
Příprava návrhů právních předpisů

Praktická pomůcka pro legislativce

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.
JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
JUDr. Josef Vedral, Ph.D.



Příprava návrhů právních předpisů



Příprava návrhů právních předpisů

PRAKTICKÁ POMŮCKA PRO LEGISLATIVCE

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

Tato publikace navazuje na metodické pomůcky pro přípravu návrhů právních předpisů, rozdělené do tří samostatných částí, které byly vypracovány autorským kolektivem Odboru vládní legislativy Úřadu vlády České republiky pod vedením JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D. v roce 2006.

Text převzatý z dosavadních metodických pomůcek byl upraven, aktualizován a doplněn.

Autoři děkují všem kolegům z Odboru vládní legislativy, kteří pomohli svými náměty a kritickými připomínkami k tomu, aby mohla tato publikace vzniknout, jakož i těm, kteří se podíleli na přípravě předchozích metodických pomůcek v roce 2006.

QUIDQUID AGIS, PRUDENTER AGAS ET RESPICE FINEM.

Cokoli děláš, dělej rozvážně a ber v úvahu konec.

JUDr. Václav Pelikán

recenzent

Obsah:

	Úvodní slovo ministra a předsedy Legislativní rady vlády	9
ČÁST I	Nejednoznačnost a nesrozumitelnost právních předpisů	11
ČÁST II	Ustanovení nemající normativní povahu a ustanovení přejímající úpravu z jiných právních předpisů	21
ČÁST III	Definice a užívání pojmů v právních předpisech	29
ČÁST IV	Používání slov „obdobně“ a „přiměřeně“ v právních předpisech	39
ČÁST V	Kumulativní a alternativní výčty	55
ČÁST VI	Normativní a nenormativní odkazy na jiné právní předpisy	65
ČÁST VII	Zmocnění k povolování výjimek ze zákona	75
ČÁST VIII	Obecné zásady pro tvorbu zmocňovacích ustanovení	83
ČÁST IX	Přechodná ustanovení	99
ČÁST X	Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu	121
ČÁST XI	Nepřímé novely	131
ČÁST XII	Novela dosud neúčinného právního předpisu a novela novely	141
ČÁST XIII	Právní úprava vztahu správního řádu k jiným zákonům	159
ČÁST XIV	Obecné zásady právní úpravy pravomoci soudů a soudní ochrany	177
ČÁST XV	Změny zákona o správních poplatcích	187

ČÁST XVI	Vymezování subjektů a jejich organizačních složek v právním řádu	193
ČÁST XVII	K problematice některých ustanovení mezinárodních smluv	197
ČÁST XVIII	Postup při tvorbě podkladů pro sestavení návrhu Plánu legislativních prací vlády a návrhu Výhledu legislativních prací vlády	217
ČÁST XIX	Postup při žádostech o výjimky podle čl. 76 Legislativních pravidel vlády	225

Vážení čtenáři,

dostává se Vám do rukou nová praktická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů, vypracovaná autorským kolektivem pracovníků Odboru vládní legislativy, tentokrát v podobě ucelené publikace, která zčásti navazuje na dřívější tři díly metodických pomůcek a dále je aktualizuje, zpřesňuje, doplňuje a rozvíjí. Metodická pomůcka se věnuje některým vybraným otázkám, jejím cílem však není nahradit Legislativní pravidla vlády ani k nim poskytnout ucelený komentář.

Legislativě se věnuji řadu let, takže velmi dobře vím, že tvorba právních předpisů patří mezi činnosti mimořádně složité a odpovědné, při níž se legislativci musí potýkat s celou řadou složitých právních a legislativně technických otázek. Odpovědi na ně dávají Legislativní pravidla vlády, která však neobsahují a kvůli svému charakteru ani nemohou obsáhnout řešení všech otázek normotvorby, zejména ve formě praktických příkladů. Proto jsem v roce 2005 inicioval vznik metodických pomůcek vypracovaných Odborem vládní legislativy Úřadu vlády České republiky. Když jsem se v listopadu 2009 stal členem vlády odpovědným za oblast legislativy a současně předsedou Legislativní rady vlády, uložil jsem svým spolupracovníkům pokračovat v cestě nastoupené v letech 2005–2006 a poskytnout tak alespoň dílčí pomoc legislativcům v jejich nesnadné práci.

Výsledkem se stala tato publikace. Ačkoliv v ní pochopitelně nebylo možné pokrýt všechny aktuální problémy normotvorby či právní otázky, na něž často ani právní teorie ani praxe nedávají jednotnou odpověď, snad mohu říci, že výsledná podoba metodické pomůcky je způsobila splnit účel, pro který byla vypracována. Přispět by k tomu měla i skutečnost, že tato metodická pomůcka je v pravdě kolektivním dílem, jehož konečné podobě předcházela detailní a kritická diskuze v rámci Odboru vládní legislativy, která napomohla vyvarovat se otázkám, jež by mohly vyvolat kontroverzi či snad dokonce negativní reakci. Publikace na řadě praktických příkladů odhaluje některé typické nedostatky, k nimž dochází při tvorbě právních předpisů, a současně poskytuje návody a řešení, jak se takovým pochybením vyvarovat.

Doufám, že publikace bude odbornou veřejností a především pak samotnými legislativci přijata s povděkem, napomůže při řešení problémů, s nimiž se každý legislativec občas potýká, a stane se přínosným zdrojem inspirace pro lepší, srozumitelnější a jednoznačnější normotvorbu.

S přáními mnoha osobních i pracovních úspěchů

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

ministr a předseda Legislativní rady vlády

ČÁST I

Nejednoznačnost a nesrozumitelnost právních předpisů

Nejednoznačnost a nesrozumitelnost právních předpisů

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:
čl. 2 odst. 2 písm. d), čl. 39 odst. 2 a 4, čl. 40

Obecné zásady

Při přípravě právního předpisu je třeba dbát, aby právní předpis byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, jakož i srozumitelně a jazykově i stylisticky bezvadně.

Problémové okruhy týkající se nejednoznačnosti a nesrozumitelnosti ustanovení

1. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být z věcného i právního hlediska formulována jednoznačně.
2. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být mezi sebou vzájemně provázána a nesmějí mezi nimi být vzájemné rozpory.
3. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být členěna a formulována přehledně, aby z nich byl zcela zřejmý smysl a účel právní úpravy.
4. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být provázána s ostatními právními předpisy, se kterými nesmějí být v rozporu, zejména nemohou obsahovat neurčité odkazy, např. na postup dle jiného právního předpisu, pokud je daný postup upraven několika jinými právními předpisy.

Příklady nesprávného a správného postupu

1. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být z věcného i právního hlediska formulována jednoznačně

Návrh novely zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem
V čl. I bodu 18 bylo navrženo vložit nový § 31a, v němž odstavec 3 zní:

„(3) V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 ... přihlédne se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

- a) celkové délce řízení,
- b) složitosti řízení,
- c) chování poškozeného během řízení,“.

Navržené ustanovení písmene c) bylo neurčité a nejednoznačné, neboť z něj není zřejmé, co se rozumí v dané souvislosti pod pojmem „chování“. Byla proto zvolena nová formulace ustanovení písmene c), která jednoznačně zpřesňuje záměr zákonodárce takto:

„c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,“.

2. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být mezi sebou vzájemně provázána a nesmějí mezi nimi být vzájemné rozpory

Návrh novely zákona č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie

V čl. I bodu 1 bylo navrženo v § 1 odst. 1 vložit nový odstavec 2, který zní:

„(2) Účelem Fondu je:

a) podpora českých kinematografických děl a ostatních českých audiovizuálních děl z finančních zdrojů Fondu, pokud tento zákon dále nestanoví jinak,

b) udělování koprodukčního statusu koprodukčním kinematografickým děl.“

Z ustanovení navrženého písmene b) vyplýval předpoklad, že Fond bude rozhodovat o žádostech o udělení koprodukčního statusu. Návrh zákona však již neobsahoval související úpravu týkající se kompetencí jednotlivých orgánů Fondu ve vztahu k tomuto institutu a dále neobsahoval žádná procesní pravidla pro příslušné rozhodování.

Do návrhu zákona bylo doplněno ustanovení zakládající pravomoc konkrétního orgánu o dané záležitosti rozhodovat:

„Ředitel Fondu rozhoduje o udělení koprodukčního statutu podle § 4a“,

a dále ustanovení § 4a:

„§ 4a Koprodukční statut

(1) Koprodukční statut lze udělit kinematografickému dílu

a) které bude vyrobeno v koprodukci alespoň 3 koproducentů majících místo trvalého pobytu nebo sídlo ve 3 různých státech, které jsou smluvními stranami Evropské úmluvy o filmové koprodukci¹⁸⁾ (dále jen „Úmluva“) nebo v koprodukci alespoň 3 koproducentů majících místo trvalého pobytu nebo sídlo ve 3 různých státech, které jsou smluvními stranami Úmluvy a 1 nebo více koproducentů s místem trvalého

pobytu nebo sídlem ve státech, které nejsou smluvními stranami Úmluvy; koprodukční statut lze udělit i kinematografickému dílu, které bude vyrobeno v koprodukcí 2 koproducentů majících místo trvalého pobytu nebo sídlo ve 2 různých státech, které jsou smluvními stranami Úmluvy, pokud mezi dotčenými státy nebyla přijata dvoustranná dohoda upravující podmínky udělení koprodukčního statutu a pokud některý z těchto států neučiní výhradu podle čl. 20 Úmluvy,

b) které splňuje podmínky stanovené v příloze k tomuto zákonu,

c) u něhož je výše finančního příspěvku stanovena následujícím způsobem

1. finanční příspěvek každého koproducenta činí nejméně 10 % a nejvýše 70 % z celkových výrobních nákladů,

2. v případě účasti 1 nebo více koproducentů s místem trvalého pobytu nebo sídlem ve státech, které nejsou smluvními stranami Úmluvy, jejich celkový finanční příspěvek není vyšší než 30% z celkových výrobních nákladů, nebo

3. v případě dvoustranné koprodukce činí finanční příspěvek nejméně 20 % a nejvýše 80% z celkových výrobních nákladů,

d) příspěvek každého koproducenta zahrnuje, s výjimkou finanční koprodukce, kromě finančního příspěvku i příspěvek spočívající ve tvůrčím, technickém a uměleckém personálu, hereckém obsazení a zařízení, a to ve stejném poměru k finančnímu vkladu (dále jen „technický a umělecký příspěvek“).

(2) Finanční koprodukcí je koprodukce, která

a) obsahuje 1 nebo více menšinových finančních příspěvků a jednotlivé národní podíly nejsou nižší než 10 % a vyšší než 25 % celkových výrobních nákladů,

b) zahrnuje koproducenta s nejvyšší finanční účastí, který přispívá i technickým a uměleckým příspěvkem a kinematografické dílo může být uznáno ve státě, ve kterém má místo trvalého pobytu nebo sídlo, za národní kinematografické dílo,

c) přispívá k podpoře evropské identity,

d) je zahrnuta do koprodukčních smluv, které obsahují ustanovení o rozdělování příjmů.

(3) Koprodukční statut nemůže být udělen kinematografickým dílům zjevně pornografické povahy, schvalujícím násilí nebo otevřeně urážejícím lidskou důstojnost.

(4) Žádost o udělení koprodukčního statutu (dále jen „žádost“) doručí koproducent s místem trvalého pobytu nebo sídlem na území České republiky Fondu 2 kalendářní měsíce přede dnem zahájení natáčení příslušného kinematografického díla, který je uveden koprodukční smlouvě.

(5) K žádosti se přikládá

a) kopie smlouvy o nabytí autorských práv nebo jiný doklad o získání autorských práv,

- b) scénář,
- c) seznam technické a umělecké účasti každého podílejícího se výrobce,
- d) rozpočet kinematografického díla,
- e) harmonogram realizace kinematografického díla,
- f) koprodukční smlouvu.

(6) O udělení koprodukčního statutu rozhoduje ředitel. Proti rozhodnutí o udělení koprodukčního statutu nejsou přípustné opravné prostředky.

(7) Pokud je finanční příspěvek koproducenta s místem trvalého pobytu nebo sídlem na území České republiky nižší než finanční příspěvek ostatních jednotlivých koproducentů, ředitel Fondu nerozhodne o udělení koprodukčního statutu dříve, než obdrží sdělení orgánu příslušného pro udělení koprodukčního statutu pro koproducenta s nejvyšší finanční účastí.

¹⁹⁾ Evropská úmluva o filmové koprodukci, vyhlášená pod č. 26/2000 Sb. m. s.“.

3. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být členěna a formulována přehledně, aby z nich byl zcela zřejmý smysl a účel právní úpravy

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách

V čl. I bodu 6 bylo navrženo nové znění odstavce 2:

„(2) Povolení se vydá, jestliže provozování loterie a jiné podobné hry se uskuteční v souladu s právními předpisy, nenaruší veřejný pořádek, neohrozí bezpečnost státu, fyzických ani právnických osob, není jiným způsobem v rozporu s právním řádem České republiky, zaručí se řádné provozování včetně řádného technického vybavení a odvede-li se část výtěžku na veřejně prospěšný účel v oblasti sociální a humanitární, zdravotní, sportovní, ochrany lidských práv, rozvoje neziskového sektoru, rozvoje regionálního života, ochrany životního prostředí, kulturní, vědecké nebo výzkumné nebo na oblast školství, péče o děti, mládež a rodinu, na zachování kulturních památek, na sport dětí, mládeže a zdravotně postižených nebo jestliže se odvede část výtěžku na veřejně prospěšný účel obci, nebo na veřejně prospěšný účel nadaci, nadačnímu fondu, občanskému sdružení, registrované církvi, registrované náboženské společnosti, nebo obecně prospěšné společnosti (dále jen „nestátní nezisková organizace“) ve výši, která odpovídá v tabulce stanovenému procentu, to je nejméně 6 % až 20 % z rozdílu, o který příjem provozovatele, tvořený všemi vsazenými částkami ze všech jím provozovaných her podle § 2 a § 50 odst. 3, které podléhají vyúčtování v účetním období, převyšuje výhry vyplacené sázejícím, správní poplatky, místní poplatky a náklady státního dozoru (dále jen „část výtěžku“).

Výše rozdílu v mil. Kč	do 50	50 – 100	100 – 500	500 – 1000	nad 1000
Stanovené % odvodu	6%	8%	10%	15%	20%

Odvod části výtěžku v určené výši na veřejně prospěšné účely splňuje podmínku stanovenou zvláštním právním předpisem. “

Navržené ustanovení bylo značně nepřehledné a v důsledku toho i nejednoznačné. Obtížná srozumitelnost je zapříčiněna především tím, že se navržené ustanovení snaží současně řešit úpravu podmínek pro vydání povolení a úpravu použití části výtěžku loterie a jiné podobné hry, což má vliv i na jeho délku, způsobující jeho nepřehlednost, takže není zřejmé, jaká pravidla a pro koho z takového ustanovení plynou.

Uvedené ustanovení bylo proto rozděleno do dvou částí, z nichž jedna stanovila v ustanovení § 4 odst. 2 jasné podmínky pro vydání povolení dle tohoto zákona a druhá v ustanovení § 4d odst. 1 úpravu použití části výtěžku loterie a jiné podobné hry takto:

„(2) Pro vydání povolení musí být splněny tyto podmínky:

a) žadatel předloží

- 1. výpis z obchodního rejstříku prokazující splacení základního kapitálu ve výši a způsobem uvedeným v § 4 odst. 6, 7 a 9, je-li žadatelem akciová společnost,*
- 2. doklad banky o složení jistoty podle § 4b, je-li žadatelem akciová společnost, nadace nebo nadační fond,*
- 3. doklad o tom, že osoby uvedené v § 4a splňují podmínku bezúhonnosti,*
- 4. doklad o daňové bezdlužnosti osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. b) a c), je-li žadatelem akciová společnost, nadace nebo nadační fond,*
- 5. rozhodnutí o přidělení registračního čísla podle § 18 odst. 1, jde-li o žadatele o povolení provozovat loterii a jinou podobnou hru podle § 2 písm. e),*
- 6. stanovy, je-li žadatel akciová společnost nebo statut, je-li žadatelem nadace nebo nadační fond,*
- 7. herní plán,*
- 8. návštěvní řád,*
- 9. doklad o provozuschopnosti technického zařízení, které bude při provozování loterie a jiné podobné hry používat, a o splnění principu náhody výhry podle § 1 odst. 1,*
- 10. smlouvu o pronájmu nebo jiném užívacím právu k provozovně nebo doklad o jejím vlastnictví,*
- 11. jmenný seznam akcionářů podle § 5 odst. 1 písm. d) nebo § 5 odst. 3, je-li žadatelem akciová společnost,*

b) finanční prostředky použité na splacení základního kapitálu nebo na složení jistoty nepocházejí z trestné činnosti nebo z neidentifikovatelných zdrojů; původ těchto finančních prostředků je žadatel v řízení o povolení loterie a jiné podobné hry povinen prokázat,

c) v posledních 3 letech před podáním žádosti o povolení nebylo žadateli odejmuto povolení, ani registrační číslo

d) ministerstvo obdrží souhlas Ministerstva vnitra podle § 5a.“

„§ 4d

Část výtěžku loterie a jiné podobné hry a její použití

(1) Provozovatel odvede část výtěžku k použití v České republice na veřejně prospěšný účel v oblasti sociální a humanitární, sportovní, ochrany lidských práv, ochrany životního prostředí, ochrany zvířat a jejich zdraví, kulturní, vědecké nebo výzkumné nebo na oblast školství, péče o děti, mládež a rodinu, na zachování kulturních památek, na sport dětí, mládeže a zdravotně postižených, nebo na veřejně prospěšný účel obci nebo na veřejně prospěšný účel nadaci, nadačnímu fondu, občanskému sdružení, registrované církvi, registrované náboženské společnosti, nebo obecně prospěšné společnosti (dále jen „nestátní neziskové organizace“) ve výši, která odpovídá v tabulce stanovenému procentu z rozdílu, o který příjem provozovatele, tvořený všemi vsazenými částkami ze všech jím provozovaných loterií a jiných podobných her podle § 2 a § 50 odst. 3, které podléhají vyúčtování v účetním období, převyšuje výhry vyplacené sázejícím, správní poplatky, místní poplatky a náklady státního dozoru.

Výše rozdílu v mil. Kč	do 50	50 – 100	100 – 500	500 – 1000	nad 1000
Stanovené % odvodu	6 %	8 %	10 %	15 %	20 %

“

4. Jednotlivá ustanovení právního předpisu musejí být provázána s ostatními právními předpisy, se kterými nesmějí být v rozporu, zejména nemohou obsahovat neurčité odkazy, např. na postup dle jiného právního předpisu, pokud je daný postup upraven několika jinými právními předpisy

Návrh novely zákona č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie

V čl. I bodu 36 bylo navrženo v § 11 odstavec 5 uvést v tomto znění:

„(5) Pokud příjemce prostředky Fondu nepoužil ke sjednanému účelu nebo porušil další smluvní povinnosti, postupuje Fond podle zvláštního zákona^{2a}) s tím, že

mu přísluší správa odvodu, který je příjmem Fondu, a oprávnění k jeho případnému prominutí.

2a) § 44 odst. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 482/2004 Sb. “.

Z navrhzeného ustanovení nebyl zcela zřejmý vztah k rozpočtovým pravidlům, neboť návrh zákona předpokládal, že v případě porušení rozpočtové kázně se bude postupovat podle rozpočtových pravidel a současně zaváděl odlišný postup, aniž by stanovil pravidla pro tento postup.

Navrhzené ustanovení bylo z návrhu zákona vypuštěno bez náhrady s tím, že v případě porušení rozpočtové kázně se má bez výjimek postupovat podle rozpočtových pravidel.

V § 25 odst. 5 návrhu zákona o výkonu zabezpečovací detence bylo uvedeno:

„(5) Pracovní podmínky u chovanců se řídí zvláštními právními předpisy vztahujícími se na zaměstnance v pracovním poměru. Chovancům však nemůže být nařízena práce přesčas.“

Navrhzené ustanovení nebylo jednoznačné, neboť z něj nebylo jasné, zda se míní jen pracovní podmínky podle zákoníku práce nebo i podle jiných pracovněprávních předpisů (odkazuje-li se na „zvláštní právní předpisy“) a v jakém rozsahu a jaká ustanovení zákoníku práce, popř. dalších pracovněprávních předpisů se mají (a mohou) vztahovat na chovance umístěné v ústavu pro výkon zabezpečovací detence, je-li u nich výslovně vyloučena pouze práce přesčas.

V § 53 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, je stanoveno

„(12) Rozhoduje-li rozhodčí orgán zdravotní pojišťovny v prvním stupni, použijí se obdobně ustanovení správního řádu o rozkladu.“

V tomto ani jiném ustanovení zákona není stanoveno, kdo o rozkladu rozhoduje, a obecná ustanovení o příslušnosti rozhodovat o rozkladu na tuto situaci sama o sobě použít nelze. Není tedy jednoznačně, resp. vůbec, upraveno, jaký správní orgán má o rozkladu rozhodovat.

Rozklad jako zvláštní opravný prostředek je určen k přezkoumávání rozhodnutí vydaných v prvním stupni ústředními správními úřady, nelze ho tedy zásadně používat na přezkoumávání rozhodnutí jiných správních orgánů, zejména pak není-li stanoveno, kdo je příslušný v takových případech o rozkladu rozhodovat.

V § 31 odst. 5 a 6 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), je stanoveno

„(5) Na rozhodování o podporách (odstavec 4) Fondem se použije přiměřeně správní řád.

(6) Orgány Fondu jsou Rada Fondu (dále jen „Rada“), ředitel Fondu (dále jen „ředitel“) a Dozorčí rada Fondu (dále jen „Dozorčí rada“). Veřejnou správu vykonává Rada, její předseda a ředitel. Mimo obnovu řízení o opravných prostředcích podle zvláštních zákonů rozhoduje předseda Rady, na jeho rozhodování se přiměřeně použijí ustanovení o vedoucím ústředního správního úřadu.“

Je stanoveno, že o opravných prostředcích proti rozhodnutím fondu (mimo obnovu řízení) rozhoduje předseda Rady s tím, že se na jeho rozhodování přiměřeně použijí ustanovení (zřejmě správního řádu) o vedoucím ústředního správního úřadu, aniž by však bylo stanoveno, že se mají použít též ustanovení správního řádu o rozkladu (což bylo zřejmě úmyslem), která se na tuto situaci sama o sobě nevztahují. Instanční příslušnost k rozhodování o opravných prostředcích je tedy upravena zcela nejednoznačně.

Ustanovení správního řádu jednak nelze použít na výkon veřejné moci pouze „přiměřeně“ a jednak musí být v právní úpravě jednoznačně stanoveno, kdo je, resp. kdo plní funkci, nadřízeného správního orgánu podle správního řádu a rozhoduje tedy o opravných prostředcích.

Výňatky z relevantních nálezů Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, které výslovně konstatují nutnost srozumitelnosti právních předpisů

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/2000 (č. 261/2000 Sb.)

Podle čl. 1 Ústavy ČR je Česká republika demokratickým právním státem. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že Česká republika se hlásí k principům nejen formálního, nýbrž především materiálního právního státu. ... Jedním ze základních předpokladů fungování právního státu je i existence vnitřního souladu jeho právního řádu. Proto je také nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/02 (č. 210/2003 Sb.)

Obecně lze konstatovat, že neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95). Jinými slovy,

určitá míra neurčitosti právního předpisu je logickým důsledkem povahy právní normy coby obecného měřítko regulujícího chování právních subjektů. Ústavní soud připomíná ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž požadovaná míra přesnosti zákona závisí především na charakteru vztahů, které upravuje, ale též na počtu a povaze jeho adresátů.

ESLP – Hashman and Harrup v. United Kingdom (no. 25594/94)

Norma nemůže být pokládána za „právo“ (law), pokud není formulována s takovou dostačující přesností, aby umožnila občanovi přizpůsobit jí své chování. Současně však, jakkoliv jednoznačnost práva (zákona) je vysoce žádoucí, může přinést ve svém důsledku přílišnou rigiditu a právo proto musí být schopno nechávat prostor měnícím se podmínkám. Úroveň přesnosti vyžadovaná na vnitrostátní legislativě, která nemůže v žádném případě předpokládat každou eventualitu, závisí do značné míry na tom, na co má právní úprava dopadat a na počtu a postavení těch, jimž je určena.

ČÁST II

Ustanovení nemající
normativní povahu
a ustanovení přejímající úpravu
z jiných právních předpisů

Ustanovení nemající normativní povahu a ustanovení přejímající úpravu z jiných právních předpisů

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:
čl. 39 odst. 1, čl. 48 odst. 1, čl. 46

Obecné zásady

Právní předpis by měl obsahovat pouze ustanovení normativní povahy. Normativní ustanovení je takové ustanovení, které obsahuje obecně závazné pravidlo chování, jehož dodržování je garantováno veřejnou mocí. Ustanovení, která nemají normativní povahu, pouze něco deklarují, proklamují nebo k něčemu nezávazně vybízejí či nabádají, aniž by však obsahovala závazná (a vynutitelná) pravidla chování.

Nenormativní ustanovení mohou být v právních předpisech obsažena jen zcela výjimečně, a to v případech, kdy to zcela zřejmě odůvodňuje účel právní úpravy. Jde např. o preambule ústavních zákonů nebo o zákony vyjadřující naplnění určitého historicky odůvodněného cíle či účelu (např. preambule zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích nebo zákon č. 480/1991 Sb., o době nesvobody).

Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení, která pouze deklarují platnost jiných právních předpisů, neobsahují však novou právní úpravu.

Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení přejímající nebo parafrázující právní úpravu obsaženou v jiných právních předpisech, a to jak předpisech stejné, tak i vyšší právní síly.

A. Problémové okruhy týkající se ustanovení nenormativní povahy

1. Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení proklamativní a deklaratorní, která neobsahují závazná pravidla chování.
2. Je-li do právního předpisu zařazeno úvodní ustanovení, mělo by i toto ustanovení mít normativní povahu.

B. Problémové okruhy týkající se ustanovení přejímajících právní úpravu z jiných právních předpisů

1. Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení, která pouze deklarují platnost jiných právních předpisů a neobsahují novou právní úpravu.
2. Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení přejímající nebo parafrázující právní úpravu obsaženou v jiných právních předpisech.

C. Příklady nesprávného postupu

1. Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení proklamativní, která neobsahují závazná pravidla chování.

Návrh zákona o některých druzích veřejné podpory kultury
V § 1 odst. 1 bylo navrženo toto ustanovení:

„(1) Kultura je významným faktorem rozvoje života občanské společnosti, který podstatnou měrou napomáhá sociální soudržnosti a je jedním ze základů občanské identity. Plní významnou výchovně vzdělávací a preventivní funkci a podporuje rozvoj intelektuální, emocionální i morální úroveň občana a jeho tvořivost. Péče o kulturní dědictví, podpora rozvoje umění a jeho rozmanitosti je společným zájmem státu a územních samosprávných celků, které jej uskutečňují ve spolupráci s dalšími subjekty občanské společnosti.“

Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nenastavuje žádná pravidla chování, pouze proklamuje význam kultury, bylo z návrhu zákona vypuštěno.

2. Je-li do právního předpisu zařazeno úvodní ustanovení, musí mít i toto ustanovení normativní povahu.

V § 2 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je stanoveno, že

- „(1) Státní politika zaměstnanosti v České republice zahrnuje zejména*
- a) zabezpečování práva na zaměstnání,*
 - b) sledování a vyhodnocování situace na trhu práce, zpracovávání prognóz a koncepcí zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce, programů a projektů pro pracovní uplatnění fyzických osob,*
 - c) koordinaci opatření v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce v souladu s evropskou strategií zaměstnanosti a podmínkami pro čerpání pomoci z Evropského sociálního fondu,*
 - d) tvorbu a koordinaci jednotlivých programů a opatření k zajištění priorit v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce,*
 - e) uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti,*
 - f) tvorbu a zapojení do mezinárodních programů souvisejících s rozvojem zaměstnanosti a lidských zdrojů na úseku trhu práce,*
 - g) hospodaření s prostředky na politiku zaměstnanosti,*
 - h) poskytování informačních, poradenských a zprostředkovatelských služeb na trhu práce,*
 - i) poskytování podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci,*

j) opatření na podporu a dosažení rovného zacházení s muži a ženami, s osobami bez ohledu na jejich rasový a etnický původ, s osobami se zdravotním postižením a s dalšími skupinami osob, které mají ztížené postavení na trhu práce, pokud jde o přístup k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravu k práci a ke specializovaným rekvalifikačním kurzům, a opatření pro zaměstnávání těchto osob,

k) opatření pro zaměstnávání fyzických osob se zdravotním postižením a dalších skupin fyzických osob, které mají ztížené postavení na trhu práce,

l) usměrňování zaměstnávání pracovních sil ze zahraničí na území České republiky a z území České republiky do zahraničí.“

Uvedené ustanovení nemá normativní povahu, neboť pouze demonstrativně proklamuje obsah státní politiky zaměstnanosti, aniž by však z toho vyplývaly právní důsledky. Samotnou právní úpravu provádění jednotlivých opatření, která tvoří státní politiku zaměstnanosti, upravují až další ustanovení zákona.

Úvodní ustanovení zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů

„§ 1

Úvodní ustanovení

Vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti ...“.

Uvedené ustanovení nemá normativní povahu, neboť pouze proklamuje postavení vysokých škol, aniž by však z toho vyplývaly právní důsledky.

D. Příklady nesprávného postupu

1. Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení, která pouze deklarují platnost jiných právních předpisů a neobsahují novou právní úpravu.

Návrh novely zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

V čl. I bodu 5 bylo navrženo § 3 odst. 5 uvést v tomto znění:

„(5) Zpracování osobních údajů pro účely statistické a archivnictví stanoví zvláštní zákony“.

Vzhledem k tomu, že toto ustanovení nenastavuje žádná pravidla chování, pouze nadbytečně připomíná existenci zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, popřípadě existenci zákonů v oblasti statistiky, bylo z návrhu zákona vypuštěno.

V § 18 odst. 1 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství), je stanoveno, že

„(1) Odpovědnost za škodu způsobenou rybářskou strážní v souvislosti s výkonem její činnosti podle tohoto zákona a náhradu škody upravuje zvláštní zákon.“

V poznámce pod čarou k tomuto ustanovení se odkazuje na zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), podle jehož § 3 písm. b) stát odpovídá za škodu, kterou způsobily právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena, což je i rybářská stráž. Ustanovení § 18 odst. 1 zákona o rybníkářství tedy pouze připomíná platnost zákona č. 82/1998 Sb., ale neobsahuje novou právní úpravu a tedy nemá normativní povahu.

V § 28 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je stanoveno, že

„(10) Ukládání dokumentace upravují zvláštní právní předpisy.“

V poznámce pod čarou k tomuto ustanovení se odkazuje na zákon o archivnictví, který se na uchování dokumentů, jakož i na další záležitosti s tím spojené vztahuje z hlediska své působnosti, uvedené ustanovení školského zákona tedy neobsahuje novou právní úpravu.

2. Právní předpis by neměl obsahovat ustanovení přejímající nebo parafrázující právní úpravu obsaženou v jiných právních předpisech.

Návrh zákona o výzkumu na embryonálních kmenových buňkách

V § 13 bylo navrženo toto ustanovení odstavce 4:

„(4) Ministerstvo vydá protokol a v něm uvede zjištěné nedostatky a případně způsob a termíny jejich odstranění. Kontrolní protokol ministerstvo bezodkladně zašle právnické osobě, která byla kontrolována.“

Vzhledem k tomu, že toto ustanovení pouze nadbytečně přebírá úpravu obsaženou v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a z ustanovení § 14 odst. 5 návrhu zákona je zřejmé, že se kontrola dle tohoto zákona řídí zákonem o státní kontrole, bylo toto ustanovení z návrhu zákona vypuštěno.

