

# K mezím podzákoné normotvorby

Daniel Kačer\*

**Abstrakt:** Autor se v tomto článku zamýšlí nad vztahem zákona a prováděcího předpisu. Ústřední otázkou tohoto textu je, v jaké míře může prováděcí předpis provádět práva a povinnosti v mezích zákona, na který se odvolává, a jak takové provedení může vypadat, aby tím nebyla porušena výhrada zákona. Pro odpověď na tuto otázku se autor pokouší zorientovat v dosavadní judikatuře Ústavního soudu týkající se této problematiky, aby dospěl k tomu, že judikatura jednoznačný výklad nenabízí. Naopak, Ústavní soud klade v různých příkladech různé obsahové požadavky na zákon a exekutivě je tak v jednotlivých případech povolena rozdílná míra volného uvážení toho, jak může zákonem stanovená práva a povinnosti provádět. Z toho důvodu je narušen princip právní jistoty, který v tomto případě představuje problém nejen pro recipienty právních norem, ale také pro orgány veřejné moci. Vzhledem k tomu, že literatura se tímto problémem příliš nezabývá, pokouší se právní nejistotu ohledně výkladu výhrady zákona řešit předkládaný text. Nejprve jsou definována obecná pravidla týkající se výhrady zákona, přičemž se autor opírá o rozdělení na základní práva a nezákladní práva. Následně již text spěje k definování kritéria pro posuzování podzákoné normotvorby. Ukazuje se, že vhodné kritérium není pouze jedno a z toho důvodu je výhrada zákona rozdělena do 3 kategorií – obecná výhrada zákona, výhrada zákona v užším smyslu, kvalifikovaná výhrada zákona. Kromě zmíněných je problematizována také Ústavním soudem vytvořená zvláštní výhrada zákona.

**Klíčová slova:** výhrada zákona, základní práva a svobody, Ústavní soud, zákon, prováděcí předpis

## Úvod

S propuknutím nové nákazy covid-19 v loňském roce na našem území se znovu projevila potřeba zabývat se některými dosud nedořešenými otázkami ústavní povahy. Aby státy mohly efektivně zabraňovat dalšímu šíření tohoto viru, potřebuje moc veřejná ukládat povinnosti a omezovat některá základní práva a svobody. Za normálního stavu<sup>1</sup> v demokratické společnosti přitom platí, že adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že „*případná omezení jejich základních práv [...] jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem*“.<sup>2</sup> Tak se může dít pouze na půdě Parlamentu. Jako protiváha argumentu pro svěřeni omezování základních práv výhradně do rukou Parlamentu stojí potřeba efektivního reagování na proměnlivé situace. Toho lze dosáhnout tím, že vláda, ministerstva a jednotlivé správní orgány budou mít širší kompetence, čímž budou moct flexibilně a účelně přizpůsobovat jednotlivá omezení s ohledem na aktuální potřeby. Článek se nebude na svém omezeném prostoru zabývat vztahem moci zákonodárné a moci výkonné, byť se tohoto tématu nepochybně bude dotýkat. Účel článku je však neméně skromný. Dosavadní judikatura týkající se výhrady zákona vede

\* Daniel Kačer, student Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: daniel.kacer@seznam.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3638-6035>. Za cenné rady a připomínky děkuji doc. JUDr. Pavlu Ondřejkovi, Ph.D., který mě provázel při psaní textu od začátku do konce. Poděkování patří také prof. JUDr. PhDr. Janu Wintrovi, Ph.D., a JUDr. Martinu Abelovi, M.Jur., za cenné rady při různých fázích psaní textu. V neposlední řadě patří mé poděkování také dvěma anonymním recenzentům, kteří můj text prošli a přispěli podnětnými připomínkami. Tento příspěvek vznikl v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260 494 *Integrovaný úloha lidských práv v současné době*.

<sup>1</sup> V tomto kontextu je normálním stavem myšlen stav nikoliv nouzový.

<sup>2</sup> Viz nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007.

k nejednoznačnému výkladu tohoto institutu a v různých příkladech klade různé obsahové požadavky na zákon, přičemž teoretické uchopení těchto rozdílností se jeví jako nedostatečné. Z toho důvodu se pokusím v dosavadní judikatuře zorientovat a nalézt řešení, které by mohlo počáteční rozpaky ohledně nejednoznačnosti výhrady zákona překonat, a to rozčleněním do různých kategorií. Abych tak mohl učinit, poukážu nejprve na rozdílnost výkladů podzákoné normotvorby na příkladu stávající judikatury Ústavního soudu ČR. Následně bude již text směřovat k tomu, aby sám poskytl odpověď na otázku obsahových náležitostí zákona a možností diskrece u prováděcího předpisu. Vycházet bude z obecných předpokladů zakotvených v ústavním pořádku, zejména v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V hlavní části textu bude poskytnuto rozčlenění výhrady zákona do kategorií, v jejichž rámci bude specifikováno, co může být upraveno prováděcím předpisem a co takto upravit již nelze. Následně bude rozebrána také tzv. zvláštní výhrada zákona, kterou svou rozhodovací praxí vytvořil Ústavní soud.

## 1. Nejasnosti ohledně pravomocí podzákoné normotvorby

Česká republika trpí poměrně nejednoznačným výkladem možností podzákoné normotvorby. Té je na jednu stranu vytýkáno, že zasahuje do pravomocí zákonodárce, na straně druhé je kritizována, že pouze nahrazuje metodické směrnice.<sup>3</sup> Důsledkem této rozporčnosti je narušení principu právní jistoty, a to nejen pro osoby, ale také pro jednotlivé orgány moci veřejné. Jen v takovém uspořádání, v němž každý může mít důvěru v právo, může podle V. Knappa fungovat právní stát.<sup>4</sup> Teze o tom, že právní jistota spadá pod ústavně zakotvený princip právního státu, několikrát ve své judikatuře konstatoval i Ústavní soud. Tak např. v nálezu Ústavního soudu I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009 stanovuje, že „*principu právního státu je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci*“. Mou snahou v tomto článku je nejistotu ohledně výkladu výhrady zákona překonat. Již dříve jsem analyzoval rozsáhlou judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k podzákoné normotvorbě a dospěl jsem k tomu, že pro posouzení, zda je prováděcí předpis v souladu s výhradou zákona, či nikoliv, aplikuje Ústavní soud dva rozdílné přístupy.<sup>5</sup> Odraz těchto dvou přístupů a teoretické problémy s tím spojené budu ilustrovat na následujících dvou případech řešených před Ústavním soudem, které jsem pro účely tohoto článku vybral.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2014 se Ústavní soud zabýval tvrzeným porušením výhrady zákona v případě týkajícím se povinnosti očkování. Podle § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví patří mezi povinnosti osob v § 46 zmíněných „*podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování [...]*“. Až prováděcí předpis ukládá množství povinností, které zákon předpokládá jen velmi rámcově.<sup>6</sup> Pomocí této prováděcí vyhlášky jsou např. vyme-

<sup>3</sup> KYSELA, J. – KOKEŠ, M. Role vlády v procesu právo tvorby v České republice se zřetelem k efektivitě vládnutí. *Správní právo – legislativní příloha*. 2018, roč. 51, č. 8, s. 97. Jako dobrý příklad může posloužit výkladová směrnice Ministerstva zdravotnictví ke shromažďování osob.

