

# Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek *sui generis*

JAROMÍR FRONC\*

## *Cabinet Resolution as a Legislative Act: Terminological Chaos Sui Generis*

**Summary:** *The state of emergency declared during the coronavirus epidemic has brought a new type of legislative act to the Czech law. A cabinet resolution published in the Collection of Laws became a source of law. This way of adopting crisis measures can be seen as undesirable and is caused by inadequate legislation joined with incorrect government practice. It originates from a lack of understanding of the two phases of adopting legal acts, where the internal decision of the lawmaker is only a prerequisite for publishing the act in the official gazette with the appropriate designation (which is different from the designation of the preceding internal decision). The cabinet resolution itself cannot be legally binding, because it represents only an expression of will of a collegial body aiming at publishing an act designated in accordance with the law and the constitution. To support this conclusion and its importance, the detrimental effects of disregarding it are explained.*

**Keywords:** *crisis measure, legislative act, cabinet resolution*

Podstatnou náležitostí každého právního aktu je jeho formální označení. Toto označení ale ve skutečnosti není jen „formalita“. Stabilní a logické pojmenování jednotlivých typů aktů přispívá k právní jistotě a usnadňuje výklad a aplikaci práva, stejně jako zacházení s nimi v právních informačních systémech.<sup>1</sup> Zákonné označení aktu může mít velký vliv i na konečné posouzení jeho povahy, a to bez ohledu na skutečný obsah<sup>2</sup> – a naopak, povahou aktu je určen např. způsob právní (soudní) ochrany proti němu.

Pokud je právní akt vydán kolektivním orgánem, podmínkou jeho vydání je předchozí interní rozhodnutí tohoto orgánu. Proces vydání aktu je tedy dvojfázový.<sup>3</sup> Například ve správním řízení hlasuje kolektivní správní orgán o usnesení, kterým se vytvoří úřední vůle projevená následně navenek vydáním samotného rozhodnutí.<sup>4</sup> Podobně to platí i u právních předpisů: pro přijetí a vyhlášení zákona je nutné (mimo jiné) usnesení Poslanecké

sněmovny,<sup>5</sup> vydání obecně závazné vyhlášky je podmíněno usnesením zastupitelstva územního samosprávného celku.<sup>6</sup>

V případě, že je normotvůrcem vláda, tato přijímá usnesení (čl. 76 Ústavy), které je podkladem pro následnou publikaci předpisu ve Sbírce zákonů. Čl. 78 Ústavy přitom stanoví, že právní předpisy vydávané vládou mají formu nařízení. To respektují i jednotlivé zákony, pokud explicitně stanoví pravomoc vlády nařízení vydat.<sup>7</sup> V příslušné části Sbírky zákonů pak již logicky není třeba uvádět odkaz na usnesení vlády, kterým bylo vydání nařízení schváleno.

Usnesení vlády samo o sobě nemůže být (obecně závazným) právním předpisem, nýbrž se jedná o pouhé interní rozhodnutí.<sup>8</sup> Hodlá-li vláda zavést určitý typ regulace, která má fakticky povahu normativního právního aktu, nemůže tak činit prostřednictvím aktu interní povahy. To platí tím spíše, pokud se jím omezují základní práva a svobody.<sup>9</sup>

\* Autor je externí doktorand při katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy a obsahový manažer právního informačního systému Beck-online. Tento text vznikl v rámci projektu SVV č. 260 497 (Současné problémy ústavního práva). Za podnětnou diskuzi děkuji Janu Chmelovi. E-mail: jaromir.fronc@gmail.com.

<sup>1</sup> Srov. STAŠA, J. Nad významy termínu „opatření“ v předpisech správního práva. *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, str. 777.

<sup>2</sup> Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 7 As 323/2015-37, a ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-72, bod 23.

<sup>3</sup> Podobně to platí i pro právní jednání činěné na podkladě usnesení kolektivního orgánu právnické osoby. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. 1 Odon 88/97.

<sup>4</sup> Ust. § 134 odst. 1 a 2 SpŘ a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 7 As 11/2010-134.

