštních procesních postupů pro jednání o skončení válečného stavu za velmi významnou mezeru v naší právní úpravě, kterou by bylo třeba zaplnit příslušnými novelami jednacích řádů, případně stykového zákona. Do té doby se zdá být nezbytné aplikovat obecnou úpravu jednání parlamentních komor.¹³¹

4. K čemu je (a má být) válečný stav?

Veškerý výše provedený rozbor ústavního institutu válečného stavu směřuje v konečném důsledku k tomu v podstatě nejdůležitějšímu: jaký vliv má vyhlášení válečného stavu na náš stát a právo z ústavního hlediska. Vzhledem k zaměření článku nás tak primárně nebude zajímat, jaké právní účinky spojil s vyhlášením a trváním válečného stavu běžný zákonodárce; v minulosti ostatně došlo k přehledné sumarizaci těchto ustanovení.¹³² Teoreticky mnohem zajímavější a téměř neřešený je problém ústavních dopadů válečného stavu. Důvodem je především mimořádně strohá úprava, která je výslovně obsažena v ústavní textu; v podstatě jde pouze o čl. 8 a čl. 10 ú. z. b. Kusovité uvedení důsledků válečného stavu tak připomíná jednu z ústavněteoretických nesnází ústavní interpretace. Právní dogmatika v oboru ústavního práva má zásadní problém v tom, že musí pracovat s malým množstvím explicitního právního materiálu a zároveň s rozsáhlými principiálními požadavky na věcnou působnost ústavních norem. Výklad komplexu ustanovení o mimořádných stavech (či jiných nástrojích mimořádného vládnutí) přináší navrch problémy související s jejich výjimečně intenzivním vlivem na charakter států jako ústavních demokracií. Právě tyto důvody (a obavy) vedli v naší literatuře Grince, aby si při výkladu českých ústavních mimořádných stavů jasně stanovil ústavněteoretická východiska svých úvah, kterými posléze poměřoval jednotlivé výkladové varianty.¹³³ Právě takový přístup k řešení ústavněprávních problémů je třeba ocenit, mj. proto, že není ani zdaleka pravidlem.

Grinc vychází z interpretační direktivy jednoty ústavy, resp. z chápání ústavy jako základního (celkového) řádu, které vyžadují jednak interpretaci konkrétních ustanovení ve

¹³⁰ Srov. HŘEBEJK, J. *Válečný stav*, s. 65.

¹³¹ V podobném případě se pro tento postup vyslovil předseda Poslanecké sněmovny. Srov. KYSELA, J. *Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy*. In: KYSELA, J. – ŘEPA, K. a kol. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, s. 181.

¹³² Viz KUDRNA, J. *Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení*.

¹³³ Srov. GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*. In: KUDRNA, J. a kol. *Právní aspekty zajišťování bezpečnosti státu (Rizika, výzvy a možnosti řešení)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 16 an., 20 an.

svém celku s ohledem na vůdčí ústavní zásady, jednak poměřování veškerého veřejnomocenského jednání a celého právního řádu z hlediska naplňování ústavy. V tomto ohledu Grinc, podle mého názoru zcela správně, odmítl, že by vyhlášením mimořádného stavu došlo k úplné suspendaci zbylých ústavních norem, resp. k přechodu do státoprávního uspořádání mimo dosah požadavků ústavnosti.¹³⁴ Válečný stav nemění samotný demokratický právní charakter republiky. O tom svědčí jak ústavní text, tak i úmysl historického ústavodárce. S jeho řádným vyhlášením jsou však spojeny dopady, potenciální či automatické, mající jak normativní, tak institucionální charakter. Tyto si nyní přiblížíme.

Z hlediska teorie mimořádného vládnutí může mimořádný stav přinášet změnu jednak v postavení orgánů veřejné moci, jednak ve vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem. V prve zmíněné oblasti dochází typicky ke změnám v kompetencích stávajících orgánů veřejné moci, změnám právních procedur, podle kterých tyto orgány postupují, změnám v délce jejich volebního či funkčního období nebo k aktivizaci orgánů, které za běžného ústavního režimu nefungují, resp. fungují pouze omezeně.¹³⁵ Právě na tuto oblast má vyhlášení válečného stavu normativní i institucionální vliv.