Úvodní ustanovení zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech

„§ 2

Svoboda náboženského vyznání

(1) Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena. Každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání.

(2) Právo nezletilých dětí na svobodu náboženského vyznání nebo být bez vyznání je zaručeno. Zákonní zástupci nezletilých dětí mohou výkon tohoto práva usměrňovat způsobem odpovídajícím rozvíjejícím se schopnostem nezletilých dětí.

(3) Nikdo nesmí být nucen ke vstupu do církve a náboženské společnosti ani k vystoupení z ní, k účasti nebo neúčasti na náboženských úkonech či úkonech církve a náboženské společnosti.

(4) Každý má právo volit si duchovní nebo řeholní stav a rozhodovat se pro život v komunitách, řádech a podobných společenstvích.

(5) Nikdo nesmí být omezen na svých právech proto, že se hlásí k církvi a náboženské společnosti, že se účastní její činnosti nebo že ji podporuje, anebo je bez vyznání.“

Jedná se o ustanovení nadbytečné a do značné míry i proklamativní, neboť úprava svobody vyznání je již dána Listinou základních práv a svobod, a to v čl. 15 a 16, jehož části jsou v ustanovení odst. 1 přímo citovány, resp. Úmluvou o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), konkrétně jejím čl. 14, který je reprodukován v § 2 odst. 2 zákona. Z Listiny základních práv a svobod rovněž plyne, že každý může činit, co není zákonem zakázáno (viz nadbytečný § 2 odst. 4 zákona), a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (viz nadbytečný § 2 odst. 3 zákona). Právní norma by neměla být formulována tak, aby vytvářela dojem, že teprve zakládá právo soukromoprávních vztazích, jde-li o případ, kdy toto právo již existuje.

Výňatek z nálezu Ústavního soudu týkajícího se deklaratorních ustanovení

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (č. 14/1994 Sb.)

Ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený – a to, případně, i formou právního zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení. Tak tomu bylo např. v zákoně,

vydaném za První republiky, kterým se konstatovalo, že T. G. Masaryk se zasloužil o stát.

ČÁST III

Definice a užívání pojmů v právních předpisech

Definice a užívání pojmů v právních předpisech

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:
čl. 39 odst. 1, 2 a 6, čl. 40, čl. 47 odst. 1.

Obecné zásady

Právní předpis musí být terminologicky jednotný, zároveň je třeba dbát na to, aby byl v souladu s terminologií použitou v jiných právních předpisech. Při tvorbě právního předpisu je současně nutné respektovat všeobecně uznávaný význam slov.

Problémové okruhy týkající se ustanovení vymezujících pojmy

- 1. V úvodních ustanoveních je třeba definovat pouze takové pojmy, u nichž je to pro účely výkladu a aplikace právního předpisu jako celku nezbytně nutné**
– jde zejména o pojmy, jejichž obsah neplyne buď z pojmu samotného (z obecného významu, který je mu přisuzován), nebo o pojmy, jejichž obsah nevyplývá z kontextu právního předpisu, a současně o pojmy průřezové, vyskytující se v převážné části právního předpisu,
– ostatní pojmy je třeba definovat až na místě, kdy jsou použity poprvé.
- 2. Ustanovení, které má vymezit pojem, nemůže současně obsahovat také pravidlo jednání nebo působnost nějakého subjektu.**
- 3. Pojem je nutné vymezit srozumitelně a jednoznačně a vyhnout se současně definici nevhodné až směšné.**
- 4. Pojem nelze vymezovat v poznámce pod čarou.**
- 5. V právních předpisech většího rozsahu je nevhodné vymezovat pojmy v jednom rozsáhlém odstavci nebo paragrafu, pro přehlednost a lepší orientaci je třeba rozdělit definice pojmů do více odstavců nebo paragrafů.**
- 6. V rámci určité části právního předpisu, např. dílu, nelze upravovat nový pojem pouze pro účely této části.**
- 7. Je nežádoucí, aby pojem, kterému je obecně přisuzován určitý obsah, byl pro účely různých zákonů vymezen různě (zásada stálosti pojmosloví).**
- 8. Definice pojmů nelze zaměňovat s legislativními zkratkami.**
- 9. Vymezení pojmů nelze uvádět v prováděcím právním předpisu, jde-li o pojmy, které užívá zákon.**

Příklady nesprávného postupu

- 1. V úvodních ustanoveních vymezit pouze takové pojmy, jejichž definice je pro účely výkladu a aplikace právního předpisu jako celku nezbytně nutná; ostatní pojmy vymezovat až na místě, kdy jsou použity poprvé**

V § 5 odst. 3 návrhu zákona o léčivech předloženého k projednání vládě byla obsažena definice:

„(3) Přípravou léčivých přípravků se rozumí jejich zhotovování osobou uvedenou v § 79 odst. 2.“

V § 79 odst. 2 bylo navrženo znění, podle něhož *„Léčivé přípravky jsou oprávněny připravovat pouze lékárny, pracoviště nukleární medicíny zdravotnického zařízení, jde-li o radiofarmaka a imunologická nebo mikrobiologická pracoviště zdravotnického zařízení nebo zařízení ochrany veřejného zdraví, jde-li o humánní autogenní vakcíny“*. S ohledem na úpravu obsaženou v § 79 odst. 2 není definice obsažená v § 5 odst. 3 nezbytná, neboť příprava léčivých přípravků je definována pouze jako jejich zhotovování a tohoto pojmu se užívá již jen v § 79 a v ustanovení § 102 o správních deliktech.

Uvedený pojem nebylo nutné s ohledem na četnost jeho použití a samotný obsah definice (přípravou se rozumí zhotovování) vůbec definovat.

- 2. Ustanovení, které má definovat pojem, nesmí současně obsahovat také pravidlo jednání nebo působnost nějakého subjektu**

V § 5 odst. 7 návrhu zákona o léčivech předloženého k projednání vládě byla obsažena definice:

„(7) Prodejem vyhrazených léčivých přípravků se rozumí prodej, nákup a skladování vyhrazených léčivých přípravků a mohou jej provozovat pouze způsobilí prodejci vyhrazených léčivých přípravků.“

Do předmětného ustanovení, které mělo definovat průřezový pojem, bylo nevhodně vloženo i ustanovení obsahující pravidlo chování.

Na základě stanoviska Legislativní rady vlády byla slova „a mohou jej provozovat pouze způsobilí prodejci vyhrazených léčivých přípravků“ vypuštěna.

V samostatném ustanovení bylo doporučeno definovat pouze pojem, normativní ustanovení obsažené ve vymezení pojmu bylo doporučeno dát do jiné části právního předpisu, neboť se nejedná o vymezení pojmu a dále z důvodu právní jistoty je nevhodné, aby v jiném zamýšleném právním předpise (nařízení vlády) byl tentýž pojem definován (vymezen) jinak.

3. Pojmy je třeba definovat srozumitelně a jednoznačně a vyhnout se současné definici nevhodné až směšné

V § 2 písm. h) návrhu zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) předloženého vládě bylo uvedeno, že

„vlastníkem se pro účely tohoto zákona rozumí též osoba, která na základě zákona jedná ve věcech upravených tímto zákonem jako vlastník“.

V § 2 odst. 2 písm. l) návrhu stavebního zákona bylo uvedeno, že

„jiným právem k pozemku nebo stavbě se rozumí právo svojí povahou věcné“.

Navržená definice vlastníka „pro účely zákona“ byla nesrozumitelná, neboť nebylo zejména jasné, na základě jakého jiného zákona by osoba mohla jednat jako vlastník ve věcech upravených stavebním zákonem a jaké právní důsledky by z toho plynuly pro právní postavení takové osoby z hlediska postupů upravených stavebním zákonem a jaké právní důsledky by z toho plynuly, resp. mohly plynout pro skutečného vlastníka.

Navržená definice „jiného práva“ k pozemku byla nesrozumitelná zejména ve vztahu k příslušným ustanovením občanského zákoníku, která vymezují věcná práva, neboť nebylo jasné, zda a jakým způsobem se od klasických věcných práv liší právo, které je věcné jen „svojí povahou“.

Oba pojmy byly z návrhu prostřednictvím stanoviska Legislativní rady vlády vypuštěny.

V § 2 písm. i) návrhu zákona o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) byl definován společný zájem věřitelů, a to jako

„zájem nadřazený jejich jednotlivým zájmům, je-li jeho cílem, aby zvolený způsob řešení úpadku byl pro ně spravedlivý a výnosnější než ostatní způsoby řešení úpadku“.

Tato definice „společného zájmu věřitelů“ byla nejednoznačná, neboť společný zájem je definován prostřednictvím určité pohnutky, tedy subjektivního přesvědčení věřitelů (viz „je-li jeho cílem ...“), které bylo nadto vázáno na neurčité právní pojmy (spravedlivý způsob řešení, který je výnosnější než ostatní způsoby), což znamená, že bylo-li by cílem zájmu věřitelů něco jiného, než co předpokládá zákon, resp. nebyl-li zvolený způsob „spravedlivý“ nebo „výnosnější než ostatní“, nešlo by o „společný zájem věřitelů“ ve smyslu zákona. Definovat zákonné pojmy kombinací subjektivní stránky a neurčitých právních pojmů není v souladu s požadavkem jednoznačnosti právních norem.

Podle § 1 vyhlášky č. 326/2001 Sb., kterou se provádí § 18 písm. a), d), g), h), i) a j) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pro maso, masné výrobky, ryby, ostatní vodní živočichy a výrobky z nich, vejce a výrobky z nich se např. rozumělo

- z) vepřovým masem – maso prasat,
- aa) skopovým masem – maso ovcí,
- cc) kozím masem – maso koz,
- ee) koňským masem – maso koní.

Uvedené definice pojmů jsou sice jednoznačné a srozumitelné, současně však zcela zbytečné až groteskní.

4. Pojem nelze definovat v poznámce pod čarou

V § 4 (vymezení pojmů) v písmenu f) návrhu zákona o vlastnictví bytů bylo uvedeno:

„f) místností uzavíratelný prostor nacházející se v domě, který je uzavřen ze všech stran pevnými stěnami, podlahou a stropem⁴⁾.

⁴⁾ Místností není lodžie, balkón či terasa.“

Vymezení pojmu „místnost“ není komplexně (tj. v daném případě jak pozitivní tak i negativní vymezení) uvedeno v § 4 písm. f), ale zatímco pozitivní vymezení je obsaženo v § 4 písm. f), je negativní vymezení nesprávně obsaženo pouze v poznámce pod čarou, která navíc nemá normativní povahu.

Text obsažený v poznámce pod čarou měl být zařazen na konec textu písmene f) a oddělen středníkem, tj. pojem „místnost“ bude definován jak pozitivně, tak i negativně na jednom místě, a to ve vymezení pojmů.

5. V právních předpisech většího rozsahu je nevhodné vymežovat pojmy v jednom rozsáhlém odstavci

V návrhu novely zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, bylo navrženo novelizovat § 2, v němž je dosud vymezeno 14 pojmů tak, že tento počet měl být rozšířen o dalších 8 pojmů.

Paragraf v navrženém znění by byl nepřiměřeně rozsáhlý. Z důvodu přehlednosti je třeba dát přednost kratším paragrafům a odstavcům.

S návrhem na zavedení dalších nových pojmů mělo být současně navrženo stávající ustanovení rozdělit na dva odstavce, přičemž další odstavec lze například

uvést slovy „V tomto zákoně se dále rozumí“ a v textu tohoto odstavce uvést znění dalších navrhovaných pojmů, popřípadě provést nové rozřídění všech pojmů podle jejich významu a frekvence jejich použití v zákoně.

6. V rámci určité části právního předpisu, např. dílu, neupravovat nový pojem pouze pro účely této části

V § 87 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění účinném před 1. zářím 2008, bylo stanoveno:

„(1) Uživatelem se pro účel tohoto dílu rozumí uživatel, který je fyzickou osobou.“

„(3) Souhlasem podle zvláštního právního předpisu³⁵⁾ se pro účely tohoto dílu rozumí rovněž souhlas učiněný pomocí elektronických prostředků, zejména vyplněným formuláře v obsahu stránky poskytované na síti internet.“

Rozdílné vymezení pojmů „uživatel“ jednak v § 2 téhož zákona, v němž bylo uvedeno, že uživatelem je „každý, kdo využívá nebo žádá veřejně dostupnou službu elektronických komunikací, pokud tento zákon nestanoví jinak (§ 87 odst. 1)“ a jednak v § 87 odst. 1, je nevhodné a matoucí a současně odporuje zásadě jednoznačnosti vymezení pojmů.

Pojem „souhlas“ je v textu zákona v souvislosti s věcným obsahem souhlasu (např. souhlas k převodu práv – v § 15 odst. 2, souhlas s využíváním radiových kmitočtů v § 17, souhlas s převodem práv vyplývajících z přidělených radiových kmitočtů v § 23), zatímco v ustanovení § 87 byl tento pojem vymezován pouze z hlediska jeho formy; předmětné ustanovení je nevhodné.

Pojem „uživatel“ by měl být vymezen pro zákon jako celek jedním způsobem; je-li však důvod z takto definované množiny vyloučit určitý okruh subjektů, lze tak učinit např. obratem „to neplatí, jde-li o ...“

Pokud jde o pojem „souhlas“, měla být věc řešena až v tom ustanovení zákona, které upravuje povinnost mít k určitému postupu souhlas, včetně řešení otázky formy tohoto souhlasu.

7. Je nežádoucí, aby pojem, kterému je obecně prisuzován určitý obsah, byl pro účely různých zákonů vymezen různě (zásada stálosti pojmosloví).

Pojem „osoby blízké“

V občanském zákoníku je pojem vymezen takto:

„Osoby blízké § 116

Osobou blízkou je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel, partner^{1a)}; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, jestliže by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pociťovala jako újmu vlastní.“

V § 8 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je pojem „osoby blízké“ vymezen takto:

„Osobou blízkou se pro účely tohoto zákona rozumí manžel, partner^{5a)}, druh, příbuzný v řadě přímé a jeho manžel nebo partner, sourozenec a jeho manžel nebo partner, osvojitel a jeho manžel nebo partner, osvojenec a jeho potomci, manžel nebo partner osvojenice a manželé nebo partneri jeho potomků.“

V § 44 zákona č. 325/1999 Sb., zákona o azylu, je pojem „osoby blízké“ vymezen takto:

„Za osoby blízké se považují osoby prohlašující, že k sobě mají osobní vztah.“

V § 68 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je pojem „osoby blízké“ vymezen takto:

„(4) Osobou blízkou se rozumí příbuzný v pokolení přímém, osvojitel, osvojenec, sourozenec a manžel, partner^{1b)}; jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké jen tehdy, kdyby újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá právem pociťovala jako újmu vlastní.“

Pojem „budova“

V návrhu novely zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, bylo navrženo uvést, že

pro účely zákona se rozumí „budovou nadzemní stavby, která je prostorově soustředěna a navenek uzavřena obvodovými stěnami a střešní konstrukcí“.

V § 2 písm. a) zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, je tento pojem vymezen takto:

„a) budovou trvalá stavba spojená se zemí pevným základem, která je prostorově soustředěna a navenek uzavřena obvodovými stěnami a střešními konstrukcemi

s nejméně dvěma prostorově uzavřenými samostatnými užitkovými prostory, s výjimkou hal. Rozhodnutím vlastníka za budovu lze považovat rovněž sekci se samostatným vchodem, pokud je samostatně označena číslem popisným a je tak stavebně technicky uspořádána, že může plnit samostatně základní funkci budovy“.

Podle § 3 písm. a) vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, se

„budovou pro účely této vyhlášky rozumí „nadzemní stavba prostorově soustředěná a navenek převážně uzavřená obvodovými stěnami a střešní konstrukcí“.

Je matoucí zavádět odlišně formulované pojmy pro účely pouze jednoho zákona, jde-li o pojmy, kterým je obecně přisuzován jednoznačný a stálý obsah, resp. o pojmy vymezené v kodexu (např. občanském zákoníku). Odlišné definování téhož pojmu v různých zákonech je v rozporu s požadavkem stálosti pojmosloví a jednoty a bezrozpornosti právního řádu.

Je žádoucí, aby vždy, kdy je v textu právního předpisu použit týž výraz, bylo tím míněno totéž, a byl-li použit výraz jiný, bylo tím míněno něco jiného. V daných příkladech je rozdílným výrazem míněno totéž, proto neměl být zaváděn pojem v odlišné podobě pro účely pouze jednoho zákona, ale věc se měla řešit odkazem na právní předpis obsahující definici pojmu.

8. Definice pojmů nelze zaměňovat s legislativními zkratkami

V § 2 odst. 2 zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, je stanoveno:

„(2) Veřejná výzkumná instituce může být zřízena Českou republikou nebo územním samosprávným celkem (dále jen „zřizovatel“); jménem České republiky plní funkci zřizovatele veřejné výzkumné instituce ministerstvo, jiný ústřední orgán státní správy nebo Akademie věd České republiky v postavení organizačních složek České republiky“.

Legislativní zkratka „zřizovatel“ tomto případě znamená, že ustanovení říká asi to, že „jménem České republiky plní funkci České republiky nebo územního samosprávného celku (tedy „zřizovatele“) ministerstvo, jiný ústřední orgán státní správy nebo Akademie věd České republiky v postavení organizačních složek České republiky. Pojem „zřizovatel“ měl být v tomto případě vymezen jako právní pojem a nikoliv jako legislativní zkratka, když ho jako legislativní zkratky nelze vždy použít (viz např. § 3 odst. 2 písm. a) zákona, kde je stanoveno, že „zřizovací listina obsahuje označení a sídlo organizační složky státu vykonávající funkci zřizovatele nebo, je-li zřizovatelem územní samosprávný celek, jeho název

a identifikační číslo“, zavedená legislativní zkratka se tedy nepoužívá důsledně, neboť to pro její obsah ani není možné).

9. Vymezení pojmů nelze uvádět v prováděcím právním předpisu, jde-li o pojmy, které užívá zákon

Zákon č. 458/2000 Sb., celkem v 9 svých ustanoveních užívá pojem „porucha“, aniž by jej blíže vymezoval. Prováděcí vyhláška č. 540/2005 Sb., definuje pojem „porucha“ pro účely této vyhlášky v § 2 písm. a).

Zákon č. 77/2002 Sb., v § 19 odst. 2 užívá pojem „náklad modernizace železniční dopravní cesty“, prováděcí vyhláška č. 501/2005 Sb., tento pojem definuje v § 2 písm. d) pro účely této vyhlášky.

Ve výše uvedených příkladech je nežádoucí zavádět vymezení pojmů, které užívá zákon, k jehož provedení je prováděcí právní předpis vydán, přičemž tento zákon pojmy blíže nevymezuje a ani neobsahuje zmocnění k podrobnějšímu vymezení pojmu v prováděcím právním předpise.

Je-li žádoucí vymežit přesně pojem užívaný v zákoně a následně pak užívaný i v prováděcím právním předpise, je nezbytné tento pojem vymežit již v zákoně a v textu prováděcího právního předpisu se na tento pojem odvolat odkazem na zákon.

Výňatek z nálezu Ústavního soudu, který výslovně konstatuje požadavek na jasnost a určitost zákona

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (č. 476/2004 Sb.)

Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je jedním z principů právního státu princip právní jistoty a z toho plynoucí požadavek na jasnost a určitost zákona. Neurčitost zákona však sama o sobě k závěru o jeho neústavnosti nestačí. Neústavnost některého z ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy) toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.

Výňatky z nálezů Ústavního soudu, které se týkají charakteru poznámky pod čarou

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98

Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 22/99

To, co je uvedeno v poznámce pod čarou, nemá závaznou povahu a není pravidlem chování subjektů uvedených „nahore nad čarou“ ve vlastním textu právního předpisu. Posláním poznámky pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Pokud vzniknou při použití legislativní techniky interpretační problémy, je nutno postupovat tak, že rozhodující a závazné je pouze vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je obsahem poznámky pod čarou.

Výňatek z nálezu Ústavního soudu, který se týká vymezení pojmů v zákoně a v prováděcím předpisu

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (č. 476/2004 Sb.)

Více slov o institutu ... zákon nestanovuje. Vzhledem k této kusé úpravě je zřejmé, že spíše než podrobnosti by vyhláška musela upravit všechny základní prvky tohoto institutu. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění.

ČÁST IV

Používání slov „obdobně“ a „přiměřeně“ v právních předpisech

Používání slov „obdobně“ a „přiměřeně“ v právních předpisech

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:

Čl. 41

Obecné zásady

Pokud se v právním předpisu odkazuje na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu prostřednictvím pojmů „obdobně“ nebo „přiměřeně“, jde svým způsobem o užití institutu analogie, byť jde o jinou analogii než při interpretaci práva (např. § 853 občanského zákoníku nebo § 1 odst. 2 obchodního zákoníku).

Jestliže se mají určité vztahy řídit v plném rozsahu určitou právní úpravou, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova „obdobně“; nemají-li se určité vztahy řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova „přiměřeně“.

Užívání analogie v právu je obecně složitá otázka, a to jak při legislativní činnosti tak při interpretaci práva. V případě, že je při výkladu a aplikaci práva třeba nalézt řešení určitého případu, tento případ však není právní úpravou výslovně řešen a nelze využít ani extenzivního výkladu, lze nalézt toto řešení v ustanovení, které je svým obsahem tomuto případu nejpodobnější, a to v témže předpise (analogie zákona, analogia legis) nebo v jiném právním předpise anebo jen v obecných právních principech (analogie práva, analogia iuris). Analogie tedy určitým způsobem pomáhá vyplňovat tzv. „pravé mezery“ v právu (srov. např. § 1 odst. 2 obchodního zákoníku).

Někdy je užití analogie při interpretaci práva nepřípustné. Může tomu tak být proto, že je to zákonem zakázáno. Například Listina základních práv a svobod nepřipouští pomocí analogie konstruovat skutkové podstaty trestních deliktů, tzn. trestných činů, ale analogicky také přestupků a jiných správních deliktů v zákoně výslovně nestanovených. Obecně jde o případy tzv. výhrady zákona, viz zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy. Užití analogie mohou bránit zásady právní logiky (nelze se například per analogiam dovolávat použití normy, jejíž věcná působnost je výslovně omezena na stanovený okruh případů).

Při tvorbě právních norem lze někdy v zájmu stručnosti výslovně odkázat na použití právní normy upravující analogickou situaci. Při užití analogie při tvorbě právního předpisu mohou nastat dva případy:

a) z určité právní skutečnosti mají být na základě odkazu na použití určité právní normy vyvozeny stejné právní následky, které by vyplynuly z jiných právních skutečností, na které se vztahuje právní norma, na níž se odkazuje; to se vyjádří slovem „obdobně“ (např. v § 11 odst. 1 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních

smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), je stanoveno, že pro otevírání obálek s nabídkami a hodnotící komisi platí příslušná ustanovení zákona o veřejných zakázkách obdobně),

b) z určité právní skutečnosti mají být na základě odkazu na použití určité právní normy vyvozeny jen některé právní následky, které by jinak vyplynuly z jiných právních skutečností, na které se vztahuje právní norma, na níž se odkazuje; to se vyjádří slovem „přiměřeně“ (např. v § 20a odst. 4 občanského zákoníku je stanoveno, že ustanovení obchodního zákoníku o likvidaci obchodních společností se přiměřeně použijí i pro likvidaci jiné právnické osoby, pokud z ustanovení upravujících tyto právnické osoby nevyplývá něco jiného).

Problematictější je použití slova „přiměřeně“, neboť v tomto případě se na tom, kdo chce poznat obsah a rozsah právní normy, která odkazuje na „přiměřené“ použití jiné normy, požaduje, aby provedl poměrně složitou logickou operaci a zhodnotil, kdy, resp. které předpokládané právní následky se na daný případ mohou vztahovat a kdy, resp. které nikoliv. Z hlediska právní jistoty je mnohem lepší (zejména v oblasti veřejného práva) přesně označit ty právní následky, které mají být s danými právními skutečnostmi spojeny, a to odkazem obsahujícím přesnou citaci obsahu právní normy nebo samostatnou úpravou.

I použití slova „obdobně“ znamená pro adresáta částečně ztíženou pozici při aplikaci příslušného právního předpisu, neboť musí někdy vyhledat i jiný právní předpis, na jehož použití se skrze slovo „obdobně“ odkazuje.

Vzhledem k tomu je třeba výrazů „obdobně“ a zejména „přiměřeně“ používat v právních předpisech jen zcela výjimečně a dávat přednost přímé právní úpravě.

Například:

Ustanovení § 6 odst. 2 již zrušeného zákona č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, ve znění pozdějších předpisů, znělo:

„(2) Zaměstnavatel při dočasném přidělení zaměstnance k výkonu práce k jiné právnické nebo fyzické osobě^{3b)} a při přeložení z důvodu nezbytné provozní potřeby^{3c)} poskytne zaměstnanci náhrady jako při pracovní cestě nejvýše v rozsahu a do výše stanovené v § 4 a 5.“

Toto znění citovaného ustanovení je vhodnější, než např.:

„(2) O náhradách při dočasném přidělení zaměstnance k výkonu práce k jiné právnické nebo fyzické osobě^{3b)} a při přeložení z důvodu nezbytné provozní potřeby^{3c)} platí obdobně ustanovení o náhradách výdajů při pracovní cestě.“

Problémové okruhy týkající se použití slov „obdobně“ a „přiměřeně“

A) Použití pojmu „přiměřeně“

1. Pojem „přiměřeně“ je možné použít pouze v těch případech, kdy z právního předpisu, kde je slovo „přiměřeně“ použito, a z právního předpisu, na který se prostřednictvím slova „přiměřeně“ odkazuje, jednoznačně vyplývá, která konkrétní ustanovení se mají „přiměřeně“ použít.

2. Na přiměřené použití ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu nelze odkazovat v případě, kdy jde o právní úpravu podmínek výkonu státní (veřejné) moci, resp. obecně tam, kde jde o tzv. výhradu zákona.

3. Pokud se odkazuje na přiměřené použití ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, je třeba takové ustanovení jednoznačně identifikovat normativním odkazem (čl. 45 Legislativních pravidel vlády).

4. Pokud se má odkázat na přiměřené použití jiného právního předpisu či jiného ustanovení téhož právního předpisu, je třeba použít formulaci typu „použije se toto ustanovení přiměřeně“, „platí toto ustanovení přiměřeně“ nebo „postupuje se podle tohoto ustanovení přiměřeně“.

5. Pojmu „přiměřeně“ lze užít jen v těch případech, kdy z povahy věci připadá v úvahu právě jen přiměřené použití jiného ustanovení (pojmu „přiměřeně“ naopak nelze použít tam, kde ustanovení, na něž se odkazuje, nelze z povahy věci aplikovat jinak než „obdobně“).

6. Pojmu „přiměřeně“ lze užívat jen ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, nikoliv ve spojení s obecným odkazem na zvláštní právní předpisy.

B) Použití pojmu „obdobně“

1. Pojem „obdobně“ nelze použít podle jeho jazykového obsahu (podobně, srovnatelně, analogicky, přibližně shodně, paralelně), ale pouze pro vyjádření toho, že se určité ustanovení vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu.

2. Pokud se odkazuje na obdobné použití jiných ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, musí být z odkazu na tato ustanovení zřejmé, v jakém rozsahu a jakým způsobem se mají tato ustanovení použít, zejména jde-li o případy ukládání právních povinností.

3. Odkazu na obdobné použití jiných ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít pouze v těch případech, kdy má takový odkaz skutečný normativní obsah.

4. Pokud se odkazuje na obdobné použití jiného právního předpisu, je třeba tento předpis jednoznačně identifikovat normativním odkazem (čl. 45 odst. 4 věta třetí Legislativních pravidel vlády).

4. Pokud se odkazuje na obdobné použití jiného právního předpisu nebo jiného ustanovení, je třeba odkázat na obdobné použití daných ustanovení v celém v úvahu přicházejícím rozsahu.

5. Pokud se odkazuje na obdobné použití ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, je třeba stanovit, na jaké konkrétní vztahy se má daná právní úprava „obdobně“ použít.

6. Odkázat na obdobné použití jiných ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze pouze tehdy, pokud taková ustanovení s ohledem na obsah právních vztahů obdobně, tzn. v plném rozsahu, použít lze.

7. Pojem „obdobně“ je možné použít pouze v těch případech, kdy z právního předpisu, kde je slovo „obdobně“ použito, a z právního předpisu, na který se prostřednictvím slova „obdobně“ odkazuje, jednoznačně vyplývá, která konkrétní ustanovení se mají „obdobně“ použít.

Příklady nesprávného a správného postupu

A) Použití pojmu „přiměřeně“

- 1. Pojem „přiměřeně“ je možné použít pouze v těch případech, kdy z právního předpisu, kde je slovo „přiměřeně“ použito, a z právního předpisu, na který se prostřednictvím slova „přiměřeně“ odkazuje, jednoznačně vyplývá, která konkrétní ustanovení se mají „přiměřeně“ použít.**

V § 64 odst. 2 větě druhé zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění zákona č. 670/2004 Sb., bylo stanoveno:

„Bilanční centrum je právnickou osobou, pro jejíž vznik a zánik se použijí přiměřeně příslušná ustanovení občanského zákoníku^{10a)} s tím, že členy tohoto sdružení mohou být i fyzické osoby.

^{10a)} § 20f a násl. občanského zákoníku.“.

Z obecného odkazu na příslušná ustanovení občanského zákoníku jednoznačně nevyplývá, že se má použít právě ustanovení o zájmových sdruženích právnických osob, jak to naznačuje nenormativní poznámka pod čarou. Z vlastního textu energetického zákona lze seznat, že bilanční centrum má být sdružením, jehož členy mohou být i fyzické osoby a tím spíše by měl být odkaz na ustanovení občanského zákoníku, jichž se má přiměřeně použít, konkretizován.

V § 138 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je stanoveno:

„Pro dokazování v kárném řízení se použijí přiměřeně příslušná ustanovení zákona o trestním řízení soudním.“

Z obecného odkazu na příslušná ustanovení zákona o trestním řízení soudním jednoznačně nevyplývá, která konkrétní ustanovení upravující v cit. zákoně dokazování se mají pro dokazování v kárném řízení vedeném proti soudci Ústavního soudu použít. Vzhledem ke značnému rozsahu hlavy páté části první cit. zákona upravující dokazování, a specifičností této úpravy výlučně pro účely dokazování spáchání trestných činů, měl být odkaz na ustanovení zákona o trestním řízení soudním, jichž se má přiměřeně použít při dokazování v kárném řízení vedeném proti soudci Ústavního soudu, konkretizován.

2. Na přiměřené použití ustanovení jiného právního předpisu nelze odkazovat v případě, kdy jde o regulaci podmínek výkonu státní (veřejné) moci, resp. obecně tam, kde jde o tzv. výhradu zákona.

V návrhu zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti byl v § 118 až 125 upraven postup v řízení o rozkladu (ve schváleném znění publikovaném ve Sbírce zákonů pod č. 412/2005 Sb. jde o § 125 až 132) a v § 127 bylo stanoveno:

„Na řízení o rozkladu se vztahují přiměřeně ustanovení o řízení podle § 83 až 117.“

Ustanovení, na která se takto odkazovalo, obsahovala obecná ustanovení k bezpečnostnímu řízení a ustanovení k jeho průběhu, resp. k průběhu třech rozdílných typů tohoto řízení. Výraz „přiměřeně“ však zároveň znamená, že při aplikaci ustanovení, na něž se odkazuje, by bylo možno, s přihlédnutím k povaze věci, nepoužít některých částí těch ustanovení, která se typu řízení, v jehož rámci se o rozkladu rozhoduje, týkají. Připustit v druhoinstančním řízení, ve kterém se přezkoumává bezchybnost rozhodnutí prvoinstančního, možnost pouze přiměřeného, volnějšiho použití ustanovení o řízení v instanci první, a umožnit tak správné řízení s méně náročnými podmínkami na jeho průběh, než jaké jsou stanoveny pro řízení prvoinstanční, není, zvláště u tak choulostivé záležitosti, jakou je bezpečnostní řízení, možné, neboť jde o regulaci podmínek výkonu státní moci, jíž lze vykonávat jen za podmínek a způsobem stanoveným zákonem (srovnej též § 93 odst. 1 nebo § 152 odst. 4 správního řádu).

