

## DISKUSE

# Nouzové zákonodárství a roušky

Zdeněk Koudelka\*

**Abstrakt:** Text se zabývá postavením nouzového zákonodárství, tedy možnosti tvorby právních předpisů nahrazujících zákony. Článek obsahuje krátkou historii předpisů s mocí zákona vydávaných vládou. Předmětem článku jsou i opatření vlády a Ministerstva zdravotnictví v souvislosti s koronavirovou krizí. Článek dochází k závěru, že nouzové zákonodárství v době výjimečné je pro stát nutností, ale může být uplatněno jen, když tak připouští ústavní řád. Za současné právní úpravy je stanovení povinností výkonnou mocí možné jen podle ústavního zákona o bezpečnosti. Podmínkou je vyhlášený nouzový stav a příslušná k rozhodnutí je vláda. Opatření Ministerstva zdravotnictví stanoví povinnosti, které zákon výslovně nezmiňuje, nemají ústavní oporu. Článek kritizuje skutečnost, že krizová opatření vlády, která stanoví povinnosti občanům, nemají formu právního předpisu, byť jsou jako právní předpis Ústavním soudem materiálně posuzována.

**Klíčová slova:** zmocňovací zákon, nouzové zákonodárství, nouzový stav, koronavirus

## Úvod

Nouzové čili nařizovací zákonodárství uplatňované na základě zvláštních zmocňovacích zákonů, které výkonnou moc zmocňovaly stanovit věci jinak vyhrazené zákonu, bylo v minulosti významnou částí právního řádu. Využívaly jej země demokratické i totalitní. Zmocňovacím zákonům se nedá vyhnout po dobu výjimečných stavů státu a jejich prvky najdeme i v našem právním řádu. Příkladem faktického zmocnění výkonné moci k ukládání povinností bez výslovného zákonného základu jsou některé povinnosti zavedené v rámci epidemie čínské chřipky – koronaviru.

## 1. Některé zmocňovací zákony minulosti

Známý je německý zmocňovací zákon, kterým byla zákonodárná pravomoc parlamentu dána vládě.<sup>1</sup> Říšský sněm sice o zákonodárnou pravomoc nepřišel, ale touto pravomocí obdařil i vládu na dobu 4 let. Teprve tímto aktem získal Hitler diktátorskou pravomoc a již se této pravomoci nevzdal ani po 4 letech, byť Říšský sněm nebyl rozpuštěn a působil i v době války. Ze zákonodárné působnosti vlády byl vyšachován i říšský prezident, když vládní zákony vyhlášoval kancléř sám.

V československé ústavní teorii i praxi se zabýval zmocňovacími zákony Jaroslav Krejčí, který se již ve své knižní prvotině *Moc nařizovací a její meze* (1923)<sup>2</sup> věnoval problému mezi nařizovací moci podle nové československé ústavy. Zda může vláda na základě zákonného zmocnění parlamentu vydávat ve výjimečných případech nařízení měnící zákon (*contra legem*) anebo nařízení upravující oblast zákonem neupravenou (*praeter legem*).

\* Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

<sup>1</sup> Zákon pro nápravu nouze lidu a říše z 24. 3. 1933.

<sup>2</sup> KREJČÍ, Jaroslav. *Moc nařizovací a její meze*. Praha: Vydavatelství časopisu Parlament, 1923.

Diskuse se vedla o zákonu č. 337/1920 Sb., kterým se vláda zmocňovala činit opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou, a k nálezu Ústavního soudu ze 7. listopadu 1922 o opatření Stálého výboru z 23. července 1920 č. 450 o inkorporaci Vitorazska a Valčicka (Valticka).<sup>3</sup> Československý Ústavní soud v odůvodnění vyslovil právní názor, že zákony nebo opatření Stálého výboru zmocňující vládu k vydávání nařízení tam, kde by bylo třeba zákona, jsou protiústavní. Toto stanovisko napadl spolutvůrce ústavy prof. Jiří Hötzl odkazem na francouzskou právní praxi a částečně odkazem na minulou skutečnost rakouskou. Jiří Hötzl zákonodárnou kompetenci parlamentu chápal jako jeho subjektivní právo, které může postoupit jinému orgánu, vyjma věci, kde to ústava výslovně zapovídá.

Jaroslav Krejčí podpořil stanovisko Ústavního soudu právě odkazem na francouzské právní konstitucionalisty Adhémara Esmeina a Léona Duguíta i poukazem na neúspěch vládní předlohy zmocňovacího zákona předložené francouzskému parlamentu Briandovým kabinetem v době přímého ohrožení státu roku 1916 válkou. Bývalou rakouskou praxi odmítl jako monarchistickou, kdy panovník jako držitel veškeré státní moci může být omezen jen, jestliže to ústava výslovně stanoví. Jiná situace je v republice. Na podporu své argumentace uvedl omezení nařizovací moci Ústavou Rakouské republiky.<sup>4</sup> Jaroslav Krejčí vycházel z předpokladu, že lid je držitelem veškeré státní moci v Republice československé.<sup>5</sup> Ústavní listina dále určuje orgány, kterým svrchovaný lid jakou část své moci postupuje. Přidrží se tak Esmeinova stanoviska, podle něhož není parlament vlastníkem zákonodárného práva, ale to je pouze jeho funkcí.<sup>6</sup> Parlamentu bez souhlasu lidu nepřisluší dále své právo postupovat. Každé zmocnění vlády k zasahování do zákonodárné oblasti je protiústavní, jestliže není dáno samotnou ústavou anebo jiným ústavním zákonem. V takovém případě již nejde o delegaci parlamentem, ale přímo držitelem svrchované moci – lidem. Za použití znění § 55 Ústavní listiny Krejčí odmítl, aby vláda nařízením upravovala oblasti, které dosud zákon neupravuje. V případě jazykového zákona, kterého se Jiří Hötzl dovolával a který zmocňoval vládu, aby nařízením po dobu pěti let, bude-li to potřeba pro nerušený výkon veřejné správy, stanovila výjimky z jeho znění,<sup>7</sup> Krejčí toto zmocnění považuje za přípustné, aniž by bylo precedentem pro sporný zákon č. 337/1920 Sb., odkazem na ustanovení činící jazykový zákon součástí ústavy.<sup>8</sup>

Krejčí připouštěl jen možnost zmocnění vlády k zákonodárství ústavním zákonem. To se také stalo ústavním zákonem o moci nařizovací z roku 1938,<sup>9</sup> na jehož zpracování se Krejčí jako tehdejší ministr spravedlnosti a předseda Ústavního soudu podílel. Ovšem v případě tohoto zmocňovacího zákona bylo nutné k přijetí nařízení s mocí zákona či ústavního zákona získat i souhlas prezidenta republiky, vláda tedy nebyla absolutním páнем moci zákonodárné a ústavodárné. Teoretickou obhajobu svého přístupu pak Krejčí podal v díle *Zmocňovací zákon a ústavní soud* (1939).<sup>10</sup>

<sup>3</sup> Č. 284/1922 Úředního listu Republiky československé.