V prvé řadě může dojít dle čl. 10 ú. z. b. za vyhlášeného válečného stavu k prodloužení volebního období volených orgánů veřejné moci, pokud podmínky na území státu tyto volby neumožňují konat, a to zákonem na maximální dobu 6 měsíců. Problematice prodlužování volebních období za mimořádných stavů se nedávno ve svém článku obšírně věnovali Grinc s Antošem,¹³⁶ s jejichž závěry lze souhlasit. V prvé řadě je odložení voleb nejzazším řešením, a to pouze v situaci, kdy občané nemají reálnou šanci se voleb zúčastnit, resp. tyto nelze reálně provést.¹³⁷ Taktéž se lze, s určitou výhradou, přiklonit k názoru, že volby nelze prodloužit nad rámec 6 měsíců. Byť samotný text čl. 10 ú. z. b. připouští i výklad opačný, je třeba jej, za situace „běžného“ ozbrojeného konfliktu,¹³⁸ interpretovat i ve světle čl. 21 odst. 2 Listiny, zakotvujícího princip vlády na čas;¹³⁹ pro opačný závěr by bylo nutné výslovné ustanovení v ústavním textu.¹⁴⁰ Onou zmíněnou výhradou pak je situace všeobecného ozbrojeného konfliktu spočívajícího v napadení republiky, kdy by v sázce byla státní existence (výkon suverenity). V takovém případě podle mého soudu v kolizi převládá princip zajišťování bezpečnosti (čl. 1 ú. z. b., čl. 1 odst. 1 Ústavy) oproti principu vlády na čas; opačný závěr by vedl k ještě méně přijatelnému vzniku stavu ústavní nouze.¹⁴¹ Připomeňme, že samotný text čl. 10 ú. z. b. takovou interpretaci snese.¹⁴²

Dalším důsledkem vyhlášení válečného stavu je umožnění, aby vláda dle čl. 8 ú. z. b. požadovala projednání svého návrhu zákona (s výjimkou zákona ústavního) ve zkráceném jednání, přičemž Poslanecká sněmovna k tomuto projednání má (pořádkovou) lhůtu

¹³⁴ Ibidem, s. 16–17, 20.

¹³⁵ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 171.

¹³⁶ Srov. GRINC, J. – ANTOŠ, M. COVID-19 a volby a referendum v České republice: zkušenosti, otevřené otázky a podněty de lege ferenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023, roč. 31, č. 3, s. 542 an.

¹³⁷ GRINC, J. – ANTOŠ, M. *COVID-19 a volby a referendum v České republice*, s. 544.

¹³⁸ Běžným ozbrojeným konfliktem zde mám na mysli plnění mezinárodních obranných závazků, ke kterému může typicky docházet v zahraničí nebo napadení státu nižší intenzity neznamenající všeobecný totální konflikt; oba případy by nemusely zamezit provedení voleb.

¹³⁹ Který je významnou součástí republikánského charakteru státu.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 546.

¹⁴¹ Srov. DIENSTBIER, J. *Stav ústavní nouze*; DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 100 an.

¹⁴² K možnosti opakovaného prodlužování nad rámec 6 měsíců se pozitivně staví Uhl; srov. UHL, P. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 1164–1165.

72 hodin a Senát lhůtu 24 hodin s fikcí přijetí v případě jejího zmeškání; veto prezidenta republiky je v těchto případech nepřipustné. Volně inspirován mj. Grincem,¹⁴³ mám za to, že klíčovým normativním významem válečného stavu je právě jeho vliv na zákonost a zákonodárství.