<sup>5</sup> Viz zejména § 95 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Např. § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>7</sup> Za všechny např. tematicky příbuzný § 23 odst. 1 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>8</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 4. 1998, sp. zn. I. ÚS 482/97. Viz též SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*, 2020, č. 5–6, str. 269–270.

<sup>9</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Azs 2/2019-54, bod 48.

Vláda ani nemůže právní předpisy vydávat v jiné než ústavně předepsané formě.<sup>10</sup> Takovou možnost nemůže vládě poskytnout ani výslovné zákonné ustanovení.<sup>11</sup>

Povšimněme si, že SbZ<sup>12</sup> i NSbZ<sup>13</sup> počítají s tím, že ve Sbírce zákonů se vyhlášují usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jeho vyhlášení vláda rozhodne.<sup>14</sup> To však nenasvědčuje tomu, že by se mohlo jednat o právní předpis – systematickým výkladem lze dovodit pravý opak, neboť zatímco v nadpisu § 1 SbZ se hovoří o právních předpisech, nadpis § 2 SbZ, kde je usnesení vlády uvedeno, zní „Další akty státních orgánů vyhlášené ve Sbírce zákonů“.<sup>15</sup> Realita je taková, že mezi 1. 1. 1993 a 11. 3. 2020 bylo ve Sbírce zákonů vyhlášeno jedno jediné usnesení vlády.<sup>16</sup>

Mezi 12. 3. a 17. 5. 2020 jich ale ve Sbírce zákonů bylo publikováno dalších 79,<sup>17</sup> přičemž se zjevně jednalo o akty s normativním (obecně závazným) obsahem. Již to ukazuje, že nouzový stav vyhlášený kvůli koronavirové epidemii dal všemu výše uvedenému zapomenout. Co byla dosud naprostá kuriozita, stalo se každodenní praxí: pramenem práva, konkrétně právním předpisem, se stalo usnesení vlády publikované ve Sbírce zákonů. Ve stejném duchu se odehrává i podzimní nouzový stav trvající od 5. 10. 2020.<sup>18</sup> Cílem článku je objasnit, jak se to mohlo stát, proč je takový stav nežádoucí z teoretického i praktického hlediska a jaké je správné řešení.

## Úprava krizových opatření

Podle § 55 ústavní listiny č. 121/1920 Sb. z. a n. měly předpisy vydávané vládou formu nařízení. Zákon č. 300/1920 Sb., o mimořádných opatřeních, pak precizně stanovil, že ve vyjmenovaných krizových stavech může dojít k omezení svobod usnesením vlády (§ 3), které se vyhláší ve formě vládního nařízení ve Sbírce zákonů a nařízení (§ 4).

Současná právní úprava je o poznání méně precizní. Samotné vyhlášení nouzového

stavu je upraveno v čl. 5 a 6 BezpČR<sup>19</sup>, o jeho formě se však nic nedozvídáme. To ještě není takový problém, neboť zde lze akceptovat, že se jedná o specifický akt vládnutí. Problematičtější je, že v KrizZ<sup>20</sup> se „pro změnu“ téměř nic nedozvídáme o formě jednotlivých krizových opatření vydávaných vládou. Jediným náznakem označení formy je spojení „rozhodnutí o krizových opatřeních“ v § 8 KrizZ, pro jehož použití je obtížné najít rozumné vysvětlení. Ve správním právu, ale vlastně i v procesním právu obecně, značí pojem „rozhodnutí“ individuální právní akt. Takový výklad by zde však byl absurdní.

Položme si otázku, proč se zde zákonodárce nevyjádřil jasněji, přestože ve stovkách jiných zákonů poctivě explicitně stanovil, že vláda vydává nařízení. Možným vysvětlením je specifická krizová úprava, spočívající mj. v tom, že podle čl. 6 věty druhé BezpČR vláda vymezí omezení práv a uložení povinností „současně“ s vyhlášením nouzového stavu. To se dá vykládat tak, že krizová opatření mají být součástí aktu, kterým se nouzový stav vyhláší, a nemají tedy vlastní formu. Takový výklad však opomíjí, že „současně“ nemusí znamenat „ve stejný okamžik“ a „ve stejný okamžik“ nemusí znamenat *uno actu*.<sup>21</sup> Na rozdíl od historických zkušeností se navíc objevila potřeba obsah regulace průběžně měnit, tedy vymezit některá omezení nutně až po vyhlášení nouzového stavu (což vyústilo i v nové problémy popsane níže).<sup>22</sup>