<sup>4</sup> Čl. 18 Ústavy Rakouské republiky z 1. 10. 1920.

<sup>5</sup> § 1 odst. 1 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.

<sup>6</sup> ESMEIN, Adhém. *Éléments de droit constitutionnel*. 6. édition. Paříž: Sirey, 1914, s. 682 an.

<sup>7</sup> § 8 zákona č. 122/1920 Sb., jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé.

<sup>8</sup> § 129 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.

<sup>9</sup> Ústavní zákon č. 330/1938 Sb., o zmocnění ke změnám Ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací z 15. 10. 1938.

<sup>10</sup> KREJČÍ, Jaroslav. *Zmocňovací zákon a ústavní soud*. Praha: Vydavatelstvo časopisu Moderní stát, 1939.

Pod nařizovací (nouzové) zákonodárství lze zařadit i dekrety s mocí zákona či ústavy prezidenta Edvarda Beneše vydávané na návrh vlády. Nebyl k tomu sice zmocněn parlamentem, ale zmocnil se k tomu sám dekretem o prozatímním výkonu moci zákonodárné.<sup>11</sup> Tyto dekrety byly dodatečně schváleny po válce Národním shromážděním<sup>12</sup> a Ústavní soud jejich legitimitu akceptoval, protože směřovaly k obnovení ústavnosti v době, kdy normální ústavní režim byl z důvodu německé okupace území státu vyloučen.<sup>13</sup>

Ani po druhé světové válce nebylo nařizovací (nouzové) zákonodárství opuštěno. Známe je vládní nařízení s mocí zákona o chráněné oblasti Pražského hradu z roku 1954,<sup>14</sup> kterým byly vyvlastněny nemovitosti v areálu Pražského hradu (katolické církvi). Přičemž toto nařízení bylo vydáno na základě zákona o státním plánu rozvoje národního hospodářství na rok 1954.<sup>15</sup>

Je zřejmé, že vlastnictví nemovitostí na Pražském hradě a hospodářský plán na rok 1954 nic společného nemají. To je další problém zmocňovacích zákonů, které sice stanoví, za jakým účelem je vláda zmocněna přijímat právní akty s mocí zákona, ale vláda sama vykládá tento zmocňovací účel velmi volně a používá jej i tam, kde je to nepatřičné. Toto nařízení s mocí zákona muselo získat souhlas prezidenta republiky a bylo dodatečně schváleno Národním shromážděním.

## 2. Situace po roce 1989

Po obnovení demokracie 1989 bylo nařizovací (nouzové) zákonodárství opuštěno. Základními zábranami nařizovacího zákonodárství byly ústavní normy:

- a) Přiznávající zákonodárnou moc jen Parlamentu.<sup>16</sup>
- b) Přiznávající podzákoným právním předpisům výkonné moci jen prováděcí úlohu, jejich existence je vázána na prováděný zákon a musí být vydány jen v jeho mezích.<sup>17</sup> Občas může nastat situace, kdy je zrušeno zákonné zmocnění, ale již ne ihned k němu existující prováděcí předpisy. Ty jsou samostatnými právními normativními akty a je nutné jejich výslovné zrušení, pokud není přijat nový zákon s obsahově stejným, byť formálně novým zákonným zmocněním. Prováděcí předpis bez zákonného zmocnění je vadný, ale z hlediska presumpce správnosti právních aktů platný až do svého zrušení.
- c) Povinnosti lze osobám ukládat zákonem.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> Dekret prezidenta republiky č. 2/1940 Úředního věstníku československého, o prozatímním výkonu moci zákonodárné. Republikován pod č. 20/1945 Sb.

<sup>12</sup> Ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky.

<sup>13</sup> Nález Ústavního soudu č. 55/1995 Sb.

<sup>14</sup> Vládní nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu.

<sup>15</sup> § 14 zákona č. 2/1954 Sb., o státním plánu rozvoje národního hospodářství republiky Československé na rok 1954.

<sup>16</sup> Čl. 15 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>17</sup> Čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy.

<sup>18</sup> Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

### 3. Nouzový stav

Ovšem život ukázal, že nouzové či nařizovací zákonodárství nelze pominout v dobách krizových. V reakci na moravské povodně 1997 byl přijat v následujícím roce ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Ten je v řadě ustanovení prováděn krizovým zákonem.<sup>19</sup> Ovšem krizový zákon jako takový je obyčejný zákon a tedy speciální právní režim ve vztahu k ukládání povinností lidem je založen samotným ústavním zákonem o bezpečnosti.

Ústavní zákon o bezpečnosti v době nouzového stavu umožnil vládě stanovit povinnosti i zásahy do základních práv a svobod.<sup>20</sup> Tedy to, co lze v normální době činit zákonem. Proto má takové rozhodnutí vlády charakter právního předpisu. Z logiky našeho právního řádu by tedy mělo jít o nařízení, což je právní předpis vydávaný vládou. Byť by šlo o nařízení speciální vydané v režimu ústavního zákona o bezpečnosti, nikoliv běžné nařízení prováděcí v rámci režimu Ústavy.<sup>21</sup> Takové nařízení by fakticky nebylo prováděcím sekundárním právním předpisem, ale primárním právním předpisem.