<sup>4</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 205.

<sup>5</sup> KAČER, D. Výhrada zákona a koronavirus. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (ed.). *Ústavní právo a koronavirus*. Praha: Leges, 2021.

<sup>6</sup> Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů.

zeny „případy, kdy je před provedením pravidelného a zvláštního očkování fyzická osoba povinna podrobit se vyšetření stavu imunity a kdy je povinna podrobit se stanovenému druhu očkování“. Podle Ústavního soudu v tomto případě však nedošlo k porušení čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích“, a to s odůvodněním, že primární povinnost je již uvedena v zákoně. Ústavní soud se dále vypořádával s tvrzeným porušením práva na ochranu zdraví z čl. 31 Listiny. Podle Ústavního soudu jej nelze vykládat pouze v kontextu konkrétního zájmu rodičů o zdraví dítěte, pokud nad ním převažuje veřejný zájem. Z citovaného plenárního nálezu vyplývá, že zmiňovaný způsob úpravy prováděcí vyhláškou shledává Ústavní soud za ústavně konformní.<sup>7</sup>

Naopak ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013 (množství větší než malé) Ústavní soud projevil velmi striktní přístup týkající se porušení výhrady zákona ve spojení s čl. 39 Listiny, podle kterého „jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit“. Na návrh okresního soudu v Liberci byla zrušena část ustanovení § 289 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“), která umožňovala v prováděcím předpise určit, jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů. Platnost pozbyla také ustanovení nařízení vlády č. 467/2009 Sb., ve znění nařízení vlády č. 4/2012 Sb., která tuto problematiku upravovala.<sup>8</sup> S téměř totožnou argumentací Ústavní soud ve svém recentním nálezu (sp. zn. Pl. ÚS 98/20 z 27. dubna 2021) zrušil § 289 odst. 3 trestního zákoníku ve slovech „a jaké je množství větší než malé ve smyslu § 285“. Obdobně platnost pozbyl taky § 2 a příloha č. 2 nařízení vlády č. 455/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, které rostliny nebo houby se považují za rostliny a houby obsahující omamnou nebo psychotropní látku a jaké je jejich množství větší než malé, ve znění nařízení vlády č. 3/2012 Sb. Formou vládního nařízení by tak došlo podle argumentace Ústavního soudu k určení práv a povinností osob tím, že prováděcímu předpisu bylo svěřeno určení toho, jaké látky (popřípadě jaké rostliny a houby) a jakého množství se zákon týká. Podle Ústavního soudu by kritérium skutkového stavu v těchto případech mělo vyplývat přímo ze zákona. Zákonodárce tuto svou pravomoc však delegoval na vládní vyhlášku, přičemž nestanovil žádná kritéria, podle kterých by se vládní vyhláška mohla řídit. Tímto došlo k porušení výhrady zákona a k porušení zásady *nullum crimen sine lege*.

## 1.1 Východisko zmiňovaných nálezů Ústavního soudu

Jak již bylo konstatováno výše, Ústavní soud nepřistupuje k výhradě zákona vždy stejně. Již při zběžné analýze dvou zmiňovaných judikatorních východisek lze seznat, že klíč k posuzování souladu prováděcího předpisu s výhradou zákona je třeba hledat v jednot-

<sup>7</sup> Kontroverze ohledně citovaného nálezu budí spíše nedostatečné vypořádání se Ústavního soudu s tvrzeným porušením výhrady zákona ve vztahu k Listinou garantované nedotknutelnosti osoby v čl. 7 Listiny, ke kterému se důrazně ohradila ve svém odlišném stanovisku soudkyně Kateřina Šimáčková. Obecná nevole k přístupu Ústavního soudu byla později vyvážena judikaturou umožněnou aplikací „sekulární výhrady svědomí“ v kontextu povinného očkování za kumulativního splnění podmínek stanovených ústavním soudem. K této problematice více viz: KINDLOVÁ, M. – PREUSS, O. Výhrada svědomí v kontextu povinného očkování a mimo něj. *Jurisprudence*. 2017, roč. 26, č. 3.

<sup>8</sup> Konkrétně se jedná o § 2 a příloha č. 2 zmiňovaného nařízení.

livých základních právech, kterých se dané případy týkají. Jinými slovy jde o to, k jakému typu základního práva se tvrzené porušení výhrady zákona vztahuje, což mimo jiné potvrzuje také ustálená judikatura Ústavního soudu.<sup>9</sup> Problém tohoto rozdělení spočívá v tom, že není vyjasněn důvod, proč by měl zrovna v těchto případech Ústavní soud přistupovat k diskreci prováděcí normotvorby odlišně. Argument nutnosti vyšší ochrany v oblasti trestního práva dle mého názoru příliš neobstojí, poněvadž v případě povinnosti očkování dochází k zásahu do tělesné integrity a ochrana tohoto základního lidského práva zaslouží přinejmenším stejnou ochranu. Ačkoliv se stále domnívám, že ve zmiňovaných případech mělo být kritérium posuzování souladu s výhradou zákona pro oba případy stejné, je dle mého názoru přesto účelné v jistém ohledu rozdílná kritéria posuzování výhrady zákona udržet. V následující části textu se proto na základě poznatků z judikatury a z teoretických východisek pokusím nabídnout možný přístup k prováděcí normotvorbě.

## 2. Obecná pravidla

Samotná Listina nám blíže vymezuje způsoby, kterými může veřejná moc stanovovat povinnosti a omezovat základní práva a svobody. Pro vysvětlení mezi podzákoné normotvorby jsem se rozhodl výhradu zákona rozdělit do více kategorií, které by měly možnosti prováděcích předpisů lépe vysvětlit. Předtím, než tak mohu učinit, je potřeba podat výklad obecných pravidel ukládání povinností a omezování základních práv a svobod. Jak vyplývá z následujících odstavců, na rozdíl od komentářové literatury se domnívám, že ustanovení čl. 4 Listiny nemusí být vykládána pouze v jejich vztahu k omezování základních práv, avšak mohou být vykládána rovněž ve vztahu k ukládání povinností, které žádné základní právo neomezují.<sup>10</sup>

Pokud veřejná moc chce recipientům právních norem stanovovat povinnosti, musí tak podle čl. 4 odst. 1 Listiny dělat „*toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“. To znamená, že tuto povinnosti lze vymezit pouze zákonem, který však může být na základě čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy v podrobnostech dále upravován v různých formách.<sup>11</sup> Z výše citovaného čl. 4 odst. 1 Listiny je patrný imperativ, že taková úprava musí být *secundum et intra legem* a za žádných okolností by neměla být *praeter legem*.<sup>12</sup>

Tak jako povinnosti mohou být ukládány jen zákonem, tak také „*meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou [...] upraveny pouze zákonem*“.<sup>13</sup> Podobnost posledně dvou zmiňovaných ustanovení spočívá pouze v jejich podobném znění. Obě mají totiž v praxi normativně odlišné poslání.<sup>14</sup> Jejich odlišnost spočívá v tom,

<sup>9</sup> Kromě zmíněného zpřísnění výhrady zákona pro trestní právo (sp. zn. Pl. ÚS 13/12) Ústavní soud prosazuje podobný přístup ve vztahu k právu na veřejné zdravotní pojištění (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 43/13; sp. zn. Pl. ÚS 36/11).

