

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Má vůbec nařízení vlády č. 189/2019 Sb. právní účinky?

S účinností od 1. 8. 2019 je ve Sbírce zákonů zveřejněno nařízení vlády č. [189/2019](#) Sb., jež stanoví způsob určení hodnoty obydlí, které není dlužník povinen vydat ke zpeněžení v rámci schváleného oddlužení. Je překvapivé, že stanovení tohoto způsobu se stalo vládním nařízením a nikoliv formou vyhlášky, jak bylo určeno v insolvenčním zákoně (zákon č. [182/2006](#) Sb. ve znění účinném od 1. 6. 2019) v jeho § 431 písm. h) v návaznosti na § 398 odst. 6 zákona. Jedná se o nepodstatný detail, nebo to má svůj význam?

Nejdříve ke smyslu úpravy způsobu určení hodnoty obydlí dlužníka v insolvenčním řízení – s účinností od 1. 6. 2019 se změnila právní úprava oddlužení mj. v tom, že pokud soud schvaluje oddlužení plněním splátkového kalendáře, tak na rozdíl od předchozí právní úpravy je toto plnění spojeno i se zpeněžením majetkové podstaty (samozřejmě jen za předpokladu, že je vůbec co zpeněžovat, viz § 398 odst. 6 první věty insolvenčního zákona). Nicméně z tohoto zpeněžení majetkové podstaty je stanovena výjimka (§ 398 odst. 6 druhá věta insolvenčního zákona), podle které se nezpeněžuje dlužníkovo obydlí, jehož hodnota „přesahuje hodnotu určenou podle prováděcího právního předpisu násobkem částky na zajištění obydlí v dlužníkově bydlišti“. Tímto prováděcím právním předpisem má být vyhláška ministerstva spravedlnosti, jež je zmocněno v § 431 písm. h) insolvenčního zákona stanovit vyhláškou způsob určení hodnoty obydlí, které dlužník není povinen vydat ke zpeněžení. Nicméně tato vyhláška vydána nebyla a místo ní vydala vláda své nařízení č. [189/2019](#) Sb., kterým tento způsob stanovila.

Nařízení vlády místo vyhlášky

Je nějaký právní problém v tom, že místo vyhlášky zde máme vládní nařízení? Podle dosavadního přístupu soudů se zdá, že nikoliv. Pokud je mi známo, insolvenční soudy a insolvenční správci vycházejí z hodnoty spočítané podle nařízení. Též Jiří Grygar v článku uveřejněném v advokátním deníku (k dispozici >>> [zde](#)) sice poznamenává, že prováděcí předpis byl i přes zákonné zmocnění vydán formou nařízení vlády, nicméně odkazuje na to, že „Oprávnění vlády k vydání nařízení vlády vyplývá z čl. 78 Ústavy a vláda k vydání nařízení vlády žádné zákonné zmocnění nepotřebuje.“ Je to ale skutečně tak jednoduché? Může vláda i přes zákonné zmocnění konkrétního ministerstva upravit danou oblast místo ministerstva?

Článek 78 Ústavy stanoví v první větě: „K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.“ Toto ustanovení dává vládě generální pravomoc (bez pověření zákonodárce) upravit podzákonným právním předpisem v mezích zákona určitou oblast podrobněji. Avšak pokud se zákonodárce rozhodne, že k provedení zákona vydá určité ministerstvo vyhlášku, může si vláda uzurpovat toto zmocnění a vydat místo ministerstva podzákonný právní předpis, nařízení v případě vlády, byť nařízení vlády není právní předpis vyšší právní síly (ani nižší) než vyhláška ministerstva? Domnívám se, že nikoli, neboť by tím vláda porušila vůli zákonodárce, který v § 431 písm. h) insolvenčního zákona zmocnil ministerstvo spravedlnosti k vydání prováděcí vyhlášky, nikoliv vládu k vydání nařízení. Kromě toho by mohla vést ke zneužití praxe, která by umožňovala vládě atrahovat na sebe úpravu určité právní oblasti, byť příslušné ministerstvo, zmocněné zákonem, by zmíněnou úpravu vydalo s jiným obsahem, než vláda. Zdůrazňuji, že vláda v tomto smyslu není nadřízeným

orgánem ve vztahu k jednotlivému ministerstvu. Nařízení vlády a vyhláška vydaná ministerstvem jsou podzákonné právní předpisy stejné síly, nařízení nemůže změnit či zrušit vyhlášku a totéž platí i obráceně.