V praxi však vláda nařízení nevydává, rozhoduje jen formou usnesení vlády. Ale z povahy svého normativního obsahu jde materiálně o právní předpis a takto usnesení vlády, kterými jsou přijímána krizová opatření, posuzuje i Ústavní soud.<sup>22</sup> Praxe vlády je nevhodná, protože pakliže je něco materiálně právním předpisem, má to mít i formu právního předpisu. Lze ocenit, že vláda krizová opatření jako rozhodnutí vlády nechala zveřejnit ve Sbírce zákonů.<sup>23</sup>

To, že jsou krizová opatření vlády posuzována materiálně jako právní předpis, je správné. Vystává však otázka, jakou právní sílu má tento právní předpis v materiálním slova smyslu. Nejde o prováděcí právní předpis, jakým je běžné nařízení vlády. Jestliže jimi vláda může omezit i práva lidí stanovená zákony a ukládat lidem povinnosti, pak docházíme, s ohledem na to, že povinnosti lze uložit jen zákonem<sup>24</sup> a omezují se zákonná práva lidí, aniž by výslovně takový zákon pamatoval na jejich omezení ve stavu nouze, k závěru, že právní síla těchto právních předpisů v materiálním slova smyslu je na úrovni zákona. Tento závěr potvrzuje i to, že lze omezit i základní práva a svobody, přičemž samotná Listina umožňuje stanovit meze základních práv a svobod pouze zákonu.<sup>25</sup> Materiálně jde o právní předpis se silou zákona, tedy o nouzové (nařizovací) zákonodárství.

Současný stav v oblasti těchto rozhodnutí vlády je tedy krokem zpět ve srovnání se zmocňovacím zákonem podle ústavního zákona o moci nařizovací z roku 1938 či s dekretální pravomocí prezidenta Edvarda Beneše, kdy vždy byly nařízení vlády či prezidentské dekrety s mocí zákona či ústavní nejen materiálně, ale i formálně právními předpisy a vyhlašovány povinně v úřední sbírce pro vyhlašování právních předpisů. Podmínkou tohoto zvláštního nouzového zákonodárství, které tak sice není nazýváno formálně, ale materiálně jde o nouzové zákonodárství, je existence nouzového stavu.

<sup>19</sup> Krizový zákon č. 240/2000 Sb.

<sup>20</sup> Čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

<sup>21</sup> Čl. 78 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>22</sup> Část V.2b, body 41–46 odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 22. 4. 2020, Pl. ÚS 8/20.

<sup>23</sup> Např. usnesení vlády 220–226/2020 Sb.

<sup>24</sup> Čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

<sup>25</sup> Čl. 4 odst. 2 Listiny.

#### 4. Pravomoc vyhlášovat nouzový stav

Ústavní zákon o bezpečnosti republiky upravující nouzový stav byl, v reakci na moravské povodně roku 1997, přijat na jaře 1998 za vlády Josefa Tošovského, která neměla většinu v Poslanecké sněmovně. Jeho přijetí vyžadovalo shodu Václava Klause a jeho ODS s Milošem Zemanem a jeho sociální demokracií, tedy dvou nejsilnějších stran. Oba měli názorový odstup od tehdejšího prezidenta Václava Havla, což mohl být motiv pro vyřazení prezidenta republiky z rozhodování o nouzovém stavu.

Ústavní zákony se tvoří na delší dobu, než je funkční období prezidenta či vlády. Paradoxem z tohoto pohledu je, že později se stali prezidenty Václav Klaus i Miloš Zeman. Je chybou do právních norem promítat momentální politické osobní vztahy, role aktérů politického střetu se totiž mění v čase. Dřívější premiér se stane prezidentem a změní i svůj původní premiérský názor na význam prezidentského úřadu a jeho pravomocí.

V době výjimečné posiluje výkonná moc, ale má se dbát na ochranu před zneužitím moci. Proto je vhodnější, aby moc vyhlásit nouzový stav s rozsáhlou možností omezení práv lidí neměla jen vláda. Z důvodu rychlosti není správné tuto pravomoc vázat na činnost velkých kolektivních orgánů, jako je parlament. Ten má mít možnost již vyhlášený stav případně zrušit nebo vázat jeho prodloužení na parlamentní souhlas. V našem případě musí dát Poslanecká sněmovna souhlas k prodloužení nouzového stavu nad dobu 30 dnů. Ovšem vláda má zpravidla i většinu v Poslanecké sněmovně a nelze očekávat, že se sněmovna vládě vzepře, pokud v ní má většinu.

Proto by stálo za úvahu, zda by vyhlášení nouzového stavu neměla být pravomoc prezidenta činěná na návrh vlády, tedy spolurozhodnutí. Dva hlavní orgány výkonné moci by se v této ústavně vážné věci měly shodnout. Tato shoda obou orgánů by pak měla platit i vůči těm rozhodnutím v nouzovém stavu, kterými by bylo obecně a normativně zasahováno do ústavně chráněných základních práv a svobod.

Prezident republiky může být významný kontrolní prvek vůči vládě. Je to též orgán výkonné moci a je to orgán individuální, takže souhlasí-li s vyhlášením nouzového stavu, pak je zachována potřeba operativnosti a rychlosti rozhodnutí. Prezident je ústavně-právně odpovědný za hrubé porušení ústavy, takže by na něj Senát se souhlasem Poslanecké sněmovny mohl podat žalobu Ústavnímu soudu, pakliže by vyhlásil nouzový stav bez vážného důvodu, byť na návrh vlády.

Navíc má přímo volený prezident významnou demokratickou legitimitu, což vynikne zvláště v případě, když vláda nemá důvěru Poslanecké sněmovny. U nás totiž mezi pravomocemi vlády s důvěrou a bez důvěry není rozdíl.<sup>26</sup> Na Slovensku jsou pravomoci vlády, která byla odvolána kvůli vyslovení nedůvěry Národní radou a zůstává ve funkci jen z titulu dočasného pověření do jmenování vlády nové, vázány na souhlas prezidenta.<sup>27</sup>

Prezident by měl mít na spolurozhodování o nouzovém stavu vliv. Zásadní omezení ústavních práv lidí má být činěno za souhlasu obou hlavních orgánů výkonné moci – prezidenta a vlády, bez ohledu na to, kdo momentálně funkce zastává. Nutnost shody dvou orgánů výkonné moci nenarušuje schopnost výkonné moci reagovat na vývoj situace a posiluje vědomí, že opatření jsou skutečně nutná.

<sup>26</sup> Bod 69 odůvodnění nálezů Ústavního soudu z 19. 4. 2016, Pl. ÚS 4/2014.