<sup>10</sup> WAGNEROVÁ, E. Komentář k čl. 4. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

<sup>11</sup> Nejde jen o podzákoné právní předpisy, ale také třeba rozhodnutí orgánů veřejné moci, opatření obecné povahy, nebo obecně závazné vyhlášky obcí.

<sup>12</sup> Na čemž se Ústavní soud s právní teorií i komentářovou literaturou naprosto shodují. Srov. WAGNEROVÁ, E. *Komentář k čl. 4*, s. 126; z bohaté judikatury srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (*Cukerné květy*).

<sup>13</sup> Čl. 4 odst. 2 Listiny.

<sup>14</sup> Vycházím zde z principu racionálního zákonodárce, respektive ústavodárce.

že podmínka z čl. 4 odst. 1 se vztahuje na povinnosti, které neomezují žádná základní práva, zatímco podmínka z čl. 4 odst. 2 se týká právě omezení základních práv. Nutnost zvýšené ochrany základních práv a svobod se zde projevuje požadavkem striktní zákonitosti a z toho plynoucí snížené míry možnosti dalšího vymezení prováděcím předpisem. Zcela jistě se proto ustanovení čl. 4 odst. 1 a odst. 2 nedají vykládat dohromady bez zmínovaného rozlišení. Jan Filip v jednom ze svých dřívějších článků tento rozdíl zdůrazňuje následovně: „*Pokud by tedy měla být stanovena povinnost, která zasáhne do základního práva, nestačí splnění podmínek čl. 4 odst. 1 Listiny, nýbrž musí být splněny přísnější podmínky čl. 4 odst. 2*“.<sup>15</sup> Hlavní rozdíl mezi odst. 1 a odst. 2 podle něj spočívá v tom, že v případě prvním stačí pouhé zmocnění v zákoně pro nižšího normotvůrce, zatímco ve druhém případě už omezení musí být uvedeno přímo v zákoně a musí splňovat podmínky stanovené Listinou.<sup>16</sup> Ta totiž velmi často k jednotlivým právům zpřesňuje konkrétní podmínky pro možnost jejich omezení.

Při pohledu na výše zmíněné se tedy ukazuje, že k možnostem upravování zákonů prováděcí normotvorbou je třeba zaujímat odlišný přístup s ohledem na to, jestli ukládáme povinnosti zasahující do základního práva, či nikoliv. Někteří ústavněprávní teoretici by však tento výrok mohli považovat za kontroverzní. Podle Kaie Möllera je základem lidských práv autonomie člověka – možnost rozhodovat se podle sebe. Důsledek přijetí tohoto předpokladu je ten, že každý zásah do volného rozhodnutí člověka je zároveň zásahem do této autonomie, a tudíž zásahem do základního práva.<sup>17</sup> Taková pozice je určitě do jisté míry myslitelná. Představa o fungování tohoto pojetí spočívá v tom, že se rozšířeným výkladem použije některé obecné ustanovení katalogu lidských práv a aplikuje se na uložení povinnosti.<sup>18</sup>

Důsledná aplikace Möllerova pojetí autonomie vůle však vede k inflaci práv, protože za lidské právo označuje cokoli. To nutně znamená, že by se za základní právo mohla považovat tak triviální práva, jako právo na krmení holubů, nebo dokonce tak zavrženě hodné činnosti, jako je vražda. Möller si toho je samozřejmě velmi dobře vědom. Snaží se tak o zajištění ochrany jakýmkoliv zájmům jednotlivce. Ta je v tomto ohledu zabezpečena povinností veřejné moci poskytnout racionální ospravedlnění zásahu do práv všem těm, kterým je do autonomie vůle zasahováno.<sup>19</sup>

Pokud by však naší snahou mělo být zesílení významu základních práv, tak by nám Möllerovo pojetí příliš nepomohlo. Jestli totiž vede k inflaci práv a krmení holubů by zasluhovalo podobnou ochranu jako standardní základní práva, vedlo by důsledné uplatňování principu autonomie vůle „*k oslabení normativního významu lidských práv samých*“.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> FILIP, J. Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1997, roč. 5, č. 4, s. 582.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 582.

<sup>17</sup> MÖLLER, K. *The Global Model of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s.73 an.

<sup>18</sup> Möller se opírá především o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle kterého je tímto subsidiárním právem, které se dá na vše vztáhnout, právo na soukromí z čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práva svobod. Möller, K.: *The Global Model of Constitutional Rights*, s. 3–5. Obdobně i v českém právním prostředí by takovým právem, pod které se dají všechna uložení povinností subsumovat, bylo právo na soukromí, které slouží jako „*subsidiární a doplňkové zajištění obecné svobody*“. WAGNEROVÁ, E. Komentář k čl. 10. In: WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 280.

<sup>19</sup> A kriminalizace vraždy je tak ospravedlněna mj. veřejným zájmem.

<sup>20</sup> BROZ, J. – ONDŘEJEK, P. Pluralita dimenzí základních práv v současném státě. In: KYSELA, J. – ONDŘEJEK, P. a kol. *Kolos na hliněných nohou?: k proměnám státu a jeho rolí*. Praha: Leges, 2016, s. 213.

Pokud tedy nechceme připustit, aby základní práva představovala pouhou „*rétorickou kudrlinku*“ zdobící metodu proporcionality,<sup>21</sup> je nutné základní práva a nezákladní práva od sebe odlišit, což rozdílné znění zmiňovaných ustanovení umožňuje.