Při takto členěném návrhu zákona a jsou-li zároveň v hlavách, na něž se odkazuje, obsaženy různé instituty, bylo pro Legislativní radu vlády navrženo řešení odkazu v tomto znění, které nakonec součástí zákona i zůstalo:

„Není-li v § 125 až 132 stanoveno jinak, použijí se pro řízení o rozkladu obdobně příslušná ustanovení § 89 až 124.“

V § 21 odst. 6 věty první zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, je stanoveno:

„Na výběrové řízení (pozn. – jde o výběrové řízení pro přiděl rádiových kmitočetů) se přiměřeně použijí ustanovení o obchodní veřejné soutěži podle obchodního zákoníku.“

„Přiměřené“ použití ustanovení obchodního zákoníku je v daném případě nesprávné, neboť výsledkem tohoto výběrového řízení je vydání správního rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu o přidělu rádiových kmitočetů (viz § 22 zákona) a jde tedy o výkon státní správy (státní moci), pro který platí ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Pro výkon státní moci nelze používat ustanovení jiných právních předpisů, nadto předpisů soukromého práva, pouze „přiměřeně“. Výběrové řízení podle tohoto ustanovení je navíc svou povahou řízením o výběru žádosti podle § 146 správního řádu.

V § 24 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění zákona č. 57/2006 Sb., je stanoveno:

„V řízení podle tohoto zákona se postupuje přiměřeně podle správního řádu, nestanoví-li tento zákon jinak.“

Pouze „přiměřeně“ použití ustanovení správního řádu je v daném případě nesprávné, neboť výsledkem postupu finančního arbitra je vydání správního rozhodnutí (nález) a jde tedy o delegovaný výkon státní moci, pro který platí ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Pro výkon státní moci nelze používat ustanovení jiných právních předpisů pouze „přiměřeně“.

V § 14 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), je stanoveno:

„(5) Na vydání, zrušení, změnu a zánik povolení k některým činnostem se použijí ustanovení § 9 až 13 přiměřeně.“

Pouze „přiměřeně“ použití jiných ustanovení zákona je v daném případě nesprávné, neboť jde o úpravu vydávání správních rozhodnutí, tedy o výkon státní moci, pro který platí ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Pro výkon státní moci nelze používat jiná ustanovení pouze „přiměřeně“.

3. Pokud se odkazuje na přiměřené použití ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, je třeba takové ustanovení jednoznačně identifikovat normativním odkazem (čl. 45 Legislativních pravidel vlády).

V § 31 odst. 5 a 6 zákona 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), je stanoveno:

„(5) Na rozhodování o podporách (odstavec 4) Fondem se použije přiměřeně správní řád.

(6) Orgány Fondu jsou Rada Fondu (dále jen „Rada“), ředitel Fondu (dále jen „ředitel“) a Dozorčí rada Fondu (dále jen „Dozorčí rada“). Veřejnou správu vykonává Rada, její předseda a ředitel. Mimo obnovu řízení o opravných prostředcích podle zvláštních zákonů rozhoduje předseda Rady, na jeho rozhodování se přiměřeně použijí ustanovení o vedoucím ústředního správního úřadu.“

„Přiměřené“ použití správního řádu je v daném případě nesprávné, neboť jde o výkon státní, resp. veřejné správy (veřejné moci), pro který platí čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. V případě předsedy Rady Fondu není zřejmé, jaká ustanovení a jakého právního předpisu o vedoucím ústředního správního úřadu se mají „přiměřeně“ použít, v ustanovení chybí normativní odkaz na příslušný právní předpis.

V § 23 odst. 5 již zrušeného zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb., bylo stanoveno:

„Rozhodnutí kárné komise musí být písemné a musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku; pro doručování jeho písemného vyhotovení se použijí přiměřeně ustanovení zvláštních právních předpisů o doručování rozhodnutí vydaných ve správním řízení.“

Obecný odkaz na „přiměřené použití ustanovení zvláštních právních předpisů o doručování rozhodnutí vydaných ve správním řízení“ byl nesprávný, neboť z takového odkazu není jasné, jakých ustanovení konkrétních zvláštních právních předpisů se mělo použít (v úvahu vedle ustanovení správního řádu připadala přinejmenším i ustanovení zákona o správě daní a poplatků, upravující speciální správní řízení, resp. ustanovení jakýchkoliv jiných právních předpisů upravujících odchylky od obecné právní úpravy doručování obsažené ve správním řádu).

4. Pokud se má odkázat na přiměřené použití ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, je třeba použít formulaci typu „použije se toto ustanovení přiměřeně“, „platí toto ustanovení přiměřeně“ nebo „postupuje se podle tohoto ustanovení přiměřeně“.

V § 152 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je stanoveno:

„(2) V rejstříku se ohledně škol a školských zařízení zřizovaných Ministerstvem vnitra, Ministerstvem spravedlnosti a Ministerstvem obrany zapisují přiměřeně údaje uvedené v § 144 odst. 1 s výjimkou údaje uvedeného v písmenech e) a f).“

V § 58 odst. 5 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, je stanoveno:

„(5) Poučení podle § 2 písm. i) u osob uvedených v odstavci 4 provede ten, o němž to stanoví zvláštní právní předpis²⁸⁾. Poučení se provede přiměřeně způsobem uvedeným v § 9 odst. 1; poučení musí dále obsahovat spisové označení věci, která je předmětem řízení, a poučení o tom, že údaje o osobách, které mají přístup k utajované informaci podle odstavce 4, jsou Úřadem evidovány a mohou být využity způsobem stanoveným tímto zákonem.“

Použití pojmu „přiměřeně“ je z hlediska čl. 41 Legislativních pravidel vlády nesprávné, neboť je třeba odkazovat na přiměřené použití určitého ustanovení, nikoliv např. na to, že se „zapisují přiměřeně údaje“ nebo že se „poučení provede přiměřeně způsobem uvedeným v § 9 odst. 1“.

5. Pojmu „přiměřeně“ nelze použít tam, kde ustanovení, na něž se odkazuje, nelze z povahy věci aplikovat jinak než „obdobně“.

V § 6 odst. 2 zákona č. 170/2002 Sb., o válečných veteránech, ve znění zákona č. 308/2008 Sb., je stanoveno:

„(2) Válečný veterán se podílí na úhradě nákladů na bydlení, stravu a služby. O výši tohoto podílu rozhoduje ministerstvo na základě prokázaných příjmů válečného veterána. Po úhradě podílu nákladů za bydlení, stravu a služby musí válečnému veteránovi zůstat alespoň 15 % jeho příjmu. Příjmem se pro účely úhrady rozumí příjmy podle zákona o životním a existenčním minimu^{1b)}. Příjmem není příspěvek na péči²⁾. Přiměřeně se toto ustanovení použije na jeho manželku nebo družku (manžela nebo druhu).“

V daném případě si nelze představit, jak by se mělo ustanovení upravující podíl na úhradě nákladů na bydlení, stravu a služby a rozhodování o výši tohoto podílu použít v případě manželky nebo družky (manžela nebo druhu) pouze „přiměřeně“, je-li stanoveno, který orgán o výši tohoto podílu rozhoduje a jaká minimální část příjmů musí zůstat k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb.

V § 9 odst. 3 až 5 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, je stanoveno:

*„(3) Rada předsedu z funkce odvolá,
a) nevykonával-li funkci po dobu delší než 3 měsíce, nebo
b) nesplňuje-li podmínky pro výkon funkce člena Rady, nebo
c) vyskytují-li se ve výkonu jeho funkce opětovně vážné nedostatky.*

*(4) Výkon funkce předsedy Rady zaniká
a) dnem zániku jeho členství v Radě, nebo
b) uplynutím období, na které byl Radou zvolen, nebo
c) dnem následujícím po doručení písemného rozhodnutí o odvolání z funkce,
nebo
d) dnem následujícím po doručení písemného vzdání se funkce Radě, nebo
e) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého.*

(5) Po dobu, kdy předseda Rady nevykonává funkci, jej zastupuje jím pověřený místopředseda Rady; odstavce 3 a 4 se přiměřeně použijí i na odvolání a zánik funkce místopředsedy.“

V daném případě si nelze představit, jak by se měla ustanovení upravující podmínky odvolání a zániku funkce předsedy použít v případě místopředsedy pouze „přiměřeně“. Tato ustanovení lze z povahy věci použít pouze obdobně, tzn. výkon funkce místopředsedy zanikne, nastane-li některá z právních skutečností, předpokládaných v odstavci 4 a místopředseda bude ze své funkce odvolán, nastane-li některá ze skutečností předpokládaných v odstavci 3.

6. Pojmu „přiměřeně“ lze užívat jen ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, nikoliv ve spojení s obecným odkazem na zvláštní právní předpisy.

V § 145 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, je stanoveno:

„(3) Pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na jednání kontrolního orgánu a na práva a povinnosti jeho členů přiměřeně zvláštní právní předpis⁴⁶⁾.

⁴⁶⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.“

Použití pojmu „přiměřeně“ je v daném případě nesprávné a matoucí. Nesprávné proto, že podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, podmínky a způsob výkonu

státní moci musejí být proto zákonem stanoveny jednoznačně a výslovně nikoliv odkazem na „přiměřené“ použití ustanovení jiných právních předpisů. Matoucí je toto ustanovení proto, že z normativního textu (poznámka pod čarou odkazující na zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, není součástí právního předpisu) nelze seznat, kterého konkrétního „zvláštního právního předpisu“ má být na jednání kontrolního orgánu a na práva a povinnosti jeho členů „přiměřené“ použito. Pokud má být některých ustanovení právního předpisu „přiměřené“ použito na základě odkazu v jiném právním předpisu, je třeba (i s ohledem na čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády) tato ustanovení jednoznačně identifikovat normativním odkazem. Čl. 41 Legislativních pravidel předpokládá, že pojmu „přiměřené“ a „obdobně“ se používá jen „ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu“, nikoliv tedy při obecném odkazu na neidentifikované „zvláštní právní předpisy“.

V § 13 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, je stanoveno:

„(1) Balení nebezpečných odpadů se řídí přiměřeně zvláštními právními předpisy.¹⁹⁾“

¹⁹⁾ § 11 a 12 zákona č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích, ve znění pozdějších předpisů.

Evropská dohoda o mezinárodní silniční dopravě nebezpečných věcí – ADR (Ženeva 1957), vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 64/1987 Sb.

Řád pro mezinárodní železniční dopravu nebezpečného zboží (RID).“

Z obecného odkazu na přiměřené použití právních předpisů obsaženého v tomto ustanovení doplněného nenormativní poznámkou pod čarou nelze seznat, které konkrétní právní předpisy se mají „přiměřené“ použít, neboť odkaz nemá v tomto případě normativní význam (viz čl. 45 odst. 4 věta třetí Legislativních pravidel vlády). Ve spojení s pojmem „přiměřené“ tak toto ustanovení zcela postrádá normativního významu. Čl. 41 Legislativních pravidel výslovně předpokládá, že pojmu „přiměřené“ a „obdobně“ se používá „ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu“, nikoliv tedy při obecném odkazu na neidentifikované „zvláštní právní předpisy“.

B) Použití pojmu „obdobně“

- 1. Pojem „obdobně“ nelze použít podle jeho jazykového obsahu (podobně, srovnatelně, analogicky, přibližně shodně, paralelně), ale pouze pro vyjádření toho, že se určité ustanovení vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu.**

V návrhu zákona o evropské společnosti bylo obsaženo ustanovení:

„Na jmenování znalce podle čl. 32 odst. 4 nařízení se použije § 14 obdobně.“

V daném případě by § 14 nemohl být v plném rozsahu aplikován, neboť upravoval pouze podobné právní vztahy; text ustanovení návrhu zákona byl proto opraven stanoviskem Legislativní rady vlády, které se posléze promítlo v § 15 schválené podoby zákona č. 627/2004 Sb., o evropské společnosti, které zní:

„Na jmenování znalce a vypracování znalecké zprávy podle čl. 32 odst. 4 Nařízení Rady se použijí ustanovení zákona o přeměnách obchodních společností a družstev o znalci pro fúzi a o znalecké zprávě o fúzi přiměřeně.“

2. Pokud se odkazuje na obdobné použití jiných ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, musí být z odkazu na tato ustanovení zřejmé, v jakém rozsahu a jakým způsobem se mají použít, zejména jde-li o případy ukládání právních povinností.

V § 21 zákona č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu a o změně zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění účinném před 1. říjnem 2009, bylo stanoveno:

„Protiprávní jednání spáchané při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním se posoudí obdobně podle ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby.“

Odkaz na obdobné použití ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby byl v tomto kontextu nesprávný. Z tohoto ustanovení pouze vyplývá, že se (nějaké) protiprávní jednání spáchané při podnikání fyzické osoby nebo v přímé souvislosti s ním posoudí obdobně podle ustanovení o odpovědnosti a postihu právnické osoby. Z toho však s ohledem na zásadu obsaženou v čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. v čl. 39 Listiny základních práv a svobod, nevyplývá, že by na základě tohoto odkazu bylo možné podnikajícím fyzickým osobám ukládat stejné sankce jako osobám právnickým. Zákon výslovně odkazoval pouze na „obdobné posouzení“ takového jednání, nikoliv však již na další důsledky z tohoto posouzení vyplývající, tzn. především naplnění skutkové podstaty správního deliktu a možnost uložení příslušné sankce za takový delikt.

3. Odkazu na obdobné použití jiných ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít pouze v těch případech, kdy má takový odkaz skutečný normativní obsah.

V § 50 odst. 4 větě první zákona č. 627/2004 Sb., o evropské společnosti, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

„(4) Člen vyjednávacího výboru má v rozsahu stanoveném zákoníkem práce právo na ochranu před diskriminací a znevýhodněním; člen výboru nesmí být pro výkon své činnosti zvýhodněn, obdobně jak je to stanoveno v § 276 odst. 2 zákoníku práce.“

V § 276 odst. 2 zákoníku práce je stanoveno, že zástupci zaměstnanců nesmějí být pro výkon své činnosti znevýhodněni nebo zvýhodněni ve svých právech, ani diskriminováni. Nic dalšího ohledně zvýhodnění nebo znevýhodnění zákoník práce nestanoví, odkaz na obdobné použití § 276 odst. 2 zákoníku práce je proto zcela zbytečný a nemá žádný normativní obsah a naopak nutí zcela zbytečně adresáta právní normy k nahlédnutí do zákoníku práce, ze kterého však v dané věci nic nového nevyplývá.

4. Pokud se odkazuje na obdobné použití ustanovení jiného právního předpisu, je třeba toto ustanovení jednoznačně identifikovat normativním odkazem.

V § 183 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je stanoveno:

„(4) Na doručování písemností podle § 68 odst. 2 a § 98 odst. 2 se vztahují příslušná ustanovení správního řádu o doručování obdobně.“

Odkaz na obdobné použití příslušných ustanovení správního řádu je v daném kontextu nepřesný, resp. nejednoznačný, neboť z textu zákona není zřejmé, jaká „příslušná“ ustanovení správního řádu o doručování, a to jak předchozího, tak stávajícího správního řádu, se měla, resp. mají použít, tzn. zejména zda má jít o doručování do vlastních rukou nebo o doručení, které má být prokázáno, či o jiný způsob doručení.

V § 144 větě první zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je stanoveno:

„Pro počítání času podle tohoto zákona platí obdobně úprava o počítání času stanovená ve zvláštním právním předpise.⁶⁸⁾“

⁶⁸⁾ § 266 zákoníku práce. “

Odkaz na obdobné použití úpravy o počítání času stanovené ve zvláštním právním předpise, doplněný nenormativní poznámkou pod čarou, je v daném kontextu nejednoznačný, neboť v poznámce pod čarou se sice odkazuje na § 266 zákoníku práce, v daném případě by však bylo možné stejně dobře aplikovat ustanovení § 122 občanského zákoníku nebo § 40 správního řádu.

5. Pokud se odkazuje na obdobné použití jiného ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, je třeba odkázat na obdobné použití daných ustanovení v celém rozsahu.

V § 9 odst. 2 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, je stanoveno:

„(2) Zjistí-li kontrolor u územního celku nesrovnalosti v dokladech o činnostech uvedených v odstavci 1, použije při kontrole dokladů u povinné osoby ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) a c), § 6 odst. 2 písm. b), d) a e) a § 6 odst. 3 písm. a) až g) obdobně.“

Odkaz na obdobné použití citovaných ustanovení není v daném případě úplný, neboť se odkazuje pouze na ustanovení upravující právní postavení kontrolujícího; chybí však odkaz na obdobné použití ustanovení o kontrolovaných osobách (§ 7 tohoto zákona), které upravuje práva a povinnosti kontrolovaných osob.

6. Pokud se odkazuje na obdobné použití ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu, je třeba stanovit, na jaké konkrétní vztahy se má daná právní úprava „obdobně“ použít.

V § 35 odst. 3 zákona č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění účinném před 1. červencem 2006, bylo stanoveno:

„(3) Pěstitel nebo výrobce je povinen poukázat příslušný odvod Fondu ve lhůtách podle odstavců 1 a 2. Plátce odvodu je dále povinen na vyžádání Fondu předložit Fondu vyúčtování plateb odvodů za uplynulý kalendářní rok. Obdobně postupuje stát při výplatě podpory státu.“

Z normativního textu nebylo možné seznat, v jakých případech postupuje stát obdobně při výplatě podpory státu a co vlastně má toto ustanovení stanovit.

Podle § 35 odst. 1 písm. c) tvoří příjmy fondu podpora státu, která se poskytuje ve finanční výši rovnající se součtu příjmů fondu uvedených pod písmeny a), b), d) až k), přičemž podporu státu na příslušný kalendářní rok ministerstvo převede na účet Fondu nejpozději do 25. února následujícího roku. Stanoví-li § 35 odst. 3, že plátce odvodu je povinen na vyžádání Fondu předložit Fondu vyúčtování plateb odbodů za uplynulý kalendářní rok, není zřejmé, co v tomto kontextu znamenalo, že „obdobně postupuje stát při výplatě podpory státu“. Ustanovení má zřejmě znamenat, že plátce podpory státu je povinen na vyžádání Fondu předložit Fondu vyúčtování těchto plateb za uplynulý kalendářní rok, pak však ustanovení spíše mělo stanovit, že obdobně postupuje Fond i v případě plátce podpory státu, tzn. Ministerstvu zemědělství.

7. Odkázat na obdobné použití jiných ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze pouze tehdy, pokud taková ustanovení s ohledem na obsah právních vztahů obdobně, tzn. v plném rozsahu, použít lze.

V § 11 odst. 6 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému majetku, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

„(6) V případě odvolání proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav vyrozumí pozemkový úřad, který napadené rozhodnutí vydal, ostatní účastníky řízení o obsahu podaných odvolání veřejnou vyhláškou, a to se současným upozorněním na možnost vyjádřit se k předmětu odvolání do 7 dnů ode dne doručení veřejnou vyhláškou. Pokud odvolací orgán rozhodnutí pozemkového úřadu potvrdí, doručí jej jen odvolateli a ostatním účastníkům řízení oznámí rozhodnutí o odvolání veřejnou vyhláškou. Jestliže odvolací orgán rozhodnutí pozemkového úřadu změní nebo zruší, oznámí rozhodnutí o odvolání veřejnou vyhláškou a doručí všem známým účastníkům řízení. Obdobně se doručuje v případě použití mimořádného opravného prostředku²⁸⁾.“

Odkaz na obdobný postup při doručování v případě mimořádného opravného prostředku je nepřesný, a to s ohledem na rozdíly, které jsou mezi řádnými a mimořádnými prostředky ve správním řádu, a to jak ve stávajícím, tak v předchozím. Mimořádnými opravnými prostředky jsou ve správním řízení přezkumné řízení (podle předchozího správního řádu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení) a obnova řízení, přičemž přezkumné řízení v předchozím i stávajícím správním řádu bylo, resp. je řízením zahajovaným z moci úřední, obnova řízení je možná jak z moci úřední, tak na návrh. Stanoví-li zákon o pozemkových úpravách, že v případě odvolání proti rozhodnutí o schválení návrhu pozemkových úprav vyrozumí pozemkový úřad, který napadené rozhodnutí vydal, ostatní účastníky řízení o obsahu podaných odvolání veřejnou vyhláškou, a to se současným

upozorněním na možnost vyjádřit se k předmětu odvolání do 7 dnů ode dne doručení veřejnou vyhláškou, není z toho zřejmé, jak se mají podle tohoto ustanovení doručovat písemnosti „obdobně“ v případech mimořádných opravných prostředků, kdy je řízení zahajováno z moci úřední a kde není podáno žádné odvolání, o kterém by mohl správní orgán účastníky řízení vyrozumívat. Pokud by se mělo toto ustanovení vztahovat pouze na obnovu řízení na návrh účastníka řízení, bylo by přesnější odkázat pouze na přiměřené použití daných ustanovení, neboť odvolání a návrh na obnovu řízení jsou z procesního hlediska dva zcela odlišné instituty.

8. Pojem „obdobně“ je možné použít pouze v těch případech, kdy z právního předpisu, kde je slovo „obdobně“ použito a z právního předpisu, na který se prostřednictvím slova „obdobně“ odkazuje, jednoznačně vyplývá, která konkrétní ustanovení se mají na daný případ „obdobně“ použít.

V § 7 odst. 2 zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 208/2002 Sb., tj. ve znění účinném před 1. červencem 2008, bylo stanoveno:

„(2) Zániku obecně prospěšné společnosti předchází její zrušení s likvidací nebo bez likvidace. Likvidace se nevyžaduje, jde-li o zrušení obecně prospěšné společnosti sloučením, splynutím či rozdělením; pro zánik zrušené obecně prospěšné společnosti, jakož i pro přechod práv a závazků platí příslušná ustanovení obchodního zákoníku obdobně.“

Z dikce ustanovení nebylo zcela jednoznačné, která ustanovení obchodního zákoníku se v daném případě pokládala za příslušná. V případě zániku obecně prospěšné společnosti by zřejmě šlo o ustanovení § 68 obchodního zákoníku, obchodní zákoník však obsahuje i speciální ustanovení o zániku společnosti u jednotlivých typů obchodních společností. Samostatné obecné ustanovení o přechodu práv a závazků však obchodní zákoník neobsahuje.

ČÁST V

Kumulativní a alternativní výčty

Kumulativní a alternativní výčty

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:

Čl. 42 odst. 1

Obecné zásady

Při formulování ustanovení právního předpisu, které má vyjadřovat jednotlivé možné alternativy, z nichž mají vyplývat předpokládané právní následky, musí být ustanovení koncipováno tak, aby se skutečně jednalo o možnost volby ze dvou nebo více vypočtených eventualit, resp. aby předpokládaný právní následek vyplýval vždy z každé takové alternativy samostatně. Možnost takové volby z nejméně dvou nabízených alternativ, resp. skutečnost, že právní následek vyplývá vždy z každé alternativy samostatně, se vyjadřuje rozlučovacími spojkami „nebo“ a „anebo“, před nimiž se píše čárka. Jde-li však o výčet možností, který není vyjádřen v písmenech nebo bodech, čárka se před spojkou „nebo“ neklade¹).

Má-li právní norma (obvykle v dispozici) umožňovat volbu z více než dvou možných hypotéz, klade se rozlučovací spojka „nebo“ mezi poslední dvě z předpokládaných hypotéz.

Při formulování ustanovení právního předpisu, které má obsahovat několik podmínek (antecedentů), přičemž předpokládaný právní následek (konsekvent) má vyplývat buď z každého jednotlivého antecedentu nebo z několika, popř. všech antecedentů současně (alternativní nebo kumulativní výčet), je třeba při používání spojky „a“, resp. spojky „nebo“, vycházet z obecných pravidel výrokové logiky, která v této souvislosti rozlišuje zejména konjunkci, disjunkci, exkluzi a kontravalenci.

O konjunkci jde v případě, kdy se má vyjádřit, že předpokládaný právní následek (konsekvent) nastane při současném splnění (kumulaci) dvou nebo více podmínek (antecedentů). Konjunkce se vyjadřuje spojkou „a“.

O disjunkci jde v případě, kdy se mají v hypotéze právní normy spojit dva výroky, které se vzájemně nevylučují a kdy může platit samostatně výrok A i výrok B, není však vyloučeno, aby platil současně výrok A i výrok B, vyloučeno však je, aby neplatil ani výrok A ani výrok B, jinými slovy není možné, aby nastal předpokládaný právní následek (konsekvent), je-li alespoň jedna z podmínek (antecedentů) splněna. Disjunkce se vyjadřuje spojkou „nebo“, která v takovém případě nemá vylučující funkci.

O exkluzi jde v případě, kdy se mají v hypotéze právní normy spojit dva výroky, které se vzájemně vylučují a kdy může platit samostatně výrok A i výrok B, je však vyloučeno, aby platil současně výrok A i výrok B, vyloučeno však není, aby

¹ Pravidla českého pravopisu, Akademie věd České republiky, Academia Praha 1993, str. 61.

neplatil ani výrok A ani výrok B. Exkluze se vyjadřuje spojkou „nebo“, která má v takovém případě vylučující funkci.

O kontravalenci jde v případě, kdy se mají v hypotéze právní normy spojit dva výroky, které se vzájemně vylučují a kdy může platit samostatně výrok A i výrok B, je však vyloučeno, aby platil současně výrok A i výrok B a je také vyloučeno, aby neplatil ani výrok A ani výrok B. Kontravalence se vyjadřuje spojkou „nebo“, která má v takovém případě vylučující funkci ve smyslu „buď – anebo“.

Problémové okruhy týkající se vyjádření variant

- 1.** Základním požadavkem pro konstrukci právní normy obsahující vyjádření variant (alternativ) je skutečnost, že norma musí být stylisticky správně vyjádřena tak, že umožní výběr (volbu) jedné z předpokládaných možností, na jejímž základě nastane, resp. může nastat, stejný právní účinek (následek) jako u ostatních variant.
- 2.** Je-li záměrem navrhovatele vyjádřit varianty jako alternativy, musí být tento záměr vyjádřen způsobem odpovídajícím principům legislativní techniky; nelze zaměňovat kumulativní výčet s výčtem alternativním.
- 3.** Právní norma může obsahovat kumulativní výčet s prvkem alternace.
- 4.** Navrhuje-li se vyjádření variant spočívající ve výběru z více než dvou možností, klade se rozlučovací spojka „nebo“ mezi poslední dvě z těchto možností.
- 5.** Při užívání spojky „a“ a spojky „nebo“ je třeba vycházet z toho, zda má obsah právní normy a vzájemný vztah jednotlivých výroků v ní obsažených vyjadřovat podle úmyslu tvůrce právní normy konjunkci, disjunkci, exkluzi nebo kontravalenci.

Příklady správného, popřípadě nesprávného postupu

- 1.** Základním požadavkem pro konstrukci právní normy obsahující vyjádření variant (alternativ) je skutečnost, že norma musí být stylisticky správně vyjádřena tak, že umožní výběr (volbu) jedné z předpokládaných možností, na jejímž základě nastane, resp. může nastat, stejný právní účinek (následek) jako u ostatních variant.

Jako příklad správně vyjádřeného alternativního výčtu lze uvést ustanovení § 99 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, které zní:

„§ 99

Povolení k zaměstnání nelze vydat cizinci, který

a) v České republice požádal o udělení mezinárodní ochrany, a to po dobu 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany, nebo

b) nespĺňuje některou z podmínek stanovených tímto zákonem pro vydání povolení k zaměstnání.“

Ve výše uvedeném příkladu je alternativní výčet správně vyjádřen tím, že mezi písmena a) a b) je vložena rozlučovací spojka „nebo“, což má za následek naplnění hypotézy (skutkové, podmiňující části právní normy) tím, že nastane jedna z eventualit uvedených v dispozici právní normy (normativní, podmíněná část právní normy), a to buď v písmenu a) nebo v písmenu b). Tím je také naplněna podstatná obsahová náležitost pojmu „varianta“, tj. výběr z nejméně dvou eventualit při zachování stejných právních účinků.

2. Je-li záměrem navrhovatele vyjádřit varianty jako alternativy, musí být tento záměr vyjádřen způsobem odpovídajícím principům legislativní techniky; nelze zaměňovat kumulativní výčet s výčtem alternativním.

V návrzích právních předpisů se velice často vyskytuje chyba spočívající v tom, že navrhovatel nesprávně aplikuje principy legislativní techniky a skutečně zamýšlené vyjádření varianty vyjádří kumulativním výčtem v domnění, že se jedná o výčet alternativní. V praxi tak dochází k častému zaměňování kumulativního výčtu s výčtem alternativním, aniž by se rozlišovaly různé právní důsledky.

Obecně lze konstatovat, že o kumulativní výčet se jedná v případě, že všechny podmínky k hypotéze (tj. podmiňující, skutkové části) právní normy musí nastat současně (tj. kumulativně), ergo žádná možnost výběru z více možností se v takovém případě ani nepřipouští, a proto se ani nejedná o vyjádření variant v pravém slova smyslu.

Jako příklad nesprávně vyjádřeného alternativního výčtu, který byl ve své podstatě výčtem kumulativním, což však nebylo původním záměrem navrhovatele (v daném případě se jednalo o senátní návrh), lze uvést ustanovení § 11 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který v původním znění stanovil:

„§ 11

Další omezení práva na informace

(1) Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud:

a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu,

b) jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.“.

V tomto případě by povinný subjekt mohl omezit poskytnutí informace pouze při současném (tj. kumulativním) splnění podmínek stanovených v písmenech a) i b), neboť výčet podmínek je stanoven kumulativně. Toto ovšem nebylo skutečným záměrem navrhovatele, naopak jeho záměrem bylo vyjádření variant, tj. výběru z obou možností uvedených buď v písmeni a), nebo v písmeni b). Proto bylo ustanovení § 11 zákonem č. 61/2006 Sb. novelizováno tak, že na konec písmeni a) bylo doplněno slovo (rozlučovací spojka) „nebo“, čímž byl kumulativní výčet změněn v intencích skutečného záměru navrhovatele na výčet alternativní.

V § 145 návrhu zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, předloženého vládě, bylo uvedeno:

„§ 145

(1) Statutární zástupce podnikatele, který je držitelem osvědčení podnikatele, se dopustí přestupku tím, že

- a) nedoručí osvědčení podnikatele ve lhůtě podle § 67 písm. a),*
- b) neprodleně neoznámí Úřadu ztrátu nebo odcizení osvědčení podnikatele nebo osvědčení podnikatele pro cizí moc,*
- c) neprodleně neoznámí Úřadu změny údajů podle § 67 písm. c),*
- d) neoznámí úřadu údaje podle § 67 písm. d),*
- e) nezabezpečí ochranu utajované informace při zániku platnosti osvědčení podnikatele.“.*

Stanovení jednotlivých skutkových podstat přestupků kumulativním způsobem by z několika skutkových podstat vytvořilo skutkovou podstatu pouze jednu, se vzájemně se vylučujícími hypotézami. To samozřejmě skutečným úmyslem předkladatele nebylo.

Do stanoviska Legislativní rady vlády byla celá část zákona, týkající se správních deliktů, přepracována a kumulativní výčet skutkových podstat přestupků změněn na alternativní, což odpovídalo skutečnému záměru navrhovatele.

