

výjimečně používána pro plnění pracovních úkolů (např. pes použitý ochrankou k zabezpečení objektu pouze jednou za svůj život na vesnické zábavě).<sup>18</sup> U takového zvířete pak bude nedůležité, zda sloužilo k danému účelu v okamžiku vzniku škody, ale to, zda jde o zvíře k takovému účelu přímo určené.

Jelikož judikatura u nás prozatím neexistuje, lze převzít závěry ze zahraničí, kdy takovým zvířetem nebude ani hlídací pes bez výcviku, a to i přesto, že byl za účelem hlídání zakoupen.<sup>19</sup> Důležité je, že nejde o zvířata, která jsou užívána z důvodů soukromého zájmu vlastníků. Lovecký pes tedy nebude za takové zvíře bez dalšího považován. Je nutné, aby se jednalo o zvíře, které je užíváno za účelem *obživy, výdělečné činnosti či k výkonu povolání*.

Co se týče zvířat, která slouží jako pomocníci pro osobu se zdravotním postižením, i u nich lze očekávat, že by k takovému účelu měla být primárně určena a rádně vyučována. Bude se tak jednat o vodící a slepecké psy, které prošli rádným výcvikem. Je to zřejmě z toho důvodu, že u těchto zvířat, která mají speciální výcvik, se předpokládá, že součástí výcviku jsou i opatření, která mají zabránit jejich neovladatelnému chování či agresi.

#### IV. K pojmu „nezanedbání potřebné pečlivosti při dozoru nad zvířetem“

K tomu, aby vlastník zvířete nebyl povinen k náhradě škody, musí kromě požadavku uvedeného výše sub II a III být splněn i další požadavek, a to, že vlastník zvířete *nezanedbá tuz. potřebnou pečlivost při dozoru nad zvířetem*. Pokud bylo výše uvedeno, že pro odpovědnost za škodu nemá povaha zvířete relevanci, pak právě v této oblasti nabývá na důležitosti.

Vlastník je totiž povinen na vlastní odpovědnost zabezpečit zvíře tak, aby nezpůsobilo jakoukoli škodu, a pro zbabení se odpovědnosti musí vyvinout náležité úsilí. Pečlivost vlastníka je nutno posuzovat z hlediska potřebného dozoru nad chovaným zvířetem, neboť jeho vlastník je povinen učinit potřebná opatření k tomu, aby zvíře nemohlo způsobit škodu; forma opatření přitom záleží na konkrétním případu.

Např. v místě zvýšeného výskytu a pohybu osob je vlastník povinen zajistit svého psa takovým způsobem, aby zabezpečil ochranu okolí a minimalizoval riziko jeho kontaktu s další osobou, a to i v případě, že útok psa byl reakcí na počinání kolemjdoucího dítěte.<sup>20</sup> Předchozí judikatura tedy nebude zcela použitelná.

Ačkoli je odpovědnost za škodu způsobenou zvířetem pojímána jako objektivní, vlastník se může povinnosti k náhradě škody zprostít, pokud prokáže, že *nezanedbá* náležitý dozor. Tato dikce ovšem svědčí spíše o subjektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti za zavinění. Z hlediska náležité pečlivosti bude tedy důležité individuálně vzhledem k dané situaci posuzovat, jaká opatření vlastník učinil k zabezpečení zvířete.

Tak např. pokud vlastník zabezpečí ohradu s dobytkem elektrickým plotem a zajistí dohled nad ním personálem, nebude povinen k úhradě vzniklé škody.<sup>21</sup> Náležitý dozor by měl být dále hodnocen např. i dle toho, jaký personál vlastník k zajištění svých povinností vybral či jaké instrukce svému personálu sdělil.

Vlastnosti zvířete jsou relevantní v tom smyslu, že vzhledem k nim je povinen vlastník přizpůsobit své jednání. Pokud má zvíře nebezpečné vlastnosti, musí být

chováno tak, aby jeho nebezpečná vlastnost nemohla způsobit škodu. Tzn. např. povahou nebezpečný pes by měl být zajištěn tak, aby nepřišel běžně do styku s lidmi.

Zde se lze kruhem vrátit k vládnímu návrhu z r. 1937, který u § 1150 odkazoval na § 1122.<sup>22</sup> Ten totiž u míry potřebného dohledu nad zvířetem normoval, že je nutné posuzovat v této situaci, jak by se v dané situaci zachovala jiná osoba průměrných vlastností. *Na posuzování toho, zda určitá osoba nezanedbala potřebnou pečlivost při dozoru nad zvířetem, je tedy nutné bledět objektivním měřítkem*, což odpovídá i pojednání § 4 ObčZ.

<sup>18)</sup> Obdobně NJW 2005, 1183.

<sup>19)</sup> Rozhodnutí OLG Frankfurt z 9. 9. 2004, sp. zn. 26 U 15/04. Případ, kdy nevycvičený pes pokousal dítě a jeho vlastník se bránil tím, že zvíře bylo zakoupeno za účelem hlídání. Soud rozhodl, že je irelevantní důvod koupě zvířete, ale vlastnosti jeho výchovy pro plnění daných úkolů.

<sup>20)</sup> Rozhodnutí NS ze 4. 6. 2008, sp. zn. 25 Cdo 3117/2006, 25 Cdo 2432/2008 (R 66/2009 civ.). V tomto případě šlo o neagresivního psa, který byl za plotem s výškou 160 cm.

<sup>21)</sup> Rozhodnutí OLG München z 15. 1. 2010, sp. zn. 10 U 5748/08.

<sup>22)</sup> Pro úplnost nutno uvést i § 1121 VN 1937: Škoda, za kterou někdo odpovídá, vzniká buď z jeho jednání, které mu lze přičísti k vině (činu nebo opomínutí), nebo bez jeho viny. Poškození zaviněné se může státí buď úmyslně, totiž vědomě a s vůlí, nebo z nedbalosti totiž z nedostatku náležité pozornosti nebo péče, anebo z nedostatku potřebných vědomostí nebo zkušenosti.

<sup>§ 1122:</sup> *Takový nedostatek jest, když někdo nejedná tak pozorně, pečlivě a s takovými vědomostmi nebo zkušenostmi, jako obvyklejne jednají v pospolitém životě lidé průměrných vlastností. U toho však, kdo výkonem povolání nebo jinak si přiznává znalosti v nějakém oboru vědomě nebo dovedností, nebo kdo, nejsa k tomu nucen, se zaváže vykonati něco, k čemu se žádají zvláštní znalosti, dovednosti nebo mimořádná péče, je takový nedostatek, nemá-li potřebných znalostí a dovednosti nebo neužije-li náležité péče.*

#### Zákonné zmocnění jako zprostředkovatel vztahu mezi zákonem a podzákonou právotvorbou

Mgr. Jiří Plachý, Brno\*

Při definování a formulování zákonného zmocnění do ustanovení zákona je třeba postupovat tak, aby nedocházelo k ingerenci moci zákonodárné do moci výkonné a naopak. Zákonné zmocnění je významným zprostředkovatelem mezi zákonem a prováděcím předpisem a zaručuje tak náležitý výkon práv a povinností subjektů a poskytuje jim právní jistotu v jejich vztazích.