<sup>27</sup> Čl. 115 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 356/2011 Z. z.

V zahraniční praxi se lze setkat s různými řešeními. Výjimečné stavy jsou vyhlášovány hlavou státu na návrh vlády, vládou samotnou nebo za součinnosti parlamentu či alespoň jeho výboru. Například v Portugalsku vyhláší výjimečný stav prezident na základě zmocnění parlamentu nebo na základě souhlasu jeho Stálého výboru.<sup>28</sup> V Polsku jsou výjimečné stavy z tohoto pohledu děleny. Výjimečný stav vyhláší prezident na návrh vlády a stav katastrofy vlada sama.<sup>29</sup> V Německu ústava zná stav obrany, který vyhláší prezident na základě usnesení Spolkového sněmu a Spolkové rady, a stav nouze, který konstatuje Spolkový sněm dvoutřetinovou většinou.<sup>30</sup> Ovšem to jsou výjimečné stavy mířící spíše na vnější ohrožení. Německo jako spolkový stát koronavirová opatření činilo zejména na zemské úrovni a v různé míře (přísné bylo Bavorsko), přičemž probíhaly konzultace zemských vlád se spolkovou vládou o jejich rozsahu.

Prezident Miloš Zeman na jaře 2020 podpořil opatření vlády v době nouzového stavu vyhlášeného z důvodu pandemie čínské chřipky – koronaviru. Nicméně rozhodující není jen jejich rozsah, ale také jejich trvání v čase, respektive jejich opakování ze stejného důvodu. Bude-li mít vliv na nouzový stav vedle vlády i prezident republiky, z pohledu obrany před zneužitím moci je to lepší, než když vše ovládá jen vlada.

V rámci trvání nouzového stavu je rovněž otázkou, zda by vedle Poslanecké sněmovny neměl souhlas k jeho prodloužení dávat i Senát, či by alespoň neměl dávat souhlas k opakovanému prodloužení, pakliže by nouzový stav přesáhl určitou dobu (např. 2–3 měsíce). Dnes Senát pouze nahrazuje nutné souhlasy Poslanecké sněmovny, je-li tato rozpuštěna. Na druhé straně však Ústavní soud označil samotné vyhlášení nouzového stavu za akt vládnutí.<sup>31</sup> Pak je sporné, zda se na spolurozhodování o jeho trvání má podílet Senát, když vlada je ústavněpoliticky odpovědna jen Poslanecké sněmovně (nikoliv však též ústavněprávně, členy vlády nemůže parlament soudit, jak mohl za platnosti Ústavní listiny z roku 1920<sup>32</sup>). Senát neprojednává ani zákon o státním rozpočtu, protože i to je akt, který umožňuje v daném roce vládě stát spravovat, tedy vládnout.

## 5. Ukládání povinností a normální ústavní režim

Pokud není vyhlášen nouzový stav, je stát v normálním ústavním režimu. Faktická situace sice může být zatížena různým stupněm ohrožení, ale ústavněprávní fungování státu se nemění v přímé závislosti na vzrůstajícím ohrožení automaticky. To by totiž vedlo k zrušení právní jistoty. Stát reaguje na ohrožení skokově a okamžikem změny ústavněprávní situace státu je vyhlášení nouzového stavu vládou. Pakliže vlada nevyhlásí nouzový stav, je to informace o tom, že příslušný ústavní orgán nepovažuje míru ohrožení za natolik závažnou, aby změnil ústavní fungování státu. Pak však musí plně platit běžná ústavní pravidla pro jednání státních orgánů. Mezi tato pravidla patří i vyloučení nouzového nařizovacího zákonodárství, ať již tak bude formálně nazváno, nebo půjde o jeho materiální verzi pod jinými názvy.

<sup>28</sup> Čl. 134 písm. d) a čl. 138 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976.

<sup>29</sup> Čl. 230 odst. 1 a čl. 231 Ústavy Polské republiky z 2. 4. 1997.

<sup>30</sup> Čl. 80a a 115a Základního zákona Spolkové republiky Německo z 23. 5. 1949 ve znění zákona z 24. 6. 1968.

<sup>31</sup> Bod 26 usnesení Ústavního soudu z 22. 4. 2020, Pl. ÚS 8/20.

<sup>32</sup> § 79 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.

Naše ústava stanoví, že povinnosti lze uložit jen zákonem. Obdobně to stanoví i Listina základních práv a svobod. Na jiném místě však Listina stanoví, že povinnosti lze ukládat i na základě zákona.<sup>33</sup> Vztahem obou ustanovení se zabýval Ústavní soud, když poprvé rozhodoval o možnosti ukládat povinnosti, které výslovně zákon nestanoví, obecně závaznými vyhláškami. Ústavní soud v roce 1994 stanovil, že nelze v obecně závazných vyhláškách stanovit povinnosti, které nejsou umožněny výslovně a určitě zákonem, byť by šlo o samostatnou působnost obcí, která je určena demonstrativním výčtem v zákoně o obcích a konkrétně mu nestačila slova § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích: „*Obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, [...]*“.<sup>34</sup> Pro účely stanovení povinností v obecně závazných vyhláškách zákonný výčet v § 14 odst. 1 tehdejšího zákona o obcích vnímal Ústavní soud jako taxativní. V zákoně o obcích z roku 2000 pak již zákonodárce zřetelně stanovil taxativním výčtem, kdy mohou obce obecně závaznými vyhláškami stanovit povinnosti.<sup>35</sup>

Tuto povinnost prvotního určení povinnosti v zákoně pro obce stanovil Ústavní soud přesto, že územní samospráva má právo vydávat obecně závazné vyhlášky přímo na základě ústavního zmocnění v oblasti své samosprávy (samostatné působnosti).<sup>36</sup> Například obec rozhoduje o tom, zda budou na jejím území zavedeny místní poplatky obecně závaznou vyhláškou. Ale může zavést jen ty místní poplatky, které určuje zákon o místních poplatcích včetně jejich maximální výše.<sup>37</sup> Pakliže tento výklad ústavních limitů pro stanovení povinností platí vůči územní samosprávě, není žádného důvodu, aby vůči státní správě či jinak řečeno státním orgánům moci výkonné byl uplatněn výklad jiný. Jiný přístup může být založen ústavními normami, což se dnes děje podle ústavního zákona o bezpečnosti, ale jen pro dobu nouzového stavu.