Další obecnou podmínku pro prováděcí normotvorbu, kterou stanovuje Listina, najdeme v čl. 4 odst. 4: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“ Toto ustanovení určuje nejzazší možnou mez pro omezení základních práv<sup>22</sup> a kontroluje, zda zákonodárce některé ze základních práv nepopírá. Martin Madej zdůrazňuje, že každé takové omezení základního práva nebo svobody musí sledovat nějaký legitimní účel, protože „*v opačném případě by šlo o omezení svévolné a protiústavní*“.<sup>23</sup> Odlišnost této čtvrté podmínky spočívá v tom, že na rozdíl od ostatních už neklade další požadavky na obsah určitého omezení, ale na způsob, jakým se základními právy můžeme zacházet.<sup>24</sup>

### 3. Kategorizace výhrady zákona

Výše popsaná obecná pravidla naznačují meze pro prováděcí normotvorbu. Samotný vztah legislativy a exekutivy v kontextu obsahových požadavků na jejich originární, respektive derivativní normativní právní akty tím však vyjasněn není a literatura se o komplexní vystižení toho, kdy je kladen jaký nárok na obsah zákona, spíše nepokouší.<sup>25</sup> To bych chtěl v následující pasáži napravit. Pokusím se toho dosáhnout pomocí rozdělení výhrady zákona do třech různých režimů podle kritéria přísnosti. Předem je nutné podotknout, že tyto tři množiny se nijak nepřekrývají a z toho důvodu nedochází k jejich poměřování. Proto se mj. tyto kategorie nijak neprojeví v testech proporcionality a racionality, byť mezi těmito testy a nabízenými kategoriemi existuje vnitřní souvislost. Samotné určení výhrady zákona však metodologii testu měnit nemůže – je na ní nezávislé.<sup>26</sup>

Při rozdělení na následující kategorie jsem vycházel z judikatury Ústavního soudu a z výše rozebíraných obecných pravidel pro podzákonnou normotvorbu, zejména s ohledem na rozlišování situací, kdy je zasahováno do základního práva, a kdy nikoliv. Níže uvedené pasáže tak mohou sloužit jako jakýsi přehled pro orgány aplikující právo, který jim pomůže určit, pod jakou množinu zákon spadá a kdy je jaké jednání mezi zmiňovanými dvěma aktéry veřejné moci žádoucí a v souladu s výhradou zákona.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> BEATTY, D. *The Ultimate Rule of Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 171.

<sup>22</sup> WAGNEROVÁ, E. *Komentář k čl. 4, s. 131*.

<sup>23</sup> MADEJ, M. *Meze základních práv a svobod v České republice*. Praha: Leges, 2018, s. 119.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 121.

<sup>25</sup> Jednou z výjimek je Jan Filip, který rozděluje celou soustavu výhrad. Pro účely tohoto článku je nejrelevantnější hledisko povahy a obsahu, ve kterém rozlišuje výhradu formální od výhrady materiální. První zmíněná souvisí zejména s ochranou některých institutů (zejména základních práv a parlamentní autonomie) před zásahy výkonné moci. Z toho důvodu lze provést určitá ustanovení právních předpisů pouze formou zákona. Na druhou stranu materiální výhrada zákona váže zákonodárce obsahovými omezeními, jako povinnost zachovat podstatu a smysl základního práva a svobody (čl. 4 odst. 3 Listiny), rovnost jeho nositelů i v omezení (čl. 4 odst. 3 Listiny), či další podmínky, obvykle spjaté s formulací „*je-li to v demokratické společnosti nezbytné*“. Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty: ústavní základy ČR*. Brno: Václav Klemm, 2011, s. 181–182.

<sup>26</sup> Za upozornění na vnitřní souvislost mezi těmito kategoriemi a testem proporcionality děkuji anonymní recenzentce.

<sup>27</sup> Pro lepší orientaci je v závěru umístěna tabulka rekapitulující závěry z této a následující kapitoly.

### 3.1 Obecná výhrada zákona

Jako obecnou výhradu zákona budu v textu označovat výhradu zákona v širším smyslu, tedy zejména situace, na které se bude aplikovat čl. 4 odst. 1 Listiny. Jak níže vyplyne, v tomto režimu budou zákony obecnější a možnost uvážení exekutivy širší. Z jakého důvodu se však domnívám, že je to rozumné řešení?

Jednoznačně je namístě připomenout, že právě zákonodárce je ten, kdo vytváří prostor pro prováděcí normotvorbu mírou obecnosti zákona, a sám by měl respektovat ústavně garantovanou možnost práva a povinnosti v mezích zákonů upravovat.<sup>28</sup> J. Kysela v tomto kontextu zdůrazňuje, že chráněno by mělo být taky jádro nařizovací moci jako jednoho z atributů moci výkonné, protože „pokud by tudíž zákonodárce detailními zákony eliminoval prostor pro nařizovací moc, jedná v rozporu se zásadami dělby moci“.<sup>29</sup> Na druhou stranu je třeba připustit, že pokud by tak zákonodárce nečinil a rozhodl se přijmout velmi krátký a technický zákon, který by sekundární normotvorbu nepřipouštěl, protiústavnost by to samo o sobě nutně implikovat nemuselo. Ústava totiž kromě dělby moci zakotvuje mj. také suverenitu lidu a odpovědnost vlády Parlamentu, který je k lidu blíže než vláda. Je však třeba zdůraznit, že pokud by Parlament byl příliš přísným výkladem podzákonné normotvorby Ústavním soudem nucen zabývat se technickými detaily u všech zákonů, hrozilo by jeho zahlcení. Způsob, jak tomuto problému předejít, vidím v rozvolnění kritéria přísnosti posuzování výhrady zákona. Abychom zároveň nevystavili ústavní systém nebezpečí zneužívání moci nařizovací jako v totalitním režimu,<sup>30</sup> je potřeba nechat exekutivě větší prostor pro uvážení v jasně vymezených a odůvodněných případech – v těch by potom soudy neměly takové právní předpisy rušit.<sup>31</sup>

Jak již naznačuji výše, ze zásady racionálního zákonodárce plyne, že aby odstavce 1 a 2 čl. 4 Listiny neznamenal to samé, je potřeba jejich významy odlišit. To lze podle typu výhrad zákona, které zavádějí. V tomto ohledu bylo již zmíněno, že ukládání povinností na základě čl. 4 odst. 1 Listiny neomezuje žádná základní práva a svobody.<sup>32</sup> Z toho důvodu je režim obecné výhrady zákona, který se čl. 4 odst. 1 Listiny řídí, benevolentnější – není zde žádné základní právo, které by zasloužilo zesílenou ochranu a vládnutí se díky flexibilitě moci výkonné stane efektivnějším.

Jak by však orgány moci výkonné v uvedených příkladech mohly postupovat? Při snaze o zesílení role výkonné moci v právo tvorné roli tak dochází ke snížení požadavku na detailnost zákona a větší volnost při jejich provádění prostřednictvím vládních i nevládních nařízení. Domnívám se, společně s Janem Filipem, že pro pravomoc stanovovat prováděcím předpisem takové povinnosti, které spadají do kategorie obecné výhrady zákona, stačí pouhé zmocnění zákonem.<sup>33</sup> Je však stále potřeba se držet předpokladu, že

<sup>28</sup> „Čím detailnější je zákon, tím méně prostoru pro prováděcí normotvorbu, čím obecnější zákon, tím rozsáhlejší předmět úpravy nařízením.“ KYSELA, J. *Zákonodárství bez Parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakladatelství IFEC, Beroun, 2006, s. 54.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Tuto obavu lze spatřit v již citovaném komentáři (srov. WAGNEROVÁ, E. *Komentář k čl. 4, s. 124 an.*).

