



Studie SYRI / výzkumná skupina 2
Právo a vládnutí

PROPORCIONALITA A SOUDNÍ PŘEZKUM OPATŘENÍ PŘIJATÝCH V DOBĚ PANDEMIE COVIDU-19

Michal Šejvl

listopad 2025

WWW.SYRI.CZ



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU



NÁRODNÍ
PLÁN OBNOVY


MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



UNIVERZITA
KARLOVA

MUNI



Akademie věd
České republiky

Studie SYRI / výzkumná skupina 2
Právo a vládnutí

PROPORCIONALITA A SOUDNÍ PŘEZKUM OPATŘENÍ PŘIJATÝCH V DOBĚ PANDEMIE COVIDU-19

Michal Šejvl

Ústav státu a práva AV ČR

listopad 2025

WWW.SYRI.CZ

Tato práce vznikla v rámci projektu NPO „Národní institut pro výzkum socioekonomických dopadů nemocí a systémových rizik“ č. LX22NPO5101, financovaného Evropskou unií – Next Generation EU (MŠMT, NPO: EXCELES).

V této publikaci byla využita data, která byla získána prostřednictvím datových služeb projektu Czech Social Science Data Archive / European Social Survey – Czech Republic (CSDA/ESS-CZ). Projekt výzkumné infrastruktury CSDA/ESS-CZ podporuje MŠMT v rámci grantu č. LM2023046.



Financováno
Evropskou unií
NextGenerationEU



NÁRODNÍ
PLÁN OBNOVY

MŠMT
MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



UNIVERZITA
KARLOVA

MUNI



Akademie věd
České republiky

Výzkumná otázka

Představuje test proporcionality vhodný nástroj soudního přezkumu v situaci empirické nejistoty (která nastala mj. v průběhu pandemie covidu-19).

Shrnutí výsledků

Cílem testu proporcionality je dosáhnout optimálního vyvážení mezi individuálním právem a veřejným zájmem, k jehož dosažení individuální právo omezujeme. V situaci vysoké empirické nejistoty (když neexistují dostatečné vědecké poznatky o jevu, na nějž se reaguje právě omezením individuálních práv) není vhodné, aby soudy aplikovaly „klasický“ test proporcionality právě proto, že empirická nejistota to neumožňuje. Proto byla vypracována dvě alternativní řešení ke „klasickému“ testu, z nichž první představuje tzv. poloprocesní přezkum a druhé modifikuje test v souladu s principem předběžné opatrnosti. Obě řešení jsou podrobněji popsána níže.

Teoretické východisko: „Klasický“ test proporcionality

Jedním ze zásadních požadavků právního státu je soudní přezkum rozhodnutí (především výkoné moci), jehož se mohou domoci občané, pokud se zasahuje do jejich individuálních práv. Klíčovým nástrojem, který nejen u nás používají jednak správní soudy pro přezkum individuálních správních (úředních) rozhodnutí, jednak ústavní soudy pro přezkum ústavnosti obecných právních předpisů (včetně zákonů), je test proporcionality, jenž se snaží zjistit, zda nějaké omezení práv jednotlivců (ať již provedené rozhodnutím nebo právním předpisem) není nepřiměřené (neproporcionální). Test se postupně (minimálně v Evropě) vyvinul tak, že má tři kroky: Test vhodnosti (suitability, Geeignetheit), test nutnosti (necessity, minimal impairment, least restrictive means, Erforderlichkeit) a test proporcionality ve striktním smyslu či vyvažování (balancing, Angemessenheit). Na pořadí kroků přitom záleží, což znamená, že pokud nějaké omezení individuálních práv neprojde předchozím krokem testu, nepostupuje do dalšího kroku a je prohlášeno za neproporcionální (a tedy i nelegální). Stručně řečeno, v prvním kroku soud posuzuje, zda vůbec může omezení individuálního práva dosáhnout cíle, který sleduje. Pokud ano, ve druhém kroku se ptáme, zda stejného cíle nelze dosáhnout nějakým mírnějším omezením individuálního práva. Pokud ano, pak ve třetím kroku soud zjišťuje, zda cíl sledovaný omezením je natolik „hodnotný“, aby mohl převážit nad individuálním právem.