#### I. Úvod

Ústavou definovaným orgánům moci výkonné je na základě principu legality svěřena pravomoc k vydávání podzákonních normativních právních aktů. Pravomoc je třeba chápat jako samotnou realizaci státní moci k příslušné normotvorné činnosti. Realizace pravomoci je konkretizována v samotném zákoně jako určitá kompetence, která je věcným vymezením otázek realizovaných

\* Autor je ředitelem odboru legislativního Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a externím doktorandem na katedře správního práva Právnické fakulty MU.

v procesu výkonu pravomoci. Tuto kompetenci je orgán výkonné moci povinen realizovat na základě a v mezích zákona, jenž zmocňuje orgány výkonné moci k tvorbě podzákonného normativního právního aktu.<sup>1</sup>

Podzákonný normativní právní akt je právní předpis vydaný ve stanovené formě obsahující všeobecně závazná pravidla lidského chování vztahující se k neurčenému počtu subjektů s možností státního donucení. Tento akt má stejnou závaznost jako zákony a je výrazem normotvorné činnosti orgánů moci výkonné jako projev jedné z forem realizace činnosti ve veřejné správě.<sup>2</sup> Podzákonnost značí, že je předpisem nižší právní sily, a proto musí být v souladu se zákonem.<sup>3</sup> Zároveň je předpisem odvozeným, jelikož se odvozuje ze zákona na základě principu svrchovanosti zákona. Ústava stanoví, že podzákonné odvozené právní předpisy se vydávají pouze k provedení zákona („prováděcí předpisy“).<sup>4</sup> To znamená, že takový právní předpis je vázán na konkrétní zákon a formálně i materiálně provádí zákonnou normu.

Impulsem pro tvorbu prováděcích předpisů je zákoně zmocnění, které stanoví maticnely pro výkon moci zákonodárné a výkonné. Moc zákonodárná připravuje exekutivě základ pro tvorbu odvozené normotvorby v souladu s Ústavou, která stanoví meze pro zákonodárce a zároveň zakládá podzákonné pravotvorbu jako jeden z atributů výkonné moci. Nesprávnou formulací zmocnění v zákoně může dojít k ingerenci mocí a zásahu do dělby moci. Z těchto důvodů je třeba definici zákonných zmocnění věnovat náležitou pozornost. Následující článek se komplexně zabývá problematikou zákonných zmocnění, která jsou významným institutem pro moc zákonodárnou a výkonnou.

## II. Teorie zmocnění

Zmocnění a v něm obsažená zmocňovací pravidla představují zvláštní druh pravidel, která umožní vytvářet orgánům exekutivy nové normativní obsahy, které se stávají součástí platného právního řádu a mají zásadní význam pro hierarchii právního řádu. Prostřednictvím zmocnění se vytváří nová práva a povinnosti ve společnosti. Zmocnění nařizuje nebo dovoluje, aby určitý subjekt za určitých podmínek tvořil právní normy. Podle O. Weinbergera zmocnění v sobě zahrnuje dvě části – pravidlo o tvorbě práva a kompetenční pravidlo. Pravidlo o tvorbě práva určuje subjekt k tvorbě práva. Kompetenční pravidlo, jako součást normativního zmocnění, stanoví, jakým způsobem a jakou formou je určený subjekt oprávněn (zmocněn) tvořit právní normy konkrétního druhu.<sup>5</sup> Základním konceptem podzákonné pravotvorby je delegace moci zákonodárné na moc výkonnou. J. Kysela často zmiňuje W. Leisnera, který považuje delegovanou prováděcí pravotvorbu za „domýšlení zákona“, čímž se z nařizovací výkonné moci stává prodloužená ruka zákonodárce.<sup>6</sup> Pravomoc orgánů veřejné moci k tvorbě prováděcích předpisů je stanovena v Ústavě. Pokud by byla totiž konstituována zákonem, zákonodárce by mohl disponovat s pravomocí exekutivy a tuto pravomoc ji odejmout.<sup>7</sup>

Smyslem delegace je svěřit jistému subjektu pravomoc k tvorbě dalších a nových obecně závazných pravidel. V takovém případě se jedná o tzv. *legislativní pravomoc* k vydávání právních předpisů, na rozdíl od *zákonodárné pravomoci*, která směřuje pouze k vydávání zákonů.

O delegaci hovoříme jako o „postoupení“ a nikoli jako o „přenesení“. Podle Z. Šína se přenesením legislativní pravomoci rozumí přenášení pravomoci z jednoho orgánu na jiný, jemuž by jinak tato pravomoc nepříslušela.<sup>8</sup> U podzákonné normotvorby nelze uvažovat o přenesení, nýbrž o postoupení, u kterého se postupuje tvorba závazných pravidel na orgán, jemuž pravomoc k vydání těchto pravidel podle Ústavy přísluší.<sup>9</sup> H. Kelsen hovoří o normativní funkci zmocnění jako o „propůjčení“ jednotlivci moc stanovit a užívat normy.<sup>10</sup> Takové postoupení se definuje prostřednictvím zmocnění. Postoupení právotvorné moci na zmocněný výkonný orgán není úplně bezbřehé, ale je stanoveno jistými podmínkami a omezeními primárně stanovenými v Ústavě.

Delegaci rozlišujeme v užším a širším slova smyslu.<sup>11</sup> Teorie právotvorby není jednotná v určení, kdy se jedná o delegaci v užším slova smyslu, a kdy naopak v širším slova smyslu. Shoduje se ale v tom, že v jednom případě se jedná o zmocnění k vydávání vládních nařízení se silou zákona<sup>12</sup> a v druhém případě jde o právo vlády vydávat předpisy k provedení zákona.<sup>13</sup> J. Kysela souhlasí s J. Prusákem, který delegaci v užším slova smyslu rozumí „*dočasný nebo trvalý přenos zákonodárné pravomoci parlamentu na jiné orgány, zatímco delegaci v širším smyslu je zmocnění k vydávání podzákonnéých aktů k provádění zákonů a v jejich mezích*.<sup>14</sup> V podmínkách České republiky lze delegaci v širším slova smyslu vykládat jako delegaci legislativní, tedy postoupení pravomoci k tvorbě právního předpisu z jednoho orgánu na jiný orgán, zatímco v užším slova smyslu by se mohlo jednat o tvorbu Ústavou definovaných podzákonnéch aktů k provedení zákona a v jeho mezích.

## III. Vláda a ostatní orgány odvozené právotvorby

Pravomoc vydávat prováděcí předpisy svěřuje Ústava vládě, ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy. Vláda je oprávněna vydávat nařízení.<sup>15</sup> Ministerstva a jiné ústřední správní úřady vydávají

1) Srov. např. nález ÚS z 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

2) Srov. *Pručka, P.* Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 233.

3) Šín, Z. Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 107.

4) Suchánek, R. Ústava České republiky. Komentář k čl. 78 a čl. 79 Ústavy, in *Bahýlová, L., Filip, J., Molek, P. et al.* Ústava České republiky. Praha : Linde, 2010, s. 890.

5) Weinberger, O. Norma a instituce (úvod do teorie práva). Brno : Masarykova univerzita, 1995, s. 75–77.

6) Srov. např. Kysela, J. Uvedení do teorie legislativního práva aneb pokus o „právní politologii“? Právník, 2007, č. 12, s. 1279.