<sup>31</sup> Zároveň je dobré připomenout, že soudnictví nijak Parlamentu odpovědné není a argumenty pro jeho nadměrné zasahování do pravomocí legislativy a exekutivy lze hledat obtížněji. Z toho důvodu se Ústavní soud řídí zásadou minimalizace zásahů do činností orgánů veřejné moci.

<sup>32</sup> Ačkoliv je u nás hranice mezi základním právem a nezákladním právem velmi neostrá, při snaze o odstranění právní nejistoty se zde opírá o nejistotu spojenou s delimitací základních práv.

<sup>33</sup> FILIP, J. *Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR*, s. 582.

zákon takové stanovení povinnosti předpokládá a výkonná moc se tak svým nařízením nemůže obrátit na zákon, který upravuje zcela jinou problematiku. Jednoduše jde tedy o to, aby byla dodržena zásada, že ze zákona musí přímo vyplývat vůle stanovit povinnost X, kterou potom podzákonný právní předpis může dále rozvíjet na X1, X2, ..., nikoliv si však vymyslet vlastní povinnost Y.<sup>34</sup> Lze si tedy např. představit situaci, kdy zákonodárce stanoví povinnost udržovat zdravé životní prostředí a podzákonným právním předpisem bude teprve upraveno, jakým způsobem takového cíle bude dosaženo.<sup>35</sup> V jisté omezené míře tak budou pomocí prováděcího předpisu ukládány některé další sekundární povinnosti, které zákon přímo nepředpokládá – stále však je třeba dodržet, že taková sekundární povinnost nezasáhne do nějakého jiného základního práva.

To, že jakákoliv povinnost nemusí být stanovena přímo v zákoně, zohledňuje již ve své dřívější praxi také Ústavní soud.<sup>36</sup> V novějším nálezu Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 posuzoval zákonné zmocnění obsažené v § 104 odst. 3 zákona o státní službě, podle kterého „vláda může nařízením stanovit další překážky ve službě, za které přísluší státnímu zaměstnanci plat“. Tímto ustanovením byla vláda fakticky zmocněna určovat subjekty, na které se dané pravidlo vztahuje. Ústavní soud tuto část zákona však nezrušil a konstatoval, že v daném případě je věcí zákonodárce, které oblasti upraví sám a ke kterým zmocní exekutivu.

### 3.2 Výhrada zákona v užším smyslu

Naopak výhradou zákona v užším smyslu rozumím situace, na které se bude aplikovat čl. 4 odst. 2, tedy při stanovování mezi základních práv a svobod. Na rozdíl od předešlé kategorie, která upravuje případy nezasahující do základního práva, bude tato zpřísněná kategorie aplikována v těch případech, kdy podzákonný právní předpis bude dále upravovat zákony omezující základní práva a svobody. Tato práva vyžadují zpřísněnou ochranu pro posuzování možností rozvíjení zákonného omezení Listinou chráněných lidských činností.

Eliška Wagnerová zdůrazňuje fakt, že omezení základních práv a svobod je natolik důležitou agendou, že by pro ni měla platit výhrada zákona v tom smyslu, že by takové omezení mělo náležet výhradně zákonům a exekutiva by neměla mít možnost vydat podzákonný předpis, který by zpřesňoval zákonodárcem přijaté omezení základního práva.<sup>37</sup> Důvodem pro takto přísné pojetí je snaha „znemožnit exekutivě realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva“.<sup>38</sup> Znamená to však, že ustanovení omezující základní práva a svobody nelze vůbec provádět podle čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy? Domnívám se, že prostor pro podzákonnou normotvorbu se v této kategorii nevyprazdňuje, avšak je třeba brát mnohem větší zřetel na konkrétnost zákona, alespoň co se týče omezení základního práva či svobody. Pokud exekutiva již nemůže zpřesňovat zákonem vydaná omezení, může alespoň blíže určovat způsoby, kterými se zákonem požadovaného

<sup>34</sup> Používám zde často citovanou argumentaci Ústavního soudu poprvé zmíněnou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001.

<sup>35</sup> To je princip evropských směrnic.

<sup>36</sup> Srov. náleze sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. 10. 2001 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.).

<sup>37</sup> WAGNEROVÁ, E. *Komentář k čl. 4, s. 128.*

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 128.



omezení dosáhne? Soudce Balík se ve svém odlišném stanovisku v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 ptá, jestli „*bude 281 zákonodárců kvalifikovaně číst v odborných lékařských časopisech, aby mohli hlasovat o variantách zdravotních služeb?*“ Zatímco pro soulad s obecnou výhradou zákona stačí, aby v intenci zákonodárce byla další úprava prováděcím předpisem a aby tento předpis upravil pouze ty situace, které zákonodárce sám požaduje,<sup>39</sup> je kritérium posuzování souladu s výhradou zákona v užším smyslu mnohem přísnější.

V případech, které se řídí čl. 4 odst. 2 Listiny, by exekutiva měla mít možnost blíže určit způsob, jakým bude daného omezení dosaženo, a případně také stanovit, jak se takové omezení bude vymáhat. Výkonná moc tím však nesmí a) vytvořit sekundární povinnost, kterou by mohlo být dále omezeno některé další základní právo této kategorie a b) nesmí dále upravit okruh subjektů, kterých se dané omezení týká. V již citovaných nálezech týkajících se toho, zda je možné otázku určení, jaké je množství větší než malé, přenést na exekutivu, docházelo k tomu, že vláda mohla svým nařízením fakticky určit, koho se zákon týká a jaká bude hranice trestnosti. Problematické mj. bylo, že zákonodárce neurčil žádná bližší kritéria. Ústavní soud tak v souladu s výhradou zákona v užším smyslu rozhodl, že úprava této problematiky prováděcím předpisem je nepřístupná a ustanovení zákona zrušil.

### 3.3 Kvalifikovaná výhrada zákona

Určitou výjimkou z pravidel výhrady zákona v užším smyslu je kvalifikovaná výhrada zákona. Podobnost těchto dvou kategorií spočívá v tom, že i tato se vztahuje na případy, kdy je omezeno základní právo. Jejich rozdílnost se naopak opírá o specifické postavení základních práv této kategorie. Jedná se totiž o ta základní práva, která jmenuje čl. 41 odst. 1 Listiny, a kterých je možno „*se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí*“.<sup>40</sup> Jak vyplývá níže, kritérium přísnosti pro posuzování kvalifikované výhrady zákona je podobné jako u obecné výhrady zákona.<sup>41</sup>

Do této kategorie tedy patří ta práva, která spadají do režimu čl. 41 odst. 1 Listiny, který stanovuje, že „*práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí*“. To ve skutečnosti znamená, že až tento zákon stanoví konkrétní obsah základního práva.<sup>42</sup> Na zmiňovaná ustanovení se čl. 4 odst. 2 Listiny (podle kterého meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem) uplatní jen omezeně, a to z toho důvodu, že je „*zaměřen na možnosti omezování samovykonatelných práv a svobod pozitivovaných Listinou, zatímco v případě čl. 41 odst. 1 Listiny jde o otázku mezí jiné povahy*“.<sup>43</sup> Přestože globálně v právní teorii stále nepanuje shoda na tom, zda by hospodářská, sociální a kulturní práva měla být zařazena do stejného režimu jako ostatní základní práva a svobody<sup>44</sup>, mám za to, že právě uvedený čl. 41 Listiny specifikuje taková práva, která by ze zpřísněné

<sup>39</sup> Čímž může dojít k uložení sekundární povinnosti; podmínky však musí být splněny kumulativně.

