



Studie SYRI / výzkumná skupina
Polarizace společnosti

DYNAMIKA VZTAHŮ MEZI VLÁDOU A PARLAMENTEM BĚHEM PANDEMIE: SROVNÁNÍ ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLIKY

Zdenka Mansfeldová

červen 2025

WWW.SYRI.CZ

Studie SYRI / výzkumná skupina
Polarizace společnosti

DYNAMIKA VZTAHŮ MEZI VLÁDOU A PARLAMENTEM BĚHEM PANDEMIE: SROVNÁNÍ ČESKÉ A SLOVENSKÉ REPUBLIKY

Zdenka Mansfeldová

afiliace:

Sociologický ústav AV ČR, zdenka.mansfeldova@soc.cas.cz

červen 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)

Téma výzkumu

Pandemie COVID-19 byla příležitostí a výzvou pro exekutivu i legislativu. Podle několika studií se demokracie v obou zemích zhoršila již před pandemií, což významně ovlivnilo schopnost účinně se vypořádat s krizí. V obou zemích způsobila pandemie politickou krizi a polarizovala společnost. Tato studie analyzuje dopad krize COVID-19 na vztah mezi vládou a parlamentem v České republice a na Slovensku. Fungování exekutivy a parlamentu, zejména opozice během pandemie je demonstrováno na příkladu vyhlášení a prodlužování výjimečného stavu a schvalování zákonů ve stavu legislativní nouze. Studie vychází z rozsáhlé analýzy parlamentních dokumentů, literatury, médií a rozhovorů s experty.

Úvod

Rozsáhlá krize způsobená pandemií zasáhla všechny oblasti společnosti a stala se výzvou i příležitostí pro vlády a parlamenty. Země musely vyvinout adekvátní a účinnou reakci, ale zároveň zachovat své demokratické hodnoty a schopnost kontroly výkonné moci. Kapitola srovnává dvě sousední země, Českou republiku (dále jen ČR) a Slovenskou republiku (dále jen SR), které v minulosti sdílely společný stát a mají i nadále řadu podobností včetně historické zkušenosti. Jsou zde ale také rozdíly, které mohly ovlivnit způsob, jakým se vypořádávaly s pandemickou situací. Mezi rozdíly patří odlišné institucionální uspořádání, stabilita stranického systému atd.

Obě země mají parlamentní systém s přímo volenou, spíše ceremoniální hlavou státu. Výkonná moc podléhá kontrole parlamentu. Česko má dvoukomorový parlament, který je volen odlišnými způsoby. Horní komora parlamentu – Senát – má 81 členů a kontroluje rozhodování dolní komory, Poslanecké sněmovny (dále jen Sněmovna), která má 200 členů. Tato studie se zaměří na Poslaneckou sněmovnu jako klíčovou komorou českého parlamentu. Slovensko má jednokomorový parlament se 150 členy; schválený zákon může odmítnout pouze přímo volený prezident. V obou zemích proběhly během pandemie parlamentní volby, které vedly ke změnám politické reprezentace a rozložení sil mezi koalicí a opozicí¹. V obou zemích byly během pandemie, zejména v její nejkritičtější fázi, u moci populistické vlády, které obcházely zavedené institucionální formy řešení krize (Buštíková & Baboš, 2020, s. 496). V ČR byla u moci menšinová koaliční vláda a na Slovensku většinová vládní koalice. Oba kabinetů však trpěly vnitřními neshodami, v případě Slovenska vedly tyto neshody k postupnému rozpadu koalice. Obě země měly také roztržštěnou parlamentní opozici, včetně radikální pravicové strany. Role vlády během pandemie spočívala především v přijímání zásadních rozhodnutí týkajících se opatření v oblasti veřejného zdraví, reakce na mimořádné události a ekonomické podpory občanů a podniků. Parlament zajišťoval legislativní schvalování mimořádných opatření a zajišťovaly odpovědnost prostřednictvím debat, slyšení a vyšetřování.

1 V České republice se konaly parlamentní volby 8. a 9. října 2021, na Slovensku 25. února 2020.

V České republice se v období pandemie vystřídaly dvě vládní koalice. První populistický středo-levicový kabinet (2018–2021) vedený premiérem Babišem byl menšinovou vládou tvořenou ANO a ČSSD s podporou Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM)². Opozice byla rozdělená; hlavní opoziční proud tvořily Občanská demokratická strana (ODS), Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová (KDU – ČSL), TOP 09, Piráti a Starostové a nezávislí (STAN). Zbývajících dvěma opozičními stranami byly pravicová Svoboda a přímá demokracie (SPD) a levicová KSČM. Po parlamentních volbách v roce 2021 se počet stran ve sněmovně snížil z devíti na sedm a strany, které původně patřily k hlavnímu opozičnímu proudu, vytvořily vládní koalici pěti stran. Ty převzaly odpovědnost za řešení závěrečné fáze pandemické krize, kterou rychle vystřídala energetická krize. V opozici skončily bývalá vládní strana ANO, nejpočetnější parlamentní strana a radikálně pravicová SPD. KSČM a původně vládní ČSSD nepřekročily potřebných 5 % získaných hlasů. V obou volebních obdobích panovala podobná situace: rozdělená opozice složená ze stran s potenciálem vládnout a permanentní opozice, složená ze stran s mizivou šancí vstoupit do vlády.