Jako jiný příklad kumulativního výčtu, kde je správně aplikován princip legislativní techniky, lze uvést např. ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, které zní:

„§ 39

(1) Nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč o zaměstnání, který
a) získal v rozhodném období (§ 41) zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu^{32g)} v délce alespoň 12 měsíců (dále jen „předchozí zaměstnání“); překrývají-li se doby důchodového pojištění, započítávají se jen jednou,

b) požádal úřad práce, u kterého je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti a

c) ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, není poživitelem starobního důchodu.“.

Z důvodu právní jistoty, že se skutečně jedná o výčet kumulativní, který nelze zaměnit s výčtem alternativním, je mezi písmena b) a c) vložena spojka „a“, jejíž použití v daném případě zcela jednoznačně zdůrazňuje kumulativní charakter výčtu. Stejného účinku však lze dosáhnout i tím, že na konci písm. b) se namísto spojky „a“ uvede čárka.

3. Právní norma může obsahovat kumulativní výčet s prvkem alternace.

Za příklad kumulativního výčtu s prvkem alternace (u písmene h) – tučně lze považovat ustanovení § 109 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, které zní:

„(2) Dohoda o rekvalifikaci zaměstnanců mezi úřadem práce a zaměstnavatelem, případně rekvalifikačním zařízením musí být uzavřena písemně a musí v ní být uvedeny

a) identifikační údaje účastníků dohody,

b) pracovní činnost, na kterou budou zaměstnanci rekvalifikováni,

c) základní kvalifikační předpoklady zaměstnanců potřebné pro zařazení do rekvalifikace,

d) rozsah teoretické a praktické přípravy,

e) místo a způsob provedení rekvalifikace,

f) doba zahájení a ukončení rekvalifikace, způsob ověření získaných znalostí a dovedností,

g) náklady rekvalifikace, doba a způsob jejich úhrady,

h) závazek zaměstnavatele **nebo** rekvalifikačního zařízení vrátit poskytnuté finanční prostředky nebo jejich část, pokud nedodrží sjednané podmínky, nebo pokud mu jeho zaviněním byly poskytnuty neprávem nebo ve vyšší částce, než náležely, a lhůta a podmínky jejich vrácení,

i) ujednání o vypovězení dohody.“.

V daném případě jde o kumulativní výčet, neboť podmínky uvedené v písmenech a) až i) musí být splněny současně, přičemž písmeno h) je navíc formulováno s prvkem alternace.

4. Navrhuje-li se vyjádření variant spočívající ve výběru z více než dvou možností, klade se rozlučovací spojka „nebo“ mezi poslední dvě z těchto možností.

V § 2 návrhu nařízení vlády o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru ke krytí části nákladů spojených s modernizací bytu některými osobami mladšími 36 let, který byl předložen vládě, bylo uvedeno:

„§ 2

Pro účely tohoto nařízení se rozumí modernizací bytu

a) stavební úpravy nebo udržovací práce na

1. bytovém domě, nebo rodinném domě, pokud je ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví žadatele,

2. bytu ve vlastnictví nebo spoluvlastnictví žadatele podle zvláštního právního předpisu, včetně stavebních úprav nebo udržovacích prací týkajících se společných částí domu,

3. bytu v bytovém domě nebo rodinném domě, pokud je ve vlastnictví bytového družstva, jehož je žadatel členem a zároveň nájemcem takového bytu,

b) připojení bytového domu, nebo rodinného domu, nebo domu s byty ve vlastnictví podle zvláštního předpisu k veřejným sítím technického vybavení, je-li žadatel vlastníkem nebo spoluvlastníkem připojované stavby.“

Vzhledem k tomu, že výše uvedené znění navrhovaného § 2 obsahuje kumulativní výčet, ačkoliv skutečným záměrem navrhovatele bylo postihnout všechny situace uvedené jak v obou písmenech, tak i v bodech písmene a) samostatně, a proto bylo potřeba rozlišit jednak alternativu mezi body písmene a), ale i mezi oběma písmeny, bylo stanoviskem Legislativní rady vlády upraveno znění § 2 tak, že se v písmenu a) na konci bodu 2 doplnilo slovo (rozlučovací spojka) „nebo“ a dále se tato spojka doplnila i na konec bodu 3, tj. mezi obě písmena. Takovouto úpravou textu se kumulativní výčet upravil v intencích skutečného úmyslu předkladatele na výčet alternativní.

5. Při užívání spojky „a“ a spojky „nebo“ je třeba vycházet z toho, zda má obsah právní normy a vzájemný vztah jednotlivých výroků v ní obsažených vyjadřovat konjunkci, disjunkci, exkluzi nebo kontravalenci.

Konjunkce může mít následující podobu:

V § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je stanoveno:

„(1) Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“

Na základě této definice je tedy přestupkem pouze takové zaviněné jednání, které je za přestupek výslovně označeno v zákoně a současně porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, obě tyto podmínky musejí být proto splněny současně.

Disjunkce může mít následující podobu:

V § 706 odst. 2 občanského zákoníku je stanoveno:

„Nájemci (společnými nájemci) se stávají také vnuci nájemce a ti, kteří pečovali o společnou domácnost zemřelého nájemce nebo na něho byli odkázáni výživou, jestliže prokáží, že s ním žili ve společné domácnosti nepřetržitě alespoň po dobu tří let před jeho smrtí a nemají vlastní byt.“

Podle tohoto ustanovení se tedy mohou stát nájemci jak ti, kteří pečovali o společnou domácnost zemřelého nájemce, tak ti, kteří na něho byli odkázáni výživou, zároveň však platí, že se nájemci mohou stát i osoby, kteří splňují obě tyto podmínky, tzn. pečovali o společnou domácnost zemřelého nájemce a současně na něho byli odkázáni výživou.

Exkluze může mít následující podobu:

V § 34 odst. 2 písm. a) zákona č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, o podmínkách jejich dovozu, vývozu a tranzitu a o změně některých zákonů, je stanoveno:

„(2) Za správní delikty právnické osoby se uloží

a) pokuta do 10 000 000 Kč nebo propadnutí surových diamantů, zboží nebo odpadu vzniklého jejich zpracováním nebo odnětí zvláštní registrace, jde-li o protiprávní jednání podle písmen a) a b),“

Podle tohoto ustanovení je tedy možné uložit za správní delikt buď pokutu nebo propadnutí věci nebo odnětí registrace, nikoliv ale např. pokutu a současně propadnutí věci (pokud právnická osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila, jak to předpokládá odst. 3 daného ustanovení, pak za správní delikt neodpovídá a sankce jí uložena nebude).

Kontravalence může mít následující podobu:

V § 119 odst. 1 občanského zákoníku je stanoveno:

„(1) Věci jsou movité nebo nemovité.“

Podle tohoto ustanovení tedy mohou existovat věci movité i věci nemovité, tedy je-li něco věcí, pak jde buď o věc movitou nebo o věc nemovitou, je však vyloučeno, aby jedna a táž věc byla současně věcí movitou i nemovitou a současně je vyloučeno, aby věc nebyla ani věcí movitou ani věcí nemovitou.

ČÁST VI

Normativní a nenormativní odkazy na jiné právní předpisy

Normativní a nenormativní odkazy na jiné právní předpisy

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:

Čl. 45 odst. 4, čl. 47 a čl. 61 až 72

Obecné zásady

Odkaz na jiný právní předpis, použitý v ustanovení daného právního předpisu, má mít zpravidla normativní povahu; dosahuje se jím

- a) buď využití jiného právního předpisu nebo jeho části pro určitý rozsah regulace právních vztahů, které jsou předmětem úpravy daného právního předpisu a na které se jinak jiný právní předpis nevztahuje,
- b) nebo naopak vyloučení jiného právního předpisu nebo jeho části z regulace právních vztahů, které jsou předmětem úpravy daného právního předpisu a na které se jinak v určitém rozsahu vztahuje i jiný právní předpis.

Odkaz na jiný právní předpis, který má normativní význam, musí být součástí textu právní normy a vyjadřuje se buď použitím zkráceného názvu jiného právního předpisu, je-li zaveden, nebo jeho plného názvu, popř. i odkazu na jeho příslušnou část, a je-li obava, že název jiného právního předpisu bude v čase proměnlivý, např. proto, že stávající právní předpis bude nahrazen jiným právním předpisem s jiným názvem, lze odkaz na jiný právní předpis provést zobecněním jeho názvu, kdy se stručně a způsobem vylučujícím zaměnitelnost úpravy obsažené v jiném právním předpise (použije se např. obrat „zákon upravující...“).

Užití nenormativního odkazu, který má vždy pouze informativní hodnotu a je zpravidla vyjadřován obratem „jiný právní předpis“ (dříve se užíval obrat „zvláštní právní předpis“) a v poznámce pod čarou se uvede citace právního předpisu, je zpravidla odůvodňována snahou usnadnit orientaci v právním řádu. Protože však účelem právního předpisu není, aby byl metodickou pomůckou, není z legislativního hlediska žádoucí, aby byl užíván. Nenormativní odkaz na jiný právní předpis, jehož účelem je upozornit, že na danou oblast se vztahují i jiné právní předpisy, je nadbytečný a pokud se má u určitého pojmu výjimečně upozornit na to, že jeho obsah je vymezen v jiném právním předpise, lze tak učinit, bez použití obratu „podle jiného právního předpisu“, pouhým odkazem na poznámku pod čarou a v ní, při vědomí nenormativní povahy poznámky pod čarou, uvést citaci příslušného ustanovení právního předpisu, v němž je tento pojem vymezen.

Problémové okruhy týkající se odkazů na jiné právní předpisy

1. Normativní a nenormativní odkazy je třeba v právních předpisech důsledně rozlišovat. Pro odkazy, které mají mít normativní význam, nelze používat slov „jiný právní předpis“ s odkazem na poznámku pod čarou.
2. Mají-li se na právní vztahy, na něž se právní předpis vztahuje, použít právní normy obsažené v jiném právním předpisu, musí to být v textu ustanovení obsahujícího odkaz výslovně vyjádřeno. Pokud v případě odkazu na jiný právní předpis přichází v úvahu aplikace více „jiných právních předpisů“, je nutné příslušný zvláštní právní předpis v textu ustanovení obsahujícího odkaz jednoznačně identifikovat, a to zpravidla jeho zkráceným nebo zobecněným názvem.
3. Pokud se v textu právního předpisu odkazuje na konkrétní znění právního předpisu v určité podobě (např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.), vztahuje se tento odkaz na jiný právní předpis v této podobě bez ohledu na to, zda byl později změněn, doplněn či zrušen (jde o tzv. statický odkaz). Pokud se v textu právního předpisu odkazuje např. na „obchodní zákoník“, vztahuje se odkazující ustanovení vždy na platné a účinné znění obchodního zákoníku (jde o tzv. dynamický odkaz). Pokud by však v textu zákona byl použit odkaz na „zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník“, muselo by být při aplikaci odkazujícího právního předpisu použito znění původního obchodního zákoníku z listopadu 1991 bez ohledu na jeho následující novelizace.
4. Odkazu na podzákoný právní předpis nelze použít při úpravě těch právních vztahů, kde je vyloučena jiná než zákonná úprava (tzv. výhrada zákona).

Příklady nesprávného a správného postupu

1. Normativní a nenormativní odkazy je třeba v právních předpisech důsledně rozlišovat. Pro odkazy, které mají mít normativní význam, nelze používat slov „jiný právní předpis“ (dříve „zvláštní právní předpis“) s odkazem na poznámku pod čarou.

V původním znění zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, bylo v § 20 odst. 6 obsaženo ustanovení:

[(6) Od daně darovací a daně z převodu nemovitostí jsou osvobozeny] „g) převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů,^{12a)}

^{12a)} § 24 odst. 1 až 4 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).“.

Účelem zákona bylo přitom osvobodit od daně darovací a daně z převodu nemovitostí pouze převody bytů, garáží a ateliérů podle § 24 odst. 1 až 4 zákona o vlastnictví bytů, tj. pouze převody bytů, garáží a ateliérů z vlastnictví nebo spoluvlastnictví bytových družstev do vlastnictví členů těchto družstev, jsou-li fyzickými osobami. Tento úmysl však nebyl v textu zákona vyjádřen, neboť osvobození se vztahovalo na převody jakéhokoliv bytu, garáže nebo ateliéru.

Tohoto účelu bylo dosaženo až zákonem č. 103/2000 Sb. a předmětné ustanovení zákona č. 357/1992 Sb. po uvedené novele zní:

[V § 20 odst. 6 písmeno g) zní:]

„g) bezúplatné převody bytů a nebytových prostorů z vlastnictví bytových družstev do vlastnictví členů – fyzických osob, jde-li o bezúplatné převody uvedené v ustanovení § 24 odst. 1 až 4 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů,“.

V § 21 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, je stanoveno:

„(1) Kontrolu činnosti Vojenského zpravodajství vykonává Poslanecká sněmovna, která k tomuto účelu zřizuje zvláštní kontrolní orgán (dále jen „kontrolní orgán“).

(2) Kontrolní orgán se skládá ze sedmi členů. Členem kontrolního orgánu může být pouze poslanec Poslanecké sněmovny.

(3) Pokud zákon nestanoví jinak, vztahuje se na jednání kontrolního orgánu a na práva a povinnosti jeho členů přiměřeně zvláštní právní předpis⁸⁾.

⁸⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.“.

Odkaz na „zvláštní právní předpis“ je v daném případě nesprávný. Z normativního textu (poznámka pod čarou odkazující na zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, nemá normativní povahu) nevyplyvá, kterého „zvláštního právního předpisu“ má být na jednání kontrolního orgánu a na práva a povinnosti jeho členů „přiměřeně“ použito, neboť na základě § 1 odst. 1 a § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, přichází v úvahu stejně dobře ustanovení správního řádu, včetně jeho § 134 (kontrolní orgán je v daném případě jiným orgánem vykonávajícím působnost v oblasti veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu).

2. Mají-li se na právní vztahy, na něž se právní předpis vztahuje, použít právní normy obsažené v jiném právním předpisu, nebo má-li být naopak použití těchto norem vyloučeno, musí to být výslovně vyjádřeno v textu ustanovení obsahujícího odkaz na tento jiný právní předpis. Pokud v případě odkazu na jiný právní předpis přichází v úvahu aplikace více „zvláštních právních předpisů“, je nutné příslušný zvláštní právní předpis v textu ustanovení obsahujícího odkaz jednoznačně identifikovat, a to zpravidla jeho zkráceným nebo zobecněným názvem.

V § 20 zákona č. 378/2005 Sb., o podpoře výstavby družstevních bytů ze Státního fondu rozvoje bydlení, a o změně zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, (zákon o podpoře výstavby družstevních bytů), je stanoveno:

„Fond může svěřit právnické osobě vybrané na základě výběrového řízení podle zvláštního právního předpisu některé činnosti spojené s poskytováním podpory, zejména vedení účelově vázaného účtu, evidenci pohledávek vznikajících z poskytnutého úvěru z prostředků Fondu a evidenci jeho splátek...“.

Ustanovení nejednoznačně odkazuje na „výběrové řízení podle zvláštního právního předpisu“. Úmyslem zřejmě bylo odkázat na postup podle zákona o veřejných zakázkách, který však pojmu „výběrové řízení“ nepoužívá. Věcná působnost zákona o veřejných zakázkách na postup fondu při výběru právnické osoby by v daném případě nadto plynula z něj samotného i bez odkazu ve zvláštním zákoně. Takovýto odkaz je tedy nejen nesprávný, ale i nadbytečný.

V § 87 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

[Ministerstvo ...]

„t) poskytuje účelovou podporu z evropských fondů prostřednictvím státního rozpočtu právnickým a fyzickým osobám jako příjemcům, nebo spolupříjemcům, které na základě dohody uzavřené mezi těmito osobami řeší projekty zaměřené na vzdělávací činnost realizovanou na vysokých školách na základě vyhlášené veřejné soutěže, ...

u) ... při poskytnutí účelové podpory se nepostupuje podle zvláštního předpisu^{20a)}.

^{20a)} Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.“.

Zvolený způsob odkazu, jehož účelem bylo vyloučit použití jiného zákona, je v daném případě nesprávný, neboť ze samotného normativního textu nevyplývá, že v případě poskytování účelové podpory má být vyloučen právě zákon o veřejných zakázkách.

V § 33 odst. 5 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění zákona č. 76/2006 Sb., je stanoveno:

„[(5) Provozovatel se dopustí správního deliktu tím, že]

j) neoznámí podle § 36 odst. 6 zhoršení jakosti dodávané pitné vody nebo v návaznosti na toto oznámení nepostupuje podle zvláštního právního předpisu.“

Zvolený způsob odkazu, jehož účelem bylo definovat skutkovou podstatu správního deliktu, je v daném případě nesprávný, neboť ze samotného normativního textu nevyplývá, podle jakého „zvláštního právního předpisu“ by provozovatel postupovat měl, aby se správního deliktu nedopustil.

Příkladem správného postupu je v tomto směru např. ve znění zákona č. 61/2006 Sb., ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v němž je stanoveno:

„(5) Zveřejněnou informací pro účel tohoto zákona je taková informace, která může být vždy znovu vyhledána a získána, zejména vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona^{2a)}.

^{2a)} Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon), ve znění zákona č. 1/2005 Sb.“

- 3.** Pokud se v textu právního předpisu odkazuje na znění právního předpisu v určité podobě (např. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.), vztahuje se tento odkaz na jiný právní předpis v této podobě bez ohledu na to, zda byl později změněn, doplněn či zrušen (tzv. statický odkaz). Pokud se v textu právního předpisu odkazuje např. na „obchodní zákoník“, vztahuje se odkazující ustanovení vždy na platné a účinné znění obchodního zákoníku (tzv. dynamický odkaz). Pokud by však v textu zákona byl použit odkaz na „zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník“, muselo by být při aplikaci odkazujícího právního předpisu použito znění původního obchodního zákoníku z listopadu 1991 bez ohledu na jeho následující novelizace.

V zákoně č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je v § 2 odst. 1 stanoveno:

„(1) Oprávněnou osobou je státní občan České a Slovenské Federativní republiky, který ztratil majetek podle dekretů prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, nebo dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, neprovinil se proti československému státu a nabyt zpět občanství podle zákona č. 245/1948 Sb., o státním občanství osob maďarské národnosti, zákona č. 194/1949 Sb., o nabytí a pozbytí československého státního občanství, nebo zákona č. 34/1953 Sb., jímž některé osoby nabytí československého státního občanství, pokud se tak nestalo již ústavním dekretem prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské, a jehož majetek v rozsahu určeném zvláštním předpisem²⁾ přešel na stát.“

V daném případě jde o tzv. statický odkaz, jak to vyplývá i z níže citovaného rozhodnutí Ústavního soudu, neboť přímo v textu zákona se odkazuje na konkrétní znění právního předpisu a tento odkaz proto platí bez ohledu na to, zda předpis, na který je odkazováno, byl změněn, doplněn či zrušen.

V čl. II bodě 1 zákona č. 165/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je stanoveno:

„Cizinec, který pobývá na území na základě překážky vycestování udělené podle § 91 zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, je povinen před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 90 dní nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpení pobytu si svůj další pobyt na území upravit podle zákona č. 325/1999 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

V daném případě jde rovněž o tzv. statický odkaz, neboť ustanovení odkazuje na znění dotčených zákonů k určitému datu.

V § 128 odst. 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

„(7) Ustanovení dílů 1 až 3 se nevztahují na rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce, městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města učiněné podle správního řádu nebo podle daňového řádu.“

V daném případě jde o tzv. dynamický odkaz, neboť ustanovení neodkazuje na znění správního řádu, resp. daňového řádu k určitému datu, ale na zákon jako takový.

V § 140 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

„(1) Zpravodajské služby

a) rozhodují o žádosti fyzické osoby v případě svých příslušníků, zaměstnanců a uchazečů o přijetí do služebního nebo pracovního poměru, s výjimkou uchazečů o přijetí do služebního nebo pracovního poměru, kteří jsou držiteli osvědčení fyzické osoby alespoň pro požadovaný stupeň utajení, a o zrušení platnosti osvědčení této fyzické osoby a vydávají osvědčení fyzické osoby podle § 56a,

b) na základě písemné žádosti Úřadu v rámci své působnosti provádějí úkony v řízení podle tohoto zákona.

(2) Zpravodajské služby mají při rozhodování podle odstavce 1 postavení Úřadu a odpovědná osoba zpravodajské služby postavení ředitele Úřadu. Příslušnost k úkonům se řídí podle § 5 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.“

I v tomto případě jde o tzv. dynamický odkaz, neboť ustanovení neodkazuje na znění příslušného ustanovení zákona o zpravodajských službách k určitému datu, ale „ve znění pozdějších předpisů“, tzn. vždy v jeho aktuálním znění.

Výňatky z nálezů Ústavního soudu vztahujících se k poznámkám pod čarou a odkazům v právních předpisech

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 485/98

Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování (např. nálezy ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 1, č. 25, sv. 4, č. 83, sv. 6, č. 105–109). Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou i poznámky pod čarou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování. Pokud právní předpis nehodlá stanovit takové pravidlo přímo, musí odkázat na jiný předpis nebo jinou formu vyjádření pravidel chování (obvyčej, smlouva, morální pravidla, cizí právní předpis atd.). ... Ústavní soud při této

příležitost je nucen opětovně konstatovat, že česká praxe používání poznámek pod čarou je ve světě zcela ojedinělá (viz Filip J.: Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. Právní zpravodaj – Časopis pro právo a podnikání, říjen 1999, s. 7–8), a navíc často v rozporu s požadavky na formulaci právních předpisů v podmínkách právního státu. Vzniknou-li proto v důsledku použití této svérázné legislativní techniky výkladové problémy, je nutno je řešit tak, že rozhodující je vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je stanoveno v poznámce pod čarou.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 22/99

Posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Taková pravidla musí právní předpis buď uvést přímo nebo odkázat na jiný zřetelný právní předpis či pravidlo chování vyjádřené jinou formou (např. mezinárodní smlouva apod.). Obecné ustanovení v zákoně a jeho omezení až ve vysvětlivce pod čarou neodpovídá uznávaným principům právního státu v demokratických systémech.

Poznámka by byla součástí právního předpisu pouze, pokud by to bylo výslovně vyjádřeno, jako je tomu např. v případě příloh zákonů. V aplikovaném ustanovení není stanoveno, že osvobození od daně z převodu nemovitostí se týká pouze bytů v budovách ve vlastnictví bytových družstev. Úmysl zákonodárce upravit osvobození od daně z nemovitostí jen na určitou skupinu případů proto nebyl vyjádřen způsobem, který odpovídá požadavkům na určitost a jasnost právních předpisů v podmínkách právního státu (čl. 1 Ústavy ČR). Toto pochybení proto musí jít k tíži zákonodárce, který“.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 653/99

Zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, v § 4 odst. 2 výslovně stanoví: „Do vlastnictví obcí nepřecházejí rovněž věci z vlastnictví České republiky, k jejichž vydání uplatní nárok oprávněná osoba podle zvláštního předpisu.“. Jde o ustanovení obecně platné, vztahující se nejen na zvláštní předpisy již vydané, ale bez omezení též na předpisy následné. Pokud jde o vysvětlivky uvedené k tomuto ustanovení v tomto zákoně pod čarou, odkazuje Ústavní soud na svá předchozí rozhodnutí k právní povaze poznámek pod čarou v některých zákonech.

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 326/98

Podle § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 243/1992 Sb. platí, že pro restituce tohoto druhu je relevantní pouze znovunabytí státního občanství podle tam taxativně uvedených státoobčanských předpisů. Tento výčet nelze žádným výkladem rozšířit. V tomto směru správní orgán nepochybil, ustanovení § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 243/1992 Sb. však nevyložil ústavně konformním způsobem.

Konkrétně relevantní část ustanovení § 2 odst. 1 citovaného zákona stanoví, že: „oprávněnou osobou je státní občan České a Slovenské Federativní Republiky, který ... nabyt zpět občanství podle zákona č. 245/1948 Sb., o státním občanství osob maďarské národnosti, zákona č. 194/1949 Sb., o nabytí a pozbytí československého státního občanství, nebo zákona č. 34/1953 Sb., jímž některé osoby nabytí československého státního občanství, pokud se tak nestalo již ústavním dekretem prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské.“.

To z hlediska legislativní techniky znamená, že citované ustanovení obsahuje tzv. statický odkaz. Přímo v textu zákona je odkázáno na konkrétní znění právního předpisu a tento odkaz platí bez ohledu na to, zda předpis, na který je odkazováno, byl změněn, doplněn či zrušen. Je proto zásadní právní rozdíl mezi (tzv. dynamickým) odkazem např. na „občanský zákoník“, – pak se vždy použije platného znění občanského zákoníku v době aplikace odkazující normy a mezi odkazem na „zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník“ – pak se musí vždy použít znění původního textu občanského zákoníku z dubna 1964, bez ohledu na jeho nastalé změny. Obdobná je situace v citovaném § 2 odst. 1 zákona č. 243/1992 Sb. Odkazuje se staticky na předpisy tam uvedené a nelze proto použít jejich změn, které byly do jejich textu vneseny (např. Čl. I zákona č. 72/1958 Sb. do zákona č. 194/1949 Sb.).

ČÁST VII

Zmocnění k povolování výjimek ze zákona

Zmocnění k povolování výjimek ze zákona

Související ustanovení:

Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Čl. 50, čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády

Obecné zásady

Navrhovat v právních předpisech ustanovení o možnosti povolit individuálním právním aktem výjimku z povinnosti upravené právním předpisem, nebo ustanovení o možnosti následně prominout důsledky spojené s nesplnění takové povinnosti (např. sankce), by v zájmu právní jistoty mělo být výjimečným jevem. Když se tak má přesto stát, je nezbytné stanovit pro povolování výjimek jednoznačná pravidla.

Obsahuje-li zákon zmocnění k povolení výjimky, uvádí se toto zmocnění zpravidla v závěrečných ustanoveních zákona. Ve zmocnění musí být uveden orgán, který je příslušný k povolení výjimky, v kterých věcech a v jakém rozsahu může být výjimka povolena, kriteria, jimiž se příslušný orgán musí při rozhodování o povolení výjimky řídit, případně další podmínky, které musejí být pro povolení výjimky splněny. V případech, kdy má být výjimka udělena rozhodnutím založeným na správním uvážení a na její udělení není právní nárok, nelze zásadně jako kritérium pro povolení výjimky uvádět pouze „odůvodněné případy“, „důvody zvláštního zřetele hodné“ apod.

Problémové okruhy týkající se formulace zmocnění pro povolování výjimek

1. Nejsou dostatečně stanovena kriteria a podmínky pro povolování výjimek.
2. Orgán příslušný k rozhodnutí o povolení výjimky je nadán absolutním (správním) uvážením i v případech, kdy zákon přesně stanoví, co má žadatel o povolení výjimky splnit.
3. Výjimky ze zákona nelze udělovat prováděcím právním předpisem.
4. Výjimku z veřejnoprávní povinnosti stanovené zákonem může povolit, tedy vydat o ní rozhodnutí, pouze orgán veřejné moci, nikoliv subjekt soukromého práva.

Příklady nesprávného postupu

1. Nejsou dostatečně stanovena kritéria a podmínky pro povolování výjimek.

V § 104ch zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

„§ 104ch Prominutí penále

(1) Ministerstvo (práce a sociálních věcí) a v oboru své působnosti také Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti mohou zcela nebo částečně prominout z důvodu odstranění tvrdosti penále.

(2) Ministerstvo (práce a sociálních věcí) může vyhláškou zmocnit k provádění svého oprávnění uvedeného v odstavci 1 Českou správu sociálního zabezpečení nebo okresní správu sociálního zabezpečení. V tomto zmocnění vymezí bližší podmínky, zejména okruh důvodů a výši penále, která z těchto důvodů může být prominuta.

(3) Byla-li žádost o prominutí penále zamítnuta, lze novou žádost podat nejdříve ve po 60 dnech ode dne doručení zamítavého rozhodnutí. V této nové žádosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní. Při opakování již odmítnutých důvodů bude nová žádost bez posouzení odložena. O odložení musí být žadatel vyrozuměn.

(4) Rozhodnutí o žádosti o prominutí penále nemusí obsahovat odůvodnění a opravné prostředky proti němu se nepřipouštějí. Na řízení o prominutí penále se nevztahuje správní řád.“

V ustanovení odstavce 1 je stanoveno jako kritérium rozhodování o prominutí penále „odstranění tvrdosti“, aniž by bylo blíže specifikováno, v čem taková tvrdost spočívá. V ustanovení odstavce 2 se dokonce předpokládá, že „okruh důvodů“, k nimž lze přihlédnout při rozhodování o prominutí penále, bude vymezen ve vyhlášce Ministerstva práce a sociálních věcí, ačkoliv tato kritéria by měla být obsažena v zákoně. Podmínky prominutí penále, které jsou stanoveny ve vyhlášce č. 161/1998 Sb., o promíjení penále správami sociálního zabezpečení, se týkají pouze rozhodování okresní správy sociálního zabezpečení nebo České správy sociálního zabezpečení. Pro Ministerstvo práce a sociálních věcí Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti pak žádné podmínky rozhodování stanoveny nejsou.

V § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

„§ 55a
Prominutí daně

(1) Ministerstvo může daň zcela nebo částečně prominout z důvodů nesrovnalostí vyplývajících z uplatňování daňových zákonů. U příslušenství daně tak může učinit i z důvodu odstranění tvrdosti. K tomuto prominutí může dojít v kterémkoli stadiu daňového řízení.

(2) Ministerstvo může obecně závazným právním předpisem zmocnit k provádění tohoto svého oprávnění správce daně. V tomto zmocnění vymezí bližší podmínky, zejména okruh důvodů a výši daně, která z těchto důvodů může být posouzena a prominuta.

(3) Byla-li žádost o prominutí daně zamítnuta, lze novou žádost podat nejdříve po šedesáti dnech ode dne doručení zamítavého rozhodnutí. V této nové žádosti nemohou být uplatněny stejné důvody, které již obsahovala žádost původní. Při opakování již odmítnutých důvodů bude nová žádost bez posouzení odložena. O odložení musí být žadatel vyrozuměn.

(4) Rozhodnutí o žádosti o prominutí daně nemusí obsahovat odůvodnění a opravné prostředky proti němu se nepřipouštějí. Týká-li se rozhodnutí podle tohoto ustanovení více daňových subjektů, lze je doručit zveřejněním ve Finančním zpravodaji.

(5) Odstavce 3 a 4 se použijí i na řízení o prominutí daně nebo jejího příslušenství vedená správci daně na základě obdobného zmocnění stanoveného zvláštním předpisem.“

V ustanovení odstavce 1 je jako kritérium rozhodování Ministerstva financí o prominutí daně stanovena „nesrovnalost vyplývající z uplatňování daňových zákonů“, a pro prominutí příslušenství daně, jímž se rozumí penále, zvýšení daně, náklady daňového řízení, úroky a pokuty, je jako kritérium rozhodování kromě „nesrovnalosti vyplývající z uplatňování daňových zákonů“ stanoveno „odstranění tvrdosti“. Z uvedeného ustanovení není zřejmé, v čem nesrovnalost nebo tvrdost spočívá. Ustanovení odstavce 2 dokonce umožňuje Ministerstvu financí zmocnit vyhláškou správce daně „k provádění svého oprávnění“, tj. k promíjení daně nebo jejího příslušenství. Vyhláška č. 299/1993 Sb., kterou se zmocňují územní finanční orgány k promíjení příslušenství daně, zčásti přenáší na finanční úřady působnost Ministerstva financí, a to pokud jde o promíjení příslušenství daně do výše 600 tis. Kč. V § 2 tohoto prováděcího předpisu je pouze negativní vymezení případů, kdy nelze příslušenství daně prominout nebo snížit, kritéria pro pozitivní rozhodování uvedena nejsou.