<sup>40</sup> Všechna práva, která čl. 41 odst. 1 jmenuje, spadají pod hospodářská, sociální a kulturní práva. Naopak ne všechna hospodářská, sociální a kulturní práva jsou jmenována v čl. 41 odst. 1 Listiny.

<sup>41</sup> Tedy mnohem benevolentnější než u základními právy spřízněné výhrady zákona v užším smyslu.

<sup>42</sup> FILIP, J. *Některé otázky vztahu konkretizace a omezení základních práv a svobod v ČR*, s. 579.

<sup>43</sup> Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/13.

<sup>44</sup> KAČER, M. *Úloha metafyziky při odvodňování lidských práv. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 341.

ochrany měla být vyňata a zařazena do práv řídicích se čl. 4 odst. 1 Listiny, podobně jako u obecné výhrady zákona.

Pro soulad právního předpisu s kvalifikovanou výhradou zákona tedy stejně jako u obecné výhrady zákona stačí zákonné zmocnění na prováděcí předpis za předpokladu, že sekundární normou budou upraveny pouze ty situace, které zákon, na který se daný prováděcí předpis odvolává, předpokládá. Formou prováděcího předpisu zároveň nesmí být stanovena sekundární povinnost zasahující do základního práva.

V čem však spočívají zvláštnosti těchto práv? Fakt, že je možné se těchto práv domáhat jen pomocí zákonů, které je provádějí, jim neodepírá jejich přítomnost mezi základními právy. Z toho důvodu je při jejich výkladu nutné dát pozor na to, aby při používání ustanovení o mezích těchto práv bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny).

Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny dává zákonodárci pravomoc stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv. Jinými slovy je zákonodárci dán široký prostor pro volbu prostředků, kterými bude těchto práv dosaženo. To se projevuje také při přezkumu ústavnosti, kdy Ústavní soud nezkoumá soulad s ústavním pořádkem pomocí testu proporcionality, ale pomocí mírnějšího testu racionality. Nejprve Ústavní soud vymezí esenciální jádro práva, aby následně určil, zda zkoumaná úprava nezasahuje do tohoto jádra. Pokud ano, následuje test proporcionality, který zkoumá, zda je zásah odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace.<sup>45</sup> Pokud však není esenciální jádro zasaženo, dochází k mírnějšímu testu racionality, který se skládá ze dvou kroků, kdy prvním krokem je „*posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl*“ a druhým krokem je „*zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší*“.<sup>46</sup> Jak jsem však již uvedl výše, posuzování souladu s výhradou zákona je na aplikaci testu racionality nezávislé.

Kvalifikovanou výhradu zákona Ústavní soud posuzoval v zamítacím nálezu Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. 7. 2019. Podle názoru skupiny senátorů napadané ustanovení školského zákona<sup>47</sup> zasahuje do výhrady zákona, poněvadž toto ustanovení dává možnost zabránit vzniku nových škol na základě dlouhodobých záměrů Ministerstva školství. Navrhovatelka argumentovala tím, že je tak stanovování meze práva na vzdělání fakticky přenecháno na praxi státních orgánů. S tímto se však Ústavní soud neztotožnil a správně vyvodil, že vznik a obsah dlouhodobých záměrů nelze „*považovat za případ, kdy zákonem byl bez dalšího vytvořen prostor pro stanovení mezí základního práva činností exekutivních orgánů*“.<sup>48</sup> Ve vztahu k právu na vzdělání tak bylo v souladu s požadavky na kvalifikovanou výhradu zákona umožněno, aby dlouhodobý záměr mohl ovlivňovat možnost vzniku nových škol.

<sup>45</sup> Tento postup je však kritizován. V případě, kdy Ústavní soud dospěje k tomu, že došlo k zásahu do esenciálního jádra, je osud přezkoumávané právní úpravy většinou zpečetěn. Marek Antoš vidí hlavní slabinu při vymezování esenciálního obsahu, kdy současná podoba testu vede Ústavní soud k tomu, aby napřed „*učinil myšlenkový závěr o tom, zda je či není [napadaná právní úprava] ústavně konformní, a teprve následně zvolil úroveň přezkumu, která ho k tomuto výsledku dovede*.“ ANTOŠ, M. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právním: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? Jurisprudence*. 2014, roč. 23, č. 6, s. 11–12.

<sup>46</sup> Sp. zn. Pl. ÚS 54/10, č. 186/2012 Sb.

<sup>47</sup> Konkrétně se jednalo o § 148 odst. 3 písm. a) zák. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zák. č. 472/2011 Sb.

<sup>48</sup> Srov. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. 7. 2019.

#### 4. Zvláštní výhrada zákona

V hlavní části tohoto textu jsem v souladu s rozhodovací praxí Ústavního soudu a s obecnými pravidly pro podzákonnou normotvorbu zavedl teoretické rozdělení toho, jak by orgány aplikující právo měly přistupovat k výhradě zákona. Tato kapitola se více zaměří na rozhodovací praxi Ústavního soudu z toho důvodu, že sami soudci se v odůvodnění některých nálezů pokouší teoreticky výhradu zákona rozdělit. Výsledkem je tzv. zvláštní výhrada zákona, která v rámci nabízeného schématu představuje natolik specifické kritérium, že ji žádná z předchozích kategorií zcela nepohlcuje. Již předem je dobré podotknout, že výklad zvláštní výhrady zákona je velice přísný. Snad i proto má nejbliže k výhradě zákona v užším smyslu – aplikuje se totiž na taková základní práva, na která se uplatňuje čl. 4 odst. 2 Listiny.