7) Nález ÚS z 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

8) Šín, Z., op. cit. sub 3, s. 22.

9) Podobně Havránek, D. Delegace zákonodárné moci a vybrané problémy tvorby podzákonnéch právních předpisů v České republice, in Gerloch, A., Kysela, J. (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha : ASPI, 2007, s. 228.

10) Kelsen, H. Všeobecná teorie norem. Překlad Kubín, M. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2000, s. 115.

11) Blíže Kysela, J. Zákonodárná delegace, in Gerloch, A. et al. Teorie a praxe tvorby práva. Praha : ASPI, 2008, s. 52.

12) Jedná se o tzv. zmocňovací zákonodárství. V českém právním řádu se nevyskytuje.

13) K. Loewenstein považuje delegaci v širším slova smyslu za zmocňovací zákonodárství. Naopak R. Carré de Malberg ji považuje za zmocňovací zákonodárství v užším slova smyslu.

14) Kysela, J., op. cit. sub 11, s. 52.

15) Čl. 78 Ústavy.

právní předpisy<sup>16</sup> označované jako vyhlášky<sup>17</sup> a orgány územní samosprávy vydávají *secundum et intra legem* nařízení.<sup>18</sup> Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů jsou prvotními normativními akty, které nepotřebují výslovné zákonné zmocnění, jelikož zmocnění je definováno již přímo v Ústavě,<sup>19</sup> přesto se v zákonech vyskytují.

Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné vydává nařízení na základě tzv. *generálního zmocnění*, podle kterého může vydat nařízení i bez výslovného zmocnění v uvedeném zákoně. Z důvodu právní jistoty přesto zákonodárce většinou stanoví zmocnění pro vládu. Důvodem tohoto počinání je zajistit přehlednost právního řádu a zároveň informovanost adresáta, že ke konkrétnímu zákonu může existovat i prováděcí předpis. V případě, že zákonodárce vymezí prostor pro nařízení vlády a výslovně uvede zmocnění do zákonného ustanovení, může je formulovat tak, že bud' obligatorně pověří vládu k vydání nařízení, nebo ponechá na její úvaze, zda takové nařízení vydá.<sup>20</sup> Pokud stanoví zmocnění pro vládu, dochází k omezení diskrece vlády, kdy možnost vydání prováděcího předpisu se mění na povinnost, a vláda tak nemá příležitost uvážit, zda prováděcí předpis vydá či nikoli. V takovém případě může vláda pouze zvážit, co bude obsahem prováděcího předpisu. Nevýslovné zmocnění přichází v úvahu zejména v situacích, kdy vláda musí řešit naléhavé a nepředvídatelné situace, se kterými není počítáno a jejich schválení vyžaduje bezodkladnost. Vláda nemá volnou úvahu k vydání jakéhokoliv prováděcího předpisu, neboť je omezena Ústavou a ústavními zákony, mezinárodními smlouvami, zákony a obecnými právními principy.<sup>21</sup> D. Havránek správně poukazuje, že „*ačkoli prováděcí pravomoc vlády má podle čl. 78 formálně-logickou povahu univerzality, tzn. zdánlivě vyjadřuje způsobilost vlády doprovodit nařízením libovolný platný zákon, není přípustné, aby vláda nařízením prováděla zákony, jejichž normativní obsah reguluje oblast společenských vztahů vybocující z působnosti exekutivy*“, a odkazuje na nemožnost vlády např. provést zákon o jednacích rádech parlamentních komor.<sup>22</sup>

Zákonodárce stanoví orgán exekutivy, který prováděcí předpis vytvoří. Vládu zmocní k vydání nařízení ve věcech, ve kterých je nutné uplatnit všeobecnou působnost vlády, oproti předpisům svěřeným konkrétnímu rezortu soustředícím se na oblast, která je danému orgánu svěřena do jeho působnosti na celostátní úrovni. Je-li potřebné upravit poměry v daném území na místní úrovni, pověří zákonodárce orgány územních samosprávných celků (obce a kraje) k vydání nařízení. U právních předpisů ministerstev, ostatních ústředních orgánů státní správy, orgánů územní samosprávy je nezbytnou podmínkou pro jejich tvorbu zákonné zmocnění, které musí být výslovně definováno v zákoně. Český právní řád připouští i tzv. *dispozitivní zákonné zmocnění*, kterým ponechává potřebnost vydání podzákonného předpisu na konkrétním ministerstvu.<sup>23</sup> Nejen vláda, ale i ostatní orgány výkonné moci oprávněné k vydání prováděcího předpisu mohou zvážit, zda prováděcí předpis vydají či nikoliv.

#### IV. Kritéria zmocnění

Tvorba prováděcích předpisů vychází nejprve z posouzení, zda je vydání prováděcího předpisu důvodné. Podle Z. Šína zákonodárce zkoumá „v komplexu připra-

vované právní úpravy opodstatněnost vydání podzákonnéch právních předpisů se záměrem dosáhnout příznivější relace originární tvorby práva k tvorbě práva delegované zákonodárcem na ostatní subjekty legislativní pravomoci“.<sup>24</sup> Jestliže zákonodárce dojde ke kladnému závěru, musí být dodržen soulad prováděcího předpisu se zákonem a respektování zásady *secundum et intra legem*. Akademik V. Knapp hovoří o důsledném dodržení rámce právní úpravy vymezeného zmocnění zákona v obsahu podzákonného předpisu.<sup>25</sup> Kromě delegace má zákonodárce také možnost přenechat regulaci práv a povinností orgánům veřejné správy prostřednictvím rozhodování o individuálních správních aktech nebo poskytnout orgánům územní samosprávy možnost vydání opatření obecné povahy.

Kritéria pro zmocnění k tvorbě prováděcího předpisu jsou:

- zákonné podklad,
- provedení zákona,
- meze zákona.

Všechna tři uvedená kritéria musí být splněna současně.

#### 1. Zákonné podklad

Podkladem pro vydání prováděcího předpisu je zákon, který byl řádně publikován, je platný a účinný. Jedenáct řády komor<sup>26</sup> požadují, aby již v procesu schvalování zákona byl k dispozici návrh prováděcího předpisu. Návrh prováděcího předpisu musí být předložen komoře vždy, pokud má nabýt účinnosti současně se zákonem. V legislativní praxi však tento postup nebývá dodržen a prováděcí předpis se tvoří až později. Důvod je nevyzpytatelnost zákonodárce v tom ohledu, zda zmocnění v zákoně ponechá či nikoliv.

Zákonodárce vymezuje prostor prováděcímu předpisu v samotném zákoně a zároveň ovlivňuje proces schvalování samotného návrhu zákona, ve kterém je zmocnění obsaženo. Tímto postupem garantuje uplatnění principu svrchovanosti zákona jako těžiště právní regulace. Z. Šín poukazuje, že „*podzákonné právní předpisy nejsou bezdůvodnou samozřejmostí v právním řádu, nýbrž záležitostí, která v každém jednotlivém případě musí mít*

16) Čl. 79 odst. 3 Ústavy.