Ze závěrů Ústavního soudu vůči obecně závazným vyhláškám obcí plyne, že podzákonný právní předpis může stanovit určité povinnosti, ale jen je-li možnost stanovení těchto povinností uvedena v zákoně. Přitom zákonné uvedení takových povinností musí být určité a nelze použít jen neurčité pojmy a odkázat jen na nějaký prospěšný účel. Ústavní soud vyložil pojem „*ukládání povinností toliko na základě zákona*“ dle čl. 4 odst. 1 Listiny tak, že právní akt může stanovit povinnost, ale tuto povinnost musí výslovně zákon znát. Konečně za příklad lze uvést výklad opaku, kdy by se celá zákonná úprava povinností řidiče v zákoně o provozu na pozemních komunikacích mohla smršknout do jednoho ustanovení, že Ministerstvo vnitra může za účelem bezpečnosti a plynulosti silničního provozu stanovit různé povinnosti svým opatřením.

Je skutečností, že represivní orgány státu ustanovení Listiny o tom, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona, používají ke zdůvodnění údajné právní bezvadnosti opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví stanovící povinnosti, které výslovně zákon nezná. Takto postupovalo státní zastupitelství, aniž by se však ve své argumentaci vyjádřilo v ústavně právní rovině k ústavní normě stanovící, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Čl. 2 odst. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb. Čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>34</sup> Nález č. 5 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu z 19. 10. 1994, Pl. ÚS 5/93. § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

<sup>35</sup> § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

<sup>36</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy.

<sup>37</sup> § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

<sup>38</sup> Přípis obvodního státního zástupce pro Prahu 2 Tomáše Svobody ze 7. 10. 2020, 1ZN 264/2020-3.

## 6. Stav nebezpečí

Krizový zákon pod krizový stav zařazuje vedle stavu ohrožení státu a nouzového stavu i stav nebezpečí. Stav nebezpečí je krajským krizovým stavem, když jej vyhláší hejtman kraje pro celé území kraje nebo jeho část. Kontrolní roli zde plní vláda, která může stav nebezpečí zrušit a jejíž souhlas je nutný pro případné prodloužení nad dobu 30 dnů.<sup>39</sup>

Právní slabinou stavu nebezpečí ve srovnání s jinými krizovými stavy je jeho zakotvení jen v obyčejném zákoně. Zatímco krizový zákon je pro stav ohrožení státu a nouzový stav zákonem, který blíže provádí ústavní instituty, tak v případě stavu nebezpečí jde o prvotní zakotvení tohoto stavu v právním řádu. Důvod je zřejmý, neboť ústavní zákon o bezpečnosti byl přijat v roce 1998, kdy ještě nenabyl účinnosti ústavní zákon o zřízení vyšších územních samosprávných celků. Tento ústavní zákon nabyl účinnosti formálně 1. 1. 2000, ale ve skutečnosti krajské samosprávné zřízení vstoupilo v účinnost až krajskými volbami na podzim 2000. Na druhé straně do současnosti uplynula dostatečná doba k tomu, aby se případně řešil tento krizový stav i na úrovni ústavního zákona o bezpečnosti. Pokud jsou totiž v krizovém stavu paušálně omezována základní práva lidí, má právní základ takového opatření svůj význam. Tedy to, zda se omezení práv lidí odvozuje z ústavního či pouze ze zákonného pramene práva. Absence ústavního základu u stavu nebezpečí má důsledek pro právní posouzení přípustnosti rozsahu a intenzity zásahů do práv lidí a pro stanovení různých povinností pro ně ve srovnání s krizovými stavy založenými ústavně.

## 7. Obsah zmocnění

Podstatou zmocňovacích zákonů je, že stanoví pouze účel (cíl) za jakým mají být právní předpisy výkonné moci s mocí zákona vydávány. Cestu k tomuto cíli však již ponechává na nezákonodárném orgánu a tím, že mu svěří právo vydávat právní akty s mocí zákona. Jde v zásadě o starou známou zásadu, že účel svěť prostředky.

V našem normálním ústavním stavu je ve výlučné působnosti zákonodárného orgánu stanovit formou zákona nejen cíl, ale i způsoby, například stanovením zákazů a povinností, jak k tomuto cíli dojít. Přitom nejde jen o právo, ale i povinnost Parlamentu. Nemůže se jí vzdát a převést pouhým zákonem na jiný orgán.

## 8. Rouška

Symbolem vládních opatření v roce 2020 proti čínské chřipce – koronaviru bylo plošné nařízení nosit ochranu úst a nosu, běžně označované jako povinnost nosit roušku, byť mohlo jít o respirátor či šátek. Možnost nařízení této povinnosti však výslovně nestanoví žádný zákon. Na jaře 2020 byl vyhlášen nouzový stav 12. 3. 2020,<sup>40</sup> tedy bylo v kompetenci vlády nařídit i tuto povinnost dle ústavního zákona o bezpečnosti. Městský soud v Praze (senát soudce Štěpána Výborného) potvrdil,<sup>41</sup> že v době nouzového stavu musí vláda využívat postup podle ústavního zákona o bezpečnosti a krizového zákona a nemůže je obcházet. O obejití ústavního zákona se vláda pokusila, když nechtěla stanovit povinnosti

<sup>39</sup> § 2 písm. b) a § 3 krizového zákona č. 240/2000 Sb.

<sup>40</sup> Usnesení vlády č. 69/2020 Sb., o vyhlášení nouzového stavu z 12. 3. 2020 č. 194.

<sup>41</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze z 23. 4. 2020, 14A 41/2020.



svým rozhodnutím jako opatření vyplývající z nouzového stavu, ale jen opatřením obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, aby se vyhnula případné povinnosti náhrady škody podle krizového zákona.<sup>42</sup>

Senát Městského soudu v Praze zrušením opatření Ministerstva zdravotnictví vrátil moc vládě a Poslanecké sněmovně. Vyšel z toho, že vláda je oprávněna ústavním zákonem o bezpečnosti za nouzového stavu vydávat zákazy i omezit základní práva člověka. Vláda takto může činit sama jen 30 dnů, pak musí mít souhlas Poslanecké sněmovny pro prodloužení nouzového stavu.