Předně se ústavodárce jako o jediném specifickém nástroji, kterým může stát ve válečném stavu čelit nastalé mimořádné situaci, zmiňuje o zákonu – pouze zákonem lze prodloužit volební období a vláda může pouze požadovat projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Tento důraz na zákon jako na konkrétní nástroj mimořádného vládnutí vynikne ve srovnání s čl. 6 odst. 1 ú. z. b., který zmocňuje k mimořádným opatřením vládu, a to jinými prostředky než přímo zákonem. Taktéž srovnáme-li účinné znění ú. z. b. s původním vládním návrhem, zjistíme, že se podstatně liší mj. právě v tom, že se odňala exekutivnímu orgánu složenému ze členů vlády (Bezpečnostní radě státu) pravomoc řídit správní úřady a ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám.¹⁴⁴ Preference pro zákonodárné řešení mimořádného vládnutí je odvoditelná i z průběhu sněmovní rozpravy o vládním návrhu ú. z. b., kde bylo původní znění silně odmítnuto právě s odkazem na přílišné posílení exekutivy. Vzhledem k systematickému a historickému výkladu proto můžeme učinit závěr, že pro válečný stav (a stav ohrožení státu) ústavodárce zvolil model mimořádného vládnutí prostřednictvím zákonů.

Tato skutečnost pak nemůže nemít důsledky i pro charakter „válečného zákonodárství“. V prvé řadě zákony přijímané pro účely řešení mimořádné situace za válečného stavu nemusí splňovat relativně přísné požadavky na obecnost, abstraktnost, relativní určitost nebo předem neurčitý počet užití, které vyplývají z formálních aspektů právního státu tak, jak je chápe Ústavní soud (nebo alespoň dříve chápal).¹⁴⁵ Lze mít totiž za to, že tím, že ústavodárce naznačil jím preferovaný způsob mimořádného vládnutí za válečného stavu prostřednictvím zákonů, zároveň umožnil, aby tyto zákony mohly být uzpůsobeny na míru příslušné mimořádné situaci, a to potenciálně i v podobě zákona-opatření (*Maßnahmengesetz*).¹⁴⁶

Zakotvení válečného stavu jako mimořádného stavu dále umožňuje běžnému zákonodárci (a i dalším normotvůrcům)¹⁴⁷ navázat normativní následky právě na vyhlášení

¹⁴³ Srov. GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 21–22.

¹⁴⁴ Viz čl. 12 odst. 3 vládního návrhu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>.

¹⁴⁵ Srov. TAMANAHA, B. *On the rule of law: history, politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 119; PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*, s. 158; HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Prostor, 2011, s. 224 an.; SCHMITT, C. *Constitutional Theory*. Durham – London: Duke University Press, 2008 s. 181 an.; KÜHN, Z. *Demokratická povaha a ideologická neutralita státu*. In: KÜHN, Z. – KRATOCHVÍL, J. – KMEC, J. – KOSAR, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 296–297.

¹⁴⁶ Chtěl-li by někdo oponovat takovému závěru s poukazem na to, že takový důsledek pro válečné zákonodárství se neopírá *stricto sensu* o výslovné ústavní zmocnění, je třeba upozornit, že ani požadavky na obecnost, prospektivnost, relativní určitost a srozumitelnost, jakož i neurčitý počet užití zákona taktéž nikde výslovně v ústavě nenalezneme. Navíc sám Ústavní soud připustil možnost dokonce *ad hoc* ústavních zákonů, u nichž jinak vcelku přísně trvá na dodržení výše zmíněných požadavků formální legality, a to právě v situaci mj. ozbrojeného konfliktu. Srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (část VI./a).