17) Ústava definuje předpisy ministerstev a ústředních správních úřadů jako *obecně závazné předpisy*, a teprve Sbírka zákonů je zkráceně označuje jako vyhlášky. Srov. § 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

18) Čl. 79 odst. 3 Ústavy; § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

19) Srov. čl. 104 odst. 3 Ústavy ve spojení s nálezem ÚS z 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

20) Podle čl. 49 Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády č. 188, ze dne 19. 3. 1998 („legislativní pravidla vlády“) zákonné zmocnění k vydání nařízení vlády se uvede slovy „*vláda stanoví nařízením*“, nebo „*vláda může nařízením stanovit...*, jestliže...“.

21) Srov. nálež ÚS z 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95.

22) Havránek, D., op. cit. sub 7, s. 228.

23) Srov. § 16 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

24) Šín, Z., op. cit. sub 3, s. 106.

25) Knapp, V. et al. Tvorba práva a její pravidla. K teorii a praxi legislativity. Právní rádce, 1996 č. 3–4, s. 126.

26) Srov. např. § 86 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

*své opodstatnění při důsledném respektování zásady svrchovanosti zákona*.<sup>27</sup> Zákonný podklad definuje v ustanoveních pouze a jenom zákonodárce, který nemůže nikoho jiného k jeho vytvoření pověřit.

Ustanovení čl. 78 Ústavy výslovně neuvádí, že nařízení vlády je vydáváno „na základě zákona“, jako je uvedeno v čl. 79 odst. 3 Ústavy u právních předpisů ministerstev, ústředních správních úřadů a orgánů územní samosprávy, přesto musí zákonný podklad pro nařízení vlády existovat. Rozdíl v dikci „na základě zákona“ lze spatřovat v tom, že vládní nařízení může být vydáno kdykoli k provedení zákona, zatímco u předpisů ministerstev a ostatních orgánů veřejné moci je absolutní volnost v provedení zákona omezená.

## 2. Provedení zákona

Některé věci nemohou být v zákoně dostatečně konkretizovány, jelikož by zákon zacházel příliš do detailů a orientace v něm by byla pro adresáta složitá. Přesto je někdy nutné, aby tyto detaily získaly právní formu. Důležitým požadavkem tvorby práva je nastavení míry podrobnosti regulace. Je nežádoucí, aby zákon zacházel až do úplných detailů; ostatně pak by mohl regulaci provést sám. Rovněž se doporučuje ponechat prostor orgánů moci výkonné a jejich interpretaci při aplikaci aktu v praxi, případně lze zvážit i jiné regulativy (např. morálku).<sup>28</sup> Každá regulace je totiž zásahem do osobní svobody jednotlivce. Naopak vlivem nedostatečně nastavené míry regulace by neměly vznikat mezery v právu.

K tomu, aby zákon byl řádně aplikován a adresátům mohla vznikat práva a povinnosti bez pochybností, je potřebné zákon v některých případech provést za účelem smyslu právní regulace v souvislosti s aktuálními potřebami. Podle V. Vopálky do sféry prováděcích předpisů patří „*především věci, které zákonodárce shledal jako nepodstatné z blediska zákonné formy, a tudíž je neupravil, a jejichž normování je však přesto nutné nebo vhodné či účelné, věci nepředvídatelné v momentu přijetí zákona, podléhající častým změnám, podrobnosti zejm. technického charakteru, apod.*“<sup>29</sup> Z těchto důvodů prováděcí předpisy upravují např. technické podrobnosti, bližší postupy, které je třeba často operativně měnit s ohledem na okolnosti, které jsou v době přijetí zákona obtížně předvídatelné.

Zmocnění nesmí opravňovat k tvorbě prováděcího předpisu, kterým by docházelo k vyplnění mezer v zákoně, jelikož by tím došlo k překročení dělby státní moci a k ingerenci moci výkonné do moci zákonodárné. Stejně tak nesmí docházet k upřesňování zákona nebo k jeho rozšiřování.

## 3. Meze zákona

Prováděcí předpis může obsahovat pouze právní normy, které nepřekračují meze zákona, k jehož provedení je vydán. Podle P. Záreckého termín *v mezích* znamená to, že žádný prováděcí předpis nemůže upravit to, co neupravil zákon.<sup>30</sup> Prováděcí předpisy musí být vždy v mezích nejen se zákonem, který provádějí, nýbrž se všemi zákony. Podle J. Hoetzela pojmen „v jeho mezích“ nelze vykládat tak, že každý zákon musí výslovně v ustanovení vytyčit určité meze orgánu exekutivy. Tato slova znamenají, že odvozená normotvorba se musí držet mezí, jež se v celém zákoně vyskytuje.<sup>31</sup> V mezích zákona značí

to, že se nejen nevybočuje z rámce formálně vytčeného zákonem, ale též se nevybočuje uvnitř tohoto rámce, ve kterém je upravena materie pouze tím způsobem, jak to vyžaduje účel a tendence prováděného zákona. Meze jsou buď vymezeny výslovně, nebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Pokud by došlo k překročení mezí, jednalo by se o novou prvotní úpravu práv a povinností, které spadají do primární normotvorby, tedy zákona, a tudíž by došlo k přejímání ustanovení zákona do podzákonného předpisu a zároveň k překročení pravomoci orgánu moci výkonné a porušení zásady legality.

## V. Předpoklady pro tvorbu zmocnění

K tomu, aby zákonné zmocnění splňovalo smysl a účel pro tvorbu prováděcího předpisu, musí být dodrženy následující předpoklady:

- vůle zákonodárce otevřít prostor pro podzákonné předpisy,
- forma zmocnění,
- obsahové požadavky na ustanovení zákonného zmocnění,
- posouzení souladu prováděcího předpisu se zákonem.

### 1. Vůle zákonodárce

Vůle zákonodárce pro otevření prostoru pro podzákonny předpis je zřejmá u prováděcích předpisů ministerstev, ústředních správních orgánů a orgánů územní samosprávy, učiněná na základě výslovného zmocnění. U nařízení vlády je situace složitější. Zákonodárce má ve své dispozici ponechat vládě široký prostor, zvláště v případě, když do zákona uvede pouze základní obecná ustanovení s určitými zásadami nebo principy. Ústavní soud deklaroval, že vůle zákonodárce pro otevření prostoru pro sféru nařízení vlády musí být zřejmá a určitá natolik, aby se vláda polhybovala *secundum et intra legem*, nikoli *preater legem* (mimo zákon). Jinými slovy řečeno, má-li být podle zákona X, vláda stanoví v nařízení X1, X2, X3, ... a nikoli, že má v nařízení být stanoveno Y.<sup>32</sup> Poznat vůli zákonodárce v případě nařízení vlády je složité. K jejímu poznání může přispět smysl, účel a výklad zákona, zejména výklad gramatický, logický, systematický a historický.

### 2. Forma zmocnění

Zákonodárce musí analyzovat společenské vztahy a z nich vyplývající práva a povinnosti a na základě zjištění zvolit formu, prostřednictvím které bude tyto vztahy regulovat. P. Mlsna na základě judikatury vyvodil, že „... je třeba se vyvarovat takových formulací v zákoně

27) Šín, Z. in Knapp, V. et al., op. cit. sub 25, s. 127.

28) Samotní tvárci francouzského *Code Civil* nezacházeli do přílišných detailů a byli si vědomi, že neobvyklé a mimořádné případy, kterými se jakýkoliv rozumný zákonodárce nemůže zabývat, je nutno ponechat na posouzení soudců. Blíže Kübm, Z. in Gerloch, A. et al., op. cit. sub 11, s. 86.