V § 34 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

(1) S dlužníkem, je-li fyzickou osobou, lze na jeho žádost dohodnout, že se mu dluh zcela nebo zčásti promíjí, odůvodňují-li to tíživé sociální poměry dlužníka.

(2) Prominout nelze dluh, který vznikl v souvislosti s trestnou činností dlužníka anebo má-li dlužník z jakéhokoliv důvodu pohledávku vůči státu, pokud sám do výše svého dluhu nepřistoupí k jejímu prominutí, anebo má-li dlužník majetek, z něhož lze dosáhnout uspokojení pohledávky státu.

(3) Výjimku z odstavců 1 a 2 může ze závažných důvodů povolit Ministerstvo financí.

(4) V případě prominutí dluhu vzniklého porušením podmínek smlouvy o poskytnutí státního příspěvku na individuální bytovou výstavbu neplatí ustanovení odstavců 2 a 3. Tento dluh lze prominout i z jiných důvodů než z důvodů uvedených v odstavci 1, nelze však prominout dluh vzniklý v souvislosti s trestnou činností nebo dluh u dlužníka, který má pohledávku vůči státu.“

Negativní vymezení důvodů, pro které nelze prominout dluh vůči státu, není dostatečné, chybí pozitivní kritéria rozhodování o prominutí takového dluhu.

2. Orgán příslušný k rozhodnutí o povolení výjimky je nadán absolutním (správním) uvážením i v případech, kdy zákon přesně stanoví, co má žadatel o povolení výjimky splnit.

V § 14 odst. 3 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném před 1. červencem 2008, bylo stanoveno:

„(3) Česká národní banka může prominout složení makléřské zkoušky osobě, která

a) prokáže složení obdobné zkoušky před tuzemskou profesní organizací, která sdružuje účastníky kapitálového trhu, pokud taková zkouška prověřuje znalosti potřebné pro výkon činnosti makléře srovnatelné s makléřskou zkouškou nebo

b) prokáže složení obdobné zkoušky v zahraničí, pokud taková zkouška prověřuje znalosti potřebné pro výkon činnosti makléře srovnatelné s makléřskou zkouškou a prokáže znalost právních předpisů upravujících kapitálový trh v České republice.“

Podle tohoto ustanovení platilo, že i když osoba prokázala, že splnila podmínku sub a) nebo sub b), bylo stále na zvážení České národní banky, zda výjimku udělí nebo nikoliv, aniž by bylo stanoveno, podle jakých kritérií a hledisek se v takovém případě řídí.

I v těch případech, kdy jsou relativně podrobně stanoveny podmínky pro povolení výjimky, bývá stanoveno, že příslušný orgán „může“ výjimku povolit, což zakládá prakticky absolutní uvážením i v těch případech, kdy žadatel splní vše, co po něm zákon požaduje. V těchto případech by mělo být stanoveno, že výjimka se

povolí s tím, že (správní) uvážení příslušného orgánu spočívá v tom, zda podmínky pro udělení výjimky jsou či nejsou splněny, nemělo by však (není-li to skutečně nezbytně nutné) spočívat v tom, že při splnění všech zákonem stanovených podmínek bude podle blíže nedefinovaných kritérií rozhodovat, zda výjimku udělí nebo nikoliv.

3. Výjimky ze zákona nelze stanovit prováděcím právním předpisem.

V § 38a odst. 4 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, je stanoveno:

„(4) Prováděcí právní předpis stanoví, ve kterých případech se na dovážená, popřípadě provážená zvířata nebo živočišné produkty nevztahují ustanovení uvedená v odstavci 1.“

Výjimky z pravidel stanovených zákonem by neměly být „udělovány“ prováděcími právními předpisy, neboť to jednak znamená, že prováděcí právní předpis vlastně zákon neprovádí, ale určitým způsobem doplňuje, a jednak to (na rozdíl od případů, kdy se výjimka uděluje individuálním právním aktem) prakticky zbavuje subjekty práva možnosti soudní obrany proti postupu orgánu veřejné moci v rámci správního a ústavního soudnictví, čímž se obchází smysl a účel čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

4. Výjimku z veřejnoprávní povinnosti může povolit, tedy vydat rozhodnutí, pouze orgán veřejné moci.

V § 20 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), je stanoveno:

„(4) Vlastník lesa může povolit výjimku ze zákazů uvedených v odstavci 1 písm. a) až k) tohoto ustanovení. Pokud by touto výjimkou byla porušena práva jiných vlastníků lesů, rozhodne na návrh vlastníka lesa orgán státní správy lesů.“

V uvedeném případě nelze dost dobře mluvit o „povolení výjimky“ ve smyslu čl. 50 Legislativních pravidel vlády, neboť vlastník lesa v daném případě nevstupuje jako orgán veřejné moci, který by vydával rozhodnutí, ale jako subjekt soukromého práva vykonávající své vlastnické právo.

Příklad správného postupu

Ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů:

„(3) Finanční ředitelství na žádost daňového subjektu nebo na základě podnětu ručitele z moci úřední daň z převodu nemovitostí nebo daň darovací promine v případě odstoupení od smlouvy, vrácení daru pro vady, nebo zrušení rozhodnutí o vyvlastnění, pokud k nim dojde ve lhůtě 3 let

a) ode dne vzniku právních účinků vkladu práva do katastru nemovitostí¹⁶⁾,

b) ode dne nabytí účinnosti smlouvy o úplatném či bezúplatném převodu nemovitostí, které nejsou předmětem evidence v katastru nemovitostí,

c) ode dne bezúplatného nabytí movité věci,

d) ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o vyvlastnění

a daňový subjekt požádá o prominutí daně nebo ručitel podá podnět finančnímu ředitelství nejpozději do 3 let ode dne, kdy nastanou skutečnosti uvedené v písmenech a) až d); je-li vedeno řízení z podnětu ručitele, je příjemcem rozhodnutí daňový subjekt i ručitel.“

ČÁST VIII

Obecné zásady pro tvorbu zmocňovacích ustanovení

Obecné zásady zmocňovacích ustanovení

Související ustanovení:

Čl. 78, 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy

Čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a další ustanovení Ústavy a Listiny obsahující tzv. výhradu zákona § 171 správního řádu

Čl. 2 odst. 2 písm. a) až c), čl. 49 a čl. 39 odst. 6 a 7 Legislativních pravidel vlády

Obecné zásady

Při koncipování zmocňovacích ustanovení pro vydávání prováděcích právních předpisů je třeba vycházet především z výše uvedených ustanovení Ústavy, Listiny a Legislativních pravidel vlády a souvisejících nálezů Ústavního soudu.

V případě nařízení vlády je třeba rozlišovat, zda jde o nařízení vlády vydávané na základě generálního zmocnění (čl. 78 Ústavy) nebo zda je k vydání nařízení „zmocněna“ (tedy zavázána zákonodárcem) v konkrétním zákoně s tím, že ve druhém případě musí zmocňovací zákonné ustanovení splňovat obecné požadavky kladené na zákonná zmocnění vyplývající zejména z příslušných ustanovení Ústavy a Listiny, resp. nálezů Ústavního soudu, a nařízení vlády může být v takovém případě vydáno jen v mezích příslušného zákonného zmocnění.

V případě tvorby zmocňovacích ustanovení je třeba vycházet z toho, že prováděcí předpis nebude provádět jen samotné zmocňovací ustanovení, ale příslušnou zákonnou úpravu jako takovou. Zmocňovací ustanovení proto nemohou obsahovat normy, které nemají oporu v ostatním textu zákona, neboť v takovém případě by nebylo co provádět.

Poměrně rozšířeným mýtem je přesvědčení, že podzákonné právní předpisy nemohou stanovovat povinnosti, neboť ty prý může stanovit jen zákon. To se pak „řeší“ především neosobními formulacemi typu „se uvede“, „bude oznámeno“ apod., které však pouze vedou k tomu, že není jasné, kdo je skutečným adresátem takové normy. Podle judikatury Ústavního soudu (např. Pl. ÚS 5/01 č. 410/2001 Sb., Sb.n.u.US sv. 24 ročník 2001, s. 79) platí, že „závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech

i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“.

V případě podzákoných právních předpisů vydávaných orgány územních samosprávných celků je třeba rozlišovat zákonná ustanovení zmocňující k vydávání právních předpisů v přenesené působnosti (čl. 79 odst. 3 Ústavy) a zákonná ustanovení „zmocňující“ k vydávání předpisů v působnosti samostatné (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Zatímco právní předpisy vydávané v přenesené působnosti (nařízení obcí a krajů) jsou vydávány k provedení konkrétního zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, obecně závazné vyhlášky jsou vydávány „v mezích samostatné působnosti“ a nelze proto na ně klást zcela stejné požadavky jako na zmocňovací ustanovení pro vydávání prováděcích právních předpisů, a to zejména pokud jde o přesnost a konkrétnost předmětu právní úpravy, která má být podle zákona obsahem obecně závazných vyhlášek.

Prováděcí, resp. podzákonné právní předpisy jako takové nelze směřovat s opatřeními obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, která jsou abstraktně-konkrétními správními akty a svou povahou a účinky stojí mezi správními rozhodnutími a právními předpisy, protože se vztahují na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob, mají však řešit jednotlivou konkrétní věc v oblasti veřejné správy. Účelem opatření obecné povahy nemůže být proto nahrazovat prováděcí právní předpisy a zákony nemohou zmocňovat správní orgány k vydávání opatření obecné povahy tam, kde má být s ohledem na charakter regulovaných právních vztahů a obecnost předmětu úpravy vydán prováděcí právní předpis (tedy stanovena obecná pravidla jednání vztahující se na neurčitý počet případů, které nastanou v budoucnu). Současně by zákony neměly „zmocňovat“ k vydávání opatření obecné povahy ani v případech, kde je namístež vydat rozhodnutí ve správním řízení, tzn. tam, kde lze okruh dotčených osob (účastníků řízení) bez problémů identifikovat.

Problémové okruhy týkající se zmocňovacích ustanovení

– prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, na které se vztahuje výhrada zákona², aniž by tyto vztahy (alespoň rámcově) upravoval zákon, a to zejména

1. podmínky výkonu státní (veřejné) moci³
2. podmínky pro vydávání správních rozhodnutí⁴

² Výhrada zákona může být upravena jak v Ústavě nebo v Listině (viz např. čl. 2 odst. 3 a 4, čl. 79 odst. 1 Ústavy nebo čl. 4 odst. 2 nebo čl. 11 odst. 4 a 5 Listiny), tak i v běžných zákonech (např. § 2 odst. 3 občanského zákoníku, § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 37 odst. 2 poslední věta zákona č. 500/2004 Sb. nebo § 17 zákona č. 218/2000 Sb.).

³ Viz zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

⁴ Viz zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

3. podmínky a předpoklady pro výkon určitých činností⁵
- prováděcí právní předpisy nemohou upravovat
 1. náležitosti podání ve správním řízení⁶, aniž by tyto náležitosti alespoň rámcově upravoval zákon
 2. formální nebo obsahové náležitosti smlouvy nebo podmínky pro uzavření smlouvy,⁷
 3. skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů, resp. obsah těchto skutkových podstat.⁸
 - prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, které alespoň v základních rysech neupravuje zákon⁹
 - prováděcí právní předpisy nemohou definovat právní pojmy obsažené v zákoně, které v zákoně samotném nejsou definovány
 - prováděcí právní předpisy nemohou obsahovat takovou právní úpravu, která svým obsahem zákon neprovádí, ale doplňuje, a to zejména
 1. výjimky z ustanovení zákona nebo podmínky pro povolování výjimek ze zákona,¹⁰ aniž by tyto podmínky alespoň rámcově upravoval zákon
 2. povinnosti, které zákon, jenž má být proveden, vůbec nepředpokládá¹¹
 - zákony nemohou „zmocňovat“ správní orgány k vydávání opatření obecné povahy podle správního řádu (viz § 171 a násl. tohoto zákona) v těch případech, kdy je vzhledem k předmětu úpravy třeba vydat prováděcí právní předpis, tedy stanovit obecná pravidla chování
 - zákony by neměly zmocňovat k vydávání prováděcích právních předpisů (konkrétně vyhlášek) „v dohodě“, „ve spolupráci“, „v součinnosti“ nebo „po projednání“ s jinými institucemi, zejména pak s těmi, které podle Ústavy nemají legislativní kompetenci; obecně přípustné je ve výjimečných případech pouze vydávání vyhlášek „v dohodě“ dvou či více ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů nebo vydání společné vyhlášky, jinak je třeba vydat nařízení vlády.

Příklady nesprávného postupu

1. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat základní (původní, tzn. ze zákona neodvozené) podmínky výkonu státní (veřejné) moci

⁵ Viz zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 4 Listiny.

⁶ Viz čl. 4 odst. 1 Listiny a § 37 odst. 2 poslední věta zákona č. 500/2004 Sb.

⁷ Viz čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny a § 2 odst. 3 občanského zákoníku, resp. § 261 až 263 obchodního zákoníku

⁸ Viz čl. 39 Listiny a § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.

⁹ Viz náleží ÚS, vyhlášený pod č. 476/2004 Sb.

¹⁰ Stanoví-li zákon určité obecné pravidlo chování, nemůže prováděcí předpis takové pravidlo ani rozšiřovat ani zužovat.

¹¹ Viz čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny, resp. čl. 2 odst. 4 Ústavy.

V § 13 odst. 5 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), je stanoveno:

„Zásady pro udělování výjimek ze zakázaných způsobů lovu stanoví prováděcí právní předpis.“

Prováděcí předpis má v tomto případě podle zákonného zmocnění upravit zásady pro udělování výjimek ze zákonného zákazu, tedy nikoliv zákon provádět, ale stanovit podmínky výkonu státní moci, konkrétně pro vydávání rozhodnutí o udělení výjimek.

V § 13 odst. 1 zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití, je stanoveno:

„(1) Prováděcí právní předpis může stanovit zboží dvojího použití jiné než uvedené v příloze IV nařízení Rady, pro jehož přepravu z území České republiky na území jiného členského státu se vyžaduje povolení ministerstva, a to pro případy, kdy v době přepravy

a) je přepravující osobě známo, že konečné místo určení příslušného zboží je mimo Společenství,

b) vývoz tohoto zboží do takového konečného místa určení je podmíněn povolením podle § 3 a takový vývoz přímo z území České republiky není povolen na základě všeobecného nebo souhrnného vývozního povolení, nebo

c) zboží nebude v členském státě, do kterého má být přepraveno, zpracováno nebo opracováno ve smyslu článku 24 celního kodexu Společenství.“

Prováděcí právní předpis má na základě zmocňovacího ustanovení stanovit případy, ve kterých je vyžadováno k určité činnosti, která podle zákona povolení nevyžaduje, vydání povolení, tedy má stanovit původní (nikoliv ze zákona odvozené) podmínky výkonu státní moci, na které se vztahuje výhrada zákona podle Ústavy a Listiny.

V § 21 písm. b) bodu 4 zákona č. 309/2006 Sb. (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci) je stanoveno:

„Vláda stanoví nařízením podmínky pro udělení, pozastavení, změnu nebo zrušení akreditace fyzické nebo právnické osoby pro provádění zkoušek odborné způsobilosti a zvláštní odborné způsobilosti.“

Podle § 20 odst. 1 zákona č. 309/2006 Sb. rozhoduje o udělení, pozastavení, změně nebo zrušení akreditace fyzické nebo právnické osoby k provádění zkoušky z odborné způsobilosti nebo zvláštní odborné způsobilosti Ministerstvo práce a sociálních věcí ve správním řízení a podle zákona o volném pohybu služeb. Podle § 20 odst. 3 tohoto zákona jsou-li splněny podmínky pro udělení akreditace, je na udělení akreditace právo. Nařízením vlády jsou v daném případě zřetelně stanoveny originární hmotněprávní podmínky pro vydávání rozhodnutí ve správním řízení, tzn. podmínky výkonu státní moci. Dané zmocňovací ustanovení je navíc potvrzením obecného faktu, že „zmocnění“ k vydání nařízení vlády obvykle předpokládají úpravu jdoucí více či méně nad rámec zákona (bez citovaného „zmocňovacího“ ustanovení by pravděpodobně k vydání takového nařízení vlády, tzn. nařízení vlády č. 592/2006 Sb., pouze na základě čl. 78 Ústavy nikdy nedošlo).

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (č. 476/2004 Sb.) – výňatek

Napadená ustanovení zákona (pozn. zákona č. 109/2002 Sb.) jsou v rozporu s tímto článkem Ústavy (pozn. čl. 79 odst. 3), protože ministerstvo je zmocněno úpravou něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze, co sám vůbec neupravuje. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění.

2. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat základní (původní, tzn. ze zákona neodvozené) podmínky pro vydávání správních rozhodnutí

V § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití, je stanoveno:

*„Povolení k vývozu zboží dvojího použití se vyžaduje, jestliže
... e) je tak z důvodů veřejné bezpečnosti nebo ochrany lidských práv stanoveno nařízením vlády“.*

Nařízení vlády v tomto případě nemá zákon provádět (secundum et intra legem), ale stanovit případy, ve kterých je vyžadováno k určité činnosti vydání povolení, tedy z materiálního hlediska zákonnou úpravu doplňovat a stanovit podmínky výkonu státní moci.

V § 35 odst. 4 a 6 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění účinném před 1. březnem 2006, bylo stanoveno:

„(4) Minimální náležitosti užšího prospektu stanoví prováděcí právní předpis.

...

(6) Komise (pro cenné papíry) schválí užší prospekt, pokud obsahuje veškeré náležitosti stanovené prováděcím právním předpisem.“

Prováděcí právní předpis měl bez konkrétnějšího zákonného základu stanovit podmínky pro schválení užšího prospektu ze strany Komise pro cenné papíry, tedy podmínky výkonu státní moci. Podmínkou schválení ze strany Komise bylo splnění podmínek stanovených prováděcím právním předpisem, nikoliv podmínek stanovených zákonem.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.) – výňatek

Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá dle závěru soudu, obsažených v uvedeném nálezu, na následujících zásadách:

- prováděcí právní předpis musí být vydán oprávněným subjektem,*
- nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti),*
- musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru podzákonného předpisu).*

3. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat základní (původní, tzn. ze zákona neodvozené) podmínky a předpoklady pro výkon určitých činností

V § 64 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je stanoveno:

„Vláda může nařízením stanovit druhy prací, které agentura práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat.“

Nařízení vlády v tomto případě nemá na základě zmocňovacího ustanovení zákon provádět, ale má stanovit výjimky z obecného pravidla obsaženého v zákoně, protože podle § 66 zákona může agentura práce přidělit svého zaměstnance dočasně k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu a žádná další omezení této činnosti agentury zákon nepředpokládá, ale svěřuje je až nařízení vlády. Zmocňovací ustanovení odporuje zásadě, podle níž zmocňovací ustanovení nemohou obsahovat normy, které nemají oporu v ostatním textu zákona. Dané zmocňovací ustanovení je navíc potvrzením obecného faktu, že „zmocnění“ k vydání nařízení vlády obvykle předpokládají úpravu jdoucí více či méně nad rámec zákona (bez citovaného „zmocňovacího“ ustanovení by pravděpodobně k vydání takového nařízení vlády, tzn. nařízení vlády č. 64/2009 Sb., pouze na základě čl. 78 Ústavy nikdy nedošlo).

V § 24 odst. 2 zákona č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dozoru nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťov-

nami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (o finančních konglomerátech), je stanoveno:

„Podklady pro posouzení důvěryhodnosti a zkušenosti osob ve vedení smíšené finanční holdingové osoby upraví prováděcí právní předpis.“

Prováděcí právní předpis v tomto případě nemá zákon provádět, ale doplňovat, a to tím, že má stanovit předpoklady pro výkon určité funkce, resp. činnosti. Podle § 24 odst. 1 zákona je smíšená finanční holdingová osoba povinna zajistit, aby osobou v jejím vedení byla osoba důvěryhodná a dostatečně zkušená pro výkon své funkce, aniž by však byly zákonem blíže vymezeny předpoklady důvěryhodnosti, resp. zkušenosti. Tyto předpoklady má stanovit až prováděcí právní předpis.

4. Prováděcí právní předpisy nemohou bez odpovídajícího zákonného základu upravovat náležitosti podání ve správním řízení

V § 2 odst. 3 zákona č. 228/2005 Sb., o kontrole obchodu s výrobky, jejichž držení se v České republice omezuje z bezpečnostních důvodů, a o změně některých zákonů, je stanoveno:

*„Žádost o udělení povolení musí být doložena
... d) dalšími doklady, které stanoví nařízení vlády.“*

Nařízení vlády v tomto případě nemá zákon provádět, ale doplňovat zákonný text, tedy stanovit další náležitosti žádosti o udělení povolení. Podle § 37 odst. 2 správního řádu může navíc náležitosti podání stanovit jen zákon, takže v tomto případě platí výhrada zákona.

V § 17 odst. 2 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, je stanoveno:

„Způsob podávání žádosti o udělení oprávnění, náležitosti této žádosti a způsob udělování oprávnění stanoví prováděcí právní předpis.“

Prováděcí právní předpis nemá podle zmocňovacího ustanovení zákon provádět, ale upravit některá pravidla, která patří svou povahou do zákona (způsob podávání žádosti, způsob udělování oprávnění), bez podrobnějšího zákonného zmocnění má rovněž stanovit náležitosti žádosti, na které se vztahuje výhrada zákona.

5. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat základní náležitosti smlouvy nebo podmínky pro uzavření smlouvy

V § 8 odst. 15 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), je stanoveno:

„(15) Náležitosti smlouvy o dodávce vody a náležitosti smlouvy o odvádění odpadních vod stanoví prováděcí právní předpis.“

Prováděcí právní předpis má stanovit náležitosti smlouvy, aniž by je alespoň rámcově upravoval zákon, nejde tedy o provedení zákona. Podle základních ustanovení Ústavy a Listiny může každý činit to, co není zákonem zakázáno a podle § 2 odst. 3 občanského zákoníku si účastníci občanskoprávních vztahů mohou vzájemná práva a povinnosti upravit dohodou odchylně od zákona, jestliže to zákon výslovně nezakazuje a jestliže z povahy ustanovení zákona nevyplývá, že se od něj nelze odchýlit. Omezení smluvní autonomie proto nelze upravovat podzákonným právním předpisem nemajícím oporu v zákoně. Dané ustanovení je navíc příkladem toho, kdy zmocnění obsahuje právní normu, která nemá oporu v ostatním textu zákona.

V § 39a odst. 3 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, je stanoveno:

„(3) Bližší vymezení prokazatelné ztráty, způsob jejího výpočtu, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, vymezení přiměřeného zisku, náležitosti smlouvy o závazku veřejné služby a způsob výkonu státního dozoru nad financováním dopravní obslužnosti a ostatních závazků veřejné služby stanoví prováděcí předpis.“

Prováděcí právní předpis má stanovit náležitosti smlouvy, aniž by je alespoň rámcově upravoval zákon, nejde tedy o provedení zákona secundum et intra legem (viz též základní ustanovení Listiny a Ústavy, podle nichž každý může činit, co není zákonem zakázáno a § 2 odst. 3 občanského zákoníku). Dále má prováděcí právní předpis stanovit způsob výkonu státního dozoru, tedy způsob výkonu státní moci, na který se vztahuje výhrada zákona.

6. Prováděcí právní předpisy nemohou regulovat takové právní vztahy, které alespoň v základních rysech neupravuje zákon

V § 100 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, je stanoveno:

„(1) Vláda stanoví nařízením odchylky úpravy pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě, jimiž jsou

- a) členové osádky nákladního automobilu nebo autobusu,
- b) zaměstnanci údržby pozemních komunikací,
- c) zaměstnanci drážní dopravy na dráze celostátní, regionální a vlečce,
- d) zaměstnanci městské hromadné dopravy,
- e) členové posádky letadla a zaměstnanci zajišťující provozování letiště,
- f) členové posádky plavidla,
- g) zaměstnanci obsluhující plavidlo v přístavu,

přítom blíže vymezí okruh zaměstnanců uvedených v písmenech a) až g) a upraví postup a další povinnosti zaměstnavatele a zaměstnanců při úpravě pracovní doby a doby odpočinku.“

Nařízení vlády má v daném případě stanovit odchylky úpravy pracovní doby a doby odpočinku pro určité kategorie zaměstnanců, tzn. odchylky od obecné zákonné úpravy. Nejde tedy o provedení zákonné úpravy, ale o její doplnění stanovením speciálních ustanovení v podzákonném právním předpisu. Dané zmocňovací ustanovení je navíc potvrzením obecného faktu, že „zmocnění“ k vydání nařízení vlády obvykle předpokládají úpravu jdoucí více či méně nad rámec zákona (bez citovaného „zmocňovacího“ ustanovení by pravděpodobně k vydání takového nařízení vlády, tzn. nařízení vlády č. 509/2006 Sb., pouze na základě čl. 78 Ústavy nikdy nedošlo).

V § 3 odst. 12 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění účinném před 1. zářím 2007, bylo stanoveno:

„Podmínky a postup výkupu a prodeje bioetanolu Správou státních hmotných rezerv stanoví prováděcí právní předpis.“

Prováděcí předpis (vyhláška) v tomto případě neměl zákon provádět, ale měl stanovit podmínky výkupu a prodeje, tedy vlastně úpravu smluvních vztahů mezi subjekty práva. Zákonné ustanovení nestanovilo žádné meze pro úpravu podmínek a postupu výkupu a prodeje v prováděcím předpise a odporovalo tak rovněž čl. 49 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády.

V § 55 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je stanoveno:

„Náležitosti smlouvy, podmínky úplatného nebo bezúplatného nakládání s majetkem a další pravidla nakládání s majetkem v těchto případech upraví prováděcí právní předpis.“

Prováděcí právní předpis má stanovit náležitosti smlouvy, aniž by je alespoň rámcově upravoval zákon, a dále bez konkrétnějšího zákonného zmocnění upravovat podmínky a pravidla pro nakládání s majetkem, nejde tedy z obsahového hlediska o provedení zákona secundum et intra legem a zmocňovací ustanovení je rovněž v rozporu s čl. 49 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (č. 96/2001 Sb.)

Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách:

- nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,*
- nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovovat primární práva a povinnosti),*
- musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).*

7. Prováděcí právní předpisy nemohou definovat právní pojmy obsažené v zákoně a v zákoně samotném nedefinované

V § 23 odst. 6 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, je stanoveno:

„(6) Pokud na základě projednání podle odstavce 5 depozitář dospěje k názoru, že investiční společnost nebo investiční fond svým pokynem porušily významně tento zákon, depozitářskou smlouvu nebo smlouvu o obhospodařování, pokyn neprovede a tuto skutečnost oznámí neprodleně České národní bance. Jednání, která mohou být důvodem neprovedení pokynu, stanoví prováděcí právní předpis.“

Prováděcí předpis nemá podle zmocňovacího ustanovení zákon provádět, ale doplňovat tím, že má definovat v zákoně obsažený pojem, konkrétně „jednání, které je významným porušením zákona“.

V § 2 písm. b) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, je stanoveno:

„b) uvedením výrobku na trh okamžik, kdy je výrobek na trhu Evropského společenství poprvé úplatně nebo bezúplatně předán nebo nabídnut k předání za účelem distribuce nebo používání nebo kdy jsou k němu poprvé převedena vlastnická práva, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Za uvedené na trh se považují i výrobky vyrobené nebo dovezené pro provozní potřeby při vlastním podnikání výrobců nebo dovozců a výrobky poskytnuté k opakovanému použití, je-li u nich před opakovaným použitím posuzována shoda s právními předpisy, pokud to stanoví nařízení vlády. Je-li to

nezbytné, vláda nařízením blíže vymezí pojem uvedení na trh pro výrobky, na které se tento technický předpis vztahuje,“.

Prováděcí předpis, v tomto případě nařízení vlády, nemá podle dikce zmocňovacího ustanovení zákon provádět, ale doplňovat tím, že má „blíže vymezovat“ pojem obsažený a (částečně) definovaný již v samotném zákoně.

8. Prováděcí právní předpisy nemohou obsahovat takovou právní úpravu, která svým obsahem a právními účinky zákon neprovádí, ale doplňuje, zejména výjimky z ustanovení zákona

V § 51 odst. 10 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, je stanoveno:

„(10) Prováděcí právní předpis stanoví

a) další případy a okolnosti, kdy je nutná ochrana včel podle odstavce 1 písm. a).“.

Prováděcí právní předpis nemá podle zmocňovacího ustanovení zákon provádět, ale doplňovat další případy nad rámec zákona, tedy stanovit „další případy a okolnosti“ nad rámec zákonného ustanovení.

V § 38a odst. 4 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 48/2006 Sb., je stanoveno:

„(3) Prováděcí právní předpis stanoví, ve kterých případech se na dovážená, popřípadě provážená zvířata nebo živočišné produkty nevztahují ustanovení uvedená v odstavci 1.“.

Prováděcí právní předpis nemá podle zmocňovacího ustanovení zákon provádět, ale stanovit výjimky ze zákona, tedy případy, kdy se určité ustanovení zákona nepoužije, nejde tedy zřetelně o úpravu secundum et intra legem.

V § 41e odstavec 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, mělo být podle návrhu novely tohoto zákona stanoveno:

„(3) Vláda může nařízením v návaznosti na příslušné předpisy Evropských společenství upravit částku uvedenou v odstavci 2.“.

Podle § 41e dost. 2 tohoto zákona mělo přitom platit, že:

„Náhrada (za pojištěnou pohledávku z vkladu) oprávněné osobě se poskytuje v částce vypočtené podle odstavce 1, nejvýše však v částce odpovídající 50 000 EUR pro jednu oprávněnou osobu u jedné banky, pokud přímo použitelný předpis Evropských společenství nestanoví jinak. Ekvivalent limitu v českých korunách se přepočte podle kurzu devizového trhu vyhlášeného Českou národní bankou ke dni, kdy byla Fondu písemně sdělena skutečnost podle § 41d odst. 1 k rozhodnému dni.“

Nařízení vlády mělo tedy v daném případě měnit zákonné ustanovení, což by odporovalo čl. 78 Ústavy, podle něhož může vláda zákony svými nařízeními pouze provádět, nikoliv měnit. Zákonodárce nemůže zmocnit vládu k tomu, aby svými nařízeními měnila zákony. Dané zmocňovací ustanovení bylo potvrzením obecného faktu, že „zmocnění“ k vydání nařízení vlády obvykle předpokládají úpravu jdoucí více či méně nad rámec zákona (bez citovaného „zmocňovacího“ ustanovení by pravděpodobně k vydání takového nařízení vlády, tzn. nařízení vlády č. 509/2006 Sb., pouze na základě čl. 78 Ústavy nikdy dojít nemohlo). Pokud by navíc přímo použitelný předpis Evropské unie stanovil jiné, vyšší částky, než jsou stanoveny v zákoně, bylo by na místě aplikovat přímo použitelný předpis Evropské unie a v zájmu právní jistoty by bylo třeba provést adaptaci zákona, nikoliv vydávat prováděcí právní předpis k zákonu, který by de facto zákonná ustanovení měnil.