Při pohledu na zdůraznění významu jednotlivých podmínek omezení u každého práva (srov. čl. 4 odst. 2 Listiny) se stává zřejmým, že ústavodárce omezitelnost některých práv blíže specifikoval. Podle Martina Madeje existuje zásadní rozdíl mezi pojmoslovím ústavního a podústavního práva. Zatímco normy podústavního práva pracují s pojmy, které jsou ve společnosti ustáleny (přičemž legální definice je pouze upřesňuje), u norem ústavního práva tomu tak není a samotné vymezení základního práva v Listině je podle něj „*normotvorným aktem, kterým určujeme skutkovou podstatu, tj. nositele, obsah a rozsah práva nebo svobody*“.<sup>49</sup> Takové pojetí do jisté míry předznamenává další problematizaci nastoleného problému. Abychom mohli problém s výhradou zákona lépe uchopit, potřebujeme se vždy pozorně podívat na konkrétní možnost omezení daného práva. Právě s ohledem na čl. 4 odst. 2, který omezitelnost základních práv podmiňuje tím, aby byly splněny podmínky stanovené v člancích zakotvujících jednotlivá práva, bychom se mohli domnívat, že čl. 4 odst. 2 Listiny zvyšuje význam gramatického výkladu jednotlivých práv.<sup>50</sup>

V již zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 Ústavní soud zrušil zákonné zmocnění pro prováděcí předpis, který měl určit, jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů. S ohledem na to, že podle čl. 39 Listiny „*jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit*“, konstrukce zvláštní výhrady zákona potřebná nebyla. Postoj Ústavního soudu k podzákonné normotvorbě ve zmiňované věci je totiž dobře obhajitelný už s ohledem právě na gramatický výklad čl. 39 Listiny. Zároveň je třeba upozornit, že v tomto případě nedošlo na přenesení diskuse v otázce, jaké je množství větší než malé, na demokraticky zvolený Parlament, nýbrž na trestní kolegium Nejvyššího soudu, které svým stanoviskem tento pojem vyložilo.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> MADEJ, M. *Meze základních práv v České republice*, s. 88.

<sup>50</sup> Toho si všímá především již zmiňovaný Martin Madej. Ten se při členění Listinou pozitovaných základních práv podle způsobů jejich omezitelnosti zaměřuje především na konkrétní znění článků, prostřednictvím kterých jsou základní práva prováděna. Rozděluje proto Listinu do následujících kategorií: a) absolutní práva: taková práva, která obyčejným zákonem omezit nelze, b) nekvalifikovaná práva: práva, která neobsahují v člancích, které je zakotvují, výslovné zmocnění k jejich omezení, c) kvalifikovaná práva: taková práva, u nichž se výslovně připouští možnost omezení. Kvalifikovaná práva ještě dále rozděluje na a) prostou výhradu zákona: předpokládá omezitelnost zákonem, aniž by jmenoval přípustné důvody omezení a b) podmíněnou výhradu zákona: předpokládá omezitelnost zákonem s taxativním výčtem důvodů omezení. Srov. MADEJ, M. *Meze základních práv v České republice*.

<sup>51</sup> Sp. zn. Tpjn 301/2013; Jde o takové množství, které vícenásobně převyšuje běžnou dávku obvyklého konzumenta. Ústavní soud však v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 98/20 vyjádřil spokojenost nad tím, že tato hranice bude vyložena obecnými soudy.

S ohledem na zmiňovanou nepotřebnost konstrukce zvláštní výhrady zákona ve zmiňovaném nálezu není překvapením, že Ústavní soud tezi o zvláštní výhradě zákona zmínil poprvé až v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. března 2014, ve kterém zrušil zákoně zmocnění pro Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou stanovit délku bezplatné lázeňské péče. Odkazuje se především na čl. 31 Listiny, který stanoví, že „každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon“. Z citovaného ustanovení mi však nepřijde, že by ústavodárce vyžadoval stejnou ochranu jako v případě čl. 39 Listiny, který začíná slovy „jen zákon stanoví“. Naopak je třeba zdůraznit, že práva uvedeného v čl. 31 je možno domáhat se pouze v mezích zákonů. Z důvodu klasifikace práva na veřejné pojištění do obecného režimu výkladu výhrady zákona by Ústavní soud v těchto případech měl více dbát na princip priority ústavně konformní interpretace před derogací. Důvody, proč Ústavní soud ve věcech souvisejících se zdravotnictvím,<sup>52</sup> slovy disentuujícího Stanislava Balíka v témže nálezu, opustil princip minimalizace zásahu a dospěl k nauce maximalizace zásahu, mi zůstávají neobjasněny.

Je tedy konstrukce zvláštní výhrady zákona a z toho plynoucí zpřísnění možnosti výkladu podzákoně normotvorby stále udržitelná? Dle mého názoru poměrně těžko. Ve výjimečných případech však může být účelné zpřísnění nároků na kvalitu zákona použít, může tak však být činěno pouze v jasně odůvodněných případech. Samotný odkaz na základní právo bez zohlednění toho, jestli je skutečně hodné tak vysoké ochrany, která má za následek vyloučení jakékoliv úvahy exekutivou, zakládá nebezpečný precedent. Miluše Kindlová s Janem Kyselou upozorňují na to, že pokud „*lidská práva [platí] jako trumf přebíjející ostatní argumenty, stává se konečný interpret lidských práv potenciálně všemocným*“.<sup>53</sup> Domnívám se, že pokud bychom chtěli nutně setrvat u zvláštní výhrady zákona, bylo by možno ji aplikovat pouze při vykládání nejcitlivějších práv, kterými jsou základní lidská práva. Sám Ústavní soud jejich důležitost zdůraznil v bodě 38 nálezu Pl. ÚS 36/11: „*Listina zahrnuje ustanovení o základních právech, která jsou co do normativního obsahu odlišná. V prvé řadě jsou to základní lidská práva, která vyvěrají přímo z lidského bytí, a pouze tato skutečnost je základem vymezení jejich ústavního obsahu a rozsahu. Jedná se o hodnoty, které obsahují základní práva pro uchování integrity člověka a zajištění jeho důstojnosti, jako jsou např. právo na život, nedotknutelnost osoby a osobní svoboda. Takováto práva jsou nezadatelná, nezczizitelná, nepromlčitelná.*“

Jakou roli bude však podzákoně normotvorba pod zástitou zvláštní výhrady zákona mít? Může vůbec existovat ještě užší výklad, než byl použit u výhrady zákona v užším smyslu?<sup>54</sup> Podle mého názoru musí hranice mezi výhradou zákona v užším smyslu a zvláštní výhradou zákona zůstat neostrá, neboť na obě tyto kategorie se aplikuje stejné ustanovení z Listiny, a to konkrétně čl. 4 odst. 2. Zároveň se nedá tvrdit, že jednotlivé podmínky omezení u základních lidských práv by zakládaly důvodnost použití něčeho jako zvláštní výhrady zákona. Je sice myslitelné představit si, že na rozdíl od výhrady zákona v užším smyslu budeme klást větší důraz na to, aby zákonodárce vymezil rovněž prostředky, kte-

<sup>52</sup> Svůj zpřísněný výklad aplikuje rovněž např. v nálezu *Zdravotní standardy a nadstandardy* (sp. zn. Pl. Ús 36/11 ze dne 20. června 2013).

<sup>53</sup> KINDLOVÁ, M. – KYSELA, J. Závěr aneb výhledy. In: KYSELA, J. – ONDŘEJEK, P. a kol. *Kolos na hliněných nohou?: k proměně státu a jeho roli*. Praha: Leges, 2016, s. 271.