29) Vopálka, V., in Hendrych, D. et al. Správní právo. Obecná část 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 64.

30) Zárecký, P. Zákonné zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů. Správní právo, 2007, č. 2, s. 66.

31) Hoetzl, J. Nařízení. Slovník veřejného práva československého. Brno : Rovnost, 1948, s. 792.

32) Srov. nález ÚS ze 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000.

(orgán stanoví, určí, vymezí...), z nichž ani po pečlivém rozboru právního institutu nebude pro úřad aplikující normu zcela jasné, jaká právní forma je jednotlivým úkonům přikázána. Bude-li vyžadován právní předpis nebo opatření obecné povahy, mělo by to být výslovně uvedeno. A dále, před soudy nemohou obstát pokusy o záměnu, nebo dokonce zneužít právní formy již v zákonnému zmocnění. Jednotlivé pravomoci se odlišují nejen zákonným (ústavním) základem, ale i předmětem, obsahem, procesem, účinky a v neposlední řadě také nástroji, které mají úkonem dotčení k obraně. Prostřednictvím zmocnění tak např. nelze skrýt individuální právní akt do vyhlášky, nebo do opatření obecné povahy, popř. vynést se procesu předepsanému pro vydání opatření obecné povahy tím, že bude označeno jako právní předpis atp.<sup>33</sup>

Dřívější československé ústavy připouštely, aby nařízení vlády zmocnilo jiný správní orgán k vydání právního předpisu.<sup>34</sup> To znamenalo, že prováděcí předpis jako odvozený normativní akt (nařízení vlády) mohl zmocnit k vydání jiného odvozeného aktu.<sup>35</sup> Jedná se o tzv. *bianco zmocnění* k vydání podzákonného předpisu bez materiálního vymezení v zákoně. U této tzv. *terciální normotvorby* dochází k rozpornosti právní úpravy, právní nejistotě a především ke snaze delegace zákonodárne moci na moc výkonnou.

V současné době lze upozornit na zákonné zmocnění v zákoně o technických požadavcích na výrobky,<sup>36</sup> které vládě umožňuje nařízením měnit ustanovení vyhlášek vydaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady, pokud by vznikl rozpor s nařízeními vlády. Ústavní soud judikoval, že zákonodárce je ve vztahu k sekundární normotvorbě exekutivu povinen držet se ústavněprávních limitů. Je nepřípustné, aby zákonodárce z hlediska délby moci zákonnou úpravu měnil, určoval výhrady k provádění změn nebo odejmul kompetence exekutivnímu orgánu a svěřoval je jinému.<sup>37</sup> Nelze proto akceptovat, aby vláda rušila vyhlášky, a to i přesto, že je vrcholným orgánem výkonné moci. Zákonodárce vložil vládě do rukou nástroj, kterým může ovlivňovat prováděcí normotvorbu bez ohledu na vůli zákonodárce. Nařízení vlády i vyhlášky jsou prováděcími akty stojícími v hierarchickém uspořádání vedle sebe, které mohou být zrušeny stejným právním aktem a orgánem, který jej vydal, nebo mohou být zrušeny Ústavním soudem pro rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem a nikoliv vládou.

### 3. Obsahové požadavky na ustanovení zákonného zmocnění

Definice zmocnění musí být zcela zřejmá a jednoznačná tak, aby nevyvolávala pochybnosti o rozpornosti právního rádu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je základním materiálním imperativem zcela konkrétní a zřetelný projev vůle zákonodárce obsažený v zákonnému zmocnění k vydání konkretizujících podzákoných právních předpisů, který nemůže být překročen či dokonce zcela absentovat.<sup>38</sup> Ústavní soud doplňuje, že zákonné zmocnění je třeba interpretovat restriktivně, což znamená, že zmocnění k vydávání podzákoných právních předpisů musí být konkrétní, jednoznačné a jasné. Dále uvedl, že zmocnění musí být natolik přesné a konkrétní co do svého rozsahu, obsahu a účelu tak, aby

jiný správní orgán se nemohl od zákonných limitů odchýlit a upravit si svou vůli navzdor Parlamentu.<sup>39</sup> Takový požadavek na zákonné zmocnění lze dovodit z principu předvídatelnosti práva založeného na čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud poukazuje na ústavněprávní rovinu v tom smyslu, že rozsahem zmocnění nesmí být překročeny meze zákona, obsahem zmocnění musí být vymezen konkrétně předmět podzákonné úpravy a účelem je pověřit orgán moci výkonné k vydání podzákonného předpisu, který je výrazem legislativní činnosti orgánu na základě vymezené pravomoci stanovené Ústavou.

Zákonodárce zcela konkrétně stanoví subjekt, který prováděcí předpis vydá. Nutné je respektovat vymezené působnosti orgánů státní moci, zejména působnost jednotlivých ministerstev a ústředních správních úřadů. Zmocnění by nemělo překročit vymezenou působnost těchto orgánů a tím jim stanovit působnost novou. Zpravidla platí, že ten, kdo připravuje zákon, připravuje i prováděcí předpisy.

Prováděcí předpis mohou výjimečně vydat i dva orgány státní moci. V takovém případě musí zákonné zmocnění obsahovat výslovné určení těchto dvou orgánů. V minulosti bylo možné, aby zákonodárce stanovil, že k vydání prováděcího předpisu je zmocněný povinen před jeho vydáním věc projednat s dalším subjektem, nebo stanovil, aby se zmocněný dohodl s jiným orgánem na vydání prováděcího předpisu. V zákonné normě bylo např. formulováno „v dohodě s jiným orgánem“ nebo „po projednání s jiným orgánem“. V současné době to Legislativní pravidla vlády nepovolují. To ovšem nemusí platit v případě poslaneckých návrhů zákonů, u kterých nemusí být tato pravidla respektována. Týká-li se věc působnosti více než dvou orgánů, je vhodné vydat nařízení vlády.<sup>40</sup>

Zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i dalšími hledisky, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti. Na základě ústavních limitů, právních principů a materií v zákoně musí na základě zmocnění zvolit vhodně druh prováděcího předpisu. V případě, že by se jednalo o závažnou problematiku naléhavého obecného zájmu, či politický význam, zákonodárce zvolí nařízení vlády. U vyhlášky ministerstev a ústředních správních úřadů zákonodárce vyhledává spíše specialitu a odbornost toho správního

33) Mlsna, P. Vztah zákonů a podzákoných předpisů, in Kněžínek, J., Vedral, J., Mlsna, P et al. Legislativní proces (teorie a praxe). Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 119.

34) Srov. čl. 72 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění do 31. 12. 1968: „Ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy mohou vydávat na základě zákonů a vládních nařízení a k jejich provedení obecně závazné právní předpisy.“ Nebo čl. 90 odst. 3 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky: „Zákon a v jeho mezičl. vládní nařízení může svěřit blížší úpravu obecným právním předpisům ministerstev, národních výborů, jakož i jiných úřadů.“

35) To platilo rovněž v období první republiky při řešení krizových stavů. Srov. § 3 a 11 nařízení vlády republiky Československé č. 270/1921 Sb. z. a n.

36) Srov. § 22 ve spojení s § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

37) Nález ÚS z 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

38) Rozsudek NSS z 30. 10. 2003, č. j. 5 A 75/2002-53.