Bylo neústavní, když si práva vlády přisvojilo Ministerstvo zdravotnictví mimo kontrolu Poslanecké sněmovny. Máme systém parlamentní demokracie, ne demokracie vládní, a už vůbec není vrcholným orgánem moci Ministerstvo zdravotnictví.

Druhá vláda Andreje Babiše je menšinová koalice hnutí ANO a sociální demokracie. Obvykle byla podpořena Komunistickou stranou Čech a Moravy v zásadních hlasováních. Má též podporu prezidenta, což ji posiluje. Ale určí-li ústavní norma, že nouzový stav může po 30 dnech pokračovat jen se souhlasem Poslanecké sněmovny, tak její vláda musí získat. Obyčejný zákon nemůže vytunelovat nadřazená ústavní pravidla tím, že pravomoci vlády se fakticky převedou na Ministerstvo zdravotnictví.

Vrcholným orgánem výkonné moci je vláda, která rozhoduje ve sboru.<sup>43</sup> Zásadní rozhodnutí nemohou být převedena z vlády na jedno Ministerstvo zdravotnictví, jež je jen ústředním orgánem státní správy zdravotnictví. Není nadřazeno nad jiné. Může určovat povinnosti nemocnicím a jiným ve svém rezortu. Nemůže omezit svým opatřením plošně celostátně základní ústavní práva lidí, která lze omezit jen zákonem a v době nouzové vládou, což platí i vůči plošnému nařizování zákonem neumožněných povinností. To by musel umožnit zákon ústavní.

Ministerstvo staví svou pozici na zdravotnické odbornosti. Ale moc v demokracii nemají úzce zaměření odborníci, ale volení politikové. Mediálně je politika haněna. Ale většina historických osobností, jež lidé znají, dělali politiku – panovníci, prezidenti i jiní. Politika je umění možného, které politici zvládají různě. Je politickým uměním vybrat řešení, které zohlední více požadavků. Někteří odborníci uzavření do zdí svého oboru by mohli společnost zničit. Funkční zdravotnictví nebude v hospodářsky rozvráceném státě. Politici musí zvažovat náklady každého opatření i zachovávat ústavu. Bývalý prezident Václav Klaus to v knize *Karanténa* vystihl slovy: „Nelze přijmout zdravotnický absolutismus“.<sup>44</sup> Nerozumnost některých rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví z jara 2020 dokládá povinnost pro manžele mít v autě roušku, byt v posteli byli bez roušky. Rovněž plošné nošení roušek venku, i když šel člověk po lese, nemělo vliv na virovou nákazu. Je rozdíl v množství lidí mezi centrem Brna v poledne a nejvyšší horou Moravy Praděd o půlnoci. Díky kritice byl příkaz nosit roušky venku na podzim 2020 omezen na zastavěné území obcí a jen, jsou-li lidé blízko.

Vláda při nové epidemii může opět vyhlásit nouzový stav. Též může vyhlásit nouzový stav jen v některých okresech. Situace není stejná v Praze a v Moravskoslezských Beskydech. Nelze však ústavní pravidla nouzového stavu obcházet obyčejným zákonem, ta může změnit jen ústavní zákon.

<sup>42</sup> § 35–36 krizového zákona č. 245/2000 Sb.

<sup>43</sup> Čl. 67 odst. 1 a čl. 76 odst. 1 Ústavy.

<sup>44</sup> KLAUS, Václav. *Karanténa*. Praha: Institut Václava Klause, 2020, název kapitoly III.

## 9. Zákon o ochraně veřejného zdraví

Povinnost nosit roušku však zůstala zachována i po zrušení nouzového stavu 17. 5. 2020, i když byla omezena na metro v Praze a zdravotnická zařízení. Následně došlo od 1. 9. 2020 k jejímu rozšíření na zarouškování lidí uvnitř budov a ve veřejné dopravě, když nouzový stav byl vyhlášen až od 5. 10. 2020.<sup>45</sup>

Ministerstvo zdravotnictví tak učinilo svým opatřením, které ani neoznačilo jako opatření obecné povahy, ale které tak bylo obecně posuzováno. Již na jaře 2020 uvedli právní akademici Jakub Dienstbier, Viktor Derka a Filip Horák k právní úpravě vydávání těchto opatření, že „je přinejmenším ústavně značně problematická“.<sup>46</sup>

Ministerstvo se opíralo o § 69 odst. 1 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který mu umožňuje uložit zákaz nebo nařízení určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Jde o neurčité obecné zmocnění, což je rozdíl vůči ostatním zmocněním, kdy zákon výslovně umožňuje zakázat či naopak přikázat výslovně uvedené činnosti uvedeným adresátům – např. zdravotnickým zařízením, provozovatelům divadelních představení.

Ovšem existuje ústavní zásada, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Pakliže žádný zákon výslovně neumožňuje Ministerstvu zdravotnictví stanovit povinnost nošení roušek, je narušena tato ústavní zásada, která byla zavedena v reakci na totalitní období do roku 1989, kdy řada povinností byla stanovena pouhými podzákonnými předpisy.

V případě roušek Ministerstvo zdravotnictví pro stanovení této povinnosti nepoužívá právní předpis, ale opatření obecné povahy. Tím je vyloučena rychlá abstraktní kontrola právních předpisů Ústavním soudem v řízení o návrhu na zrušení právního předpisu, který může podat i skupina poslanců a senátorů, tedy i opozice. U opatření obecné povahy sice není vyloučena kontrola Ústavním soudem zcela, ale je vázána na skončení řízení v rámci správních soudů, což může trvat roky. Stanovení určité povinnosti opatřením obecné povahy místo právním předpisem omezuje kontrolní práva opozice.