<sup>54</sup> Vyloučit možnost stanovit, jakým způsobem bude zákonem stanoveného omezení dosaženo.

rými bude zákonem požadovaného cíle dosaženo, avšak nejsem si jist, zda by tak existoval velký rozdíl v možnostech provádění zákona mezi zvláštní výhradou zákona a stavem, kdy je další provádění zcela vyloučeno.

## Závěr

V této práci jsem si dal za úkol odpovědět na otázku ohledně požadavku obsahové určitosti zákona a následné možnosti diskrece v podání prováděcí normotvorby v České republice. Poté, co jsem nenalezl jednoznačnou odpověď v odůvodněných nálezech Ústavního soudu ani v odborné literatuře, jsem se pokusil sám navrhnout, jakým způsobem k prováděcím předpisům přistupovat.<sup>55</sup> V hlavní části práce jsem tak navrhl rozdělení výhrady zákona do 3 kategorií a popsal, jakými režimy se budou řídit. V poslední kapitole jsem nadto kriticky zhodnotil tzv. zvláštní výhradu zákona, což je kategorie stojící mimo uvedené schéma, která byla vytvořena rozhodovací praxí Ústavního soudu.

	Ustanovení Listiny	Míra možnosti úpravy prováděcím předpisem
Obecná výhrada zákona	čl. 4 odst. 1	Prováděcí předpis může určit sekundární povinnost, pokud provádí zákonem stanovený cíl a pokud nezasahuje do nějakého základního práva.
Výhrada zákona v užším smyslu	čl. 4 odst. 2 čl. 4 odst. 4	Prováděcí předpis může blíže určit způsob, jakým bude daného omezení dosaženo. Může také stanovit, jak se bude zákonem stanovené omezení vymáhat. Nesmí však vytvořit sekundární povinnost omezující jiné základní právo, ani dále upravit okruh subjektů, kterých se dané omezení týká.
Kvalifikovaná výhrada zákona	čl. 4 odst. 1 čl. 4 odst. 4 čl. 41 odst. 1	Prováděcí předpis může určit sekundární povinnost, pokud provádí zákonem stanovený cíl a pokud nezasahuje do nějakého základního práva. Musí šetřit podstatu a smysl práv, kterých se omezení týká.
Zvláštní výhrada zákona	čl. 4 odst. 2 čl. 4 odst. 4	Ústavní soud tento institut používal dosud v případech, kdy podzákonnou úpravu vyloučil.

Tabulka výše ukazuje, jakými režimy se jednotlivé výhrady zákona řídí. Zavedené 3 teoretické výhrady zákona jsou nepřekrývající se množiny, což mj. znamená, že nedochází k žádnému poměrování těchto kategorií. Naproti tomu zvláštní výhrada zákona se svými definičními znaky blíží výhradě zákona v užším smyslu, avšak svou přísností se této kategorii vymyká, neboť provedení zákona prakticky vylučuje. V odůvodnění jednotlivých nálezů, ve kterých Ústavní soud zvláštní výhradu zákona aplikoval, jsem však nenalezl dostatečně jednotící prvek, podle kterého by bylo možno určit, na jaké případy se má tato kategorie aplikovat. Z toho důvodu se domnívám, že neexistuje přesvědčivý důvod, proč by měla být zvláštní výhrada zákona zachována.

Aby závěr nesloužil jako pouhé zjednodušující opakování již řečeného, využiji ho jako krátké porovnání poskytnutých teoretických východisek s rozebíranou judikaturou Ústavního soudu. V 1. kapitole jsou nastíněny nálezy Ústavního soudu zabývající se jednak povinností očkování a jednak možností stanovení toho, jaké je množství větší než malé

<sup>55</sup> Viz přehled v tabulce níže.

v trestním právu. Vzhledem k tomu, že se oba tyto případy týkají základních práv mimo režim čl. 41 odst. 1 Listiny, spadají do výhrady zákona v užším smyslu a aplikuje se na ně čl. 4 odst. 2 Listiny. V takových případech by měla mít exekutiva možnost pouze blíže určit, jakým způsobem bude zákonem stanoveného omezení dosaženo, popřípadě stanovit, jak se takové omezení bude vymáhat. Důležitým předpokladem však je, že exekutiva tím nevytvoří sekundární povinnost zasahující do jiného základního práva nebo svobody a zároveň sama neupraví okruh subjektů, kterých se dané omezení týká. Dá se tedy konstatovat, že podle poskytnutého schématu nebyl Ústavní soud v případě povinnosti očkování v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 dostatečně přísný. Na jednu stranu správně uvedl, že právo na ochranu zdraví ukotveného čl. 31 Listiny nelze vykládat pouze v kontextu zájmu rodičů o zdraví dítěte v případě, kdy nad tímto zájmem převažuje veřejný zájem. Na druhou stranu se však nedostatečně vypořádal s porušením výhrady zákona ve vztahu k čl. 7 Listiny, který stanoví, že nedotknutelnost osoby může být omezena jen v případech stanovených zákonem. Kateřina Šimáčková ve svém odlišném stanovisku k tomuto nálezu poukazuje na to, že není vysvětlitelné, aby „*vyvažování mezi ochranou veřejného zdraví a nuceným zásahem do fyzické integrity mohlo být ponecháno exekutivě*“, zejména v případě, kdy „*jde o zásah do těch nejzákladnějších práv, jíž ochrana fyzické integrity člověka rozhodně je*“.<sup>56</sup> S tímto závěrem se proto plně ztotožňuji a domnívám se, že v případě povinnosti očkování Ústavní soud neměl ponechat rozsah povinného očkování na vůli Ministerstva zdravotnictví.

---

<sup>56</sup> Sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

## Considering the Limits of Implementing Legislation

Daniel Kačer (<https://orcid.org/0000-0002-3638-6035>)

**Abstract:** In this article, the author deals with the relationship between the law and the implementing legislation. The central question of this paper is, to what extent may implementing legislation carry out the law, to which it refers, and how this implementation ought to look like, so the reservation of the law is not violated. The author seeks answers in the case law of the Czech Constitutional Court, only to find out that the case law does not offer a satisfactory and clear interpretation. On the contrary, the Constitutional Court imposes ambiguous requirements on the law in various examples, and the executive is thus allowed a different degree of discretion in individual cases. Thus, the principle of legal certainty is violated which in this case represents a problem not only for the recipients of legal norms but also for public authorities. Given that the literature does not deal much with this problem, the presented article attempts to solve the legal uncertainty regarding the interpretation of the reservation of the law. First, the general rules concerning the reservation of the law are defined, while the author bases his claim on the division into fundamental rights and non-fundamental rights. After that, the text proceeds to define the criterion for the assessment of whether the secondary legislation is in accordance with the reservation of the law. It turns out that there is not only one suitable criterion. For that reason, the reservation of the law is divided into three categories – general reservation of the law, reservation of the law in the narrower sense, qualified reservation of the law. In addition, the special reservation of the law created by the Czech Constitutional Court is also discussed.

**Keywords:** the reservation of the law, fundamental rights and freedoms, the Constitutional Court, law, implementing legislation