¹⁴⁷ A to včetně původců vnitřních předpisů (interních normativních instrukcí) – viz např. čl. 57 odst. 9 Základního vojenského řádu ze dne 8. 12. 2023, č. 1 (Základního řádu ozbrojených sil České republiky), podle kterého je za válečného stavu strážní služba automaticky vykonávána s nabitou zbraní.

a trvání válečného stavu. Tím ústavodárce poskytl prostor pro využití výhod dualistických *ex ante* modelů mimořádného vládnutí, kam válečný stav spadá,¹⁴⁸ jde především o možnost poskytnout v první fázi mimořádné situace jednotlivým aktérům jistější základ v podobě předem připravené právní regulace (a tím šetřit kognitivní energii, zklidnit potenciální paniku, umožnit přípravu a plánování předem), v menší míře (v našem případě) pak i oddělit dopady mimořádného vládnutí na řádnou podobu právního řádu a státního mechanismu.¹⁴⁹

Tento význam válečného stavu pak úzce souvisí s významem institucionálním. Vyhlášení válečného stavu totiž má i nezanedbatelné signalizačně-symbolické dopady. Z psychologického hlediska se jím totiž oficiálně komunikuje různým institucionálním aktérům především v rámci výkonné moci (ale i běžným osobám), že se republika nachází v situaci mimořádného vojenského ohrožení; samotná tato skutečnost má, byť i v různé míře neformální, dopady na fungování státního (bezpečnostního) aparátu. Mění se způsob uvažování a přístupy k řešení problémů, střídají se navykklé postupy za nestandardní, upravuje se způsob a forma komunikace atp.; jinými slovy, dochází k podstatné proměně institucionální dynamiky uvnitř státního mechanismu. Vzhledem k institucionálnímu charakteru práva má i tento význam válečného stavu nezanedbatelný právní rozměr.

V oblasti zmíněné výše na druhém místě (změna poměru mezi veřejnou mocí a jednotlivcem) jde obecně zejména o aktivizaci zvýšeného množství povinností či umožnění je ukládat ve zvýšené míře, o suspendaci či možnost intenzivněji omezovat větší počet subjektivních práv včetně práv základních. V tomto ohledu válečný stav, jeho vyhlášení a trvání, nemá vliv na český lidskoprávní standard v tom smyslu, že by ústavně došlo k suspendaci základních práv nebo k umožnění omezení základních práv jinak neomeztelných anebo majících podobu právního pravidla (např. v podobě umožnění trestu smrti či mučení a špatného zacházení nebo zavedení cenzury, potažmo prodloužení lhůt dle čl. 8 Listiny). Pro omezování základních práv za válečného stavu proto platí běžný postup spočívající ve splnění požadavku legitimacy (který ovšem v naprosté většině případů bude s ohledem na čl. 1 ú. z. b. a příslušné omezující klauzule naplněn) a příslušného přezkumného testu, zpravidla testu proporcionality. Zde pak musím vyslovit souhlas jak s Grincem,¹⁵⁰ tak i s Ondřejkem a Horákem,¹⁵¹ že existence mimořádné situace (napadení, resp. plnění mezinárodních obranných závazků) sama o sobě ovlivňuje způsob provedení testu proporcionality, zejména v druhém (nezbytnost) a třetím (poměřování) kroku, umožňující tedy vyšší míru omezení a zásahů. K tomu však dochází z důvodu změny faktické reality (společenského kontextu), nikoliv kvůli samotnému formálnímu vyhlášení a trvání válečného stavu jako ústavněprávního institutu.¹⁵²

Závěr, podle kterého válečný stav *per se* nemá vliv na omezování základních práv lze doložit několika argumenty. Předně se o zvláštním vlivu válečného stavu na základní práva ú. z. b. (na rozdíl od nouzového stavu) vůbec nezmiňuje. Tato absence není legislativním

¹⁴⁸ Bliže viz DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 163 an., 170 an.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 164.

¹⁵⁰ GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 20.

¹⁵¹ ONDŘEJEK, P. – HORÁK, F. 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.