V této souvislosti poukazuji na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 5/01 z 16. 10. 2001, ve kterém Ústavní soud dovedil, že pokud zákon obsahuje zmocnění vlády k vydání nařízení upravujícího určitou otázku, nemůže vláda přenechat tuto úpravu ministerstvu, aby ji ministerstvo upravilo samo vyhláškou. Takový postup shledal Ústavní soud rozporným s článkem 79 odst. 3 Ústavy, podle kterého *„Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“*

Z uvedeného právního závěru Ústavního soudu dovozují, že není možný ani obrácený postup, tj. zmocňuje-li zákon ministerstvo k vydání vyhlášky, nemůže si tuto tvorbu právního předpisu přisvojit vláda a upravit příslušnou materii místo zmocněného ministerstva. Pokud by takto vláda postupovala, jednalo by se o porušení článku 78 Ústavy, protože toto ustanovení předpokládá normotvorbu vlády, a to jak bez výslovného zmocnění zákonem, tak i na základě takového zmocnění pro vládu, nikoliv však i přes zmocnění jiného státního orgánu (nelze považovat vládní nařízení za vydané v „mezích zákona“, zmocňuje-li zákon ministerstvo k vydání prováděcího právního předpisu). Tento postup by také porušoval příslušné zmocnění zákonem – ve věci nařízení vlády je zřejmé, že bylo porušeno ustanovení § 431 písm. h) insolvenčního zákona, které zmocnilo ministerstvo k vydání vyhlášky, nikoliv vládu k vydání nařízení. Aby vláda mohla takovýmto způsobem postupovat (zjevně v rozporu s vůlí zákonodárce stanovenou v § 431 písm. h) insolvenčního zákona), musela by to umožňovat výslovná právní úprava (jsme v oblasti veřejného práva, tudíž jako pravidlo platí princip „co není dovoleno, je zakázáno“). Nevidím žádný logický důvod, proč by vůbec taková právní úprava měla existovat.

Dopad nezákonného vládního nařízení

Je-li správný závěr, že vládní nařízení č. [189/2019](#) Sb. bylo vydáno v rozporu s právem, jaký právní dopad má tato okolnost na tuto právní úpravu? Podle mého názoru nelze tomuto nařízení přiznat žádné účinky, v opačném případě bychom legitimizovali protiprávní postup vlády, což by v právním státě nemělo přicházet v úvahu. Proto byt nařízení vlády je de iure součástí našeho právního řádu (vláda nařízení nezrušila), je nezákonné, a proto k tomuto podzákonnému právnímu předpisu nemohou soudy přihlížet. Aplikují-li soudy toto vládní nařízení, pak podle mého názoru postupují v rozporu s právem.

Setkal jsem se s právním názorem, že sice vládní nařízení nebylo vydáno v souladu se zákonným zmocněním, ale i s ohledem na potřeby praxe je třeba vzít v úvahu okolnost, že Ministerstvo spravedlnosti nevydalo příslušnou vyhlášku. Do doby, než se tak stane, by se mělo postupovat podle nařízení vlády a teprve po vydání této vyhlášky by vládní nařízení ztratilo právní účinky a dále by byla aplikována vyhláška. Domnívám se, že tímto způsobem nelze postupovat – jsme ve sféře veřejného práva, proto by zákon musel výslovně takový postup vlády umožňovat. Vzhledem k tomu, že pozitivní právo nic takového neupravuje (ani není dán žádný logický a systémový důvod, proč by tomu tak mělo být – nařízení vlády nemůže měnit či rušit vyhlášku, z jakého důvodu by tedy mělo mít možnost vyhlášku zcela nahradit?), je nařízení vlády č. [189/2019](#) Sb. nezákonné od samého počátku a tím, že by Ministerstvo spravedlnosti vydalo příslušnou vyhlášku, by se nařízení vlády nestalo „ještě více nezákonným“, v důsledku čehož by teprve ztratilo účinky s účinností vyhlášky. Není dán žádný právní mechanismus, který by umožňoval, aby v rozporu s právem vydané vládní nařízení platilo po dobu, než bude vydána příslušná vyhláška na základě zmocnění zákona. Neudržitelnost této koncepce si představme na modelovém příkladu – ministerstvo by na základě zákonného zmocnění pracovalo na tvorbě vyhlášky a vláda by časově „předběhla“ ministerstvo a vydala by nařízení. Poté by ministerstvo vydalo vyhlášku, která by se stala účinnou dejme tomu jeden měsíc po účinnosti

nařízení vlády. Podle mého názoru je absurdní představa, že by jeden měsíc platilo vládní nařízení a pak by začala platit vyhláška místo tohoto nařízení, tj. že by vyhláška, která nemůže zrušit vydané vládní nařízení, by de facto přesně tohoto dosáhla.