Na Slovensku se volby do Národní rady Slovenské republiky (dále jen NR) konaly v předvečer vypuknutí pandemie (29.2.2020) a šest politických stran vstoupilo do parlamentu. Vznik nové vlády se časově shodoval s vypuknutím pandemie, což bylo pro zemi nepochybně kritické období a délka povolebních jednání tak byla jednou z nejkratších v novodobé historii Slovenska (necelý měsíc). Čtyři strany vytvořily vládní koalici s pohodlnou většinou 95 ze 150 křesel (63 %). Vládní koalice se však vyznačovala značnou ideologickou různorodostí a vnitřními spory. Skládala se z nejsilnější protikorupční a anti-establishmentové populistické strany Obyčejní lidé a nezávislé osobnosti (OĽaNO), sociálně konzervativní strany Rodina (Sme Rodina), ekonomicky liberální a libertariánské Svobody a solidarity (SaS) a středopravicové liberálně-konzervativní strany Za ľudí. Předsedou slovenské vlády se stal populistický podnikatel a předseda vítězné OĽaNO Igor Matovič. V dubnu 2021 se Matovičova vláda zhroutila a byla nahrazena technokratickou vládou Eduarda Hegera, složeným ze tří stran původní koalice, které stále disponovaly pohodlnou 57% parlamentní většinou. I tento kabinet však trpěl vnitřními neshodami, které vedly k postupnému rozpadu koalice, a nakonec k předčasným volbám v září 2023.

Jedním ze základních pilířů demokracie je dělba a rovnováhou moci. Typické rozdělení na tři větve zahrnuje zákonodárnou, výkonnou a soudní moc, kde každá z těchto složek má samostatné a nezávislé pravomoci a odpovědnosti. Tento systém brzd a protiváh zajišťuje, že moc není svěřena jedinému orgánu, zajišťuje rovnováhu mezi institucemi a zároveň zvyšuje účinnost při uplatňování zákonů a ochraně základních práv. Více než dva roky trvající pandemie byla významnou výzvou, protože vystavila dělbu moci zatěžkávací zkoušce (Bolleyer & Salát, 2021; Briffault, 2023; Bromo et al., 2024). Přijímání mimořádných opatření a rozhodování o tom, koho nebo čeho se budou týkat a v jakém rozsahu, soustředilo v rukou exekutivy bezprecedentní moc. Rychle se měnící situace vyžadovala naléhavou reakci, která by často nebyla možná prostřednictvím (relativně delšího) legislativního procesu. Koncentrace moci v rukou

2 Nešlo o koalici v pravém slova smyslu, KSČM se dohodla na smlouvě o toleranci vlády pouze se starším partnerem ANO, nikoliv s celou vládní koalicí.

exekutivy mohla ovšem být na úkor dělby moci a oslabení institucí liberální demokracie. Příkladem může být vyhlášení výjimečného stavu nebo přijímání zákonů ve zrychleném řízení. Moc exekutivy je dále posílena možností přijímat zákony ve zkráceném řízení, což oslabuje mechanismus odpovědnosti, zejména možnosti opozice provádět kontrolu (Lozano et al., 2023). Vzhledem ke specifické pandemické situaci se současná literatura věnuje především vztahu mezi výkonnou a zákonodárnou mocí. Role třetího subjektu v mocenském trojúhelníku, soudní moci, zůstává poněkud v pozadí. Zde je vhodné poznamenat, že soudy, a zejména Ústavní soud, byly v průběhu pandemie zásadními aktéry, majícími ve větší či menší míře pravomoc přezkoumávat jednotlivé akty exekutivy z hlediska ústavně chráněných hodnot, jako jsou základní práva nebo principy právního státu.

Studie analyzuje dopad pandemie COVID-19 na parlamentní činnost a vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí v obou zemích během pandemie. Na Českou republiku a Slovensko se z hlediska hodnocení stavu demokracie v zemích střední a východní Evropy zaměřuje řada komparativních studií (Bustikova & Babos, 2020; Guasti, 2020; Guasti, 2021; Guasti & Bustikova, 2022; Klimovský et al., 2023; Bertelsmann, 2022; Kneuer et al., 2022), nicméně podrobnější případové studie zkoumající fungování parlamentu během pandemie jsou vzácné. Studie zahrnuje období od začátku pandemie na počátku roku 2020 do prvního čtvrtletí roku 2022, kdy pandemie skončila. Zaměřuje na odolnost parlamentního dohledu během pandemie v ČR a SR a zkoumá ji prostřednictvím vyhlášení a prodlužování výjimečného stavu a využití zkráceného postupu při schvalování zákonů. Údaje pro tuto kapitolu byly získány z internetových stránek obou parlamentů, příslušných zpráv parlamentních výzkumných pracovišť, rozhovorů s experty, novinových článků a odborné literatury o parlamentech v průběhu krize.