39) Nález ÚS z 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. US 3/2000.

40) Čl. 49 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

úřadu, který má ve své kompetenci řešit konkrétní oblast vztahů a má ve své gesci daný zákon. Pro regulaci záležitostí na místní úrovni zvolí zákonodárce prováděcí předpis místní správy.

Při vymezení obsahu zmocnění, jež bude podkladem pro prováděcí předpis, je nutné poukázat na rozdíl v případě generálního zmocnění vlády a konkrétního zmocnění pro ostatní orgány veřejné moci stanovené výslovně v ustanovení zákona. Generální zmocnění vychází z takového zákonného ustanovení, které splňuje podmínky pro vydání vládního nařízení, tzn. z jakéhokoliv zákonného ustanovení poskytujícího prostor pro provedení zákona, které je schopné držet se v jeho mezích. U ostatních podzákonných předpisů musí být konkrétní zmocnění definováno alespoň v jednom ustanovení zákona v takovém rozsahu, aby bylo zřejmé, co je nutné v prováděcím předpise provést. V legislativní praxi panuje názor, že zmocňovací ustanovení meze zákona posunují, jelikož v podstatě vymezují další regulaci pro adresáty (prodloužená ruka zákonodárce). S tímto názorem nesouhlasí P. Zářecký a s odkazem na čl. 2 odst. 3, 4 Ústavy argumentuje, že toto ustanovení nelze vykládat tak, že formulace každé povinnosti musí být obsažena v zákoně, ale je třeba je vykládat tak, že v prováděcím předpise nemůže být uložena nikomu žádná povinnost, která nevyplývá přímo ze zákona. Z této důvodu musí zákon stanovit v ustanovení přesnou formulaci práv a povinností a nikoli pouhé konstatování, že „další povinnosti stanoví prováděcí předpis“.<sup>41</sup> Provedeno může být jen to, co zákonodárce výslovně označil v jednotlivém ustanovení zákona nebo výčtem jednotlivých ustanovení ve zmocňovacím ustanovení. Zákonná norma vytváří normativní rámec pro odvozenou podzákonné normotvorbu, která blíže rozvede hypotézu a dispozici uvedenou v zákonné normě.

Ustanovení obsahující zákonná zmocnění se mohou vyskytnout v konkrétní části zákona obsahující základní práva a povinnosti, které jsou potřeba blíže rozvést. Podle legislativních pravidel vlády se zmocnění zpravidla uvádí v rámci závěrečných ustanovení zákona. Povinnost k tvorbě prováděcího předpisu se formuluje např.: „Vláda stanoví nařízením...“, zatímco možnost se v prováděcím předpise formuluje např.: „Ministerstvo... může vyhlásit stanovit...“.<sup>42</sup>

#### 4. K posouzení souladu

Již při tvorbě zákonného zmocnění musí být posouzen soulad prováděcího předpisu se zákonem. V Knapp poukazuje na to, že „soulad zákona s jeho prováděcím předpisem, respektování zásady svrchovanosti zákona je nejen záležitostí úrovni právní kultury a legislativní praxe, nýbrž i otázkou ústavnosti a zákonnosti v tvorbě práva i nařízením požadavkem dalšího zdokonalování právního rádu, v jehož současné struktuře mají podzákonné předpisy dominující kvantitu a značný vliv na jeho kvalitu“.<sup>43</sup> Je-li orgán veřejné moci názoru, že nelze prováděcí předpis vydat z důvodů protiústavnosti, prováděcí předpis nevydá a co nejdříve navrhne novelu zákona, kterou předloží prostřednictvím vlády Parlamentu. Podle Ústavy soulad podzákonných předpisů s ústavním zákonem nebo zákonem posuzuje Ústavní soud.<sup>44</sup> Zákon může stanovit, kdy namísto Ústavního soudu rozhoduje o zrušení právních předpisů Nejvyšší správní soud.

#### VI. Nepřípustnost zmocnění v některých případech

Zmocnění jako zprostředkovatel mezi mocí zákonodárnou a výkonnou má jisté limity. Bylo již řečeno, že zmocnění nesmí vést k překročení mezi zákona nebo v prováděcím předpisem definovat zmocnění k vydání dalšího prováděcího předpisu jiným orgánem exekutivy. Přestože budou dodržena veškerá kritéria a předpoklady zmocnění k tvorbě prováděcího předpisu, existují další limity a omezení.

Prostřednictvím zmocnění se nesmí delegovat moc zákonodárná na orgány výkonné moci, které by prvotně normovaly právní vztahy. Ústavní soud vyslovil, že zákonodárce se nemůže zbavit své povinnosti tím, že zplnomocněný orgán moci výkonné k vydání právních norem nižší právní síly než zákon, které by určovaly meze práv a svobod svěřené zákonu, a ve své podstatě tak rezignovat na svou zákonodárnou povinnost.<sup>45</sup> Na druhou stranu není možné, aby veškeré právní vztahy byly vymezeny pouze zákonem, což by vedlo k absurdnímu závěru, kterým by byla popřena odvozená podzákonné normotvorba. Je nepřípustné, aby zmocnění upravovalo věci, které spadají pouze do sféry zákona. Přímo Ústava navíc upravuje výhradu zákona pro určité materie. Např. jde o jednací rády obou komor Parlamentu, tvorbu státního rozpočtu, změnu státních hranic, nebo vytvoření a zrušení vyššího územního samosprávného celku ústavním zákonem. V takovém případě není vůbec možné, aby vláda prostřednictvím generálního zmocnění vydala k těmto zákonům vládní nařízení.

Zmocnění nesmí zakládat novou působnost orgánů veřejné moci. V minulosti ústavní zákon zmocňoval vládu se souhlasem prezidenta ke zřizování nebo zrušování ministerstev a k vymezení jejich působnosti.<sup>46</sup> V současné době lze působnost orgánů veřejné moci stanovit pouze ústavním zákonem nebo zákonem. Ve vztahu k ústředním orgánům státní moci nesmí zmocnění ukládat oprávnění ústředních orgánů k vydání instrukcí a organizačních opatření, jejichž závaznost vyplývá pouze z řídící pravomoci.<sup>47</sup> Rovněž nemůže oprávnit orgán veřejné moci k vydání tzv. normativního rozhodnutí nebo k vydání individuálního správního aktu, jelikož zde zcela absenuje základní podmínka abstraktnosti.<sup>48</sup>

Zmocnění nesmí měnit nebo rušit ustanovení zákona. Z. Peška výkladem prvorepublikové Ústavy dospěl k závěru, že nařízení v mezích zákonného zmocnění může změnit nebo zrušit určité ustanovení zákona, pokud nejde o věci ústavně vyhrazené zákonu.<sup>49</sup> Také J. Hoetzel se zabýval otázkou, zda může obyčejný zákon pověřit výkonnou moc k vytvoření nařízení, kterým by se měnily

41) Zářecký, P., op. cit. sub 30, s. 69.

42) Srov. čl. 49 Legislativních pravidel vlády.

43) Knapp, V. Tvorba práva a její současné problémy. Praha : Linde, 1998, s. 128.

44) Srov. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

45) Srov. nález ÚS č. 206/1996 Sb.

46) Srov. ústavní zákon č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy.