Domnívám se, že tudy cesta také nevede.

Jak z toho ven?

Jak může „přežít“ § 398 odst. 6 insolvenčního zákona bez znalosti hodnoty chráněného obydlí dlužníka, která měla být stanovena vyhláškou Ministerstva spravedlnosti? Lze stanovit hodnotu dlužníkovy obydlí, nad kterou se toto obydlí bude zpeněžovat (nebude chráněno) i bez prováděcího právního předpisu? Jsou podle mého názoru možné dva přístupy.

První cesta - jak jsem již výše uvedl, nelze postupovat dle nezákonného vládního nařízení, proto si musíme vystačit s textem zákona a se znalostí úmyslu zákonodárce vyjádřeného v důvodové zprávě k novému znění zákona č. [31/2019](#) Sb., kterým byl insolvenční zákon s účinností od 1. 6. 2019 novelizován[1]. Z důvodové zprávy lze vyčíst, že zákonodárce se snažil chránit takové obydlí dlužníka, které je přiměřené jeho bytovým potřebám (a jeho rodiny). Proto by při výkladu § 398 odst. 6 insolvenčního zákona měly soudy zpeněžovat jen obydlí dlužníka, které podle úvahy soudu zcela zjevně překračuje tyto bytové potřeby. Jsem si vědom toho, že tento nastíněný způsob aplikace § 398 odst. 6 druhé věty insolvenčního zákona je dosti extenzivní - v zákoně chybí obecné vymezení, že právo dlužníka nevydat obydlí ke zpeněžení se týká jen obydlí přiměřeného bytovým potřebám, byť důvodová zpráva s tímto přístupem počítá.

Mimochodem je otázka, zda ústavně obстоjí současný text uvedeného § 398 odst. 6 druhé věty insolvenčního zákona, který stanovení hodnoty obydlí, jež bude podstatná pro povinnost dlužníka vydat obydlí ke zpeněžení, ponechává plně na prováděcí vyhlášce, byť ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001 publikovaného pod č. [96/2001](#) Sb., zákonodárce nesmí rezignovat na svou zákonodárnou povinnost a delegovat na výkonnou moc oblast úpravy vztahů určených pro úpravu zákonem (viz dále též nálezu Ústavního soudu sp. zn. P. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013[2]). To by ale bylo samo o sobě téma na jiný článek. Nicméně okolnost, že výkonná moc může svým rozhodnutím stanovit např. nevhodně nízkou (či naopak příliš vysokou) hranici chráněného obydlí, a tím výrazně zasáhnout do práv a povinností insolvenčního dlužníka, může být ústavně problematická.

Domnívám se, že i z hlediska praxe je vhodnější, aby soudy za situace, kdy selhala výkonná moc při tvorbě prováděcího právního předpisu dle § 431 písm. h) insolvenčního zákona, postupovaly cestou naznačeného extenzivního způsobu výkladu § 398 odst. 6 druhé věty insolvenčního zákona ve vazbě na účel a smysl insolvenčního zákona ve znění novely účinné od 1. 6. 2019. Mimochodem, tato soudům popsanou situaci vnucená role měla být podle mého názoru zakotvena přímo v insolvenčním zákoně. Považoval bych za koncepčně šťastnější a i pro účastníky insolvenčního řízení za praktičtější ponechat na úvaze soudu v konkrétní věci stanovení hodnoty obydlí, které by nebylo chráněno z důvodu, že by zjevně překračovalo bytovou potřebu dlužníka (jsem-li správně informován, toto pojetí je obsaženo např. v právní úpravě USA). Zákonodárce v zákoně č. [31/2019](#) Sb. evidentně nedůvěřoval soudní moci a ponechal stanovení hranice hodnoty chráněného obydlí zcela na výkonné moci.