Vysvětlení může spočívat také v tom, že pojem „krizové opatření“ je záměrně definován široce a neurčitě [srov. § 2 písm. c) KrizZ], jelikož se počítá s tím, že orgány krizového řízení budou dle potřeby vydávat různé typy aktů. Nouzový stav tak vládě otevírá pole pro vydávání nařízení (nebo jiného předpisu, jak uvidíme), ale stejně tak mohou být vydávána krizová opatření ve formě opatření obecné povahy či interních aktů a instrukcí.<sup>23</sup> Tomu by nasvědčoval i § 8 KrizZ, dle kterého se ve Sbírce zákonů vyhláší pouze opatření dle

<sup>10</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000.

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

<sup>12</sup> Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, účinný do 31. 12. 2021.

<sup>13</sup> Zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), ve znění zákona č. 277/2019 Sb., účinný od 1. 1. 2022.

<sup>14</sup> Ust. § 2 odst. 1 písm. d) SbZ, § 4 písm. f) NSbZ.

<sup>15</sup> Velmi podobnou dvojici výčtů nalezneme i v § 2 a 4 NSbZ, když skupinový nadpis pro § 2 až 4 zní: „Právní předpisy, mezinárodní smlouvy a jiné akty vyhlášené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv“.

<sup>16</sup> Jednalo se o usnesení vlády č. 375/2020 Sb., o schválení Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>17</sup> Na tomto počtu se shodují Beck-online a ASPI.

<sup>18</sup> V období od 5. 10. do 19. 12. 2020 uvádí Beck-online i ASPI shodně 63 usnesení vlády vydaných ve Sbírce zákonů.

<sup>19</sup> Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.

<sup>20</sup> Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Představme si například usnesení vlády, kterým se 1) vyhláší nouzový stav, a 2) schvalují se krizová opatření – ve formě nařízení vlády –, která jsou přílohou usnesení. Nebo vícero usnesení vlády, kdy schválené akty ad 1) a 2) jsou publikovány v rámci jedné částky Sbírky zákonů.

<sup>22</sup> Srov. SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*, 2020, č. 5–6, str. 274.

<sup>23</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 17. Srov. též odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 25–27.

§ 6 odst. 1 až 3 a § 7, a nikoliv podle § 5 KrizZ. Jako by předpokládal, že se bude jednat o opatření odlišné kvality.

Z třetího a nejméně lichotivého vysvětlení se podává, že § 8 KrizZ je opsaný z čl. 12 BezpČR, který se však týká rozhodnutí přímo o krizových stavech, kde tato terminologie dává větší smysl.<sup>24</sup>

Lze uzavřít, že ze speciální úpravy krizových stavů nevyplývá, v jaké formě se příslušná opatření mají vydávat. V takové situaci by si orgán krizového řízení, který má v úmyslu opatření vydat, ideálně měl posoudit, o jaký typ se jedná materiálně, a podle toho zvolit příslušnou formu stanovenou Ústavou či správním řádem. Jak se ovšem ukázalo, Ústavní soud považuje akty vydávané podle BezpČR za natolik specifické, že z materiálního hlediska se zřejmě pod žádnou z těchto forem subsumovat nedají.

### Krizová opatření v akci

Ústavní soud měl příležitost vyjádřit se k povaze krizových opatření hned několikrát, což mu umožnilo postupně „doladit“ svoji judikaturu. V usneseních sp. zn. Pl. ÚS 7/20 a Pl. ÚS 8/20 dovodil *en bloc*, že krizová opatření vlády mají povahu *jiného právního předpisu* ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Velmi pozoruhodně pro svoji argumentaci použil zmíněný § 8 KrizZ. Při posuzování, zda by se mohlo materiálně jednat o opatření obecné povahy, argumentoval také tím, že podle § 8 KrizZ mělo přezkoumávané opatření vlády formu rozhodnutí.<sup>25</sup> Tento argument by dával smysl pouze tehdy, pokud bychom použité slovo „rozhodnutí“ považovali za determinant zařazení aktu na škálu předpis – OOP – individuální akt. To však nebylo východisko Ústavního soudu. Ten totiž ztotožnil *rozhodnutí* a *usnesení vlády*.<sup>26</sup> Pojem *rozhodnutí* zde tedy není chápán jako označení (či druh) individuálního právního aktu, nýbrž jako výsledek rozhodování vlády ve smyslu čl. 76 Ústavy.