Významnost rychlého přístupu k abstraktní kontrole ústavnosti v této věci potvrdil i svými problémovými rozhodnutími Městský soud v Praze. Ten v rámci správního soudnictví akceptoval praxi Ministerstva zdravotnictví, které opakovaně v krátkých intervalech rušilo svá vlastní opatření a nahrazovalo je formálně novými, ale obsahově shodnými. Přitom ministerstvo žádalo Městský soud, aby návrh na přezkum již zrušených opatření odmítl a nepřipustil změnu žaloby na přezkum jeho „nových“ opatření. Městský soud přání ministerstva vyhověl, by Ústavní soud již takovou praxi v případě cenové regulace nájemného neakceptoval.<sup>47</sup> Musel zasáhnout až Nejvyšší správní soud tím, že zrušil rozhodnutí Městského soudu a prohlásil, že je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně zneumožňuje soudní přezkum prvního opatření, připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření. Neučiní-li to soud, a naopak návrh odmítne pro nedostatek

<sup>45</sup> Usnesení vlády č. 391/2020 Sb.

<sup>46</sup> DIENSTBIER, Jakub – DERKA, Viktor – HORÁK, Filip. Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 5, s. 432.

<sup>47</sup> Nález Ústavního soudu č. 528/2002 Sb., kdy bylo původně navrhováno zrušení cenového výměru Ministerstva financí 1/2002, ale po jeho nahrazení výměrem 6/2002 Ústavní soud ve stejném řízení pokračoval i ve věci nového výměru.

podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, poruší tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu.<sup>48</sup>

Rovněž Městský soud v Praze původně odmítl přezkum opatření stanovící povinnosti s tím, že jde o právní předpis, který nemůže zrušit. Přitom Ústavní soud konstatoval, že tato opatření nejsou právním předpisem a tedy je zrušit Ústavní soud nemůže, ale podléhají přezkumu ve správním soudnictví.<sup>49</sup> Postižení lidé se tak ocitli v kruhu, kdy žádný soud nechtěl rozhodnout o jejich návrhu. I zde zasáhl Nejvyšší správní soud a přikázal Městskému soudu v Praze věc projednat v rámci řízení o návrhu na přezkum opatření obecné povahy.<sup>50</sup>

Opatření Ministerstva zdravotnictví nebyla, na rozdíl od krizových opatření vlády, publikována ve Sbírce zákonů, zveřejnila se na úřední desce a webu Ministerstva zdravotnictví. Ovšem v rámci jejich opakovaných změn byla někdy obtížně vyhledatelná. Pokud by měla formu právního předpisu, byla by jasná a zřejmá jejich publikace ve Sbírce zákonů, která má dnes i elektronickou formu a tedy nehrozí žádné nebezpečí z prodlení.

Přitom zákon výslovně uvádí možnost omezení či uzavření divadel a stravovacích zařízení.<sup>51</sup> Je zřejmé, že do divadla či hospody chodí hodně lidí, nikoliv však každý. Povinnost nosit roušku však postihla téměř každého. Z hlediska logiky právní interpretace docházíme k závěru, že pokud zákonodárce výslovně stanovil možnost zákazu postihujícího menší množství lidí, tím spíše má povinnost stanovit možnost zákazu postihujícího téměř každého. A pokud takovou povinnost nestanovil, je nutno učinit závěr, že tak stanovit nechtěl.

Připustí-li se, že ministerstva mohou lidem stanovit povinnost, jež není výslovně umožněna zákonem, pouze na základě obecného a neurčitěho zmocnění, že mohou stanovit povinnosti a zákazy jen za určitým cílem bez toho, aby zákon výslovně stanovil obsah tohoto zákazu, vyprázdní se ústavní norma, že povinnost lze uložit jen zákonem. To nás vrací před rok 1989 a výkonná moc se stane zdrojem nových povinností. Takové zmocnění je ústavně nedostatečné. Přitom sám zákon o ochraně veřejného zdraví na jiných místech uvádí konkrétní povinnosti, které lze uložit. Pokud by zákonodárce chtěl, aby Ministerstvo zdravotnictví ukládalo povinnost nosit roušky, mohl tak učinit. Jestliže tak neučinil, je to vůle Parlamentu, že mimo povinnosti v zákoně uvedené jiné uložit plošně neomezenému počtu lidí nelze.

Neurčité zmocnění je možné užít k stanovení povinností vůči podřízeným subjektům v působnosti ministerstva (hygiena, nemocnice). Snad lze připustit stanovení povinnosti individuálním rozhodnutím vůči konkrétní osobě s patřičným odůvodněním a možností správního a soudního přezkumu. Pokud však ministerstvo ukládá povinnost lidem jen z preventivních důvodů plošně, jde o nesprávný postup. Není-li vyhlášen nouzový stav, stát je v normálním ústavním režimu. Proto musí být dodržovány požadavky dané ústavou na ukládání povinností. Navíc je tato povinnost spojena i s finanční zátěží pro lidi.

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 6. 2020, 6 As 88/2020-44, rušící usnesení Městského soudu v Praze z 30. 3. 2020, 15A 31/2020-59. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu z 18. 9. 2020 5 As 191/2020-45, rušící usnesení Městského soudu v Praze z 1. 6. 2020, 11 A 52/2020-52.

<sup>49</sup> Body 55–65 usnesení Ústavního soudu z 22. 4. 2020, Pl. ÚS 8/20.

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 13. 10. 2020, 4As 258/2020 rušící usnesení Městského soudu v Praze ze 7. 8. 2020, 3A 76/2020-104.

<sup>51</sup> § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

Většina lidí nepoužívá roušku tak, jak by se mělo, tedy několikrát denně vyměněnou. Pro rodinu se dvěma dětmi by takový postup byl znatelným finančním zásahem do jejich rodného rozpočtu.

Přístup Ministerstva zdravotnictví k ústavní úpravě nouzového stavu dokládá výrok ministra zdravotnictví Adama Vojtěcha, že navrhne vyhlášení nouzového stavu, pokud se reprodukční číslo<sup>52</sup> přiblíží dvojce. Ale pro vyhlášení nouzového stavu není určující určité statistické číslo, ale to, zda vláda potřebuje, či nikoliv stanovit povinnosti osobám i mimo jejich předvídanou úpravu v existujících zákonech. Nouzový stav je ústavně právní institut a slouží k právnímu řešení krizové situace.

Pakliže vláda má nástroje na stanovení povinností občanům svým rozhodnutím za nouzového stavu podle ústavního zákona o bezpečnosti, má je využívat. Ovšem toto její právo je omezeno jen na dobu nouzového stavu. Zákon o ochraně veřejného zdraví nemá sloužit k rozsáhlým plošným zákazům a příkazům směřujícím vůči všem lidem v době mimo nouzový stav, kdy tak vláda nemůže činit sama, aniž by rozsah těchto povinností stanovil zákon.