Z tohoto stručného popisu je patrné, že testy vhodnosti a nutnosti nemají primárně normativní povahu, ale teleologickou, protože soud posuzuje vztah mezi prostředky (omezením individuálního práva) a účelem (cílem), který pravidelně spočívá v dosažení nějakého veřejného zájmu. Jinak řečeno, soud má vlastně hodnotit efektivitu omezení práva vůči dosažení cíle (veřejného zájmu) a dále i to, zda nějaká alternativní (mírnější) omezení

individuálního práva by byla stejně efektivní jako to, k němuž došlo v posuzovaném případě. Cílem obou testů je tedy získat řešení, které je optimální v tom smyslu, že z možných efektivních omezení individuálního práva vybírá jako proporcionální pouze ta, která jsou k individuálnímu právu nejšetnější.

V případě vyvažování jde zase o hodnotící úvahu soudu, kterou lze strukturovat (v souladu s tzv. vážící formulí Roberta Alexyho) následujícím způsobem: Za prvé, soud má brát v úvahu abstraktní (tj. bez ohledu na konkrétní případ, který posuzuje) „váhu“ (důležitost, významnost) individuálního práva a poměřit ji vůči abstraktní „váze“ veřejného zájmu. Za druhé, soud má vzít v úvahu intenzitu zásahu do individuálního práva a poměřit ji vůči intenzitě zásahu do veřejného zájmu, k němuž by došlo, pokud by individuální právo nebylo omezováno vůbec, což je kontrafaktuální úvaha (úvaha, k čemu by došlo, pokud by se něco nestalo). Za třetí, soud má posoudit míru pravděpodobnosti, s níž by v konkrétním (posuzovaném) případě došlo k zásahu do individuálního práva, a poměřit ji vůči míře pravděpodobnosti, s níž by v konkrétním případě došlo k zásahu do veřejného zájmu, pokud by individuální právo nebylo omezováno vůbec, což opět předpokládá kontrafaktuální úvahu. Jinak řečeno, při vyvažování soud řeší nejen normativní otázky abstraktní „váhy“ (práva a veřejného zájmu) a intenzity zásahu (do práva a do veřejného zájmu), ale zároveň musí brát v úvahu i míru pravděpodobnosti zásahu (do práva a veřejného zájmu). To závisí na zhodnocení faktických otázek posuzovaného případu, které podmiňuje i kontrafaktuální úvahy. Cílem vyvažování je tak (opět) získat optimální vyvážení mezi individuálním právem a veřejným zájmem.

Soudní přezkum protipandemických opatření v ČR z hlediska proportionality

Proběhlá pandemie nemoci covid-19 samozřejmě znamenala i velmi podstatná omezení našich individuálních práv (často v podobě tzv. základních práv, tedy těch práv, která jsou specificky chráněna ústavou). Opatření měla nejčastěji formu krizových opatření vlády vydávaných v době vyhlášení nouzového stavu dle tzv. krizového zákona (240/2000 Sb.), anebo formu mimořádných opatření ministerstva zdravotnictví (MZ) dle zákona o ochraně veřejného zdraví (258/2000 Sb., v platném znění) a po 27. únoru 2021 vydávaných dle tzv. pandemického zákona (v době vyhlášení stavu pandemické pohotovosti). Zatímco krizová opatření vlády jsou považována za právní předpis, mimořádná opatření právním předpisem nejsou (byť se jim jejich obsahem značně podobají) a musí být (na rozdíl od právních předpisů) odůvodněna. Přitom se pozornost právníků zaměřila již od počátku pandemie na otázku případného soudního přezkumu těchto opatření, resp. na otázku, jestli a jak mohou soudy přezkoumávat proporcionalitu těchto opatření (Ondřejek, 2020, Šejvl, 2020, Wintr, 2020)

Soudní přezkum protipandemických opatření nebyl prost problémů: Přezkum mimořádných opatření MZ správními soudy se v podstatě „plnohodnotně rozběhl“ až po účinnosti pandemického zákona, kdy se efektivně koncentroval u Nejvyššího správního soudu (NSS). Pandemický zákon také ve svém § 3 (2) explicitně stanovil, že odůvodnění opatření musí mj. zohlednit požadavek proporcionality zásahu do individuálních práv. Lze říci, že

tento přezkum se zpočátku explicitně téměř nevěnoval proporcionalitě obsahu opatření a místo toho se soustředil především na vady odůvodnění mimořádných opatření. Mezi vady odůvodnění však často patřilo i nedostatečné provedení testu proporcionality samotným ministerstvem, což soud hodnotil jako nedostatek odůvodnění vedoucí k nepřezkoumatelnosti mimořádného opatření, a tedy i k nezákonnosti opatření. (Ondřejek, 2024).