Při této argumentaci tudíž Ústavnímu soudu nic nebránilo posoudit krizové opatření jako

právní předpis, který má k individuálnímu právnímu aktu ještě dále než opatření obecné povahy. Když ale Ústavní soud následně řeší, o jaký předpis se konkrétně jedná, tvrdí opět s odkazem na § 8 KrizZ, že se nejedná o nařízení vlády, nýbrž právě o rozhodnutí. Pak se ale vracím k tomu, že se jedná pouze o interní rozhodnutí, které nelze ztotožňovat se schváleným právním aktem a z jehož označení nelze odvozovat označení tohoto aktu. Jinými slovy, pokud se slovem *rozhodnutí* míní usnesení vlády, tak to nepředjímá, že toto usnesení musí schválit akt, který bude sám o sobě znovu *rozhodnutím* (a nikoliv např. nařízením).

Ústavní soud své závěry částečně korigoval v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20, když uznal, že krizová opatření mohou mít různou povahu. Stále se však domnívá, že jsou vydávána ve *formě* rozhodnutí vlády a pouze materiálně jsou právním předpisem, rozhodnutím či jiným zásahem orgánu veřejné moci.<sup>27</sup>

Ohledně skutečné právní povahy krizových opatření se samozřejmě objevily různé názory.<sup>28</sup> Pro své účely budu vycházet ze zřejmě většinové teze<sup>29</sup> – kterou posvětil i Ústavní soud –, že (alespoň některá) opatření mají materiálně povahu právního předpisu.<sup>30</sup> Kruční otázkou pak ovšem je, v jaké konkrétní formě má být takový předpis vydán – zda to má být nařízení vlády, anebo se jedná o „jiný právní předpis“, resp. „právní předpis *sui generis*“. Judikatura ÚS se přiklonila k poslední variantě.

Zřejmě nejsilnější argument Ústavního soudu spočívá v tom, že čl. 6 odst. 1 BezpČR umožňuje natolik široké zákonné zmocnění k omezení práv a svobod, že krizová opatření nejsou vázána mezemi zákona tak, jako nařízení dle čl. 78 Ústavy. Musí se tedy jednat o právní předpis odlišný od nařízení – právní předpis svého druhu. To samozřejmě neodpovídá tradičnímu „škatulkování“ myslitelných forem založenému na *tertium non datur*,<sup>31</sup> nelze mu však upřít jistou přesvědčivost.

Ve skutečnosti totiž ani výše uvedené nepředstavuje ten nejpalcivější problém. Pokud

<sup>24</sup> Srov. odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/20, bod 4.

<sup>25</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 38.

<sup>26</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20, bod 22, a ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 44.

<sup>27</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, body 17–19.

<sup>28</sup> WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, 2020, č. 5–6, str. 287–291.

<sup>29</sup> Viz např. HANDRLICA, J. – BALOUNOVÁ, J. – SHARAPAEV, V. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie. *Právní rozhledy*, 2020, č. 22, str. 786–787, poukazující mj. na běžný výskyt předpisů upravujících konkrétní situace či osoby. Jen nepovažují za přílehavé přirovnání k zákonu o státním rozpočtu; ten totiž materiálně opravdu není předpisem, nýbrž opatřením správní povahy (HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd., Praha 2016, str. 361). Formu zákona má pouze díky tomu, že tak stanoví čl. 42 Ústavy.

<sup>30</sup> Opačně DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*, 2020, č. 5, str. 427 (jedná se o opatření obecné povahy), či SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*, 2020, č. 5–6, str. 272–276 (jedná se o specifický ústavní akt).