Text je uspořádán následovně. V úvodní části jsou představeny obě země, jejich podobnosti a rozdíly a teoretický rámec studie. Další část vysvětluje, jak se parlamenty adaptovaly na situaci, kdy pandemická opatření omezila shromažďování a zároveň zvýšila nároky na parlament a jeho legislativní a kontrolní funkce. Empirická část analyzuje dopad COVID-19 na činnost parlamentu a vztahy mezi výkonnou a zákonodárnou mocí v obou zemích na příkladu vyhlášení a prodlužování výjimečného stavu a zkráceného postupu přijímání zákonů. Snaží se odpovědět na otázku, zda parlament obstál, plnil své funkce a nenechal se odsunout na vedlejší kolej (Guasti & Bustikova, 2022; Bar-Siman-Tov et al., 2021; Edgell et al., 2021; Griglio, 2020; Chiru, 2023). V následující části je pozornost věnována změnám ve vnímání veřejnosti, konkrétně důvěře ve vládu a parlament. Závěrečná část shrnuje výsledky srovnání obou zemí a reflektuje zjištěné poznatky.

Adaptace na mimořádnou situaci

Role vlády a parlamentu během pandemie spočívala především v přijímání zásadních rozhodnutí týkajících se opatření v oblasti veřejného zdraví, reakce na mimořádné události a ekonomické podpory občanů a podniků. Vlády zaváděly a prosazovaly předpisy a opatření, parlamenty prováděly legislativní schvalování mimořádných opatření

a zajišťovaly kontrolu prostřednictvím debat a slyšení. Zatímco exekutiva převzala během pandemie dominantní roli při tvorbě zákonů, parlamenty se dostávaly stále více na okraj (Griglio, 2020). Pro parlamenty bylo nutné zachovat podmínky činnosti při současně zaváděném sociálním distancování. Bylo také nutné zachovat možnost vyjadřovat alternativní nebo kritické názory, a to zejména v počátečních fázích pandemie, které se většinou vyznačovaly „národní jednotou“ a zdravotnické orgány často podporovaly vládní stanoviska (Bar-Siman-Tov et al., 2021, s. 1–2).

Většina evropských parlamentů přijala na počátku pandemie nová organizační a procedurální řešení, tj. změny nebo úpravy svých jednacích řádů, umožňující poslancům účast a hlasování na dálku. Český parlament ukončil svá zasedání v prvních týdnech pandemie. V ČR přiměla pandemie parlament omezit fyzické schůze a fungovat na dálku. Přesto mohli poslanci i nadále přijímat naléhavá opatření a řešit dlouhodobé priority. Ze zdravotních důvodů byl změněn zasedací pořádek ve sněmovně a na základě dohody stran o párování byl omezen počet přítomných poslanců³. Na Slovensku nedošlo k žádnému přerušení plenárních zasedání. Navzdory riziku nákazy nebyl snížen počet poslanců ani kvorum a nebyla přijata žádná opatření pro videokonference nebo hlasování online. Nutnost osobní účasti se ukázala jako velmi nevhodná v případě, když vláda potřebovala na konci prosince 2020 schválit prodloužení výjimečného stavu a neměla ve sněmovně kvůli nemoci nebo karanténě dostatek poslanců vládních stran.

Na rozdíl od jiných zemí však nebyla nutná změna formálních pravidel, jimiž se zákonodárny sbor v obou zemích řídil (Syllová, 2020). Pandemii se musela přizpůsobit i práce parlamentních výborů, které volily různé formy. Postupně se snažily přecházet do online prostředí a zachovat informovanost veřejnosti prostřednictvím videokonferencí nebo streamingu. Struktura výborů se v ČR ani v SR nezměnila ani nebyl v žádné z těchto zemí zřízen zvláštní parlamentní vyšetřovací výbor zkoumající reakci vlády na COVID-19. V českém případě byla z podnětu opozice Poslaneckou sněmovnou zřízena Dočasná komise pro vyhodnocení účinnosti vládní pomoci v rámci COVID-19, ve které byly zastoupeny všechny parlamentní strany.

Změna dynamiky moci mezi parlamentem a výkonnou mocí

Česká ani Slovenská republika stejně jako mnoho dalších zemí nebyly na vypuknutí pandemie dostatečně připraveny a reakce vlád, poznamenaná chaosem a neefektivitou, podtrhla naléhavost a závažnost situace. Intenzivní politizace ovlivnila formulaci nezbytných opatření. Parlament se však snažil kontrolovat výkonnou moc tím, že se opakovaně zapojoval do debat o mimořádných opatřeních a snažil se zabránit tomu,

3 Párování poslanců zajišťuje, že při hlasování v Poslanecké sněmovně bude respektována vůle voličů. To lze provést v případech, kdy někteří poslanci nemohou hlasovat z vážných důvodů. V takových případech političtí oponenti dobrovolně odstoupí od hlasování o svých poslancích v rovném počtu. Párování v politice je aktem gentlemanského chování a v konkrétních případech je věcí vyjednávání.