Ještě obtížnější (ne-li téměř nemožný) byl soudní přezkum krizových opatření vlády, o čemž svědčí nejen literatura (Mainclová, 2022, Malíř a Grinc, 2024), ale i stížnosti českých jednotlivců k Evropskému soudu pro lidská práva (ESLP), o nichž ještě nebylo rozhodnuto (stížnosti Bystřická proti ČR č. 40764/21 a Mullis proti ČR č. 16273/22) v nichž stěžovatelé mj. poukazují na faktickou nemožnost soudního přezkumu těchto opatření.

Soustředme se však na otázku proporcionality: Ačkoli bylo výše konstatováno, že NSS především přezkoumával proporcionalitu mimořádných opatření „nepřímo“ tím, že konstatoval absenci posouzení proporcionality v odůvodnění opatření, přesto tento soud aplikoval test proporcionality na samotný obsah opatření (tj. nikoli pouze na odůvodnění) v několika případech především z poslední vlny pandemie (nejznámější je pravděpodobně rozhodnutí č.j. 8 Ao 2/2022-53 z února 2022 a dále např. rozhodnutí č.j. 8 Ao 13/2022-49 z června 2022, 3 Ao 20/2021-84 z června 2023, nebo 8 Ao 6/2022-61 z února 2024). V těchto případech však NSS shledal opatření za proporcionální (a pokud je rušil, pak z jiných důvodů). Test proporcionality někdy prováděl i veřejný ochránce práv (kdy některá mimořádná opatření zakazující a omezující vycházení klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb (typicky domovech pro seniory) shledal jako neproporcionální – viz doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne 27. 4. 2021, č.j. KVOP-15942/2021)

Proč se tedy projevila jistá zdrženlivost (deference) soudní moci vůči protipandemickým opatřením? Jedna z odpovědí na tuto otázku spočívá v tom, že (jak jsme viděli výše) soud musí v případě testu proporcionality hodnotit i otázky efektivity a otázky faktické, což je právě ve výjimečné situaci (jakou pandemie bezesporu byla) velmi obtížné, protože na efektivitě některých protipandemických opatření často nepanovala shoda ani mezi experty z příslušných vědeckých oborů. Empirická nejistota přitom nastává i v jiných případech jako je typicky klimatická změna, uprchlická krize apod: Jak zhodnotit dopady klimatické změny nebo přílivu uprchlíků, když v tom nemusí mít jasno ani experti? Je také zřejmé, že úroveň nejistoty se snižuje spolu s tím, jak přibývá empirických poznatků o daném jevu. Z tohoto úhlu pohledu není nijak překvapivé, že třeba NSS aplikoval proporcionalitu na opatření přijatá až v poslední vlně pandemie – od počátku pandemie totiž narůstaly poznatky o ní a míra empirické nejistoty se snižovala (nehledě na to, že soud mohl již navázat na svou předchozí judikaturu, která pravděpodobně dostatečně ovlivnila MZ, aby lépe odůvodňovalo svá opatření i z hlediska jejich proporcionality).

Dvě řešení, jak má probíhat soudní přezkum v situaci empirické nejistoty: Poloprocesní přezkum a test proporcionality modifikovaný principem předběžné opatrnosti

Právníci zabývající se proporcionalitou a pracující na tomto projektu se shodli v tom, že test proporcionality v „klasické“ podobě (jak byl představen v úvodu) je ve stavu vysoké empirické nejistoty obtížně použitelný. Problém představuje zejména test nutnosti a test vyvažování: Jak lze rozhodnout, zda cíle opatření (ochrana života a zdraví, životního prostředí nebo národní bezpečnosti) nelze dosáhnout stejně efektivně mírnějším omezením individuálních práv v situaci, když o efektivitě některých opatření neexistuje shoda ani mezi experty? Jak určovat v takové situaci míru pravděpodobnosti zásahu (do práva či do veřejného zájmu)?

Jako odpověď navrhli právníci pracující na tomto projektu dvě možná řešení: První práce s tím, že v situaci empirické nejistoty test proporcionality nemůže být prováděn vůbec a místo toho byl navržen (na základě srovnání s postupy jiných evropských soudů, zejm. z Německa a Rakouska) tzv. poloprocesní přezkum (Vyhnánek, 2024 a Vyhnánek a kol. 2024). Druhé řešení naopak navrhlo modifikaci testu proporcionality tak, že jednotlivé kroky testu upravuje v souladu se zásadou tzv. předběžné opatrnosti (precautionary principle) (Ondřejek, 2020, Horák a Ondřejek, 2024). Oč konkrétně jde?