47) Šin, Z., op. cit. sub 3, s. 106.

48) Srov. zákonné zmocnění v § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojíštění, ve znění do 31. 12. 2000: „...vláda České republiky rozhodne na návrh Ministerstva zdravotnictví o hodnotách bodu a výši úhrad zdravotní péče...“.

49) Peška, Z. Československá ústava a zákony s ní související. I. díl. Praha : Kompas, 1935, s. 218.

nebo rušily dosavadní zákony, a dochází ke stejnemu názuoru jako *Z. Peška*.<sup>50</sup> Současná Ústava takový výklad ne-připouští. Prováděcí předpis nemůže konkretizovat jinou situaci než tu, kterou mu stanoví ve zmocnění zákon, a nemůže zasahovat do materie upravované v jiném právním předpise.

## VII. Zrušení zmocňovacího ustanovení ve vztahu k existenci podzákonného předpisu

Na existenci prováděcího předpisu po zrušení zmocňovacího ustanovení v příslušném zákoně není v teorii ani v praxi nazíráno zcela jednoznačně. Jestliže dojde ke zrušení zákonného ustanovení obsahujícího zmocnění, nastane otázka, zda adresátům i nadále vyplývají práva a povinnosti z prováděcího předpisu, který nebyl zrušen, jelikož hlavní zdroj sily a v něm obsažená základní materie byly zrušeny.

Teoretici se shodují na tom, že zákonodárce by měl s derogací příslušného zákona výslově zrušit i všechny jeho prováděcí předpisy, které se ke zrušenému zákonu vážou a jsou od něho odvozeny. To platí i v případě zrušení části zákona nebo jednotlivých ustanovení vztahujících se k prováděcímu předpisu.<sup>51</sup> Legislativní pravidla stanoví přímo postup. Je-li v návrhu zákona navrženo zrušit zákon, k jehož provedení je vydán prováděcí předpis, navrhne se ve zrušovacích ustanoveních návrhu zákona zrušení i tohoto prováděcího předpisu. Pokud je před uplatněním tohoto postupu v právním řádu prováděcí předpis, který byl vydán na základě již zrušeného zmocňovacího ustanovení, postupuje se takto: je-li vydaným prováděcím předpisem vyhláška nebo obecně závazný právní předpis registrovaný ve Sbírce zákonů, zruší se vyhláškou, v jejíž úvodní větě se uvede příslušný paragraf zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (pokud je kompetence jiného ústředního orgánu státní správy vymezena ve zvláštním zákoně, uvede se příslušný paragraf tohoto zákona); je-li vydaným prováděcím předpisem nařízení vlády, zruší se nařízením vlády, v jehož úvodní větě se uvede čl. 67 odst. 1 Ústavy.<sup>52</sup>

Dojde-li však v rozporu s uvedeným postupem k derogaci zákonného zmocnění, ale prováděcí předpis zůstane platný a účinný, existují různé názory na problematiku tzv. „normativního života“ prováděcího předpisu. Jedním z nich je, že derogace zákona působí implicitně i na zrušení podzákonného předpisu vydaných na jeho základě a jeho provedení. *J. Filip* argumentuje, že dojde-li ke zrušení zdroje právní sily, tj. např. zákonů, měly by zanikat i prováděcí předpisy. Tomu nasvědčuje postup Ústavního soudu, že v případě, kdy Ústavní soud ruší některá ustanovení zákona, ruší v nálezu i prováděcí předpisy, neboť svým obsahem navazují na daná zrušená zákonná ustanovení.<sup>53</sup> Ustanovení § 70 odst. 3 zákona o Ústavním soudu výslově uvádí: „*Jestliže k zákonu nebo k jeho jednotlivým ustanovením, které Ústavní soud ruší, byly vydány prováděcí předpisy, Ústavní soud v nálezu současně vysloví, které prováděcí předpisy, popřípadě která jejich jednotlivá ustanovení pozývají současně se zákonem platnosti.*“<sup>54</sup> Tomu přisvědčuje i *Z. Šín* a dodává, že nelze provádět něco, co již neexistuje. Jestliže by platilo něco jiného, musí to zákonodárce ve zrušovacím zákoně uvést, aby byl zakotven nový základ pro existenci podzákonného předpisu.<sup>55</sup>

Opačný názor říká, že zrušením zákona, resp. zákonného zmocnění, nekončí právní život podzákonného

předpisu. Ústavní soud ve svých rozhodnutích dochází k závěru, že podzákonný předpis nezaniká zrušením zmocňovacího ustanovení zákona, a uzavírá: „*Vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu.*“<sup>56</sup> K tomu ve své podstatě přitakává i Nejvyšší správní soud, který uvádí, že není možno dospět k přesvědčení o neplatnosti předpisu z důvodu legislativně-technických pouze proto, že původní zmocnění bylo zrušeno nebo přesunuto do jiného zákona. Musí být zcela konkrétně vyjádřena vůle zákonodárce. Pro právní účinky právního předpisu je proto rozhodující jeho zmíněný materiální vztah k projevené vůli zákonodárce. Podmínka zákonného zmocnění k vydání sekundární legislativy platí pouze v okamžiku vydání prováděcího předpisu, nikoliv pro celou dobu její platnosti.<sup>57</sup> V pozdějším nálezu Ústavního soudu je i nadále respektován názor o platnosti prováděcího předpisu po zrušení zákonného zmocnění, ale současně je vyvolána pochybnost o aplikovatelnosti předpisu, tj. zda je účinným předpisem a součástí právního řádu. Z těchto důvodů je nutné zkoumat materiální předpoklady existence a působení takového prováděcího předpisu, a dokud nebude formálně zrušen jiným normativním aktem, je platným aktem, ale při jeho aplikaci je třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad – zákonné zmocnění.<sup>58</sup> Následně toto Nejvyšší soud dovádí i do důsledků a stanoví: „*Je-li bez náhrady zrušeno zmocňovací ustanovení pro vydání právního předpisu správním úřadem a zároveň není zrušen právní předpis opírající se o zrušené zmocňovací ustanovení, stává se tento právní předpis – byť nadále zůstává platný – neaplikovatelným (neúčinným). Vychází-li správní akt z právního předpisu sice neúčinného, ale platného, nejedná se o nedostatek právního podkladu takového charakteru, který by vyvolával nicnost správního aktu, působí však jeho nezákonost.*“<sup>59</sup> Naopak podle *V. Pavláčka* je nařízení vlády platné a účinné i tehdy, jestliže zákon společně se zákonným zmocněním byl zrušen. Vláda má své oprávnění k provedení zákona přímo z Ústavy. Pokud je nařízení vlády v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, je nutné je zrušit podle čl. 87 Ústavy.<sup>60</sup>

*V. Vopálka* je toho názoru, že tvůrce podzákonného předpisu je povinen zrušit prováděcí předpis v případě, že podzákonný předpis se dostane do rozporu s nově vydanými předpisy vyšší právní sily. Dále poukazuje, že podzákonný předpis se nemusí dostat do rozporu pouze s novým zákonem obsahujícím zmocnění, nýbrž s veškerými

50) Hoetzl, J., op. cit. sub 31, s. 800.

51) Srov. čl. 52 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

52) Čl. 10 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

53) Srov. nálež ÚS č. 8/1995 Sb.