Vyhlášení stavu nouze

Vláda ČR na návrh ministr vnitra schválila dnes 12. března 2020 vyhlášení nouzového stavu na celém území České republiky na dobu 30 dnů. Podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky může vláda vyhlásit a prodloužit nouzový stav maximálně na 30 dní⁴ a k jeho případnému prodloužení je nutný předchozí souhlas Poslanecké sněmovny. Nouzový stav byl v ČR poprvé vyhlášen na dobu maximálně 30 dnů. Bylo rozhodnuto omezit pohyb obyvatel, uzavřít restaurace a většinu obchodů, zakázány byly veřejné i soukromé akce a přístup veřejnosti do sportovních a kulturních zařízení. Celkem byl nouzový stav během pandemie vyhlášen pětkrát; ve třech případech byl prodlužován, v případě druhého vyhlášení byl prodlužován dokonce pětkrát.

Sněmovna hodnotila první vlnu pandemie v ČR pozitivně a vyzvala vládu k přijetí vhodných opatření k prevenci druhé vlny pandemie očekávané na podzim. Ve svém usnesení ze dne 4. června 2020 Sněmovna vyzvala vládu k jednání a ve dvanácti stručných bodech doporučila, co by měla vláda udělat v oblasti zdravotnictví, školství, informovanosti veřejnosti a hospodářství před očekávanou další vlnou pandemie. Během léta

https://mv.gov.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx?_gl=1*k6omcp*_ga*MTgzODY2MDEyNi4xNzQ0ODgxNzQ4*_ga_X93EJT5QB5*_czE3NDY0NDg3ODkkbzEkZzAkDDE3NDY0NDg3ODkkaJAkbDAkaDA, accessed 05.05.2025

se opozice snažila tlačit na vládu, aby byla připravena na druhou vlnu. Vláda ale rady odborníků ignorovala, neboť premiér oznámil, že „Covid skončil“. Jedním z paradoxů boje proti pandemii COVID-19 v Česku tedy bylo, že opozice (s výjimkou KSČM) si přála razantnější reakci než vláda.

Na konci září vláda vyhlásila druhý stav nouze, který trval od 5. října 2020. Vyhlášení podpořili spíše opoziční poslanci než poslanci za vládní koalici. Stav nouze byl následně se souhlasem sněmovny pětikrát prodloužen. Během tohoto opakovaného prodloužování se prohloubil konflikt mezi vládou a opozicí. Opozice kritizovala činnost a komunikaci vlády, nedostatečnou pomoc podnikům a špatně zvládnuté očkování. Měla také silné výhrady k prodlouženému uzavření škol. Výjimečný stav dočasně pozastavil základní práva, což mnozí občané nesli těžce, a množily se veřejné protesty. Na druhou stranu byl stav nouze pro vládu velmi pohodlný. Umožňoval jí rychleji prosazovat své představy a uvolňovat rozpočtovou disciplínu (Guasti & Bustikova, 2022). Po pátém prodloužení Sněmovna navzdory nepříznivé situaci další prodloužení nepodpořila. Na základě žádosti hejtmanů a primátora Prahy však vláda vyhlásila nový (třetí) výjimečný stav na pouhých 14 dní. Hejtmani kritizovali vládu za špatnou komunikaci s kraji a za přehlížení jejich odlišné situace. Následoval nový výjimečný stav na 30 dní, který byl poté prodloužen o další dva týdny. Pátý výjimečný stav vyhlásila vláda v demisi⁵ 25. listopadu 2021. Vláda argumentovala zhoršující se epidemiologickou situací, zejména ve východní části země, která si tato mimořádná opatření zasloužila. Tento pátý stav nouze byl posledním během pandemie.

Na Slovensku byl výjimečný stav vyhlášen celkem třikrát a pouze druhé vyhlášení bylo opakovaně prodlouženo. První výjimečný stav byl vyhlášen 16. března a trval do 14. června 2020. Podle slovenského ústavního zákona, může vláda vyhlásit výjimečný stav v jakémkoli potřebném rozsahu a trvání, a to na dobu maximálně 90 dnů. Vzhledem k tomu, že slovenský ústavní zákon uděluje vládě pravomoc vyhlásit výjimečný stav na 90 dní, parlament o tomto výjimečném stavu nehlasoval. Vzhledem k ochotě opozice spolupracovat lze první výjimečný stav označit za nejméně zpolitizovaný. Druhý výjimečný stav, vyhlášený na 45 dní 1. října 2020, se setkal s větším odporem. Opoziční poslanci podali žádost k Ústavnímu soudu s odůvodněním, že nedošlo k bezprostřednímu ohrožení životů a zdraví lidí. Soud však shledal, že opatření je oprávněné.