<sup>31</sup> Např. WINTR, J. Rozbor ústavnosti a zákonnosti krizových opatření vlády z 15. března 2020. In: *Wintr.cz* [online]. 15. 3. 2020. Dostupné na <<https://www.wintr.cz/images/nouzovystav2020c.docx>>, bod 15: „Vláda ale tato opatření nevydává jako nařízení a individuální právní akty to zjevně nejsou, takže už zbývá jen opatření obecné povahy“.

se Ústavní soud domnívá, že tím správným označením krizového opatření je „rozhodnutí“, zní to sice podivně (neboť to asociuje individuální právní akt, jak jsem naznačil výše), ale dá se s tím smířit.<sup>32</sup> Bylo by vhodnější (a dle mého by to nevyžadovalo novelizaci BezpČR), pokud by KrizZ stanovil jiné označení, které by více odpovídalo právnímu předpisu.

Naopak jako naprosto nevhodná se jeví reálná praxe vlády, která

- 1) ignorovala v úvodu popsanou teorii dvoufázovosti přijímání právních aktů kolektivními orgány;
  - 2) ignorovala pojem *nařízení* v čl. 78 Ústavy;
  - 3) ignorovala i pojem *rozhodnutí* v § 8 KrizZ;
- a jednotlivá krizová opatření vydávala prostě jako *usnesení vlády*.

Nejde jen o samotné označení. Na rozdíl od běžného postupu, kdy je přijímané nařízení obsahem přílohy usnesení vlády (a pouze tato příloha se publikuje ve Sbírce zákonů), zde je právní regulace uvedena přímo v těle usnesení vlády a celé usnesení se překlápí naprosto doslovně do Sbírky zákonů, přičemž v nadpisu sbírkového dokumentu se dokonce uvádí – kromě pořadí ve Sbírce – i pořadové číslo usnesení vlády, což pouze přispělo k dovršení zmatku. Vydávání krizových opatření v této (ne)formě označil Ústavní soud za rozporné s čl. 12 BezpČR.<sup>33</sup> Tímto postupem vláda také porušuje čl. IV odst. 3 svého jednacího řádu,<sup>34</sup> podle kterého se v usnesení, kterým se schvaluje legislativní návrh, toto vyjádří vždy slovem „schvaluje“. Zde však vláda usnesením přímo „nařizuje“, „zakazuje“ atd.

## Praktické problémy

Dosavadní text zřejmě čtenář ohodnotil jako nepodstatné slovičkaření. Proto považuji za vhodné upozornit i na některé praktické problémy, které popsaná situace přináší. Musíme si nejprve uvědomit, že pro seznámení se

s obsahem právních předpisů dnes primárně slouží právní informační systémy. Nevhodné či nejednotné označování právních aktů pro jejich bezproblémové (a co nejvíce zautomatizované) fungování může být překážkou.<sup>35</sup>

Podstatnou náležitostí právního informačního systému je vzájemné propojení jednotlivých dokumentů. To je primárně realizováno automatickým doplněním hypertextových odkazů do textu dokumentu. Pro identifikaci dokumentu uvedeného v textu je třeba dodržovat zavedené citační standardy.<sup>36</sup> Problematičnost české citační kultury se sice týká především judikatury, neboť u právních předpisů se dominantně používá jednoznačné číslování podle Sbírky zákonů. Krizová opatření jsou ovšem výjimkou, neboť se u nich používá dvojí číslování. Mnozí měli sklon je citovat na základě číslování usnesení vlády, k čemuž jistě přispělo i to, že toto číslo se uvádí i ve Sbírce zákonů v záhlaví usnesení a zpravidla i přímo v normativním textu.<sup>37</sup>

Hypertextové odkazy nejsou samy o sobě dostatečným propojením dokumentů v databázi, zejména proto, že informaci o propojení sdělují pouze na straně aktivní vazby (u citujícího dokumentu). Proto se vazba zanáší také do metadat,<sup>38</sup> aby se v této podobě mohla zobrazit také u citovaného dokumentu. Při snaze vytvářet jednoznačné metadatové vazby (ať už právě na podkladě hypertextových odkazů, či manuálně) zde však přistupuje další problém, a to duplicita dokumentů. Součástí některých právních databází jsou totiž i všechna usnesení vlády – usnesení o krizových opatření tak do nich byla zaznamenána dvakrát se stejným textem. V jednom případě se však jedná o interní akt, ve druhém o akt normativní. To samozřejmě může vést ke zmatení uživatele, zvláště pokud se místo předpisu „69/2020 Sb.“ snaží hledat „usnesení vlády č. 194“. Ošetření případů duplicit vyžaduje technické řešení na *ad hoc* bázi, které není nikdy ideální,<sup>39</sup> a proto je žádoucí takové situace minimalizovat.