54) *Filip, J.* Ústavní právo České republiky I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno : Masarykova univerzita, Doplněk, 1999, s. 254.

55) *Šín, Z.* in *Knapp, V.*, *Grošpič, J.*, *Šín, Z.* Ústavní základy tvorby práva. Praha : Academia, 1990, s. 184.

56) Srov. nálež ÚS z 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.

57) Rozsudek NSS z 30. 10. 2003, č. j. 5 A 75/2002-53.

58) Nálež ÚS z 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

59) Rozsudek NSS z 23. 3. 2010, č. j. 4 As 17/2009-62.

60) *Pavláček, V.* Ústavní právo a státověda. II díl. Praha : Linde, 1998, s. 373.

předpisy vyšší právní síly, a správně odkazuje na dodržení principu legality, který by v tomto případě mohl být narušen, jelikož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.<sup>61</sup> Ruší podzákonný předpis by měl tedy sám tvůrce, tzn. orgán moci výkonné. Zmocnění zákonodárce v konkrétním případě exekutivu k provedení zákona, je nepřípustné z hlediska dělby moci, aby pak sám zákonodárce takovou právní úpravu měnil s výhradou změny nebo odejmutí kompetenčního příkazu a přijetí nové úpravy ve formě primární normotvorby. Jinými slovy je nepřípustné, aby zákonodárce zrušil prováděcí předpis a jeho úpravu vložil do ustanovení zákona.

V případě, že vznikne zcela nový zákon a nadále zůstane zachován původní prováděcí předpis odvozující se z předchozí zákonné úpravy, jelikož nebyl zrušen a zákoně zmocnění bylo do nového zákona doslově přejato, je nutné přizpůsobit prováděcí předpis nové zákonné úpravě. Nový zákon vždy s sebou nese pokrok v úpravě právních vztahů a vytýčených práv a povinností v závislosti na pokročilé moderní době. Je nepřípustné, aby tento pokročilý zákon prováděl zastaralý prováděcí předpis. Pokud by tomu tak bylo, zákonodárce by měl zvolit spíše novelu zákona a nikoli zcela nový zákon. To platí i tehdy, jestliže zákonodárce vytvoří nový zákon, avšak „převezme“ určitou část z původního zákona (včetně zákonného zmocnění). Důvodem tohoto počinání je fakt, že nové znění zákona ovlivní obsah všech jeho částí (i převzaté části včetně zákonného zmocnění) obsahujících nové právní vztahy, které je zapotřebí vnímat v maximální komplexnosti.<sup>62</sup>

Na základě výše uvedeného je v prvném případě na zákonodárce, aby při delegaci zrušil i prováděcí předpisy. Pokud dojde ke zrušení zákonného zmocnění nebo jeho přesunutí do jiného zákona, je vhodné nadále zachovat prováděcí předpis z důvodu předvídatelnosti práva jako důležitého aspektu pro chování subjektů s garancí právní jistoty, která je součástí principů formulujících úlohu a postavení demokratického právního státu založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana za účelem poskytnutí efektivní ochrany práv a povinností. Prováděcí předpis by měl existovat i nadále, dokud ho orgán exekutivy, který jej vytvořil, sám nezruší nebo nepřizpůsobí nové zákonné úpravě, pouze za předpokladu, že výkon práv a povinností bude reálný a možný a zároveň nebude na újmu jiných. Oprávnění zákonodárce zahrnovat exekutivě do existence prováděcího předpisu je možné pouze a jen při derogaci zákona výslovným zrušením. V ostatních případech do existence prováděcího předpisu může promluvit jen Ústavní soud.

### VIII. Závěr

K tomu, aby mohlo dojít k legislativní delegaci po stoupením pravomoci k tvorbě prováděcího předpisu, musí být splněny náležité předpoklady. Prvotním je zákonny podklad, který určí, jak široké budou meze prováděcí právotvorby. Zmocnění opravňuje vytvořit takový prováděcí předpis, aby jím byl zákon provázen s dostatečnou mírou regulace bez mezer v regulované úpravě takovým způsobem, že prováděcí předpis nevybočí z mezi výslovně stanovených zákonem nebo vyplývajících ze smyslu a účelu zákona. Bez neexistence vůle zákonodárce otevřít prostor pro prováděcí úpravu není prováděcí úprava možná. Při definování zmocnění je

vhodné správně zvolit formu a obsah zmocnění tak, aby definice zmocnění byla zcela jasná, určitá a srozumitelná a nebylo možné se od zákona odchýlit. Za tímto účelem musí být vymezen subjekt, který prováděcí předpis vydá, s konkrétně určeným druhem prováděcího předpisu a s přesnou formulací práv a povinností, které je třeba provést.

Do ustanovení zákona musí být formulováno takové zmocnění, které nepřekročí meze zákona, nebude zakládat novou působnost orgánů veřejné moci, prvotně normovat právní vztahy a vytvářet nové instituty nebo ukládat nové povinnosti, natož delegovat moc zákonodárce na orgán exekutivy. Prostřednictvím zmocnění nelze přenášet zmocnění k vydání dalšího prováděcího předpisu nebo zmocnit orgán veřejné moci k vydání tzv. normativního rozhodnutí.

Dojde-li ke zrušení zákonného zmocnění, bylo by vhodné prováděcí předpis zachovat, je-li důležité zachovat adresátům právní jistotu v jejich vztazích za předpokladu, že z prováděcího předpisu a ze zákonů bude výkon práv možný a nebude na újmu jiných.

61) Vopálka, V. in Hendrych, D. et al., op. cit. sub 29, s. 64.

62) Zářecký, P., op. cit. sub 30, s. 78.

## Pár poznatků o mimosoudním řešení sporů mezi pacienty a poskytovateli zdravotních služeb ve Spojených státech amerických

JUDr. Jan Kotula, Olomouc\*

*Soudní spory mezi pacienty a poskytovateli zdravotních služeb bývají často zdlouhavé a náročné pro obě strany. Konečný výsledek sporu závisí na značném posouzení je pro strany značně nejistý. V USA se z těchto důvodů vyvinulo mnoho různých systémů mimosoudního řešení, které mohou být pro ČR příkladné. ČR totiž v současné době prochází obdobným vývojem medicínských sporů.*

### I. Úvod

V souvislosti s nedávným přijetím zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci, se nabízí diskuse o možnostech použití mediace (či její modifikace) jako formy alternativního řešení sporů mezi pacienty, jejich příbuznými<sup>1</sup> a poskytovateli zdravotních služeb. Vzhledem ke skutečnosti, že oblast mediace, ale i sporů ve zdravotnictví mezi pacienty a lékaři je v České republice velmi mladá, je namísto se zabývat a případně i inspirovat zkušenostmi ze zahraničí.

\* Autor je interním doktorandem na katedře soukromého práva a civilního procesu Právnické fakulty UP v Olomouci a advokátem se sídlem v Ostravě.

Tento článek byl podpořen z grantu IGA Univerzity Palackého v Olomouci č. IGA\_PF\_2014\_004.

1) Pro zjednodušení se v článku hovoří pouze o sporech mezi pacienty a poskytovateli zdravotních služeb. Stejně tak pokud se v článku hovoří o lékařích, je si autor vědom, že se často jedná i o jiné zdravotnické pracovníky.