V listopadu 2020 přijala vláda usnesení 315/2020, kterým prodloužila status na 90 dní. Potvrzení parlamentem nebylo nutné, neboť se jednalo o lhůtu 90 dnů stanovenou zákonem. Z technického hlediska se nejednalo o „prodloužení“ – vládní usnesení pouze nahradilo číslo „45“ v původním usnesení číslem „90“. Vláda tedy nezasáhla do pravomoci parlamentu prodloužit výjimečný stav. Zde je třeba zdůraznit, že slovenská vláda s pohodlnou většinou v parlamentu byla ve výhodné pozici například ve srovnání s českou vládou, která měla silnější parlamentní kontrolu (Mansfeldová, 2023). Dne 28. prosince 2020 parlament přijal vládní návrh, který vládě umožnil prodloužit

5 Podle Ústavy České republiky podává vláda demisi po ustavující schůzi nově zvolené Poslanecké sněmovny vzešlé z parlamentních voleb. Do ustavení nové vlády plní své vládní úkoly jako vláda v demisi. Volby do Poslanecké sněmovny se konaly 8. a 9. října 2021 a Poslanecká sněmovna konala svou ustavující schůzi 10. listopadu 2021. Nová vláda byla jmenována 17. prosince 2021.

výjimečný stav o 40 dní, přičemž parlament prodloužení potvrdil do 20 dnů od jeho vstupu v platnost (ex-post).

Hlasování o prodloužení ukázalo první jasný rozkol uvnitř parlamentu. Zatímco koaliční strany hlasovaly jasně pro, opoziční poslanci ze Smeru a ĽSNS již hlasovali proti. Nezařazení poslanci, mezi něž patřili všichni poslanci nově vzniklé skupiny Hlas, se schůze nezúčastnili. Slovenský parlament čelil výzvě, kterou byla roztříštěnost parlamentních stran a rostoucí počet nezávislých poslanců, jejichž rozhodování bylo značně nepředvídatelné. Během hlasování o prodloužení výjimečného stavu se podíl nezařazených poslanců pohyboval mezi 10 a 15 %. Hlasování ukázalo postupnou politizaci pandemie. Zatímco zastánci prodloužení vytvořili poměrně jednotnou skupinu, mezi odpůrci se začínají krystalizovat dva hlavní proudy. První, spojovaný především s krajní pravicí, propagoval konspirační teorie, označoval protipandemické zákony za segregáčnické a vystupoval proti očkování. Druhý, který sice nepopíral nutnost opatření, ale kritizoval premiéra Matoviče a výkon vlády.

Slovensko potvrzuje závěry mnoha autorů, a sice že parlamentní postup při vyhlášení a prodloužování výjimečného stavu závisí na ústavních a procesních pravidlech v dané zemi (Chiru, 2023; Crego & Kotanidis, 2020; Griglio, 2020; Grogan, 2022). Slovenská vláda měla pravomoc vyhlásit výjimečný stav a podléhala parlamentnímu dohledu, nicméně možnosti parlamentu byly vzhledem k právní konstrukci jeho kontrolní funkce omezené.

Zákonodárná aktivita během COVID-19

Pandemie kladla obrovské nároky na parlamentní práci a český i slovenský parlament, stejně jako zákonodárné orgány v jiných zemích, musel pracovat ve zrychleném režimu (Parliamentary oversight, 2023). Stav legislativní nouze je výjimečným nástrojem pro řešení mimořádných situací. Jeho účelem je umožnit vládě a parlamentu přijímat rychlá rozhodnutí, může však vést k porušení mnoha ústavních pravidel a zásad. Návrhy zákonů byly přijímány zrychleně ve stavu legislativní nouze (a fast-track procedure – FTP) a tento postup s sebou přinášel určitá nebezpečí.

Jak upozorňuje Grogan ve své analýze právních reakcí na celosvětovou zdravotní krizi, naléhavost, s níž bylo třeba jednat, vytvořila legislativní prostředí, které podporovalo rychlé, nekontrolované jednání a neomezené využívání výkonné moci (Grogan, 2022). Někdy v důvodech přijetí zákona ve stavu nouze převládla politická účelovost a populismus a můžeme hovořit o nadužívání či zneužívání zkráceného řízení. Celkový podíl návrhů zákonů přijatých ve zrychleném řízení byl v obou zemích vysoký, jak ukazuje tabulka 1.