9. Zákony nemohou „zmocňovat“ správní orgány k vydávání opatření obecné povahy (§ 171 a násl. správního řádu) v těch případech, kdy je vzhledem k předmětu úpravy (mají být stanovena obecná pravidla chování týkající se neurčitého počtu subjektů) třeba vydat prováděcí právní předpis

V § 23 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), je stanoveno:

„(2) Podmínky a postupy pro převod práv vyplývajících z přidělu rádiových kmitočtů podle odstavce 1 stanoví Úřad opatřením obecné povahy.“

Opatřením obecné povahy (tedy správním aktem, který není právním předpisem), mají být v daném případě stanovena obecná pravidla chování, která svou povahou patří do právního předpisu, pro převody práv navíc chybí podrobnější úprava v zákoně. Podle správního řádu a navazující soudní judikaturu je opatření obecné povahy hybridním správním aktem, který má upravovat určitou konkrétní věc, a to ve vztahu k neurčenému počtu subjektů.

V § 71 odst. 3 zákona č.1 27/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), je stanoveno:

„(3) Parametry kvality poskytovaných služeb, které mají být měřeny, obsah, formu a způsob uveřejnění informací podle odstavce 1 stanoví Úřad opatřením obecné povahy.“

Opatřením obecné povahy (tedy správním aktem, který není právním předpisem), mají být stanoveny parametry kvality služeb, tedy obecné požadavky, které patří do právního předpisu, nikoliv do správního aktu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2005 – 98 (vyhlášený pod č. 740/2006 Sb. NSS) – výňatek

Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/07 z 19. listopadu 2008

Institut opatření obecné povahy, který do českého právního řádu vnesl s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád, představuje určité překlenutí dvou, v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.

- 10. Zákony by neměly zmocňovat k vydávání prováděcích právních předpisů „v dohodě“, „ve spolupráci“, „v součinnosti“ nebo „po projednání“ s jinými ústředními správními úřady, natožpak institucemi, které nemají podle čl. 79 odst. 3 Ústavy legislativní kompetenci. Přípustné je zásadně pouze vydávání prováděcích právních předpisů „v dohodě“ dvou či více ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů, vhodnější je však v případech, kdy se má prováděcí předpis dotýkat působnosti více ministerstev, vydat nařízení vlády. Možným řešením je rovněž společná vyhláška dvou dotčených ministerstev.**

V § 150 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), je stanoveno:

„(3) Ministerstvo průmyslu a obchodu vydá ve spolupráci s Ministerstvem vnitra vyhlášku k provedení § 33 odst. 10 a § 97 odst. 4.“

V § 10 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, je stanoveno:

„(1) Program statistických zjišťování stanoví Český statistický úřad vyhláškou, kterou vypracovává v součinnosti s ministerstvy a jinými správními úřady a vyhlásí vždy nejpozději do 30. listopadu předcházejícího roku.“

V § 36 odst. 3 již zrušeného zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech, bylo stanoveno:

„(3) Ministerstvo (financí) vydá vyhláškou, po projednání s Komorou (auditorů), zkušební řád.“

V návrhu nového znění § 21 odst. 3 vodního zákona měl být stanoveno:

„(3) Vymezení vodních útvarů, způsob hodnocení jejich stavu a způsob hodnocení ekologického potenciálu silně ovlivněných a umělých vodních útvarů (§ 23a), náležitosti programů zjišťování a hodnocení stavu vod (§ 26 odst. 4), stanoví Ministerstvo životního prostředí v dohodě s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.“

Na základě stanoviska Legislativní rady vlády byla slova „v dohodě“ nahrazena slovem „a“, takže navrhované ustanovení dostalo tuto podobu:

„(3) Vymezení vodních útvarů, způsob hodnocení jejich stavu a způsob hodnocení ekologického potenciálu silně ovlivněných a umělých vodních útvarů (§ 23a), náležitosti programů zjišťování a hodnocení stavu vod (§ 26 odst. 4), stanoví Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství vyhláškou.“

Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb. se ministerstva (a vzhledem k čl. 67 odst. 1 Ústavy také ostatní ústřední správní úřady) řídí ve veškeré své činnosti vedle ústavních a ostatních zákonů také usneseními vlády. Formu usnesení vlády mají i Legislativní pravidla vlády, která stanoví (mimo jiné) postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů. Zákonná ustanovení ukládající při přípravě návrhu prováděcího právního předpisu pouhou spoluprací či součinností dvou ministerstev jsou

tudíž nadbytečná. Zákonná ustanovení ukládající ministerstvům nebo jiným ústředním správním úřadům při přípravě návrhu prováděcího právního předpisu součinnost s jinými institucemi nemají podle judikatury Ústavního soudu právní důsledky.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.) – výňatek

Ustanovení § 23 odst. 2 zákoníku práce upravuje povinnost projednat návrhy zákonů a návrhy ostatních právních předpisů, týkajících se důležitých zájmů zaměstnanců, zejména hospodářských, výrobních, pracovních, mzdových, kulturních a sociálních podmínek, s příslušnými ústředními odborovými orgány a příslušnými organizacemi zaměstnavatelů. ... Tímto ustanovením není ale založena normotvorná kompetence uvedených odborových orgánů a organizací zaměstnavatelů (ve smyslu korporativního systému) dle čl. 79 odst. 3 Ústavy. ... Porušení čl. 16 odst. 1 Legislativních pravidel, jež lze konstatovat z důvodů obdobných, jaké byly uvedeny v souvislosti s posouzením dopadu § 23 odst. 2 zákoníku práce na posuzovanou věc, bez dalšího, tj. bez porušení Ústavou a zákonem stanovené kompetence, příp. bez porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí a vydání jiného právního předpisu (např. absencí jejího publikování stanoveným způsobem ve Sbírce zákonů), derogační důvod dle § 68 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb. pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu nezakládá.

ČÁST IX

Přechodná ustanovení

Díl 1.

Základní zásady tvorby přechodných ustanovení

Související ustanovení:

Čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod

Čl. 28 odst. 3, čl. 51, čl. 54 odst. 1, čl. 55 odst. 6 Legislativních pravidel

Obecné zásady

V přechodných ustanoveních právních předpisů se upravuje vztah nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým, a to v zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy. V případě, kdy se přijímá zcela nová právní úprava určitých právních vztahů, které dosud upraveny nebyly, obsahují přechodná ustanovení obvykle pravidla pro implementaci těch ustanovení nového právního předpisu, která nelze bez dalšího aplikovat okamžitě od jeho účinnosti. Jiná pravidla chování nelze do přechodných ustanovení zařazovat.

Smyslem přechodných ustanovení je především odstranit nebo alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové právní úpravy vzniknout. Za tím účelem přechodná ustanovení zpravidla upravují odlišné předpoklady pro existenci a obsah právních vztahů vzniklých podle dosavadní a podle nové právní úpravy. Pokud má nová právní úprava svými účinky zasáhnout do právních vztahů vzniklých na základě dosavadní právní úpravy, je třeba, aby návrh právního předpisu obsahoval přechodná ustanovení, která budou způsob a důsledky takového střetu řešit.

Při rozhodování o způsobu řešení střetu dosavadní a nové právní úpravy je třeba vycházet zejména z ústavních principů rovnosti v právech a současně ochrany oprávněné důvěry občana v právo. Obsah přechodných ustanovení by měl vycházet z obsahového srovnání dosavadní a nové právní úpravy a řídit se kritériem proporcionality mezi ochranou veřejných zájmů vyjádřených v nové právní úpravě a ochranou subjektivních práv nabytých v dobré víře podle dosavadní úpravy. Např. v případě změny podmínek pro výkon určitých činností by měla dostávat přednost taková přechodná ustanovení, na jejichž základě nebude docházet k zániku dříve získaných oprávnění přímo ze zákona, ale nositelům udělených oprávnění bude ponechána určitá lhůta k adaptaci na novou právní úpravou s tím, že po jejím marném uplynutí se přistoupí k rušení takových oprávnění cestou individuálních právních aktů, aby byla zachováno právo na soudní ochranu cestou správního a ústavního soudnictví.

Problémové okruhy týkající se přechodných ustanovení

1. Jestliže návrh právního předpisu může mít vliv na právní vztahy vzniklé podle dosavadní právní úpravy, je nezbytné tyto důsledky upravit v přechodných ustanoveních.
2. V případech, kdy je v zájmu právní jistoty nezbytné, aby dosavadní právní úprava i nadále upravovala (některé) právní vztahy vzniklé na jejím základě, musí být v přechodných ustanoveních jednoznačně stanoveno, na jaké dříve vzniklé právní vztahy a v jakém rozsahu se i po účinnosti nové právní úpravy vztahuje dosavadní právní úprava.
3. Přechodná ustanovení nemohou nepřímou novelizovat jiné právní předpisy.
4. Přechodná ustanovení zásadně nelze novelizovat. Účelem přechodných ustanovení je zejména ochrana právní jistoty a práv nabytých v dobré víře a změna přechodných ustanovení by zpochybnila jak jejich účel tak samotné právní vztahy, které jsou jimi chráněny, při vzniku každé další nové právní úpravy je proto třeba vztah nové právní úpravy k právní úpravě dřívější řešit také novými přechodnými ustanoveními. Přechodná ustanovení lze výjimečně novelizovat nejpozději do dne nabytí jejich účinnosti, pokud je to odůvodněno např. potřebou odstranit věcnou nebo právní chybu v nich obsaženou. Do přechodných ustanovení rovněž nelze novelami vkládat další ustanovení, která s původními přechodnými ustanoveními nesouvisejí.
5. Přechodná ustanovení mohou upravovat pouze takové otázky, které souvisejí se vztahem nové právní úpravy k právní úpravě dosavadní.
6. Přechodná ustanovení se v právních předpisech uvádějí v samostatném článku, přičemž musejí být vždy umístěna za posledním bodem novely právního předpisu, k němuž se vztahují
7. Přechodná ustanovení musejí být formulována jasně, přesně a jednoznačně a v souladu s Legislativními pravidly vlády. V případě, že je třeba je členit, člení se na body.
8. Při koncipování přechodných ustanovení je třeba z hlediska obsahového rozlišovat mezi přechodnými ustanoveními, která se týkají pouze soukromoprávních vztahů a přechodnými ustanoveními, která se týkají vztahů veřejnoprávních. V případě veřejnoprávních vztahů je někdy vyloučena nepravá retroaktivita a naopak se výslovně předpokládá retroaktivita pravá (např. čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod). V případě přechodných ustanovení upravujících podmínky a způsob dokončení řízení vedených orgány veřejné moci a zahájených podle dosavadní právní úpravy je též vhodné výslovně vyjádřit, zda se přechodná ustanovení týkají pouze pravidel procesních nebo též pravidel hmotněprávních.

Příklady nesprávného a správného postupu

1. Jestliže návrh právního předpisu může mít vliv na právní vztahy vzniklé podle dosavadní právní úpravy, je nezbytné tyto důsledky upravit v přechodných ustanoveních.

Předmětem návrhu novely zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, ve znění pozdějších předpisů, byla změna a rozšíření podstatných náležitostí obsahu nájemní smlouvy. Z předloženého návrhu zákona však nebylo zřejmé, jaký bude vztah nové právní úpravy k již existujícím nájemním smlouvám, které neobsahují podstatné náležitosti vyžadované podle navrhované novely zákona pod sankcí neplatnosti těchto nájemních smluv, neboť návrh zákona neobsahoval žádná přechodná ustanovení.

Na základě stanoviska předsedy Legislativní rady vlády bylo do návrhu zákona doplněno přechodné ustanovení, podle něhož se novelizovanými ustanoveními řídí i právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí její účinnosti, avšak vznik těchto právních vztahů a nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti novely se posuzují podle dosavadních právních předpisů, takto:

„Za bod 13 vložit nový čl. II a uvést jej v tomto znění:

„Čl. II Přechodná ustanovení

1. Ustanoveními tohoto zákona se řídí i právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti; vznik těchto právních vztahů, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.

2. Podle dosavadních právních předpisů se posuzuje skončení nájmu, byla-li dána výpověď přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

3. U bytů, u kterých byl udělen souhlas s jejich užíváním k nebytovým účelům podle zákona č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty, skončením nájmu souhlas k užívání bytu k nebytovým účelům zaniká.“

2. V případech, kdy je v zájmu právní jistoty nezbytné, aby dosavadní právní úprava i nadále upravovala (některé) právní vztahy vzniklé na jejím základě, musí být v přechodných ustanoveních jednoznačně stanoveno, na jaké dříve vzniklé právní vztahy a v jakém rozsahu se i po účinnosti nové právní úpravy vztahuje dosavadní právní úprava.

V návrhu novely zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., byla obsažena tato formulace přechodného ustanovení:

„2. Správní řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle předchozího zákona.“

Vzhledem k tomu, že z navrženého ustanovení nebylo zřejmé, co je míněno „předchozím zákonem“ a podle jaké právní úpravy se mají příslušná správní řízení dokončit, bylo toto ustanovení upraveno takto:

„2. Správní řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“

V návrhu novely zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, byla obsažena tato formulace přechodného ustanovení:

„3. Provozovatelé, kteří provozují loterie a jiné podobné hry na základě dosavadních povolení, předloží poprvé doklady a údaje podle § 4a odst. 9 písm. a) až c) do 31. ledna 2007 a doklady podle § 4a odst. 9 písm. d) do 31. srpna 2007.“

Vzhledem k tomu, že z navrženého ustanovení nebylo dostatečně zřejmé, zda odkaz na příslušná ustanovení se vztahuje k dosavadní či k nové právní úpravě, bylo toto ustanovení upraveno takto:

„3. Provozovatelé, kteří provozují loterie a jiné podobné hry na základě dosavadních povolení, předloží poprvé doklady a údaje podle § 5 odst. 4 písm. a) až c) zákona č. 202/1990 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, do 31. ledna 2007 a doklady podle § 5 odst. 4 písm. d) zákona č. 202/1990 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, do 31. srpna 2007.“

3. Přechodná ustanovení nemohou nepřímou novelizovat jiné právní předpisy.

V návrhu zákona o utajovaných informacích a o bezpečnostní způsobilosti byla obsažena tato formulace přechodného ustanovení:

„3. Je-li v právním předpise uveden pojem utajovaná skutečnost, rozumí se tím utajovaná informace podle tohoto zákona.“

Vzhledem k tomu, že by se v tomto případě jednalo o nepřímou novelu všech právních předpisů obsahujících pojem „utajovaná skutečnost“, bylo toto ustanovení vypuštěno a byl vypracován návrh zákona o změně souvisejících zákonů, kam byla uvedená změna důsledně zapracována.¹²

4. Přechodná ustanovení zásadně nelze novelizovat. Výjimečně je lze novelizovat nejpozději však do dne nabytí jejich účinnosti, pokud je to odůvodněno např. potřebou odstranit věcnou nebo právní chybu v nich obsaženou. Do přechodných ustanovení nelze vkládat další ustanovení, která s původními přechodnými ustanoveními nesouvisejí.

Do čl. II zákona č. 150/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony byla doplněna novela zákona č. 206/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a to konkrétně novela přechodných ustanovení, v tomto znění:

„1. V čl. II v bodu č. 3 se středník nahrazuje tečkou, část věty za středníkem se zrušuje a doplňují se tyto věty: „Žádost obsahující specifikaci pozemku údaji podle katastru nemovitostí adresovaná správnímu úřadu, právnické osobě nebo její organizační složce, která zmíněný pozemek spravuje, a doložená potvrzením Českého báňského úřadu, že žadateli byl stanoven dobývací prostor, musí být podána nejpozději do 30. října 2003. Český báňský úřad potvrzení nevydá k pozemkům v dobývacích prostorech, kde probíhá nebo má probíhat pouze hlubinná těžba, jestliže požadovaný pozemek již nemůže být hornickou činností ohrožen, anebo u ostatních pozemků v těch případech, kdy na požadovaném pozemku byla těžba již ukončena. V případě prodeje se pozemky převádějí za cenu, která je v daném místě a čase obvyklá.“

2. V čl. II se bod č. 4 zrušuje.“

Čl. II zákona č. 206/2002 Sb. zněl před touto novelizací takto:

„Čl. II

1. Organizace, kterým bylo podle dosavadních právních předpisů uděleno oprávnění k činnosti podle § 2 písm. a) zákona č. 61/1988 Sb. a nesplňují podmínku

¹² Po zásahu Poslanecké sněmovny se v zákoně č. 412/2005 objevilo v přechodných ustanoveních kritizované ustanovení znovu.

stanovenou v § 5 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění tohoto zákona, jsou povinny splnit tuto povinnost do 31. prosince 2003. Pokud organizace nedoloží doklad o splnění podmínky do 15 dnů po stanoveném termínu, oprávnění k vyhledávání a průzkumu zaniká.

2. Oprávnění vydaná pro činnost prováděnou hornickým způsobem uvedenu v § 3 písm. b) zákona č. 61/1988 Sb., ve znění platném do dne účinnosti tohoto zákona, pozbývají platnosti uplynutím 6 měsíců od nabytí účinnosti tohoto zákona. V uvedené lhůtě musí organizace na geologické práce získat živnostenské oprávnění pro živnost vázanou podle zvláštního právního předpisu.

3. Organizacím, kterým byl stanoven dobývací prostor podle dosavadních právních předpisů, který se nachází na pozemku ve vlastnictví státu, vzniká právo, aby s nimi správní úřad, právnická osoba nebo její organizační složka, která má pozemek ve správě, uzavřela dohodu o pronájmu pozemku na dobu předpokládaného dobývání ložiska nebo kupní smlouvu o prodeji pozemku; tyto pozemky mohou být převedeny na jiný subjekt než na držitele dobývacího prostoru až po zrušení dobývacího prostoru.

4. Pozemky ve vlastnictví státu nacházející se ve stanoveném chráněném ložiskovém území může správní úřad, právnická osoba nebo její organizační složka, která tyto pozemky spravuje, pronajmout nebo prodat pouze organizaci, které bylo vydáno oprávnění k hornické činnosti. Tato skutečnost musí být doložena potvrzením Českého báňského úřadu, že organizace požádala o stanovení dobývacího prostoru.“

Zákonem č. 150/2003 Sb., který nabyl účinnosti 23. 5. 2003, byla novelizována přechodná ustanovení zákona č. 206/2002 Sb., který nabyl účinnosti 1. 7. 2002 a došlo tak k zásahu do právních vztahů založených přechodnými ustanoveními zákona č. 206/2002 Sb., což způsobilo právní nejistotu ohledně obsahu těch právních vztahů, které vznikly v době od účinnosti zákona č. 206/2002 Sb. do dne nabytí účinnosti zákona č. 150/2003 Sb. (novela přechodných ustanovení pochopitelně neobsahovala žádná přechodná ustanovení).

Zákonem č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, byl do přechodných ustanovení zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) doplněn § 97a ve znění:

„§ 97a

(1) Kraje obdrží ze státního rozpočtu příspěvek určený na úhradu nákladů spojených s převzetím výkonu státní správy v souvislosti s druhou fází reformy veřejné správy v celkovém objemu 536 mil. Kč pro rok 2003.

(2) Výši příspěvku pro jednotlivé kraje určí vláda svým usnesením.

(3) Příspěvek neobdrží kraje, které budou dlouhodobě využívat administrativní budovy v majetku státu nebo na něž tento majetek přejde.

(4) V případě, že kraje budou administrativní budovy dlouhodobě využívat pouze částečně, odstavec 3 se použije přiměřeně.“

Přechodná ustanovení zákona o krajích se vztahovala pouze k období konce roku 2000, tedy k období konstituování krajských orgánů, text § 97a se však týká období po 1. 1. 2003, ke kterému byla na krajské úřady převedena část působnosti ze zaniklých okresních úřadů. Převod finančních prostředků ze státu na kraje pro účely financování výkonu státní správy, měl být upraven jiným způsobem než nelogickou a nesystémovou novelizací přechodných ustanovení krajského zřízení.

5. Přechodná ustanovení mohou upravovat pouze takové otázky, které souvisejí se vztahem nové právní úpravy k právní úpravě dosavadní.

V návrhu novely zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., byla obsažena tato formulace přechodného ustanovení:

„3. Tímto zákonem se řídí právní vztahy, které vznikly ode dne nabytí jeho účinnosti.“

Navržené ustanovení neupravuje problematiku vztahu nové právní úpravy k dřívější právní úpravě, z tohoto důvodu bylo pro svoji nadbytečnost vypuštěno.

6. Přechodná ustanovení se v právních předpisech uvádějí v samostatném článku, přičemž musejí být vždy umístěna za posledním bodem novely právního předpisu, k němuž se vztahují.

V návrhu novely zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byla v čl. II obsažena přechodné ustanovení týkající se obou novelizovaných zákonů.

Vzhledem k předložené struktuře návrhu zákona, kdy byla v čl. I návrhu obsažena novela zákona o civilním letectví, v čl. II byla obsažena přechodná ustanovení vztahující se jak k novele zákona o civilním letectví, tak i k novele živnostenského zákona, v čl. III byla obsažena novela živnostenského zákona, byl návrh zákona upraven tak, že přechodná ustanovení vztahující se k novele živnostenského zákona byla vypuštěna z čl. II návrhu zákona a byla přesunuta jako nový čl. IV za novelu živnostenského zákona.

7. Přechodná ustanovení musejí být formulována jasně, přesně a jednoznačně a v souladu se všemi souvisejícími ustanoveními Legislativních pravidel vlády. V případě, že je třeba je členit, člení se na body.

V části první čl. II bodě 5 návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, a zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, předloženého k projednání vládě, byla obsažena tato formulace přechodného ustanovení:

„5. Zahraniční standardní fond zřízený v domovském státě v období od 13. 2. 2002 do 13. 2. 2004, který se nepřizpůsobí požadavkům práva Evropských společenství do 31. 12. 2005, pozbývá oprávnění veřejně nabízet své cenné papíry na území České republiky ve smyslu § 43 tohoto zákona a může v této činnosti pokračovat pouze za předpokladu, že obdrží povolení Komise k veřejnému nabízení cenných papírů zahraničního speciálního fondu podle § 58 tohoto zákona.“

Vzhledem k tomu, že navržené přechodné ustanovení bylo formulováno v rozporu s čl. 51 odst. 2 a s čl. 40 odst. 2 větou poslední Legislativních pravidel vlády, obsahovalo legislativní zkratku „Komise“ pro „Komisi pro cenné papíry“, aniž byla v přechodných ustanoveních znovu zavedena a obsahovalo rovněž formulační chyby, bylo přeformulováno takto:

*„5. Zahraniční standardní fond zřízený v domovském státě v období **ode dne 13. února 2002 do dne 13. února 2004**, který se nepřizpůsobí požadavkům práva Evropských společenství **do dne 31. prosince 2005**, pozbývá oprávnění veřejně nabízet své cenné papíry na území České republiky **podle § 43 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona**, a může v této činnosti pokračovat pouze **tehdy, jestliže obdrží povolení Komise pro cenné papíry k veřejnému nabízení cenných papírů zahraničního speciálního fondu podle § 58 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona**.“*

8. Při koncipování přechodných ustanovení je třeba rozlišovat mezi přechodnými ustanoveními, která se týkají pouze soukromoprávních vztahů, a přechodnými ustanoveními, která se týkají vztahů veřejnoprávních.

V § 157 odst. 24 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti je stanoveno:

„(24) Řízení o uložení pokuty zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“

V čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod je stanoveno, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchan s tím, že pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Tato zásada se vztahuje i na správní delikty a správní trestání, čemuž je třeba (při absenci obecné hmotněprávní úpravy správního trestání) přizpůsobit i znění přechodných ustanovení týkajících se ukládání sankcí za správní delikty.

Příkladem správního postupu je v tomto případě např. ustanovení § 136 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kde je stanoveno:

„(2) Za protiprávní jednání, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a které splňuje znaky protiprávního jednání rovněž podle tohoto zákona, lze uložit pokutu podle sazeb uvedených v předpisech platných do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nejsou-li sazby podle tohoto zákona příznivější.“

Výňatky z nálezů Ústavního soudu vztahujících se k přechodným ustanovením

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 287/04

Rozhodne-li se zákonodárce místo ponechání dosavadní úpravy nově stanovit zánik právních nároků, v důsledku nesplnění podmínek pro jejich uplatnění (jež byly stanoveny později), může při obecně uznávaném zákazu pravé zpětné působnosti (retroaktivity), využít pouze tzv. nepravou retroaktivitu, o níž jde i v nyní projednávané věci. Zákonodárce závažnost dopadů tohoto institutu zpravidla reflektuje tím, že v přechodných ustanoveních jednoznačně upraví režim nároků vzniklých za dosavadní úpravy, jež se do budoucna budou řídit úpravou novou (srov. úpravu časové působnosti provedenou v ust. § 763 odst. 2 obchodního zákoníku či v ust. § 278 zákoníku práce). Zákonodárce tak respektuje imperativ ústavní konformity zákonné úpravy. ... Přechodná ustanovení stanoví režim (novelou dotčených) právních vztahů, vzniklých před jejím vstupem v účinnost. Existující nároky se řídí právními normami účinnými v době jejich vzniku. Později vydané právní normy mohou právní režim vzniklých nároků změnit, avšak musí se tak mj. stát nepochybným projevem vůle zákonodárce.

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 215/94

Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních

norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Jestliže tedy někdo jedná v důvěře v nějaký zákon, nemá být v této své důvěře zklamán.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96

Z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřípustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Příkladem takového zpětného působení je situace, v níž za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm se skutek posuzuje dle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod).

Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada „ochrany oprávněné důvěry v stálost právního řádu“. (A. Procházka, *Základy práva intertemporálního*, Brno 1928, s. 111.) O oprávněné důvěře nelze uvažovat za předpokladu, když právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Příkladem takovéto situace je působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky.

Zákaz retroaktivity právních norem pro oblast práva trestního je výslovně upraven v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jeho působení pro další odvětví práva nutno dovodit z čl. 1 Ústavy.

Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, prikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporalitu tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tedy z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů. V této souvislosti právní teorie na adresu nepravé retroaktivity konstatuje, že tato je „zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně nepřípustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva.

Nález Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 33/01

Jestliže tedy v hodnotovém řádu a vědomí společnosti se konsensuálně etabloval určitý vzor a způsob sociálního myšlení a jednání, kterému se z nejrůznějších důvodů, např. v důsledku tlaku určitého politického systému, nemohlo dostat normativního vyjádření, potom právní úprava tohoto jednání, obsahující retroaktivitu, zůstává zcela v souladu s principy právního a demokratického státu. Jinými slovy, odporovalo by naopak principům spravedlnosti, jestliže by se v takových případech pravá retroaktivita nedostala ke slovu. To vše však by tím výrazněji mělo naznačit, že pravá retroaktivita nemá v právním státu místo tam, kde zákonodárce se již dříve mohl „dostat ke slovu“, nicméně tak neučinil.

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 11/99

Ustanovení § 40a odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o něž byl tento zákon doplněn zákonem č. 304/1997 Sb., je ustanovením intertemporálním, tedy ustanovením, které řeší střet právní úpravy staré (která podmínky k výkonu určité činnosti upravovala liberálněji) s právní úpravou novou. Způsob řešení tohoto střetu vytváří nepravou retroaktivitu, když pro určitou vymezenou skupinu subjektů se účinnost nové úpravy (splnění jedné z podmínek) odkládá do stanoveného termínu. Těmto subjektům je tedy poskytnuta příležitost splnit náročnější či jiné podmínky nové úpravy a současně si v tomto období zachovat kontinuitně svůj status. Taková úprava nevytváří dle přesvědčení Ústavního soudu žádnou nerovnost. Nerovnost by naopak nutně založilo řešení, které by dosavadním držitelům oprávnění k určité činnosti ponechalo, zatímco podmínky nové a přísnější by platily pouze pro uchazeče nové. Řešení, které zákonodárce zvolil, rozhodně nemá znaky libovůle a není v rozporu s principem rovnosti, jak je Ústavním soudem chápán.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 126/2002 (č. 461/2005 Sb. NSS)

Ustanovení § 83 odst. 8 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, o tom, že „Řízení o pokutách zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ostatní zahájená řízení se dokončí podle tohoto zákona.“, nemůže prolomit ústavní princip čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod: lze jej chápat pouze v procesním, a nikoli hmotněprávním smyslu.

Díl 2.

Vybrané praktické příklady k přechodným ustanovením

Obsah přechodných ustanovení musí být provázán s obsahem navržené novely a je přitom nutno brát v úvahu,

- zda byla novelizována jen procesní ustanovení, nebo jen hmotněprávní, anebo hmotněprávní i procesní ustanovení,
- že při novelou vydané změně hmotněprávních ustanovení je nutno vyřešit otázku práv nabytých před účinností novely,
- zda novela hmotněprávních ustanovení se týká situace, která započala přede dnem nabytí účinnosti novely a pokračuje i po tomto dni,
- že přechodné ustanovení by nemělo mít obecný, univerzální obsah.

Přechodná ustanovení v žádném případě nemohou popřít pravidlo vyjádřené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle něhož platí: „Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.“ V souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu se uvedené ústavní pravidlo vztahuje i na posuzování odpovědnosti za správní delikty.

A. Přechodná ustanovení s podstatnými nedostatky

Zákon č. 36/2008 Sb.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Pokud novela, jako v tomto případě, se týká jak procesních, tak hmotněprávních ustanovení, nemělo by se přechodné ustanovení ve vztahu k této novele omezit pouze na řízení, a to z těchto důvodů: z použité dikce není jednoznačně zřejmé, zda řízení má být dokončeno jen podle stávajících procesních ustanovení, při použití hmotněprávních ustanovení účinných ode dne nabytí účinnosti zákona, nebo má být dokončeno i podle stávajících hmotněprávních ustanovení; dalším důvodem je skutečnost, že nekalé praktiky, které jsou v novele nově upraveny v podobě hmotněprávních ustanovení, jsou jednáními trvajících, která existovala

přede dnem nabytí účinnosti novely zákona a budou existovat i po dni nabytí účinnosti novely zákona a z přechodného ustanovení by mělo být jednoznačně zřejmé, že taková jednání, k nimž došlo přede dnem nabytí účinnosti novely zákona, se posuzují podle dosavadních právních předpisů (byť tato skutečnost bude vyplývat z obecných principů právního státu, zejména ze zákazu retroaktivity, tj. z čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a navazující judikatury především Ústavního soudu). Pokud se v přechodném ustanovení, obsaženém v samostatném článku, hovoří obecně o „řízení“, nemělo by se spoléhat na výklad dovozovaný z kontextu zákona, ale mělo by být určitým způsobem specifikováno.

Přechodná ustanovení měla například znít:

„1. Jednání podnikatele, které započalo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a po tomto dni trvá, se v rozsahu, v jakém se uskutečnilo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, posuzuje podle zákona č. 634/1992 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

2. Řízení zahájená orgány provádějícími dozor nad ochranou spotřebitele, a do dne nabytí účinnosti tohoto zákona neskončená, se dokončí postupem podle zákona č. 634/1992 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Poznámky:

Jednání podle bodu 1 bude posuzováno bez ohledu na to, zda bude řízení zahájeno přede dnem nabytí účinnosti novely nebo po tomto dni, pokud však bude řízení zahájeno po dni nabytí účinnosti novely zákona, procesní postup se bude řídit aktuálním (účinným) zněním zákona.

Pro řízení uvedené pod bodem 2 platí hmotněprávní úprava, ve smyslu bodu 1 a rovněž pro procesní postup platí úprava účinná do dne nabytí účinnosti novely zákona.

Přechodná ustanovení však v žádném případě nemohou popřít pravidlo vyjádřené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, které se v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vztahuje i na posuzování odpovědnosti za správní delikty.

Zákon č. 379/2007 Sb.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Související novela zákona o pobytu cizinců na území České republiky mění jak hmotněprávní, tak procesní ustanovení stávajícího zákona. Vzhledem k tomu,

že z přechodného ustanovení není jednoznačně zřejmé, zda se vztahuje pouze na dosavadní procesní, nebo i hmotněprávní úpravu, pak v případě, že mělo zahrnout i hmotněprávní úpravu, mělo např. znít:

„Řízení podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 326/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Přechodná ustanovení však v žádném případě nemohou popřít pravidlo vyjádřené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, které se v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vztahuje i na posuzování odpovědnosti za správní delikty.