¹⁵² Viz též obdobnou argumentaci Nejvyššího soudu USA ve věci *Home Building & Loan Assn. v. Blaisdell*, 290 U.S. 398 (1934), podle které „[e]mergency does not increase constitutional power, nor diminish constitutional restrictions. Emergency may, however, furnish occasion for exercise of power possessed“.

opomenutím, nýbrž vědomým rozhodnutím ústavodárce, který v průběhu projednávání návrhu ú. z. b. zavrhl alternativu navrženou poslancem Paynem. Podle jeho nepřijatého pozměňujícího návrhu mělo dojít k doplnění výslovného zmocnění k omezování základních práv i do pasáže o válečném stavu (a stavu ohrožení státu);¹⁵³ k tomu však nedošlo. Jde tedy o počáteční vědomou „mezeru“ v ú. z. b. nezpůsobilou k zaplnění (soudcovským) dotvářením (ústavního) zákona.¹⁵⁴

Vůle historického ústavodárce, nechtějícího prohlubovat dualistický charakter válečného stavu vůči ústavně obvyklému řádu, tudíž snažícímu se potlačit nevýhody dualistického modelu mimořádného vládnutí,¹⁵⁵ taktéž brání užití argumentu *a minori ad maius* poukazem na čl. 6 odst. 1 ú. z. b. Ustanovení čl. 6 odst. 1 ú. z. b. se zmiňuje o omezování práv, protože se týká přímé činnosti vlády, nikoliv zákonodárce. Navíc tento případ nespĺňuje právněteoretické podmínky pro uplatnění zmíněné verze *a fortiori* postupu; šlo by totiž o rozšíření možnosti omezení základních práv v plauzibilně méně závažné situaci (tj. vyžadující méně rozsáhlé omezení lidskoprávního standardu) na situaci závažnější.¹⁵⁶

S ohledem na Grincem vyslovené pochybnosti¹⁵⁷ o interpretaci čl. 6 odst. 1 ú. z. b. ve vztahu k Listině i k válečnému stavu, jíž jsem učinil spolu s kolegy na jiném místě,¹⁵⁸ je třeba se této záležitosti věnovat ještě na několika řádcích. Grinc tvrdí, že naše mírnější chápání čl. 6 odst. 1 ú. z. b. jako *lex specialis* k příslušným částem Listiny týkajícím se podmínek pro omezování základních práv¹⁵⁹ 1) *a contrario* znamená protiústavnost příslušných pasáží krizového zákona, zákona o zajišťování obrany ČR a dalších předpisů ve vztahu ke stavu ohrožení státu a válečnému stavu. A ačkoliv je náš závěr ohledně rozvolnění požadavků na zákonné meze základních práv správný, 2) vyplývá z povahy situace, pro níž byl stav ohrožení státu nebo válečný stav vyhlášen, jakožto situace mimořádné.¹⁶⁰ K tomuto uvádím následující.

Zprv, bylo vůlí historického ústavodárce, vtělenou vzhledem ke způsobu vyhlašování jednotlivých mimořádných stavů a preferované podobě mimořádného vládnutí i do ústavního textu, aby u nouzového stavu hrála prim vláda, avšak u obou zbývajících ústavních mimořádných stavů si zachoval převahu a určitou volnost Parlament. Čl. 6 odst. 1 ú. z. b. totiž znamená nejen kompetenční výhradu vlády při podnikání mimořádných opatření ukládajících povinnosti a omezujících práva, nýbrž i povinnost zákonodárce umožnit alespoň v nějakém rozsahu omezení práv a ukládání povinností.¹⁶¹ U stavu ohrožení státu

¹⁵³ Viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023204.htm>.

¹⁵⁴ Srov. WINTŘ, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 281; MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 223, 227; nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 23/24 (bod 35, 48).

¹⁵⁵ Jde o nevýhodu, resp. riziko toho, že se mimořádný stav jako dualistický *ex ante* model „stane duálním až příliš, tj. že zcela nahradí stávající ústavní řád jiným, diametrálně odlišným, přičemž se tato změna dotkne i základních strukturálních rysů ústavního řádu“. Srov. DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 163.

¹⁵⁶ Srov. případy přípustného užití argumentu *a minori ad maius*, které sledují opačnou logiku, v FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 316; PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*, s. 245.