Poloprocesní přezkum (semiprocedural review) spočívá jednoduše v tom, že soud se vyhýbá řešení obtížných faktických a teleologických otázek právě proto, že o nich panuje empirická nejistota, a místo toho se soustředí na racionalitu tvorby příslušného opatření omezujícího základní práva (příp. i tvorby jeho odůvodnění), konkrétně nejen na to, zda byl dodržen zákonný postup (proces) přijímání opatření, ale i na to, z jakých expertních stanovisek mohl a měl vycházet tvůrce opatření, jaká byla konkrétní faktická situace při přijímání opatření, a zda se obsah expertních stanovisek relevantně odrazil i v textu odůvodnění opatření (pokud nejde o právní předpis, který se neodůvodňuje), aby nedošlo k libovůli.

Druhé řešení modifikující test proporcionality zásadou předběžné opatrnosti je poněkud ambicióznější. Zásada předběžné opatrnosti (stručně řečeno) stanoví, že čím je empirická nejistota o nějakém škodlivém jevu, na nějž máme reagovat, větší, tím větší prostor máme ponechat pro případnou přehnanou či nadměrnou reakci (overreaction) na tento jev, což v kontextu proporcionality znamená, že v případě vysoké empirické nejistoty mají soudci tolerovat i ta omezení základních práv, která nepředstavují optimální vyvážení mezi základním právem a veřejným zájmem. Navržené modifikace jsou tedy následující: Test vhodnosti tedy již nezkoumá to, zda je dané opatření omezující základní právo zcela jistě efektivní, ale pouze to, zda toto opatření není zcela zjevně nevhodné (manifestly unsuitable), což znamená, že na základě dostupných vědeckých poznatků je vysoce pravděpodobné, že opatření nijak nepřispívá k dosažení cíle. I v případě testu nutnosti soud nemá zkoumat, zda opatření nemá stejně efektivní alternativy, ale považovat opatření samo

za nutné. Pouze v případě, že na základě dostupných vědeckých poznatků dojde soud k závěru, že k základnímu právu šetrnější alternativy mohou být opravdu stejně efektivní s vysokou mírou pravděpodobnosti, má rozhodnout o neproporcionalitě posuzovaného opatření – za neproporcionální mají být označena pouze ta opatření, která zcela zjevně nejsou nutná (manifestly unnecessary). Konečně v případě vyvažování se modifikace dotkne pouze některých parametrů testu vyvažování (v podobě Alexyho vážící formule): Abstraktní „váha“ či důležitost základního práva na jedné straně a veřejného zájmu na straně druhé zůstávají nedotčeny (právě pro svou nezávislost na případné empirické nejistotě). Stejně tak můžeme považovat za nemodifikovaný parametr intenzity zásahu do základního práva. Co však předběžná opatrnost modifikuje zcela zásadně je jednak intenzita zásahu do veřejného zájmu, k němuž by došlo, pokud by základní právo nebylo omezováno vůbec, jednak míru pravděpodobnosti, s níž by k takovému zásahu do veřejného zájmu došlo (protože se pohybujeme v empirické nejistotě). Autoři proto navrhují (obdobně jako v případě předchozích kroků testu), aby soud předpokládal, že opatření omezující základní právo je vyvážené, a pouze v případech, že je na základě existujících vědeckých poznatků vysoce pravděpodobné, že újma na základním právu je zcela zjevně vyšší než prospěch spočívající v ochraně veřejného zájmu, soud rozhodl, že dané omezení je neproporcionální.

Závěry

Porovnáme-li obě navržená řešení, jak se vypořádat s empirickou nejistotou, lze učinit následující závěry:

Modifikovaná verze testu proporcionality jistě vyžaduje od soudu větší úsilí při práci s expertními stanovisky (a snad i více „aktivistický“ přístup) než poloprocesní přezkum. Modifikovaný test však vlastně upravuje jakousi „ideální“ podobu „klasického“ testu proporcionality, s níž se explicitně setkáme (nejen v naší) soudní praxi jen zřídka. Jde především o to, že mnoho soudů (včetně třeba ESLP) se spokojí s tím, že aplikují test vhodnosti a nutnosti, aniž by podrobně (strukturně) odůvodňovaly, jak prováděly vyvažování. To znamená, že modifikace by se v praxi pravděpodobně dotkla pouze testu vhodnosti a nutnosti, což podstatněji redukuje nároky kladené na přezkumávající soud.