Zákon č. 378/2007 Sb.

§ 113

Přechodná ustanovení

Řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Pokud byla žádost o prodloužení platnosti rozhodnutí o registraci podle dosavadních právních předpisů doručena příslušnému ústavu, považuje se přípravek za registrovaný až do dne nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti o prodloužení platnosti rozhodnutí o registraci.

Z věty první přechodného ustanovení, které spolu s dalšími přechodnými ustanoveními váže na nový zákon o léčivech, není jednoznačně zřejmé, zda se vztahuje na dosavadní procesní i hmotněprávní úpravu, věta druhá má ve své podstatě předmětově jinou, hmotněprávní povahu a měla by být ve zpřesněné dikci a po odstranění věcných nedostatků uvedena v samostatném odstavci. Přechodné ustanovení mělo např. znít:

„1. Řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené, se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona

2. Pokud byla žádost o prodloužení platnosti rozhodnutí o registraci přípravku doručena příslušnému ústavu do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, považuje se přípravek za registrovaný až ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o prodloužení platnosti rozhodnutí o registraci, pokud rozhodnutí o registraci pozbylo platnosti před tímto dnem.“

Zákon č. 30/2008

Čl. II

Přechodné ustanovení

Koncesní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Přechodné ustanovení navazuje na novelu, která v zásadě měnila hmotněprávní ustanovení. K vyjádření záměru, že v daném případě se použijí dosavadní procesní i hmotněprávní ustanovení, přechodné ustanovení mělo např. znít:

„Koncesní řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Zákon č. 130/2008 Sb.

Čl. IV

Přechodné ustanovení

Bylo-li řízení ve věci předmětu poplatku podle položky 24 části I přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, vybere se správní poplatek podle zákona č. 634/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Pokud bylo na správním poplatku zapláceno více, než je stanoveno v položce 24 části I přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, správní úřad rozdíl poplatníkovi vrátí.

V daném případě jde o snížení správních poplatků, stanovených pevnou částkou. Tyto správní poplatky se nevyměřují, ale z pohledu poplatníka platí a z pohledu správního orgánu vybírají. Přechodné ustanovení má hmotněprávní povahu a tomu by měla odpovídat příslušná formulace. Věta druhá je nadbytečná, neboť vyjadřuje totéž, co je stanoveno v § 7 odst. 2 zákona ve spojení s větou první přechodných ustanovení. Namísto toho by měl být do přechodných ustanovení doplněn bod 2, který kryje případy, kdy např. poplatníkovi vznikl přeplatek na správním poplatku za úkon, který byl ukončen přede dnem nabytí účinnosti novely zákona.

Přechodná ustanovení měla např. znít:

„1. Byl-li úkon, který je předmětem správního poplatku, zahájen přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne nebyl ukončen, platí pro výši

správního poplatku položka 24 přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

2. S výjimkou bodu 1 se právní vztahy ve věci správních poplatků, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, posuzují podle dosavadních právních předpisů.“

B. Následující přechodná ustanovení lze považovat v zásadě za správná s níže uvedenými dílčími nedostatky.

Zákon č. 296/2007 Sb.

Čl. XL

Přechodné ustanovení

Pokud bylo přede dnem účinnosti tohoto zákona zahájeno řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně skončeno, použije se pro daň z příjmů související s tímto řízením ustanovení zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění platném do účinnosti tohoto zákona.

Přechodné ustanovení je v zásadě správné s tím, že slovo „pravomocně“ a slova „související s tímto řízením“ lze považovat za nadbytečné a namísto slov „platném do“ měla být použita slova „účinném do dne nabytí“.

Nařízení vlády č. 293/2007 Sb.

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. *Právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení se posuzují podle dosavadních právních předpisů.*

2. *Řízení vedená Státním zemědělským intervenčním fondem a neskončená do dne nabytí účinnosti tohoto nařízení se dokončí a práva a povinnosti z nich plynoucí se posuzují podle dosavadních právních předpisů.*

Přechodná ustanovení jsou v zásadě správná s tím, že

a) ustanovení uvedené v bodě 1 by mělo být použito vždy, mění-li se novým právním předpisem nebo jeho novelou právní normy, na základě nichž do té doby vznikly právní vztahy, u nichž lze předpokládat, že budou trvat, eventuálně se budou měnit a je záměr, aby tomu tak bylo podle dosavadních právních norem. Takto formulované přechodné ustanovení rovněž umožňuje dodatečně postihnout porušení dosavadních právních norem, které byly novým právním předpisem nebo jeho novelou nahrazeny jinými právními normami a fakticky již nejsou

součástí právního řádu; nesmí tím být ovšem dotčeno ustanovení čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod;

b) v bodě 1 měla být v zájmu odstranění nepřipadné obecnosti za slovo „vzniklé“ vložena slova „podle nařízení vlády č. 244/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů,“;

c) v bodě 2 k odstranění pochybnosti, že pro toto řízení má být použita dosavadní procesní i hmotněprávní úprava, mělo být namísto slov „z nich plynoucí“ použito slov „s nimi související“.

Nařízení vlády č. 332/2007 Sb.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Nároky na dotace skupině výrobců k podpoře jejich činnosti, vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení, se posuzují podle dosavadních právních předpisů.

Přechodné ustanovení navazuje na novelu nařízení vlády, kterou byla změněna hmotněprávní ustanovení. Vzhledem k tomu, že přechodné ustanovení pokrývá výslovně „nároky“ výrobců a nepokrývá jednoznačně i práva poskytovatele dotace, mělo přechodné ustanovení např. znít:

„Právní vztahy vzniklé podle nařízení vlády č. 655/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, přede dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení, se posuzují podle dosavadních právních předpisů.“

Zákon č. 76/2008 Sb.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Zadávací řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Přechodné ustanovení navazuje na novelu zákona, kterou byla měněna hmotněprávní ustanovení. K vyjádření, že v zadávacím řízení jde nejen o procesní postupy, ale i o hmotněprávní úpravu, přechodné ustanovení mělo např. znít:

„Zadávací řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončené se dokončí a práva a povinnosti s ním související se posuzují podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Přechodné ustanovení však v žádném případě nemůže popřít pravidlo vyjádřené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, které se v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vztahuje i na posuzování odpovědnosti za správní delikty.

Zákon č. 126/2008 Sb.

Čl. XII

Přechodná ustanovení

1. Pro daňové povinnosti za léta 1993 až 2007 a zdaňovací období, které započalo v roce 2007, platí dosavadní právní předpisy. Ustanovení zákona č. 593/1992 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí poprvé pro zdaňovací období nebo období, za které se podává daňové přiznání, počínající v roce 2008.

Jde o specifické a nezbytné přechodné ustanovení hmotněprávní povahy týkající se daňových povinností, které zohledňuje skutečnost, že zdaňovací období a termín, v němž se podává daňové přiznání za toto období, se nekryjí a dále umožňuje dodatečně vyměřovat, popř. doměřovat daň podle dosavadních právních norem, které již nejsou součástí právního řádu. Problémy spojené s tímto přechodným ustanovením jsou tyto:

a) věta první je na základě obratu „pro daňové povinnosti“ nepřiměřeně obecná, vzhledem k tomu, že ve skutečnosti šlo o daňové povinnosti u daně z příjmů, a to v souvislosti se změnou zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů; rovněž kombinace let „1993 až 2007“ a současně samostatné řešení roku 2007 se jeví z části zbytečné a z části nesrozumitelné; účelem této věty je řešit právní stav před nabytím účinnosti novely zákona,

b) ve větě druhé použitý obrat „zdaňovací období nebo období, za které se podává daňové přiznání“, byť je používán v hmotněprávních úpravách, není nej-srozumitelnější, neboť i za zdaňovací období se podává daňové přiznání; účelem této věty je řešit právní stav po nabytí účinnosti novely zákona. Přechodné ustanovení mělo např. znít:

„1. Zákonem č. 593/1992 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se řídí právní vztahy vzniklé nejpozději ve zdaňovacím nebo jiném období, za které se podává daňové přiznání, které započalo v roce 2007.

2. Zákonem č. 593/1992 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se řídí právní vztahy vzniklé ve zdaňovacím nebo jiném období, za které se podává daňové přiznání, které započalo nejdříve v roce 2008.“

C. Přejchodné ustanovení lze považovat v zásadě za správné.

Zákon č. 35/2008 Sb.

Čl. IV

Přejchodné ustanovení

Řízení o navrácení dotace, které nebylo pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Pokud novela, jako v tomto případě, se týká pouze procesních ustanovení, může znít bez dalšího takto, včetně vymezení, resp. identifikace předmětu řízení.

D. Další nedostatky přechodných ustanovení.

Zákon č. 296/2007 Sb.

Čl. XX

Přejchodné ustanovení

Na konkursní řízení zahájená podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, se použijí ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

Přejchodné ustanovení je obsaženo v článku zařazeném za článek, v němž je obsažena novela zákona o účetnictví, související s přijetím insolvenčního zákona. Přejchodné ustanovení je věcně nesprávné, neboť dává do souvislosti konkursní řízení a ustanovení zákona o účetnictví v opačném smyslu.

Přejchodné ustanovení mělo například znít:

„Pokud bylo konkursní řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne nebylo skončeno, použije se pro vedení účetnictví zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Zákon č. 296/2007 Sb.

Čl. XXXII

Přejchodná ustanovení

1. Pokud bylo přede dnem účinnosti tohoto zákona zahájeno řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně skončeno, použije se pro daň

z převodu nemovitostí související s tímto řízením ustanovení zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění platném do účinnosti tohoto zákona.

2. Dojde-li po účinnosti tohoto zákona v konkursním nebo vyrovnacím řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, které bylo zahájeno a pravomocně neskončeno přede dnem účinnosti tohoto zákona, při prodeji nemovitosti mimo dražbu k právním účinkům vkladu práva do katastru nemovitostí nebo k nabytí účinnosti smlouvy o převodu nemovitosti, která není předmětem evidence v katastru nemovitostí, použije se pro stanovení základu daně z převodu nemovitostí § 10 odst. 1 písm. j) tohoto zákona.

Přechodné ustanovení v bodě 1 je v zásadě správné s tím, že slovo „pravomocně“ a slova „související s tímto řízením“ lze považovat za nadbytečná a namísto slov „platném do“ měla být použita slova „účinném do dne nabytí“. Naproti tomu je jednoznačně nadbytečný bod 2, neboť předmětné ustanovení písmene j) bylo do § 10 odst. 1 doplněno nově a musí být, pokud přechodné ustanovení nestanoví opak, uplatňováno ode dne nabytí účinnosti novely zákona bez ohledu na to, kdy bylo konkursní nebo vyrovnací řízení zahájeno. Kromě toho jsou v závěru bodu 2 nesprávně uvedena slova „toto zákona“ namísto slov „zákona č. 357/1992 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona“.

Zákon č. 296/2007 Sb.

Čl. LXXVI

Přechodné ustanovení

Pokud bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně skončeno, je možné v takovém řízení přistoupit na poměrné uspokojení pohledávky pouze v rámci vyrovnání.

Přechodné ustanovení navazuje na novelu zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, aniž je ovšem tato skutečnost z přechodného ustanovení zřejmá. Přechodné ustanovení mělo např. znít:

„Pokud bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, a do tohoto dne nebylo skončeno, použije se v případě poměrného uspokojení pohledávky státu § 33 zákona č. 219/2000 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Zákon č. 296/2007 Sb.

Čl. XIV

Přechodné ustanovení

V případě řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, pravomocně neskončeného do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ustanovení § 13 ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona vztahuje i na správce konkursní podstaty; pokud správce konkursní podstaty pokračuje v živnosti při úmrtí podnikatele, použije se ustanovení § 57 ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Přechodné ustanovení navazuje na novelu živnostenského zákona, provedenou v souvislosti s přijetím insolvenčního zákona. Nedostatkem přechodného ustanovení je, že odkazuje na § 13 a 57, aniž je zřejmé, že jde o ustanovení živnostenského zákona, nehledě k tomu, že z přechodného ustanovení nelze dovodit jeho věcnou podstatu. Přechodné ustanovení mělo např. znít:

„Bylo-li řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne nebylo skončeno, použijí se v případě úmrtí úpadce § 13 a 57 živnostenského zákona, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, obdobně i pro správce konkursní podstaty.“

Zákon č. 296/2007 Sb.

Čl. XXVIII

Přechodné ustanovení

Ustanovení tohoto zákona se použije i v případě správy daní související s řízením, které bylo zahájeno a pravomocně neskončeno podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

Přechodné ustanovení navazuje na změnu zákona o správě daní a poplatků, provedenou v souvislosti s přijetím insolvenčního zákona. V přechodném ustanovení jsou nesprávně použita slova „ustanovení tohoto zákona“, neboť čl. XXVIII není již součástí novelizovaného zákona. Přechodné ustanovení mělo např. znít:

„Pokud bylo řízení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, zahájeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne nebylo skončeno, použijí se pro správu daní s tímto řízením související § 7, 9, § 24 odst. 3 písm. a), § 40, 40a, 40b, 59 a 70 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

ČÁST X

Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu

Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:

Čl. 2 odst. 2 písm. d), 28, 30 odst. 3 až 5, 53, 60 odst. 2

Obecné zásady

Návrh každého právního předpisu musí obsahovat ustanovení o nabytí účinnosti tohoto předpisu; ustanovení o nabytí účinnosti se uvádí jako poslední ustanovení návrhu právního předpisu.

Při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné, aby den nabytí účinnosti právního předpisu jako celku, resp. jeho části, jde-li o tzv. dělenou účinnost vztahující se k určitému přesně vymezenému ustanovení nebo skupině ustanovení právního předpisu, byl vyjádřen jednoznačně, srozumitelně a logicky správně.

Podle § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, platí, že není-li stanovena pozdější účinnost, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, přičemž vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Z toho plyne, že nabytí účinnosti právního předpisu dnem vyhlášení je výjimečným institutem, jehož použití musí být v důvodové zprávě k návrhu právního předpisu vždy řádně odůvodněno. Bez takového odůvodnění, jakož i bez existence naléhavého obecného zájmu na tomto řešení, není návrh na nabytí účinnosti dnem vyhlášení přijatelný. Zcela nepřípustná je pak argumentace v tom smyslu, že navrhovaný právní předpis je takového rázu, že není důvodu, aby nabyl účinnosti později než právě dnem vyhlášení, což je přímé popření zásady obsažené v § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb.

Zpětnou účinnost právního předpisu nelze navrhovat; při navrhování dne nabytí účinnosti je třeba počítat s dobou potřebnou pro projednání a schválení návrhu právního předpisu v příslušných státních orgánech, jeho podepsání ústavními činiteli a dále i s dobou nezbytně nutnou pro vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů, jakož i s dostatečně dlouhou dobou mezi vyhlášením právního předpisu ve Sbírce zákonů a dnem nabytí jeho účinnosti, přičemž platí, že předpokladem účinnosti právního předpisu je jeho platnost, to znamená, že právní předpis může nabýt účinnosti nejdříve v den, kdy se právní předpis stal platným, tj. v den jeho vyhlášení, nikoliv však dříve.

Problémové okruhy týkající se ustanovení o nabytí účinnosti

1. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu může současně obsahovat i ustanovení o pozbytí platnosti některého konkrétního

ustanovení tohoto předpisu. To však neplatí pro novelizační body, neboť podle čl. 54 odst. 3 věta druhá Legislativních pravidel vlády nelze navrhopvat ustanovení o pozbytí platnosti novely, tedy ani jejích jednotlivých částí (důvodem je skutečnost, že nabytím platnosti se novela stává součástí novelizovaného právního předpisu a předmětem derogace či změny mohou být od tohoto okamžiku jen samotná novelizovaná ustanovení).

2. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné formulovat přesně podle čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.
3. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné formulovat jednoznačně a vyhnout se formulacím zmatečným a zavádějícím.
4. Uvádí-li se nadpis ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu, je nezbytné řídit se obecnými pravidly o nadpisech v právních předpisech (čl. 30 odst. 3 až 5 Legislativních pravidel vlády).
5. Tzv. dělenou účinnost lze vázat pouze na konkrétně vymezené části návrhu právního předpisu (paragrafy, odstavce, pododstavce, body), resp. na jednotlivé články nebo body novely; nabytí účinnosti nelze vázat pouze na některá slova, části vět nebo věty v konkrétním ustanovení návrhu (čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády).
6. Při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné počítat s dobou potřebnou pro projednání a schválení návrhu právního předpisu v příslušných orgánech státu, jeho podepsání ústavními činiteli a s dobou potřebnou pro jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, jakož i s dostatečně dlouhou dobou mezi vyhlášením právního předpisu ve Sbírce zákonů a dnem nabytí účinnosti.
7. Pokud má být novelizován právní předpis, který dosud nenabyl účinnosti, je třeba, aby novela nabyla účinnosti nejdříve současně s novelizovaným zákonem.
8. Pokud má být účinnost právního předpisu vázána na uplynutí určité lhůty od vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů, je třeba počátek této lhůty stanovit jednoznačně.

Příklady nesprávného a správného postupu

1. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu může současně obsahovat i ustanovení o pozbytí platnosti některého konkrétního ustanovení tohoto předpisu.

Návrh novely zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Předkladatel vyřešil otázku ustanovení o pozbytí platnosti nově vkládaného § 42c v samostatném čl. III takovým způsobem, že se má novelizovat dosavadní § 105 zákona o civilním letectví (Účinnost zákona) tak, že se dosavadní text § 105 označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

„(2) Ustanovení § 42c pozbývá platnosti dnem 27. března 2012.“

Současně byla předkladatelem navržena účinnost výše uvedené novely zákona v samostatném čl. IX takto:

„Čl. IX

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2006.“

Na základě stanoviska Legislativní rady vlády bylo navrhované výše uvedené ustanovení čl. III vypuštěno pro nevhodnost jeho zařazení jako samostatného článku novely novelizujícího nadto původní ustanovení o nabytí účinnosti zákona; navrhovaná změna byla promítnuta do ustanovení čl. IX (Účinnost) tak, že čl. IX se člení na 2 body upravující jak otázku nabytí účinnosti výše uvedené novely zákona, tak i otázku pozbytí platnosti nově vkládaného § 42c. Správná formulace je následující:

„ČÁST ŠESTÁ ÚČINNOST

Čl. IX

1. Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2006.

2. § 42c zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pozbývá platnosti dnem 27. března 2012.“

2. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné formulovat přesně podle čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

V zájmu zajištění jednotnosti formulací o nabytí účinnosti právních předpisů jsou s přihlédnutím k povaze věci v čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády stanoveny možné způsoby takové formulace. Jednou z nejčastějších chyb, které se objevují v návrzích právních předpisů, je formulace ustanovení o počátku nabytí účinnosti dnem vyhlášení konkrétního právního předpisu ve Sbírce zákonů.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování, a zákon č. 15/1998 Sb., o Komisi pro cenné papíry a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

V části třetí výše uvedené novely zákona byla uvedena tato nesprávná (nepřesná) formulace ustanovení o nabytí účinnosti zákona:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.“

Nesprávnost této formulace spočívá v tom, že není v souladu s formulací uvedenou v čl. 53 odst. 1 písm. c) Legislativních pravidel vlády, podle něhož má v tomto případě být ustanovení o nabytí účinnosti správně formulováno takto:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

3. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné formulovat logicky správně a vyhnout se formulacím zmatečným a zavádějícím.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s první etapou realizace sjednocování dozoru nad finančním trhem (zákon k realizaci první etapy sjednocování dozoru nad finančním trhem)

V části sedmnácté výše uvedené novely zákona byla uvedena tato formulace ustanovení o nabytí účinnosti zákona:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 31. prosince 2005, s výjimkou ustanovení části třetí bodů 5 až 10 a 12 až 14, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2006, a s výjimkou části šesté, které nabývají účinnosti dnem 30. června 2005.“

Takto navržená formulace tzv. dělené účinnosti pro určité části ustanovení návrhu zákona je nelogická a zmatečná, neboť časový rozdíl mezi dnem 31. prosince 2005 a 1. lednem 2006 je natolik zanedbatelný, že taková formulace ustanovení o nabytí účinnosti určitých skupin ustanovení zákona je zcela zbytečná a nemá žádné racionální odůvodnění, a navíc pro tento postup (tj. stanovení tří rozdílných časových momentů pro nabytí účinnosti určitých skupin ustanovení zákona) ani nebyla opora v důvodové zprávě k návrhu zákona.

Na základě stanoviska Legislativní rady vlády bylo ustanovení o nabytí účinnosti zákona stanoveno jednotně pro zákon jako celek na den 1. ledna 2006.

4. Uvádí-li se nadpis ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu, je nezbytné řídit se obecnými pravidly o nadpisech v právních předpisech (čl. 30 odst. 3 až 5 Legislativních pravidel vlády).

Jednou z nejčastějších legislativně technických chyb, vyskytujících se v návrzích právních předpisů, je nedůsledné používání obecného pravidla týkajícího se způsobu psaní textu nadpisů v právních předpisech, jde-li o nadpis ustanovení

onabytí účinnosti právního předpisu. V návrzích právních předpisů je proto nezbytné nutné rozlišovat, zda v konkrétním případě se nadpis vztahuje k části zákona, nebo ke konkrétnímu paragrafu, resp. článku, neboť Legislativní pravidla vlády stanoví v čl. 30 rozdílný způsob psaní textu nadpisů.

Podle čl. 30 odst. 3 Legislativních pravidel vlády mají části zákona vždy nadpisy; v takovém případě je nezbytné současně aplikovat i odstavec 4 téhož článku, podle něhož se napíše text nadpisu (tj. účinnost) části tučně velkými písmeny (tj. **ÚČINNOST**). Podle čl. 30 odst. 5 lze paragrafy, resp. články, opatřit nadpisy; v takovém případě se text nadpisu (tj. účinnost) napíše tučně malými písmeny s velkým počátečním písmenem (tj. **Účinnost**).

Návrh zákona o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu (zákon o ověřování)

V části páté výše uvedeného návrhu zákona, která obsahuje ustanovení o nabytí účinnosti zákona, byl uveden nadpis této části slovem „**Účinnost**“.

V tomto případě měl být správně aplikován čl. 30 odst. 4 Legislativních pravidel vlády, podle něhož člení-li se právní předpis na části, napíše se text nadpisu části tučně velkými písmeny, nejde-li o část, v níž je obsažena novela právního předpisu, což je tento případ.

Na základě stanoviska předsedy Legislativní rady vlády byl nadpis části páté uveden do souladu s čl. 30 odst. 4, tj. slovem „**ÚČINNOST**“.

5. Tzv. dělenou účinnost lze vázat pouze na konkrétně vymezené části návrhu právního předpisu (paragrafy, odstavce, pododstavce, body), resp. na jednotlivé články nebo body novely; nabytí účinnosti nelze vázat pouze na některá slova, části vět nebo věty v konkrétním ustanovení návrhu (čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády).

Je-li nezbytně nutné při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu zavést tzv. dělenou účinnost (tj. právní předpis jako celek nenabude účinnosti v jeden časový moment, ale pro nabytí účinnosti určitých ustanovení právního předpisu se stanoví rozdílné časové momenty), je nezbytné tuto dělenou účinnost formulovat s přihlédnutím k povaze věci v zájmu přehlednosti a jednoznačnosti textu právního předpisu přesně podle čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

V části třetí výše uvedeného návrhu zákona (novela zákona o pobytu cizinců na území České republiky) bylo v čl. V bodě 34 (změna § 115) navrženo toto ustanovení:

„(3) Policie nevydá cizinecký pas z důvodu podle § 113 odst. 8 písm. d), je-li důvodné nebezpečí, že by tím mohla být ohrožena bezpečnost České republiky anebo závažným způsobem narušen veřejný pořádek, nebo je-li cizinec zařazen do informačního systému smluvních států.“

V části osmnácté tohoto návrhu zákona byla současně navržena tato formulace ustanovení o nabytí účinnosti:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. září 2006, s výjimkou ustanovení čl. V bodu 34, pokud jde o slova „nebo jestliže je cizinec zařazen do informačního systému smluvních států“, které nabývá účinnosti dnem ...“

Vzhledem k tomu, že Legislativní pravidla vlády (čl. 53) neumožňují v případech tzv. dělené účinnosti vázat časový moment stanovený v ustanovení o nabytí účinnosti zákona pouze na některé slova (části vět, věty) konkrétního bodu návrhu, byla provedena legislativně technická úprava výše uvedeného bodu 34 tak, aby se umožnilo provázat pouze část tohoto bodu novely s ustanovením o nabytí účinnosti zákona, tj. novelizační bod 34 (§ 115 odst. 3) byl přeformulován takto:

„(3) Policie nevydá cizinecký pas z důvodů podle § 113 odst. 8 písm. d), je-li
a) důvodné nebezpečí, že by tím mohla být ohrožena bezpečnost České republiky anebo závažným způsobem narušen veřejný pořádek, nebo
b) cizinec zařazen do informačního systému smluvních států.“

Po provedení výše uvedené legislativně technické úpravě novelizačního bodu 34 bylo pak ustanovení o nabytí tzv. dělené účinnosti přeformulováno takto:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. září 2006, s výjimkou ustanovení čl. V bodu 34, pokud jde o § 115 odst. 3 písm. b), které nabývá účinnosti dnem ...“

6. Při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné počítat s dobou potřebnou pro schválení návrhu právního předpisu ve všech příslušných orgánech státu, jeho podepsání ústavními činiteli a s dobou potřebnou pro jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Zcela výjimečně nastane situace, kdy i přesto, že předkladatel při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu pracuje s dostatečnou časovou perspektivou odpovídající délce navazujícího legislativního procesu, že právní předpis se nakonec jeví jako retroaktivní, neboť podle v něm obsaženého ustanovení nabývá účinnosti dříve, než je vůbec vyhlášen ve Sbírce zákonů.

V částce 26 Sbírký zákonů, která byla rozeslána dne 8. března 2006, byl vyhlášen zákon č. 61/2006, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V části čtvrté tohoto zákona je pak uvedeno:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2006.“

Předkladatelem návrhu zákona byla vláda, která tento návrh předložila dne 26. května 2005 s navrhovanou účinností od 1. ledna 2006, Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 1. listopadu 2005 a pozměňovací návrhy Senátu byly doručeny a poslancům rozeslány 1. prosince 2005, Senát navrhoval také posunutí účinnosti (přesněji – navrhl ustanovení o nabytí účinnosti zcela vypustit a vycházet z obecného pravidla obsaženého v zákoně o Sbírcé zákonů). Poslanecká sněmovna pozměňovací návrhy Senátu přehlasovala až dne 3. února 2006, přičemž v textu tohoto zákona zůstala uvedena účinnost, která časově předcházela dni, kdy o vráceném zákoně Poslanecká sněmovna hlasovala.

V této souvislosti je nezbytné uvést, že základním principem práva v právním státě je veřejnost práva, která znamená, že právní norma nemůže nabýt účinnosti dříve, než je vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, a tím je umožněna její obecná znalost. Právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírcé zákonů; právní předpis tím nabývá tzv. formální publicity, stává se obecně sdělným, je komunikován nejen adresátům, pokud jimi je jen určitá obecně vymezená skupina subjektů, ale každému. S touto komunikační funkcí souvisí obecně přijímána fikce obecné znalosti řádně publikované právní normy a zásada, že nikdo se nemůže omlouvat neznalostí zákona. Stanovení dne vyhlášení právního předpisu musí splňovat podmínku reálné možnosti občana seznámit se s vyhlášeným právním předpisem, což lze učinit až po rozeslání příslušné částky Sbírký zákonů. (Viktor Knapp a kol., Tvorba práva a její současné problémy, Linde Praha a. s., 1998).

Ústava České republiky ve svém čl. 52 stanoví jako podmínku platnosti zákona sine qua non jeho vyhlášení; ex lege obdobně platí, že k platnosti dalších právních předpisů je třeba, aby byly vyhlášeny, přičemž počátek účinnosti právního předpisu lze stanovit nejdříve dnem jeho vyhlášení ve Sbírcé zákonů.

K základním principům vymezujícím kategorii právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky) patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem.

Nastane-li popsaná situace, je třeba ustanovení o „retroaktivní“ účinnosti považovat v souladu se základními principy právního státu považovat za absolutně neúčinné, takže je třeba vykládat zákon tak, jako by v něm takové ustanovení

o účinnosti vůbec nebylo obsaženo. Právní předpis v takovém případě nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení (viz níže citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1791/2009 Sb. NSS).

7. Pokud má být novelizován právní předpis, který dosud nenabyl účinnosti, je třeba, aby novela nabyla účinnosti nejdříve současně s novelizovaným zákonem.

V návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění zákona č. 131/2003 Sb., a některé další zákony (sněmovní tisk 391), bylo v čl. IV stanoveno:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

Tímto zákonem bylo novelizováno několik ustanovení služebního zákona, který však měl jako celek nabýt účinnosti až 1. 1. 2005, nebylo tudíž možné, aby novela nabyla účinnosti dnem vyhlášení. Na základě této skutečnosti bylo ustanovení o účinnosti zákona upraveno takto:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2005, s výjimkou ustanovení čl. I bodů 2 až 4, bodu 13 a bodů 65 až 67, které nabývají účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

8. Pokud má být účinnost právního předpisu vázána na uplynutí určité lhůty od vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů, je třeba počátek této lhůty stanovit jednoznačně.

V § 151 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, bylo stanoveno:

„Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.“

Takové ustanovení lze vykládat tak, že zákon nabývá účinnosti prvním dnem (tedy uplynutím prvního dne) druhého „kalendářního“ měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, tedy byl-li zákon publikován ve Sbírce zákonů dne 23. července, nabývá účinnosti dnem 1. října. Takové ustanovení o účinnosti lze však vykládat i tak, že zákon nabývá účinnosti skutečně „prvním dnem třetího měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení“, tedy podle obecných pravidel pro počítání lhůt dnem 23. října. Vzhledem k tomu je vhodnější, nemá-li být účinnost stanovena pevným datem, vázat uplynutí takové lhůty na „kalendářní měsíce“.

Příkladem správného postupu je např. ustanovení § 31 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojském zpravodajství, kde bylo stanoveno:

„Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.“

Výňatky z nálezů Ústavního soudu a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které výslovně konstatují požadavek zákazu retroaktivity

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (č. 145/2002 Sb.)

Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo; tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (č. 131/1994 Sb.)

V ústavním pořádku České republiky výslovný zákaz retroaktivity pro oblast trestního práva hmotného zakotvuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, všeobecný zákaz retroaktivity lze dovodit z čl. 1 Ústavy České republiky, podle něhož je Česká republika právním státem. K definičním znakům právního státu patří také princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, jejichž součástí je také zákaz retroaktivity právních norem.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ans 5/2007 – 60, publikovaný pod č. 1791/2009 Sb. NSS

Stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné, a proto je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo.

Nastane-li taková situace u právního předpisu, jenž se vyhláší ve Sbírce zákonů, použije se proto § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanovena účinnost pozdější.

ČÁST XI

Nepřímé novely

Nepřímé novely

Související ustanovení Legislativních pravidel:

Čl. 54 odst. 1 a 3, čl. 2 odst. 2 písm. a)

Obecné zásady

Podle Legislativních pravidel vlády jsou přípustné pouze přímé novely právních předpisů, což je odůvodněno především obecným požadavkem na to, aby se právní předpis stal organickou součástí právního řádu. Jde tedy jinými slovy o přehlednost a systematiku právního řádu. Za nepřímou novelu lze pokládat takovou právní normu, která v podobě pozdější úpravy (*lex posterior*) rozšiřuje nebo zužuje věcnou, osobní nebo časovou působnost právní normy obsažené v jiném právním předpise, který se pozdějším právním předpisem přímo nemění.