Druhá cesta - je možné zvolit zcela pozitivistický způsob výkladu a vycházet jen ze současného textu zákona. Druhá věta odst. 6 § 398 insolvenčního zákona zní: *Dlužník také není povinen vydat ke zpeněžení své obydlí, ledaže ze zprávy pro oddlužení vyplývá, že jeho hodnota přesahuje hodnotu určenou podle prováděcího právního předpisu násobkem částky na zajištění obydlí v dlužníkově bydlišti.* Jak plyne z této právní úpravy, soud neurčuje hodnotu chráněného obydlí, nýbrž tak může učinit jen Ministerstvo spravedlnosti formou vyhlášky. Vzhledem k tomu, že tento prováděcí právní

předpis neexistuje, nelze tuto hodnotu stanovit a pak se uplatní první část této věty, tj. dlužník není povinen vydat žádné své obydlí (i kdyby zjevně přesahovalo jeho bytové potřeby), protože ze zprávy pro oddlužení nemůže vyplývat, že by jeho hodnota přesahovala hodnotu určenou podle prováděcího (neexistujícího) právního předpisu.

Závěr

Doufám, že tento článek vyvolá diskusi, která je podle mého názoru v této věci dosti potřebná. Jsou-li výše uvedené úvahy opodstatněné, pak je namístě, aby Ministerstvo spravedlnosti co nejdříve vydalo vyhlášku dle § 431 písm. h) insolvenčního zákona. Pokud by ministerstvo jen opsalo současný text nařízení vlády, pak upozorňuji na to, že výpočet hodnoty chráněného obydlí je natolik složitý, že mám pochybnosti, jestli si běžný dlužník před podáním insolvenčního návrhu vůbec na základě takové právní úpravy dokáže spočítat, zda je či není jeho obydlí chráněno. Nemusím zajisté zdůrazňovat, že se jedná pro dlužníka o naprosto podstatnou otázku pro jeho úvahu, jestli podat nebo nepodat návrh na povolení oddlužení spojený s insolvenčním návrhem.

De lege ferenda by stalo za úvahu, zda by nebylo vhodnější ponechat stanovení hodnoty chráněného obydlí na úvaze soudů, než na výkonné moci.

Úmyslně jsem se nezabýval otázkou, zda se úprava chráněného obydlí vztahuje i na družstevní byt (přesněji na družstevní podíl, ke kterému se váže právo užívat družstevní byt). Ustanovení § 398 odst. 6 insolvenčního zákona v tomto směru mlčí, avšak vládní nařízení (opět nad rámec zákona) družstevní podíl zmiňuje. To by ale bylo opět téma pro zcela jiný článek.

JUDr. Ladislav Derka,
soudce

[1] V důvodové zprávě k zákonu č. [31/2019](#) Sb., účinném od 1. 6. 2019, se mj. uvádí: „Zájem věřitelů na co možná nejvyšším uspokojení pohledávek je zde vyvážen zájmem dlužníka i společnosti na navrácení dlužníka do běžných socioekonomických vztahů. Důsledek takové úvahy ústí v záměr zachovat dlužníkovi během oddlužení určité materiální zázemí - buď přijde dlužník o své obydlí a bude nucen obstarat si náhradní obydlí, anebo dojde k dlouhodobému postihování příjmů. Dispozice vlastní nemovitostí (obydlím) snižuje fixní měsíční náklady na udržení minimální životní úrovně, přičemž příjmy dlužníka nad tyto náklady mohou být distribuovány mezi nezajištěné věřitele.“

Výjimku z výše uvedeného navrhovaného pravidla představuje případ, v němž hodnota obydlí dlužníka přesahuje hodnotu určenou podle prováděcího právního předpisu (vyhlášky provádějící insolvenční zákon) násobkem částky na zajištění obydlí v dlužníkově bydlišti. Ani v případě oddlužení plněním splátkového kalendáře se zpeněžením majetkové podstaty tak není ochrana obydlí dlužníka absolutní.“

[2] Z odstavce 51. nálezu: „... podzákonná normotvorba je protiústavní, jestliže meze základních práv a svobod může stanovovat něco jiného než přímo zákon. Tak je tomu i v řešeném případě mezi práva na bezplatnou zdravotní péči. Problematika je sice upravena v základních rysech již v samotném zákoně o veřejném zdravotním pojištění, ovšem jen zčásti. Nutný základní rámec pro podzákonný právní předpis je proto příliš stručný a neurčitý.“

Další články:

- [Smluvní autonomie vs. ochrana slabší strany v moderním kontraktačním právu](#)
- [Reklamace vad stavby](#)
- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Oceňování nemovitosti a přiměřená náhrada při zrušení spoluvlastnictví](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel × společnost\)](#)
- [Úročení jistoty \(kauce\), kterou skládá podnájemce nájemci - II. díl](#)
- [Když obecní pozemky již nemusí být obecní - institut mimořádného vydržení v obecním právu](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)