<sup>32</sup> Srov. např. již rozhodnutí vlády č. 140/2013 Sb., o vyhlášení nouzového stavu pro území Jihočeského kraje, Plzeňského kraje, Středočeského kraje, Libereckého kraje, Královéhradeckého kraje, Ústeckého kraje a hlavního města Prahy z důvodu vzniklé krizové situace spočívající v ohrožení životů, zdraví a značného rozsahu ohrožení majetku v důsledku rozsáhlé živelní pohromy na dobu od 21.00 hodin dne 2. června 2013 do odvolání.

<sup>33</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 31.

<sup>34</sup> Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších usnesení.

<sup>35</sup> Srov. STAŠA, J. Nad významy termínu „opatření“ v předpisech správního práva. *Právní rozhledy*, 2017, č. 22, str. 782.

<sup>36</sup> Srov. HARAŠTA, H. – MÍŠEK, J. – HANYCH, M. – LOUTOCKÝ, P. – MALANÍK, M. – ŠAVELKA, J. – ŠTĚPÁNKOVÁ, M. – MYŠKA, M. Rozměry citací v právu a anotační konvence. *Revue pro právo a technologie*, 2017, č. 15, str. 51–57.

<sup>37</sup> Např. usnesení vlády č. 85/2020 Sb., o přijetí krizového opatření, či usnesení vlády č. 132/2020 Sb., o přijetí krizového opatření. Dokonce v samotném názvu se číslování objevilo v případě usnesení vlády č. 111/2020 Sb., o zrušení usnesení vlády ze dne 18. března 2020 č. 249, o přijetí krizového opatření.

<sup>38</sup> Srov. ŠAVELKA, J. – MYŠKA, M. – PTAŠNIK, A. – SPÁČILOVÁ, D. *Právní informační systémy*. Brno 2011, str. 75–77.

<sup>39</sup> Typicky se jedná o nálezy Ústavního soudu publikované ve Sbírce zákonů, které byly navíc v minulosti často citovány právě za použití sbírkové citace. V Beck-online to znamená, že při zpracování částky Sbírky zákonů se u nálezu vyplní speciální metadatové pole s odpovídající spisovou značkou – tato vazba se pak v aplikaci zobrazí u obou dokumentů. Zároveň je stanoveno pravidlo, že při citaci takového nálezu jiným dokumentem (typicky dalším soudním rozhodnutím) se vazba „Cituje“ zadává na dokument typu judikát, ledaže by nálež byl citován nikoliv pro argumentační/kvaziprecedenční význam, nýbrž z hlediska svého derogačního účinku – poté se zadá vazba na dokument typu předpis.



Pokud si tuto situaci porovnáme s nařízením vlády, usnesení vlády obsahuje schvalované nařízení pouze v příloze. Nikoho nenapadne uvádět číslo tohoto usnesení při publikaci nařízení ve Sbírce zákonů, nikoho ani nenapadne pod tímto číslem nařízení hledat či citovat. Je jasné, že pramenem práva zde není usnesení vlády, nýbrž až promulgované nařízení, a že se jedná o dvě různé věci.