Tabulka 1: Zrychlené přijímání zákonů v Česku a na Slovensku

Rok	CR – Poslanecká sněmovna parlamentu ČR			SR – Národní rada Slovenské republiky		
	Počet přijatých zákonů	Z toho formou FTP	Vráceno Senátem (z toho zákony přijaté ve zrychlené proceduře)	Počet přijatých zákonů	Z toho formou FTP	Vráceno prezidentem (z toho zákony přijaté ve zrychlené proceduře)
2020	114	20	31 (2)	124	60	5 (1)
2021	77	19	29 (5)	168	27	6 (1)
2022	63	32	3 (1)	175	21	4 (-)

ČR zdroj: psp.cz/tisky

Slovensko zdroj: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=527894>; https://www.nrsr.sk/web/Prehľad/Prehľad_20231222/index.html

Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze upravuje v ČR Jednací řád Poslanecké sněmovny, příp. Senátu. Jeho vyhlášení stavu legislativní nouze navrhuje pouze vláda, a to „za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody.“ Vyhláší jej předseda Sněmovny, a to na dobu určitou. Poslanecká sněmovna jej ale svým rozhodnutím může zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen. Zda stav legislativní nouze trvá, posuzuje Sněmovna zejména před projednáním návrhu pořadu schůze. Je-li vyhlášen, může předseda Sněmovny (opět na žádost vlády) rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání. Před samotným projednáním zákona Sněmovna znovu hlasuje o tom, zda jsou splněny podmínky stavu legislativní nouze a zda je zapotřebí konkrétní zákon projednat právě ve zkráceném jednání.

Dne 19. března 2020 vláda navrhla (usnesením č. 254), aby předseda Poslanecké sněmovny vyhlásil od 19. března 2020 stav legislativní nouze. Tato legislativní nouze trvala až do konce mimořádného stavu. FTP zásadně omezil předepsaný parlamentní postup projednávání legislativních návrhů a umožnil, aby byl zákon přijat v obou komorách parlamentu během několika dnů od jeho předložení, což mohlo ovlivnit kvalitu jeho obsahu. FTP nebyl v českém parlamentu novým fenoménem, ale byl využíván výjimečně. V době pandemie byl stav legislativní nouze byl vyhlášován častěji z důvodu nutnosti přijmout legislativní opatření související s pandemií a jejími důsledky. Vzhledem k dočasnému omezení demokratických principů musí Sněmovna sledovat, zda je vláda FTP nezneužívá pro své účely.

Legislativní nouze je pro opozici a její činnost nepochybně významnou výzvou, neboť má méně času na seznámení se s vládními návrhy. FTP brání Sněmovně v řádné kontrole legislativy a může vést k možným právním chybám a následným soudním sporům. V českém dvoukomorovém systému je však pojistkou a hráčem s právem veta horní komora parlamentu – Senát. Tabulka 1 ukazuje, že Senát tuto funkci během pandemie plnil dobře a snižoval tak riziko nekvalitní legislativy. Podařilo se mu omezit možnost exekutivy využít pandemii k politickým ziskům (Guasti & Bustikova, 2022, s. 10). Další významnou roli při účinném vyvažování a kontrole činnosti výkonné moci

má také Ústavní soud. Významným aspektem této role je pravomoc soudu napravovat chyby exekutivy.

Na Slovensku může vláda podle jednacího řádu PS navrhnout projednání návrhu zákona ve zkráceném řízení. Tento postup se uplatňuje ve výjimečných případech, které ohrožují lidská práva a bezpečnost státu nebo mohou způsobit značné hospodářské škody. Zkrácený postup byl v omezené míře využíván i v předchozích volebních obdobích, ale během pandemie vláda přijala rekordní počet zákonů ve zkráceném řízení (viz tabulka 1). Na rozdíl od Česka nebo Polska, kde je stav legislativní nouze vyhlášován na dobu určitou a pravidelně ověřován, na Slovensku existuje pouze omezená úprava (Čellár, 2022). V roce 2020 byla téměř polovina zákonů přijata postupem FTP. Toto významné využívání FTP vyvolalo vážné obavy o kontrolní roli parlamentu. Slovensko má (na rozdíl od Polska, Česka nebo Rakouska) jednokomorový parlament, což má na legislativní proces zásadní vliv (Čellár, 2022). Důležitými aktéry s právem veta byli prezident a Ústavní soud, který může prohlásit nesoulad s ústavou.

Změny ve vnímání veřejnosti

Pandemie měla hluboký dopad na životy v celé Evropě, ale Češi, a především Slováci jej pocítovali více negativně ve srovnání s průměrem zemí Evropské unie (EU 27), jak ukazují data Eurobarometru v následujících tabulkách. Obě země úspěšně zvládly první fázi pandemie, ale v pozdější fázi čelily vážné krizi. Na Slovensku situaci ještě zhoršily konflikty uvnitř kabinetu a chování premiéra Matoviče, který situaci dále komplikoval svým nepředvídatelným vystupováním. Nedostatečná koordinace mezi jednotlivými složkami vlády, které se více zaměřovaly na vzájemné soupeření než na spolupráci (Bušíková & Baboš, 2020, s. 500), poškozovala důvěru veřejnosti v centrální instituce.

K tomu přistupovala špatná a těžkopádná komunikace mezi vládou a občany, mezi vládou a dalšími úrovněmi státní správy a často i s parlamentem. Pokles nálad se promítl do výrazného narušení důvěry v klíčové národní politické instituce – konkrétně parlament a vládu. Důvěra klesala zejména v období druhé, tj. podzimní vlny pandemie, kterou obě země zvládaly špatně, viz tabulka 2 a 3.