¹⁵⁷ Srov. GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 29–30.

¹⁵⁸ Viz DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. *Způsoby mimořádného vládnutí v České republice při řešení pandemie nemoci covid-19*, s. 160.

¹⁵⁹ Tj. které jednak rozvolňuje jinak přísné požadavky na zákonný základ omezení základních práv, jednak rozšiřuje důvody pro omezení základních práv nad rámec omezujících klauzulí v Listině (např. u čl. 20 odst. 3 Listiny).

¹⁶⁰ GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 29.

¹⁶¹ Jinak by příslušné ustanovení bylo formulováno odlišně.

a válečného stavu tato povinnost neplatí; zákonodárce tak má relativní volnost v tom, co a komu umožní.

Zadruhé, změna požadavku legality se u nouzového stavu na straně jedné a válečného stavu na straně druhé liší; u nouzového stavu ústavodárce míří na legalitu jako na podmínku pro omezování (základních) práv, u válečného stavu na legalitu jako kompetenční základ pro výkon veřejné moci. Prakticky řečeno, za nouzového stavu by bylo ústavně nepřipustné tak generální, abstraktní a neurčité zákonné zmocnění po vzoru § 5 odst. 2 [zejména písm. a), b) a d)] nebo § 6 odst. 2 písm. d) zákona o zajišťování obrany ČR; za válečného stavu však přípustné je, neboť jde o výsledek ústavně zamýšleného relativně volného uvážení zákonodárce.

Zatřetí, pro omezování základních práv za válečného stavu je nutné dodržet standardní postup pro omezení základních práv včetně metodiky přezkumu.¹⁶² To vynikne právě ve srovnání s úpravou nouzového stavu, která na rozdíl od válečného stavu obsahuje výslovnou klauzuli o omezování práv. Pokud by u nouzového stavu nebyl v čl. 6 odst. 1 ú. z. b. výslovně uveden zpětný odkaz na Listinu, bylo by možné toto ustanovení vnímat jako plný *lex specialis*, tj. např. jako důvod pro nahrazení testu proporcionality méně přísným testem racionality.¹⁶³ Toto však s Horákem a Derkou netvrdíme. A zvláště to netvrdím u válečného stavu.

Začtvrté, u nouzového stavu musí zákonodárce rozsah vládou omezovaných práv konkretizovat jmenovitým výčtem; u válečného stavu taková povinnost chybí, a proto se zákonodárce při omezování práv může rozhodnout i pro jiný způsob legislativní techniky. Pokud se ale rozhodl pro podobný způsob jako u nouzového stavu v § 5 krizového zákona,¹⁶⁴ nelze mu to s ohledem na princip proporcionality klást k tíži, neboť ony meze zákonodárce ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny vlastně stanovil.

A konečně zapáté, je z právněteoretického hlediska přinejmenším sporné, pokud se z argumentu povahou situace (skutkovým kontextem) odvozuje normativní důsledek pro podobu zákonnosti, která vyplývá z jiných ústavních norem. Sám test proporcionality, v principu shodný za nouzového stavu, za válečného stavu i za stavu ústavní obvyklosti, totiž počítá s ovlivněním faktickými poměry; jak se mají vážit a poměřovat jednotlivé argumenty a okolnosti a konkrétní výsledek se proto bude vždy lišit v závislosti na situaci. U podmínky legality, resp. u vymezení kompetencí tomu tak být nemusí.

Závěr

Tento článek z perspektivy *de constitutione lata* prozkoumal institut válečného stavu, který je zakotvený v ústavním pořádku České republiky. Za tím účelem jsem se postupně věnoval právní povaze válečného stavu, přičemž jsem došel k závěru, že tento válečný stav je nutné chápat jako vnitrostátní ústavní mimořádný stav, nikoliv jako deklaraci vedení

¹⁶² V tomto ohledu je třeba poukázat na mimořádně problematicky formulované ustanovení § 53 odst. 6 zákona o zajišťování obrany ČR. Přestože je smysl ustanovení patrně zřejmý – umožnit omezení práv v rozsahu dovoleném jak derogačními klauzulemi mezinárodních lidskoprávních smluv, tak mezinárodním humanitárním právem – měl by zákonodárce upravit tuto věc zcela jinak.