Pokud se nerozlišuje akt schvalující předpis a předpis samotný, je s tím také spojeno riziko, že se některé usnesení opomene ve Sbírce zákonů vyhlásit – zároveň je však již samotné usnesení schválené a zveřejněné, čímž vzniká nejasnost, kdy nové opatření skutečně nabylo účinnosti.<sup>40</sup> To se vládě skutečně přihodilo, když bod I. usnesení č. 106/2020 Sb., o přijetí krizového opatření, zrušila usnesením č. 347 ze dne 30. 3. 2020 (s účinností od 31. 3.), aniž by ho odeslala k publikaci ve Sbírce. To pak „napravilo“ usnesení vlády z 6. 4. 2020 k informování o změně krizového opatření, vyhlášené pod č. 153/2020 Sb. Podle čl. 12 Bezpečí a § 8 KrizZ rozhodnutí nabývají účinnosti okamžikem, který se v nich stanoví, a jsou publikována též materiálně (v hromadných informačních prostředcích). Je otázkou, zda z toho lze odvodit přípustnost retroaktivní účinnosti, která je obecně považována za protiústavní.<sup>41</sup> Pokud nikoliv, tak se našťastí neuplatní § 3 odst. 6 SbZ, podle kterého právní předpis s retroaktivním datem účinnosti nabývá účinnosti k nejbližšímu 1. lednu nebo 1. červenci (což by zde bylo poněkud nepraktické). Usnesení vlády totiž nespádají pod legislativní zkratku „právní předpisy“ zavedenou v § 1 odst. 1 SbZ. Musíme si tak zřejmě vystačit s čl. 1 odst. 1 a čl. 52 odst. 1 Ústavy *per analogiam*<sup>42</sup> a dojít k závěru, že takové krizové opatření (které se má vyhlásit „stejně jako zákon“<sup>43</sup>) patrně nabývá účinnosti teprve okamžikem rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů. Ve zmiňovaném případě však k vyhlášení příslušného usnesení dokonce ani vůbec nedošlo – později bylo vyhlášeno pouze usnesení *informující* o usnesení předchozím.

Další problémy souvisí s tím, že při přípravě opatření nejsou respektovány některé požadavky Legislativních pravidel vlády,<sup>44</sup> která v případě vládní normotvorby pamatují pouze na nařízení. Jak ale v poslední době upozorňuje zejména Petr Bezouška, LPV by se z dobrých důvodů měla analogicky uplatnit i pro zvláštní druhy předpisů.<sup>45</sup> Že se tak neděje, se projevuje především chybějícím odůvodněním návrhu předpisu (čl. 14 odst. 1 LPV), které by bylo důležitým zdrojem historického výkladu (a též podkladem pro úvahy teleologické). Jedná se ale také o odchylky formálnějšího rázu. Možná by srozumitelnosti krizových opatření přispělo, pokud by se místo jednoho dlouhého souvětí členila na paragrafy (čl. 26 odst. 1 LPV). Stanovení účinnosti opatření na začátku tohoto souvětí (případně na začátku jednotlivých bodů)<sup>46</sup> neodpovídá předpokládanému formátu takového ustanovení (čl. 53 odst. 1 LPV). To pak vede k tomu, že při změně účinnosti dalším opatřením se nenovelizuje samotný text ustanovení o účinnosti v původním opatření, nýbrž se nová doba účinnosti stanoví přímo v opatření novém.<sup>47</sup> Jedná se tak o zvláštní případ nepřímé, a tedy nepřípustné novely (čl. 54 odst. 1 LPV). Taková novelizace se totiž nijak „nezanoří“ do znění původního opatření.<sup>48</sup>

Podle čl. 30 odst. 1 LPV má název právního předpisu stručně a výstižně vyjádřit jeho hlavní obsah. Způsob publikace krizových opatření má z hlediska vypovídající hodnoty jejich názvu zatemňující dopad – téměř všechna usnesení mají stejný, generický název „o přijetí krizového opatření“. Možná, že kdyby si vláda uvědomila, že ve Sbírce se nemá publikovat usnesení vlády o přijetí krizového opatření, nýbrž přímo ono krizové opatření, které tedy bylo vládou přijato, mohla by být i nápaditější v pojmenování takového opatření (např. „krizové opatření o zákazu volného pohybu osob“). Z hlediska sporu o nutnost výslovného uvádění názvu státu v názvu orgánů veřejné moci<sup>49</sup> je třešničkou na dortu, pokud si ve Sbírce zákonů porovnáme nadpisy

<sup>40</sup> Zde je opět zřetelný rozdíl oproti nařízení vlády, které je pouze přílohou schvalujícího usnesení vlády a teprve promulgací ve Sbírce vchází samotné nařízení v život.

<sup>41</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60.

<sup>42</sup> K použití čl. 52 Ústavy i pro podzákoné předpisy viz SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. Komentář. 2. vyd. Praha 2016, str. 528, bod 6.