Tabulka 2: Důvěra v národní parlament (důvěřuje v %)

	EB 92 podzim 2019	EB 93 léto 2020	EB 94 zima 2020/21	EB 95 jaro 2021	EB 96 zima 2021/22
ČR	25	27	15	20	35
SR	23	28	23	22	23
EU27	36	36	35	35	36

Zdroj: Standard Eurobarometer 92, 93, 94, 95 a 96.

Tabulka 3: Důvěra vládě (důvěruje v %)

	EB 92 podzim 2019	EB 93 léto 2020	EB 94 zima 2020/21	EB 95 jaro 2021	EB 96 zima 2021/22
ČR	40	40	19	28	45
SR	25	29	24	21	22
EU 27	35	40	36	37	35

Zdroj: Standard Eurobarometer 92, 93, 94, 95 a 96.

V obou zemích osobnost premiéra, jeho politický přístup, komunikační styl a pokusy o obejití zavedených struktur a vytvoření paralelních systémů pod jeho kontrolou bránily provádění účinných opatření. Toto chování v konečném důsledku snížilo důvěru v instituce a jejich schopnost řešit krizi. Nízká důvěra v klíčové politické instituce se projevila rostoucí neochotou přijmout protipandemická opatření a podstoupit očkování. Reakcí byly i veřejné protesty, na Slovensku poněkud bouřlivější než v Čechách.

Závěr

Pandemie zdůraznila silné a slabé stránky demokracie v České republice a na Slovensku. Výzva, kterou pandemie představovala pro vlády a parlamenty obou zemí, byla ještě složitější vzhledem k tomu, že se musely vypořádat s dvojí krizí – krizí COVID-19 a politickou krizí. V České republice skončila podpora menšinové vládní koalice ze strany KSČM a prohloubila se polarizace společnosti. Na Slovensku procházela vláda s pohodlnou většinou řadou otřesů, které zhoršovala nestabilita vládnoucích parlamentních stran. Výrazný nárůst počtu nezávislých poslanců negativně ovlivnil práci parlamentu a předvídatelnost jeho rozhodnutí. Parlament, který měl díky své legislativní konstrukci omezenější pravomoci než český, byl negativně ovlivněn nestabilitou parlamentních stran ve své kontrolní funkci.

Legislativní rámce, komunikační kanály a modely kontroly, které se v „normálních časech“ jevily jako adekvátní a funkční, ukázaly během pandemie své slabiny. Při schvalování a prodlužování nouzového stavu se ukázala jako zásadní existující institucionální síla či slabost (Gordon & Cheeseman, 2021; Griglio, 2020). Nešlo pouze o roli parlamentu při schvalování a prodlužování nouzového stavu (ex ante nebo ex post). Významná byla také délka trvání nouzového stavu definována v legislativě, kterou vláda mohla vyhlásit a případně rozšířit. Slovenský případ demonstruje roli ústavních a procesních pravidel v posilování či negaci parlamentního dohledu.

Během první vlny pandemie bylo možné pozorovat napříč stranami v obou zemích konsenzus v přijímání pandemických opatření; tento moment jednoty však byl rychle nahrazen zodpovědným chováním parlamentu a především parlamentní opozice, která odmítla vládě automaticky dát bílko šek. Bez ohledu na to, kdo byl u moci, nouzová situace vedla k určitému uvolnění v používání standardních rozhodovacích mechanismů a vlády se toho snažily využít. Významnou výzvou pro parlament bylo přijímání zákonů ve zrychleném řízení. Lze pozorovat ochotu vlád pokračovat v přijímání zákonů ve zrychleném řízení, i když legislativa s pandemií nesouvisela. Slovenský

případ ukázal slabost jednokomorového parlamentu ve srovnání se zeměmi s dvoukomorovými parlamenty, kde má horní komora silné právo veta.

Předkládaná analýza potvrdila, že proces posilování výkonné moci v nouzovém stavu souvisí s předchozím institucionálním uspořádáním (Bromo a kol., 2024). Ukázalo se, že nástroje pro řešení mimořádných událostí obsažené v právním řádu buď nedostatečně fungovaly pro zvládnutí tak rozsáhlého a intenzivního zásahu do všech oblastí společnosti, nebo zkušenosti s jejich používáním byly výrazně omezené. Potvrdilo se, že kombinace křehké demokracie s legislativní úpravou, která dává více prostoru exekutivě (případ Slovenska) vytváří v krizové situaci možnost uchopení moci exekutivou – pandemic power grab (Guasti & Bustikova 2022). Je možná štěstí, že díky neshodám uvnitř vládních koalic tato možnost nebyla využita na maximum.