Obě výše popsaná řešení nepředstavují vzájemně se vylučující alternativy a je možné používat je současně. Lze dokonce říci, že pokud bychom jako „předstupeň“ testu proporcionality zvolili poloprocesní přezkum, lépe by to odpovídalo poznatkům o aplikaci testu proporcionality z literatury, která někdy chápe jako „předstupeň“ testu proporcionality vyřešení otázky, zda cíl, který omezením základního práva sledujeme, je legitimní (test legitimního cíle) (např. Klatt a Meister, 2012). Tento test legitimního cíle bývá soudy v praxi (třeba v případě ESLP) chápán tak, že soud přezkumává, zda je opatření omezující základní právo samo legální, tj. zda bylo přijato k tomu příslušným orgánem v rámci jeho pravomoci a zákonem předpokládaným postupem (procesem). Jinými slovy, poloprocesní přezkum lze chápat jako jistou „rozšířenou verzi“ přezkumu toho, zda je opatření omezující základní právo samo legální.

Jestliže jsme viděli výše, že přezkum protipandemických opatření správními soudy se soustředil spíše na nedostatky odůvodnění mimořádných opatření MZ, lze usoudit, že praxe našeho soudního přezkumu spíše odpovídala poloprocesnímu přezkumu, než druhé navržené alternativě. Na druhou stranu fakt, že test proporcionality začal NSS aplikovat až vůči obsahu opatření přijatých v poslední pandemické vlně (kdy již dostal příležitost přezkoumat i obsah opatření, nikoli pouze nedostatečnost odůvodnění jako dříve), naznačuje, že soud se rozhodl, že test je vhodným nástrojem přezkumu až v situaci, kdy empirická nejistota nebyla tak vysoká jako na počátku pandemie. Lze snad říci, že samotná soudní praxe ukázala, že „klasický“ test proporcionality nepředstavuje vhodný nástroj pro přezkum omezování základních práv v situaci vysoké empirické nejistoty.

Můžeme zakončit, že obě představená řešení, jak se vypořádat s testem proporcionality v situaci empirické nejistoty, představují vhodné nástroje, které mohou nejen soudy používat při přezkumu reakcí státu na podobné krizové jevy, jako byla nedávná pandemie.

Literatura

Klatt, M., Meister, M. (2012) *The Constitutional Structure of Proportionality*. Oxford University Press

Mainclová, E. (2022). Krizová opatření vlády ve vakuu soudního (ne)přezkumu. *Správní právo*, 55(2), 96–110. online dostupné na: <https://mv.gov.cz/chh/docDetail.aspx?docid=22373147&doctype=ART>

Malíř, J., Grinc, J. (2024). States of Emergency and COVID-19. Czech Republic. In Florczak-Wator, M., Gárdos-Orosz, F., Malíř, J., Steuer, M. (Eds.), *States of Emergency and Human Rights Protection. The Theory and Practice of the Visegrad Countries* (17–42). Routledge.

Ondřejek, P. (2020). Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 28(4), 613–629. doi: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13595>

Ondřejek, P. (2024). Analýza judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se požadavků na odůvodnění opatření podle tzv. pandemického zákona. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 70(3), 9–29. doi: <https://doi.org/10.14712/23366478.2024.135>

Ondřejek, P., Horák, F. (2024). Proportionality during Times of Crisis: Precautionary Application of Proportionality Analysis in the Judicial Review of Emergency Measures. *European Constitutional Law Review*. 20(1), 27–51. doi: <https://doi.org/10.1017/S1574019624000051>

Šejvl, M. (2020) Lidská práva v současné situaci. In: Šejvl, M., Agha, P., Sobek, T., Kokešová, J., Černý, D. *Vítězové a poražení: Právní a etické problémy současné koronakrize*. Ústav státu a práva AV ČR, 2020, (10 – 27). online dostupné na <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/knihy-a-e-knihy/vitezove-a-porazeni-pravni-a-eticke-problemy-soucasne-koronakrize.html>

Vyhnánek, L. (2024) Ústavní soud, fakta a vědecké poznání. *Právník*. 162 (8), 773–790. online dostupné na https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2024/8/1_Vyhnanek_773-790_8_2024.pdf

Vyhnánek, L. a kol. (2024). The Dynamics of Proportionality: Constitutional Courts and the Review of COVID-19 Regulations. *German Law Journal*. 25(3), 386–406. doi: <https://dx.doi.org/10.1017/glj.2023.96>

Wintr, J. (2020) K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, 53(5–6), 281–296. online dostupné na: <https://mv.gov.cz/chh/docDetail.aspx?docid=22273720&doctype=ART>