<sup>43</sup> Ust. § 8 KrizZ.

<sup>44</sup> Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení (dále jen „LPV“).

<sup>45</sup> KUBANT, V. Nařízení jsou složitá a chybí jim odůvodnění. Chtěli jsme pomoci, nikdo se neozval, říká legislativec. In: *iROZHLAS.cz* [online]. 12. 12. 2020. Dostupné na <<https://irozhl.as/c6r>>.

<sup>46</sup> Např. usnesení vlády č. 150/2020 Sb., o přijetí krizového opatření.

<sup>47</sup> Např. usnesení vlády č. 472/2020 Sb., o změně krizových opatření.

<sup>48</sup> V Beck-online je taková úprava řešena poznámkou, odkazem na novelizující usnesení a samozřejmě též změnou metadat. V ASPI je změna účinnosti překvapivě zapracována přímo do novelizovaného usnesení, ačkoliv to neodpovídá zvolené legislativní technice. Dokladem, že vláda skutečně změnu doby účinnosti nepovažuje za změnu samotného usnesení, je čl. I bod 2 a 3 ve srovnání s čl. III a IV usnesení vlády č. 594/2020 Sb., o změně krizových opatření.

<sup>49</sup> Srov. ŠTASTNÍK, Š. Nejvyšší soud nebo Nejvyšší soud ČR? In: *Jiné právo* [online]. 23. 1. 2008. Dostupné na <<https://jinepravo.blogspot.com/2008/01/nejvy-soud-nebo-nejvy-soud-r.html>>.

NAŘÍZENÍ VLÁDY a USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. To je opět způsobeno tím, že se podoba usnesení překlápí do Sbírky zákonů naprosto bezmyslenkovitě.<sup>50</sup>

### Závěr

Jedním z dílčích problémů chaotické regulační reakce na koronavirovou epidemii je vydávání usnesení vlády s normativními účinky, která nemají žádný háv – nejsou „zabalena“ do žádné skutečné formy. Tento způsob publikace právních předpisů je rozporný s ústavním pořádkem, jak konstatoval i Ústavní soud; pokusil jsem poukázat i na některé praktické problémy, které se možná

vnějšmu pozorovateli mohou zdát jako maličerné, ale zároveň jsou také naprosto zbytečné, pokud provedeme srovnání s bezproblémovým způsobem vydávání nařízení vlády. Za nejelegantnější způsob řešení považuji novelizaci KrizZ, která by odlišila na jedné straně pojem „krizové opatření“, který je nyní v § 2 písm. c) vymezen velmi široce, a na druhé straně výslovně stanovila nějaké pojmenování formy těch opatření, která mají povahu právního předpisu.<sup>51</sup> Je pak v podstatě jedno, jak přesně se tato forma bude jmenovat – jde o to dát vládě najevo, že usnesení vlády a předpis tímto usnesením schválený je zkrátka něco docela jiného. Samozřejmě by užitečné bylo i to, pokud by si to vláda uvědomila *de lege lata*.

<sup>50</sup> Ideálním řešením by ale zřejmě bylo, pokud by ani sama vláda ve svých dokumentech dodatek „České republiky“ nepoužívala. Je vhodné připomenout, že čl. 67 a násl. Ústavy hovoří pouze o „vládě“; pokud např. § 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů hovoří o „vládě České republiky“, jedná se o pozůstatek z dob federace (to ostatně platí obdobně i pro samotný název tohoto zákona). Bohužel se však toto spojení použilo, a zřejmě právě pod vlivem krizových opatření vlády, i v některých zákonech přijatých v reakci na současnou epidemii [viz např. § 1 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 210/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na nájemce prostor sloužících podnikání].

<sup>51</sup> Jak bylo uvedeno výše, na materiálním posouzení vydaných opatření jakožto právních předpisů není univerzální shoda; zákonodárce však má širokou diskreci, aby pro vydání určitého aktu výslovně zvolil právní formu (usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11).



## Interaktivní vzory dokumentů

Aktualizované k 1. 1. 2021

- ▶ Společnost s ručením omezeným
- ▶ Akciová společnost

Vyzkoušejte vzory ZDARMA