Použitá literatura a zdroje

Bar-Siman-Tov, I., Rozenberg, O., Benoît, C., Waismel-Manor, I. & Levanon, A. (2021). Measuring Legislative Activity during the Covid-19 Pandemic: Introducing the ParlAct and ParlTech Indexes. *International Journal of Parliamentary Studies*, 1(1), 109–126. 10.1163/26668912-bja10006

Bertelsmann Stiftung. (2022). BTI 2022 Country Report – Czech Republic. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bolleyer, N. & Salát, O. (2021). Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance. *West European Politics*, 44(5–6), 1103–1128. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930733>

Briffault, R. (2023). States of Emergency: COVID-19 and Separation of Powers in the States. *WISconsin Law REVIEW* 1633 (2023). https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/4318

Bromo, F., Gambacciani, P. & Improta, M. (2024). Governments and parliaments in a state of emergency: what can we learn from the COVID-19 pandemic? *The Journal of Legislative Studies*, 1–29. <https://doi.org/10.1080/13572334.2024.2313310>

Buštíková, L. & Baboš, P. (2020). Best in Covid: Populists in the Time of Pandemic. *Politics and Governance* 8 (4), 496–508. doi:10.17645/pag.v8i4.3424.

Crego, Diaz M. & Kotanidis, S. (2020). *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic*, EPRS: European Parliamentary Research Service. Available at: <https://policycommons.net/artifacts/1426835/states-of-emergency-in-response-to-the-coronavirus-crisis/2041371/> on Sep. 25 2023. CID: 20.500.12592/8sww0q.

Čellár, M. (2022). Fast-Track Legislative Procedure During the Covid–19 Pandemic in Slovak Parliamentarism. *Comparative Law Review*. Vol. 28(1), 315–339. <http://dx.doi.org/10.12775/CLR.2022.010>

- Edgell, Amanda B., Lachapelle, J., Lührmann A. & Maerz, Seraphine F. (2021). Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during Covid-19. *Social Science & Medicine*, 285 (2021)114244. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953621005761?via%3Dihub>, accessed May 2, 2024.
- Gordon, R. & Cheeseman, N. (2021). Legislative Leadership in the Time of COVID-19. London: Westminster Foundation for Democracy, available at: <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-02/Covid-19-legislative-leadership-V5.pdf>
- Griglio, E. (2020). Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance. *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1–2), 49–70. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1789935>
- Grogan, J. (2022). COVID-19, The Rule of Law and Democracy. Analysis of Legal Responses to a Global Health Crisis. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14: 349–369.
- Guasti, P. (2020). Populism in power and democracy: Democratic decay and resilience in the Czech Republic (2013–2020). *Politics and Governance* 8(4), 473–484.
- Guasti, P. (2021). “Democratic Erosion and Democratic Resilience in Central Europe During COVID-19.” *Mezinárodní vztahy/Czech Journal of International Relations* 56 (4): 91–104. doi:10.32422/mv-cjir.1818.
- Guasti, P. & Bustikova, L.. (2022). Pandemic power grab. *East European Politics*, 38 (4), 529–550. DOI: 10.1080/21599165.2022.2122049
- Chiru, M. (2023). The resilience of parliamentary oversight during the COVID-19 pandemic. *West European Politics*, 47(2), 408–425. doi: 10.1080/01402382.2023.2246115.
- Klimovský, D., Nemec, J. & Bouckaert, G. (2023). *The COVID-19 Pandemic in the Czech Republic and Slovakia*. Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration 2021, 29(1), 1320.
- Kneuer, M., Malová, D. & Bönker, F. (2022). Slovakia Report. Sustainable Governance Indicators. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh. <https://doi.org/10.11586/2022115>
- Lozano, M., Atkinson, M. & Haizhen, M. (2023). Democratic Accountability in Times of Crisis: Executive Power, Fiscal Policy and COVID-19. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 58, 39–60. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.24>
- Lachmayer, K. (2022). Democracy, Death and Dying: The Potential and Limits of legal Rationalisation., Pp. 47–67 in: Kettemann, Matthias C.; Lachmayer, Konrad (eds.), *Pandemocracy in Europe. Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*. Oxford, New York, Dublin: HART Publishing.
- Mansfeldová, Z. (2023). Impact of the COVID-19 Pandemic on the Interaction Between Government and Parliamentary Opposition in the Czech Republic. *Taiwan Journal of Democracy* 19 (2) 19–36.

Parliamentary oversight of governments' response to the COVID-19 pandemic: Literature review. (2023). Brussels: EPRS – European Parliamentary Research Service.

Rydzewska, A. (2021). Impact of the COVID-19 Pandemic on the Relations Between Government and Parliamentary Opposition in Spain. *Polish Political Science Yearbook*, 50(3), 1–11. DOI: 10.15804/ppsy202130

Syllová, J. (2020). *Změny jednacích řádů parlamentů upravujíc vzdálený přístup*. Srovnávací studie 12/2020. Praha: Parlamentní institut.

Standard Eurobarometer 92 – Autumn 2019. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2255>, accessed 05.05.2025

Standard Eurobarometer 93. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2262>, accessed 05.05.2025

Standard Eurobarometer 94 – Winter 2020–2021. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>, accessed 05.05.2025

Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>, accessed 05.05.2025

Standard Eurobarometer 96 – Winter 2021–2022. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>, accessed 05.05.2025