¹⁶³ Jak ostatně vláda v době pandemie covid-19 požadovala; viz náleze Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20 (body 22–23).

¹⁶⁴ Text příslušného ustanovení zní: „[z]a nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit“, načež následuje výčet konkrétních omezení základních práv.

ozbrojeného konfliktu nebo jako vypovězení války podle mezinárodního práva. Zároveň jsem se věnoval rozboru podmínek pro jeho vyhlášení. Zde jsem jednak vymezil ústavní pojem „napadení“, jednak systematickým výkladem ústavy dovedl, že je možné vyhlásit válečný stav i v případě potřeby plnění mezinárodních závazků o společné obraně jiné než smluvní povahy. V oblasti procesních požadavků na vyhlášení a skončení jsem za ústavně zmocněné navrhovatele označil vládu, jednotlivé poslance a senátory, jakož i jejich skupiny, nikoliv však (za běžného stavu věcí) prezidenta republiky. Konečně jsem se pokusil vysvětlit právní dopady spojené s vyhlášením a trváním válečného stavu, resp. dovést smysl a účel válečného stavu, tkvící v možnosti odložit konání voleb, snížení požadavků na zákony a zákonodárství, v možnosti automatického navázání normativních následků na vyhlášení válečného stavu, jakož i v oficiálním signálu pro institucionální strukturu především výkonné moci.

V tomto článku tedy nešlo o to analyzovat, nakolik je ústavní a zákonná úprava válečného stavu, potažmo vedení ozbrojeného konfliktu vhodná, účelná či efektivní. Vzhledem ke kritice, která se vůči ústavnímu zakotvení zajišťování bezpečnosti za mimořádných situací snáší alespoň posledních dvacet let,¹⁶⁵ lze mít oprávněné obavy, že Česká republika není z právního hlediska připravena k ústavně souladnému vedení ozbrojeného konfliktu. Kéž by naši bezpečnostní aktéři a naši ústavní činitelé a orgány věnovali *de constitutione et lege ferenda* analýzám a navazujícím právním změnám patřičnou pozornost a úsilí. Dříve, než by mohlo být pozdě.

¹⁶⁵ Srov. KYSELA, J. Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva – 2. část. *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 468–473, a 2 policy papery, které jsou výstupem projektu TA ČR č. TL04000308: *Reakce právního systému České republiky na pandemii Covid-19: právní rámec, postup veřejné moci, doporučení pro futuro*.“ Dostupné z: <https://wintr.cz/images/policypaper1.pdf>; též dostupné z: <https://wintr.cz/images/policypaper2.pdf>.

State of War As a Constitutional Institution

Jakub Dienstbier (<https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>)

Abstract: The article deals with a doctrinal analysis of the hitherto somewhat neglected institution of the state of war in Czech constitutional law. It gradually analyses the legal characteristics of the state of war, the conditions for its declaration, the procedural procedure for its declaration and termination, including the question of authorized petitioners, and its normative and institutional consequences. In this respect, the article refutes the understanding of the state of war as a declaratory act and a declaration of war under public international law. It confirms its character as a constitutional state of emergency. At the same time, it examines the possibility of its declaration beyond the grounds set out in Article 43(1) of the Czech Constitution. It establishes the range of eligible claimants and the power to end it. Finally, the author concludes that, in addition to the possibility of extending electoral terms and the expedited legislative procedure, its primary purpose is to enable emergency rule through statutes, to attach legal consequences automatically to its proclamation, and to send an official signal to the state apparatus about the extraordinary nature of the security threat to the Republic.

Keywords: state of war, war, armed conflict, constitution, states of emergency, emergency governance, emergency government