I kdyby byla výslovně stanovena možnost v zákoně o ochraně veřejného zdraví pro Ministerstvo zdravotnictví nařídit opatřením obecné povahy nošení roušek a stejného důsledku by za nouzového stavu mohla dosáhnout vláda krizovým opatřením vydaným jako její usnesení, nelze připustit libovůli ve volbě formy tohoto příkazu. V době nouzového stavu by přednostně měla podobné příkazy stanovovat vláda, neboť režim nouzového stavu je speciálním režimem fungování státu a tedy normy upravující činnost státních orgánů za nouzového stavu mají přednost před jinými obyčejnými zákony na základě zásady přednosti speciální normy stejné právní síly před obecnou. Navíc je pravomoc vlády omezovat i základní práva lidí dána ústavním zákonem o bezpečnosti státu, tedy předpisem vyšší právní síly. Volba formy má přímý důsledek na přímou přezkoumatelnost takového aktu Ústavním soudem v rámci abstraktní kontroly norem tím, že vláda rozhoduje materiálně právním předpisem, zatímco ministerstvo opatřením obecné povahy.

Samo Ministerstvo zdravotnictví si bylo vědomo problematičností svých opatření, proto připravilo vládní návrh zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020. Zde již bylo výslovně uvedeno, že může být přikázáno použití ochranných prostředků (tedy i roušek) a to formou opatření, kde vydá s předchozím souhlasem vlády a v případě nebezpečí z prodlení byl nutný následný souhlas vlády.<sup>53</sup> Návrh vláda schválila 7. 5. 2020<sup>54</sup> a téhož dne postoupila do Poslanecké sněmovny. Pak však vláda ztratila zájem na jeho projednání a první čtení bylo navrženo až na schůzi Poslanecké sněmovny započaté 20. 10. 2020. To za situace, kdy pro jiné zákony vláda využila zrychlené projednání ve stavu legislativní nouze. Pakliže není zákon přijat, neznamená to, že dané zákazy lze uplatnit i bez něj.

<sup>52</sup> Reprodukční číslo R vyjadřuje průměr, kolik jeden nakažený nakazí dalších osob. POKORNÁ, Zdislava. Vojtěch: Navrhnu vyhlásit nouzový stav, pokud se číslo R přiblíží dvojce. *Zprávy Seznam.cz* [online]. 19. 9. 2020 [cit. 2020-11-15]. Dostupné z: <[https://www.seznamzpravy.cz/clanek/vojtech-navrhnu-vyhlasis-nouzovy-stav-pokud-se-cislo-r-priblizi-dvojce-120598#do\\_p\\_ab\\_variant=0&dop\\_req\\_id=BX7i6udRA5d-202009191942&dop\\_source\\_zone\\_name=zpravy.sznhp.box&source=hp&seq\\_no=1&utm\\_campaign=&utm\\_medium=z-boxiku&utm\\_source=www.seznam.cz](https://www.seznamzpravy.cz/clanek/vojtech-navrhnu-vyhlasis-nouzovy-stav-pokud-se-cislo-r-priblizi-dvojce-120598#do_p_ab_variant=0&dop_req_id=BX7i6udRA5d-202009191942&dop_source_zone_name=zpravy.sznhp.box&source=hp&seq_no=1&utm_campaign=&utm_medium=z-boxiku&utm_source=www.seznam.cz)>.

<sup>53</sup> § 2 odst. 2 písm. i) a § 3 vládního návrhu zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020 a o změně některých souvisejících zákonů. Tisk Poslanecké sněmovny 859, 8. volební období 2017–21.

<sup>54</sup> Usnesení vlády ze 7. 5. 2020 č. 515.

## Závěr

Situace je určující pro budoucí vývoj právního řádu. Bude-li totiž uznána možnost vlády či správních úřadů i mimo nouzový stav ukládat povinnosti, které zákon nezná, jen na základě obecného neurčitěho zmocnění, které stanoví jen cíl těchto opatření, dojde k plíživému návratu zmocňovacích zákonů do našeho právního řádu a v jejich důsledku materiálního vydávání nouzového nařizovacího zákonodárství ze strany výkonné moci, byť tak nebude formálně nazváno. Je pravděpodobné, že vláda využije takové možnosti i v jiných případech a začne do zákonů vkládat možnost stanovit neurčité povinnosti a zákazy k dosažení nějakého pozitivního cíle. A všechny vlády tvrdí, že vládnu pro blaho občanů. Zaštitění se tímto pozitivním cílem pro žádnou vládu problém nebude. Nové vládou stanovené povinnosti však pro lidi problém být mohou.

Stát v případě výjimečné a krizové situace musí mít možnost nouzového zákonodárství. Ovšem podmínkou je ústavní úprava s určitě stanovenými pravidly, nikoliv pokoutné zavádění nového typu právních předpisů v materiálním slova smyslu, které však nebudou právními předpisy i formálně. Za současné ústavní úpravy může v normálním ústavním stavu stanovit plošné zákazy a povinnosti zákonem Parlament a v době nouzového stavu vláda. Žádné ministerstvo nemá ústavní oprávnění stanovit nové, zákonem neupravené povinnosti a zákazy, které se dokonce mohou týkat základních práv a svobod.

## Emergency Legislation and Face Masks

Zdeněk Koudelka

**Abstract:** The text deals with the position of emergency legislation, in other words the possibility of creating legal provisions to replace laws. The article contains a brief history of regulations with the power of law issued by the government. The subject of the article is also the measures of the government and the Ministry of Health in connection with the coronavirus crisis. The article concludes that emergency legislation in exceptional times is a necessity for the state, but it can only be applied if the constitutional order allows it. Under the current legislation, the imposition of duties by the executive is possible only in accordance with the Constitutional Security Act. The conditions for such an imposition of duties are: a declared state of emergency and the government is responsible for the decision. Measures of the Ministry of Health setting out obligations that are not explicitly mentioned in the law have no constitutional support. The article criticizes the fact that the government's crisis measures, which impose obligations on citizens, do not take the form of a legal regulation, even though they are materially assessed as a legal regulation by the Constitutional Court.

**Key words:** Enabling act, emergency legislation, state of emergency, face mask, coronavirus