Od nepřímých novel je třeba odlišovat zvláštní (speciální) ustanovení (*lex specialis*), která jsou naopak zcela obvyklá a přípustná. Některé právní předpisy s nimi, byť nadbytečně, výslovně počítají. Např. podle § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Podle § 19 odst. 1 občanského zákoníku platí, že ke zřízení právnické osoby je potřebná písemná smlouva nebo zakládací listina, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, a podle odstavce 2 tohoto ustanovení vznikají právnické osoby dnem, ke kterému jsou zapsány do obchodního nebo do jiného zákonem určeného rejstříku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Zvláštní ustanovení obsažená v jiných právních předpisech, které tak či onak modifikují obecnou úpravu obsaženou především v předpisech kodexového typu, nemají povahu nepřímých novel, ale uplatňuje se na ně pravidlo *lex specialis derogat legi generali*. Zvláštní ustanovení se uplatňují v těch případech, kdy existuje obecný právní předpis regulující co možná komplexně určitou oblast společenských vztahů, který však nemůže být zřejmě nikdy natolik komplexní, aby tuto oblast upravoval zcela beze zbytku a pro všechny myslitelné případy. Existence speciálních ustanovení je obecně odůvodněna větší či menší potřebou regulovat některé právní vztahy odchylně od obecné úpravy, popř. jejich regulaci obecným předpisem zcela nebo zčásti vyloučit. Příkladem takových speciálních úprav jsou např. ve vztahu k obecné úpravě správního řízení obsažené ve správním řádu ustanovení o přestupkovém řízení v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo ustanovení stavebního zákona o územním či stavebním řízení. O speciální ustanovení přitom pochopitelně nejde jen u předpisů procesních, ale i u předpisů hmotněprávních.

Ustanovení deklarující to, že nějaké obecné pravidlo platí, „pokud zvláštní (jiný) právní předpis nestanoví jinak“, jsou obvykle zbytečná, neboť jiný právní

předpis téže či vyšší právní síly může vždy „stanovit jinak“. Taková ustanovení pouze obecně upozorňují na to, že se v takových případech předpokládá, že v jiném právním předpisu či předpisech bude „stanoveno jinak“.

Nepřímou novelou rovněž není případ, kdy se mají na základě odkazu obsaženého v ustanovení právního předpisu použít obdobně, popř. přiměřeně ustanovení jiného právního předpisu. V těchto případech k rozšíření či zúžení věcné či osobní působnosti právní normy, na níž se odkazuje, nedochází, nýbrž jde pouze o legislativně-technickou metodu nahrazující úplné či částečné převzetí právní úpravy, na jejíž použití se odkazuje. Tímto způsobem však nelze skrytě modifikovat věcnou či osobní působnost právních předpisů, na jejichž obdobné či přiměřené použití se takto odkazuje (viz níže uvedený příklad § 79a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

Příklady nesprávného a správného postupu

- 1. V § 79 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, mělo být podle návrhu novely tohoto zákona předloženého Legislativní radě vlády stanoveno:**

„(5) Ministerstvo životního prostředí zveřejňuje ve Věstníku ministerstva životního prostředí nařízení Agentury a správ národních parků do 30 dnů od jejich obdržení. Ministerstvo životního prostředí je oprávněno podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení Agentury nebo správ národních parků, jestliže nařízení Agentury nebo správ národních parků odporují zákonu nebo jinému právnímu předpisu.“

Druhá věta v navrhovaném odstavci by byla nepřímou novelou § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, neboť by rozšiřovala nad rámec tohoto ustanovení okruh subjektů, které jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu Ústavnímu soudu. V daném případě by nešlo o speciální ustanovení upravující výjimku z obecného pravidla, ale o nepřímé doplnění § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Na základě této námítky bylo ustanovení vypuštěno.

- 2. V čl. LXXII zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, v § 29 odst. 1 je stanoveno:**

„(1) Při správě daně, jakož i v řízeních o věcech upravených v této části se postupuje podle předpisu upravujícího správu daně, s výjimkou řízení o správních deliktech.“

Toto ustanovení je nepřímou novelou zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který podle svého § 1 odst. 1 upravuje správu daní, poplatků, odvodů,

záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem tam uvedených veřejných rozpočtů, přičemž správou daně se podle odstavce 2 tohoto ustanovení rozumí právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době. Citované ustanovení zákona č. 261/2007 Sb. však výslovně rozšiřuje věcnou působnost zákona č. 337/1992 Sb. nad rámec správy daní, a to i na jiná řízení upravená v části čtyřicáté páté zákona č. 261/2007 Sb. (viz slova „při správě daně, jakož i v řízeních o věcech upravených v této části ...“). Identická úprava je obsažena i v čl. LXXIII v § 28 odst. 1 a v čl. LXXIV v § 29 odst. 1 zákona č. 261/2007 Sb. Pokud by ona další „řízení o věcech upravených v této části“ byla správou daně podle § 1 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., nemusel by na ně být zákon o správě daní a poplatků výslovně vztahován, tato skutečnost by plynula z něj samotného, tudíž jde o jeho nepřímou novelu rozšiřující jeho věcnou působnost.

3. V návrhu novely zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), předložené Legislativní radě vlády k projednání na jaře roku 2007 mělo být ve společném ustanovení stanoveno:

„Čl. XI

Společné ustanovení

Stanoví-li dosavadní právní předpisy, že z informačního systému jsou podle § 8 odst. 1 oprávněnému subjektu poskytovány údaje o rodinném stavu, datu a místě uzavření manželství, poskytují ministerstvo, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností nadále v těchto případech za stejných podmínek zpracovávání osobních údajů tyto údaje

a) rodinný stav, datum a místo uzavření manželství, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení manželství za neplatné, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o neexistenci manželství, datum zániku manželství smrtí jednoho z manželů, nebo datum právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení jednoho z manželů za mrtvého a den, který byl v pravomocném rozsudku o prohlášení za mrtvého, uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který nepřežil, anebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o rozvodu manželství, a

b) osobní stav, datum a místo registrace partnerství, datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o neplatnosti nebo o neexistenci partnerství, datum zániku partnerství smrtí jednoho z partnerů, nebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o prohlášení jednoho z partnerů za mrtvého a den, který byl v pravomocném rozsudku o prohlášení za mrtvého, uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který nepřežil, anebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o zrušení partnerství.“

Navrhované ustanovení navazovalo na to, že podle navrhované novely zákona č. 133/2000 Sb. měl být pojem „rodinný stav“, zahrnující v té době jak údaje o existenci manželství, tak údaje o existenci registrovaného partnerství, nahrazen pojmy „rodinný stav“, který by se nadále týkal jen manželství, a „osobní stav“, který by se týkal registrovaného partnerství. Navrhované společné ustanovení vztahující se k zákonům, na jejichž základě se poskytují orgánům veřejné moci údaje z informačního systému evidence obyvatel, reagoval na skutečnost, že dotčené zákony obsahují taxativní výčty údajů, které se z informačního systému poskytují. V důvodové zprávě k návrhu novely bylo přitom uvedeno, že „vzhledem k nově definovanému údaji „rodinný stav“ a k nově zaváděnému údaji „osobní stav“ ve smyslu zákona o registrovaném partnerství, se navrhuje tyto nově definované údaje poskytovat za stejných podmínek zpracování osobních údajů příslušným oprávněným subjektům, *aniž by bylo zároveň nutno jednotlivé zvláštní zákony v příslušných ustanoveních novelizovat*“. Navrhované společné ustanovení však právě z těchto důvodů bylo nepřímou novelou všech zákonů, na jejichž základě se do té doby poskytovaly z informačního systému údaje o rodinném stavu.

4. V § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb., je stanoveno:

„(4) Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.“

Věta druhá citovaného ustanovení není nepřímou novelou § 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ale jde o zvláštní ustanovení týkající se právě jen soudního přezkumu rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a upravující odchylku od obecného režimu jen pro tyto případy. V § 78 odst. 1 věty první soudního řádu správního je stanoveno, že pokud je žaloba důvodná, zruší soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. V § 78 odst. 2 je stanoveno, že zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, v odstavci 4 je stanoveno, že zruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému a v odstavci 5 je stanoveno, že právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního je tedy založeno důsledně na kasacním principu a nepředpokládá se, že by soud měl správnímu orgánu něco ukládat (to je možné v případě žaloby proti nečinnosti podle § 79a násl. soudního řádu správního, kdy v případě, že je návrh důvodný, uloží soud rozsudkem správnímu

orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zákon). Ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím tak sice není z hlediska svého vztahu k § 78 soudního řádu správního nepřímou novelou tohoto ustanovení, není ovšem příliš ani „organickou součástí právního řádu“, neboť obsahuje poměrně nesystémovou výjimku z obecné koncepce řízení o správních žalobách.

5. V § 29 odst. 2 vládního návrhu zákona o zdravotnické záchranné službě bylo stanoveno:

„(2) Ministerstvo zdravotnictví je nadřízeným správním orgánem orgánu kraje v řízení vedeném krajem v samostatné působnosti podle tohoto zákona a kontroluje výkon samostatné působnosti svěřené kraji tímto zákonem; pro výkon kontroly se použijí obdobně ustanovení zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze o kontrole výkonu samostatné působnosti.“

Dané ustanovení by nebylo ani nepřímou novelou § 178 odst. 2 správního řádu, podle něhož nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, ani nepřímou novelou § 86 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), podle něhož výkon samostatné působnosti krajů kontroluje Ministerstvo vnitra. Jak ve vztahu ke správnímu řádu, tak ve vztahu ke krajskému zřízení by šlo o speciální ustanovení upravující výjimku z obecného pravidla.

6. V § 17 odst. 1 poslední větě zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, je stanoveno:

„Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“

Uvedené ustanovení není nepřímou novelou jiných zákonů upravujících doručování dokumentů orgány veřejné moci. Jde o speciální ustanovení, tedy výjimku z obecného pravidla, které pro případy, na které se zákon č. 300/2008 Sb. vztahuje, vylučuje použití obecných ustanovení o doručování v jiných zákonech.

7. V § 151 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je stanoveno:

„(3) Pokud je v právních předpisech uveden pojem „obecní zastupitelstvo“ a „obecní rada“, rozumí se tím „zastupitelstvo obce“ a „rada obce“.“

Dané ustanovení není, resp. nebylo (jde o součást přechodných ustanovení) nepřímou novelou zákonů, které k datu účinnosti obecního zřízení obsahovaly pojem „obecní zastupitelstvo“ nebo „obecní rada“, byť by si zřejmě šlo představit i přímé novely takových zákonů. Takové novely by však byly zbytečné, neboť slovní spojení „obecní zastupitelstvo“ používané v předchozím obecním zřízení z r. 1990 a „zastupitelstvo obce“ (slovní spojení zavedené Ústavou ČR) mají shodný obsah a nemohlo být žádných pochyb o tom, že pod „obecním zastupitelstvem“ je v jiných zákonech třeba počínaje účinností obecního zřízení z r. 2000 rozumět „zastupitelstvo obce“ podle nového zákona. V tomto smyslu bylo zřejmě zbytečné i samotné ustanovení § 151 odst. 3 obecního zřízení. Nahrazuje-li nový právní předpis právní pojem používaný v dosavadním právním předpisu novým pojmem se stejným obsahem, nejde v případě ustanovení obdobných § 151 odst. 3 obecního zřízení o nepřímou novelu.

Výňatky z rozhodnutí soudů týkajících se problematiky nepřímých novel a vztahu obecných a zvláštních ustanovení

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/2000 (č. 43/2001 Sb.)

Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že novelou zákona o odpadech byl zaveden nový druh poplatku, který svou podstatou připomíná tzv. místní poplatek, ale vzhledem k taxativnímu výčtu druhů místních poplatků nemůže být pod zákon o místních poplatcích zahrnut. Novela zákona o odpadech sama tuto otázku neupravila, tj. přímo zákon o místních poplatcích nenevolizovala. Otázka zní, zda lze novelu zákona o odpadech v části týkající se poplatku za komunální odpad považovat za nepřímou novelu zákona o místních poplatcích. Podle názoru Ústavního soudu se však nejedná ani o nepřímou novelu zákona o místních poplatcích, protože kromě určení, že správcem poplatku je obec a možnosti obce upravovat poplatek za komunální odpad obecně závaznou vyhláškou, není v novele zákona o odpadech obsažena bližší vazba na zákon o místních poplatcích. Ze stejného důvodu nelze dovodit ani subsidiární působnost zákona o místních poplatcích, i když Ústavní soud v této chvíli konstatuje, že řešená tematika se rozumně nabízelá k přehlednějšímu a organičtějším zařazení do zákona o místních poplatcích.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 648/04

K zásadě priority speciální před obecnou zákonnou úpravou se Ústavní soud vyslovil v řadě svých nálezů (viz kupř. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/02, III. ÚS 132/04, II. ÚS 133/04), když v této souvislosti reflektoval i relevantní stanoviska doktrinární: „Vzniká-li konflikt mezi obecným a zvláštním pravidlem, lze se domnívat, že zákonodárce se prostřednictvím zvláštního zákona chtěl od obecného pravidla odchýlit.“ (Ch. Perelman, *Logique Juridique*. Paris 1976, cit. dle německého překladu: *Juristische Logik als Argumentationslehre*. Freiburg-München 1979, s. 65). V případě konfliktu dvou úprav jednoduchého práva stejného stupně

právní síly, jež nota bene nejsou ve vztahu inkluze, nýbrž překrývání, je určení toho, která je úpravou obecnou a která speciální dáno předmětem řízení (jenž je vymezen procesním návrhem). Obecnou je tedy právní úprava, jež z pohledu práva jednoduchého prima facie návrhem vymezený předmět řízení reguluje.

Nález Ústavního soudu sp. zn. PL.ÚS 4/02

Vycházejí z takto naznačeného teleologického odlišení, lze dospět k závěru, dle kterého, právě s ohledem na ustanovení § 56 zákona o advokacii ve znění zák. č. 228/2002 Sb., advokát dle § 42 odst. 1 zák. č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro seznamování s utajovanými skutečnostmi podléhá bezpečnostní prověrce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Tímto zákonem dle odkazující normy obsažené v § 38 odst. 7 zákona o utajovaných skutečnostech je občanský soudní řád a soudní řád správní. Nadto zvláštní, od zákona o utajovaných skutečnostech lišící se, podmínky seznamování se s utajovanými skutečnostmi advokáta, jenž vykonává roli obhájce v trestním řízení, jsou zakotveny i v trestním řádu (zejména § 35 odst. 4 a § 198a tr. řádu): „Vzniká-li konflikt mezi obecným a zvláštním pravidlem, lze se domnívat, že zákonodárce se prostřednictvím zvláštního zákona chtěl od obecného pravidla odchýlit.“ (Ch. Perelman, *Logique Juridique*. Paris 1976; cit. dle německého překladu: *Juristische Logik als Argumentationslehre*. Freiburg-München 1979, s. 65). Samotná odkazující norma přitom přednost speciality k obecnosti nezakládá, plní toliko funkci informační (v této souvislosti je namísto rovněž upozornit na skutečnost, že navzdory zákonodárcem zvolené formulaci nejde v případě § 38 odst. 7 zák. č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o delegaci, nýbrž jde o odkaz – delegace je totiž pojmově spjata s hierarchií právní síly normy zmocňovací a normy delegované). Z absence normy odkazující v ustanovení § 38 odst. 7 zák. č. 148/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, na zvláštní předpis upravující trestní řízení tudíž a *contrario* přednost obecné úpravy v zákoně o utajovaných skutečnostech před zvláštní úpravou přístupu advokáta v roli obhájce v trestním řízení k utajovaným skutečnostem, obsaženou v trestním řádě, dovodit nelze.

Závěr plynoucí z objektivně teleologického výkladu, jakož i výkladu per reductionem ad absurdum je podpořen i argumentem, jenž vychází z maximy vnitřní bezrozpornosti a konzistentnosti právního řádu (jinými slovy vychází z axiomy racionálního zákonodárce – při aplikaci aktuálního teleologického výkladu z teoretické koncepce „racionálního zákonodárce“ vychází např. Ústavní soud Polské republiky – viz A. Kozak, *Rodzaje wykładni prawa w uchwalach Trybunalu Konstytucyjnego*. In: *Z zagadnie wykładni prawa*. Red. S. Kamierczyk, Wrocław 1997, s. 57–60). Upravil-li by zákonodárce v zákonu o utajovaných skutečnostech povinnost advokátů při seznamování se s utajovanými skutečnostmi v roli obhájců v trestním řízení podrobit se bezpečnostní prověrce, musel by pak konsekventně důsledky této úpravy promítnout ve zvláštní skutkové podstatě zakládající důvod vyloučení zvoleného obhájce dle § 37a tr. řádu a zproštění

ustanoveného obhájece obhajování dle § 40a tr. řádu. Neučinil-li tak, nelze než dedukovat nenaplnění předpokládané premisy.

Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 39/2008 – 83 z 27. října 2009

Ve své podstatě se u § 129 odst. 1 s.ř.s. jedná o nepřímou novelu oněch zvláštních zákonů, které do účinnosti s.ř.s. upravovaly opravné prostředky k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím. Zvolená legislativní technika (nepřímá novelizace, kterou vládní legislativní praxe považuje za nepřípustnou, jak vyplývá z čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády ve znění účinném ke dni vydání tohoto rozsudku; viz úplné znění Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a naposledy změněných usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816, http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf, stav webové stránky ke dni vydání rozsudku rozšířeného senátu) již sama o sobě způsobuje nepřehlednost, nejednoznačnost a nepředvídatelnost nové právní úpravy, neboť u zákonů přijatých před účinností s.ř.s. nedochází k jejich výslovné změně, nýbrž je nutno vykládat je s přihlédnutím k § 129 odst. 1 s.ř.s. a k dalším ustanovením s.ř.s. o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Důvody použití nepřímé novely jsou nicméně pochopitelné, neboť pokud by měla být provedena přímá novela (či derogace) těch ustanovení různých zvláštních zákonů, která hovoří o opravných prostředcích k soudu proti nepravomocným správním rozhodnutím, jednalo by se o změnu velkého množství právních předpisů, což by zvyšovalo pravděpodobnost legislativně technických chyb a opomenutí.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Afs 36/2007–86 z 26. října 2007

Legální definice národnostní menšiny jakož i osoby příslušející k takové menšině, tj. příslušníka národnostní menšiny, jsou i pro účely daňového řízení obsaženy v § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 273/2001 Sb.“). Uvedenou legální definici nutno mít – vzhledem k tomu, že zákon č. 273/2001 Sb. je komplexní právní úpravou postavení národnostních menšin, že obsahuje legální definici národnostní menšiny, která jako jeden z charakteristických znaků uvedené menšiny uvádí „etnický původ“, a že tento zákon ve věci řízení podle daňového řádu výslovně na daňový řád odkazuje v poznámce pod čarou č. 6 ke svému § 9 větě druhé – za nepřímou novelu ustanovení § 3 odst. 2 d. ř. v té jeho části, v níž hovoří o občanech (České a Slovenské Federativní Republiky, jimž jsou ve smyslu čl. 1 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, občané České republiky) „příslušejících k národnostním a etnickým menšinám“. Znamená to zejména, že zákon zaručuje privilegovaná práva podle § 3 odst. 2 d. ř. pouze „příslušníkům národnostních menšin“ ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 273/2001 Sb., nikoli ještě

nějakým dalším osobám příslušejícím k „etnickým menšinám“, jež by byly autonomním a legálně nedefinovaným pojmem daňového řádu.

ČÁST XII

Novela dosud neúčinného
právního předpisu a novela
novely

Novela dosud neúčinného právního předpisu a novela novely

Související ustanovení:

Čl. 54 odst. 7 až 10 a čl. 60 odst. 2 a 3 Legislativních pravidel vlády

Základní terminologie:

Platnost

Platnost právního předpisu označuje období, kdy právní předpis tvoří součást platného právního řádu. Počátek platnosti je dán publikací (vyhlášením) právního předpisu zákonem stanoveným způsobem (ve Sbírce zákonů, ve Věstníku právních předpisů kraje, na úřední desce). V případě Sbírky zákonů je dnem počátku platnosti den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů. Platnost právního předpisu končí dnem jeho zrušení, typicky počátkem dne nabytí účinnosti právní úpravy, která takový předpis výslovně zrušuje,¹³ není-li ze zvolené formulace patrné něco jiného (např. že ustanovení pozbývá platnosti uplynutím určitého dne – viz níže).

Je-li již v době přijímání právního předpisu zřejmé, že jeho platnost má být omezena na určité období, lze ustanovení o pozbytí platnosti (tj. o jeho zrušení) zahrnout přímo do konkrétního právního předpisu, který pak fakticky po uplynutí určité doby zrušuje sám sebe; podobně lze postupovat i ve vztahu ke konkrétním ustanovením zákona – viz např. § 44 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech („*Platnost tohoto zákona končí posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů.*“), § 122 bod 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky („*Ustanovení § 118 odst. 1 a 2 pozbývá platnosti uplynutím dne 31. prosince 2011.*“).

Platným právním předpisem naopak ještě není zákon, který je sice schválený Parlamentem, popřípadě i podepsaný prezidentem republiky, nebyl-li dosud vyhlášen ve Sbírce zákonů.

¹³ Skutečnost, že k pozbytí platnosti zrušované právní úpravy dochází již počátkem dne účinnosti právní úpravy, kterou byla zrušena, je patrná zejména v případech, kdy současně se zrušením steré právní úpravy je přijata nová právní úprava, která starou úpravu nahrazuje. Například dnem 1. ledna 2010 nabyl účinnosti nový trestní zákoník, kterým byl současně (§ 420) zrušen předchozí trestní zákon z roku 1961. Není-li pochyb o tom, že k nabytí účinnosti trestního zákoníku došlo již počátkem dne 1. ledna 2010, muselo současně ve stejném okamžiku dojít ke zrušení původního trestního zákona, neboť v opačném případě by po dobu jednoho dne byly platné a účinné obě právní úpravy, což by bylo nepřípustné a odporovalo by to principům právní jistoty.

Účinnost

Účinnost právního předpisu označuje období, kdy je právní předpis aplikovatelný na právní vztahy v něm vymezené. Počátek účinnosti je zpravidla stanoven v posledním ustanovení daného právního předpisu, přičemž podpůrně platí pravidla daná zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (Není-li stanovena pozdější účinnost, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, přičemž v souladu s obecnými principy pro počítání času v případě lhůty stanovené ve dnech se den vyhlášení do této lhůty nezapočítává). Pouze zcela výjimečně je přípustné, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, aby právní předpis nabyl účinnosti již dnem vyhlášení – v takovém případě časově splývá okamžik nabytí platnosti s počátkem účinnosti právního předpisu.

Účinný může být pouze právní předpis, který je platný. Počátek účinnosti nesmí v žádném případě předcházet okamžiku nabytí platnosti (publikaci) právního předpisu, neboť retroaktivita právního předpisu je nepřípustná. Je-li právní předpis zrušen, tj. pozbyl-li platnosti, zaniká současně jeho účinnost, a to za předpokladu, že právní předpis nepozbyl účinnosti k dřívějšímu datu (viz dnes již neuzívaná koncepce rušení právních předpisů Ústavním soudem ČSFR, popř. úprava pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku).

Zrušení právního předpisu pochopitelně nebrání tomu, aby byl zrušený (tedy neplatný a neúčinný) právní předpis aplikován na příslušné právní vztahy v souladu s intertemporálními pravidly.

Problematicke ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je věnována samostatná část této metodické pomůcky.

Legisvakance

Legisvakance (*vacatio legis*) představuje období mezi počátkem platnosti právního předpisu (publikací) a okamžikem nabytí jeho účinnosti. Legisvakancní období slouží k tomu, aby se adresáti práv a povinností podle daného právního předpisu mohli v dostatečném předstihu seznámit s novou právní úpravou a řádně se na ni připravit. Legisvakance se neuplatní pouze ve výjimečných přípa-

dech, kdy s ohledem na naléhavý obecný zájem nabývá právní předpis účinnosti již dnem vyhlášení.

Délku legisvakance je třeba velmi pečlivě zvažovat, a to s ohledem na rozsah a význam dané právní úpravy a také vzhledem k okruhu a povaze adresátů práv a povinností plynoucích z daného právního předpisu a k přípravám, které si uvedení právní úpravy do praxe vyžádá (včetně příprav na straně orgánů veřejné moci); přitom je třeba zohlednit i pravděpodobnou délku legislativního procesu.

Je-li zvolena příliš krátká legisvakance, dochází k nežádoucímu ohrožení právní jistoty jako jednoho z hlavních principů právního státu. Je-li naopak legisvakanci lhůta příliš dlouhá, nese to s sebou rovněž řadu rizik, a to nejen kvůli možným změnám právní úpravy ještě v období legisvakance, ale také s ohledem na nezájem těch, jimž je právní úprava určena, o přípravu na její budoucí aplikaci.

Navrhovaný okamžik nabytí účinnosti právního předpisu musí předkladatel právního předpisu odůvodnit v důvodové zprávě, a to s ohledem na výše uvedená kritéria.

Zrušení (derogace)

Zrušení právního předpisu či jeho jednotlivých ustanovení znamená, že daný předpis pozbývá platnosti (a současně zpravidla i účinnosti). Zrušení právního předpisu (či jeho jednotlivého ustanovení) musí být v právním řádu výslovně vyjádřeno. Zpravidla se tak děje prostřednictvím zrušovacích ustanovení, v nichž je třeba zrušovaný právní předpis přesně identifikovat. Nepřípustná jsou obecně formulovaná zrušovací ustanovení, doplněná popřípadě o příkladný výčet zrušovaných předpisů, neboť taková zrušovací ustanovení narušují principy právní jistoty (viz např. § 311 zákona č. 86/1950 Sb., trestní zákon: „*Platnosti pozbývají všechna ustanovení z oboru trestního práva soudního, zejména ...*“). Výjimečně je možné, aby právní předpis, u něhož je od počátku zřejmé, že je přijímán pouze na určité (přechodné) období, zrušil sám sebe, popřípadě svá jednotlivá ustanovení (vyjadřuje se tak, že předpis či jeho jednotlivé ustanovení pozbývá platnosti) – viz výše. Je třeba poznamenat, že zrušením právního předpisu však neožívá právní úprava, která byla takto zrušovaným právním předpisem zrušena, popřípadě změněna – zrušení právního předpisu má tedy účinky *ex nunc* a nepůsobí nijak do minulosti (zrušení právního předpisu nemůže mít pravé retroaktivní účinky). Případné vztahy mezi starou a novou právní úpravou by měla v zájmu zvýšení právní jistoty upravovat přechodná ustanovení nového právní úpravy, jimž je v rámci této metodické pomůcky věnována samostatná kapitola.

Novela dosud neúčinného právního předpisu

1. Novelizovat lze pouze právní předpis, který již nabyl platnosti (tj. který již byl zákonem stanoveným způsobem publikován). Není podstatné, zda takový právní předpis je současně i účinný, neboť novelou je možné změnit i právní

předpis v období jeho legisvakance. Obecně je ale třeba říci, že novelizace právního předpisu, který dosud nenabyl účinnosti, by měla být zcela výjimečným případem, byť jej pochopitelně nelze zcela vyloučit.

2. Jelikož je novelizace právního předpisu ještě v období jeho legisvakance značně specifickým případem změny právního předpisu, uplatňují se v takovém případě i některá zvláštní legislativní pravidla. Ty se v zásadě liší podle toho, zda dosud neúčinný právní předpis, jehož obsahu se novela týká, představuje ucelenou právní úpravu či pouze další novelu jiného předpisu. Novelizace právního předpisu, který sám není novelou, přitom nečiní po legislativně-technické stránce větší obtíže a v podstatě se příliš neodlišuje od případů „běžných“ novel.¹⁴ Druhý z uvedených případů, tedy novela dosud neúčinné novely, je naopak komplikovanější, třebaže samotná novela právního předpisu nemá podle všeobecně respektovaného názoru samostatnou normativní existenci.¹⁵

3. Při úpravě postupů novelizace ustanovení právního předpisu, která již jsou novelizována odlišně jinou, dosud neúčinnou novelou, je třeba zohlednit, že v danou chvíli vedle sebe v právním řádu existují dvě platná „aktuální znění“ novelizovaného předpisu, z nichž jedno je účinné a druhé nikoli, avšak to účinné pozbude platnosti v okamžiku, kdy druhé „aktuální znění“ nabude účinnosti. Jinými slovy je při přípravě návrhu takové novely zohlednit a jasně vyjádřit, kterého z platných znění právního předpisu se novela týká. Vychází se přitom z toho, že součástí právního řádu se právní předpis stává již od okamžiku platnosti (počínaje vyhlášením ve Sbírce zákonů) a přestává jí být v okamžiku, kdy je účinně zrušen jiným předpisem. Zvláštní pozornost v tomto ohledu zasluhuje případ uvedený výše pod bodem 2, tedy ustanovení čl. 54 odst. 8 Legislativních pravidel vlády.

4. Příslušná ustanovení vztahující se na níže uvedené případy byla do Legislativních pravidel vlády doplněna jejich novelou účinnou od 1 listopadu 2007 v návaznosti na nutnost sjednotit nejednotnou praxi.¹⁶ V úvahu přichází řada variant postupů s ohledem na konkrétní výchozí situaci.

¹⁴ Jako příklad lze uvést zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Ten, s výjimkou některých ustanovení, jež jsou účinná ode dne vyhlášení zákona, měl nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2004. Mezitím byl však zákon novelizován celou řadou zákonů, včetně postupného odkládání jeho účinnosti, a zákonem č. 381/2008 Sb. byl počátek jeho účinnosti odložen na 1. leden 2012.

¹⁵ Např. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 7/03, odkazující v tomto smyslu na předchozí judikaturu (náleží Pl. ÚS 5/96, usnesení Pl. ÚS 25/2000, náleží Pl. ÚS 33/01).

¹⁶ Srov. legislativně technicky odlišné postupy „novely novely“ užitých např. v zákoně č. 585/2006 Sb. (viz čl. II a IV) a v zákoně č. 226/2006 Sb. (viz čl. III body 1 až 5, 7, 11, 13, 14, 19, 20, 22, 23, 26, 27, 29 až 35).

5. Je-li třeba novelizovat právní předpis, který dosud nenabyl účinnosti, může novela nabýt účinnosti nejdříve dnem nabytí účinnosti takového (novelizovaného) právního předpisu; tato skutečnost se vyjádří v ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu (novely). Takto se nepostupuje,

a) je-li účelem novely, aby některé ustanovení takového (novelizovaného) právního předpisu nabylo účinnosti dříve, než nabude účinnosti právní předpis jako celek; tato skutečnost se vyjádří v ustanovení o nabytí účinnosti (novelizovaného) právního předpisu; takovou novelou lze však změnit účinnost pouze těch ustanovení právního předpisu, která lze aplikovat samostatně, tzn. bez vazby na jiná ustanovení právního předpisu, která dosud účinnosti nenabyla, nebo

b) je-li účelem novely změnit ustanovení právního předpisu, které již účinnosti nabylo nebo které má nabýt účinnosti dříve než právní předpis jako celek; takovou novelou lze změnit pouze ta ustanovení právního předpisu, která lze aplikovat samostatně, tzn. bez vazby na jiná ustanovení právního předpisu, která dosud účinnosti nenabyla.

6. Pokud byl účinný právní předpis novelizován, avšak jeho (již platná, tj. publikovaná) novela dosud účinnosti nenabyla a právní úpravu v ní obsaženou je třeba změnit, postupuje se takto:

– právní předpis se novelizuje v platném znění (tj. včetně při zohlednění úpravy plynoucí z předchozí, dosud neúčinné novely);

– novelizační bod, který mění příslušné ustanovení právního předpisu jiným způsobem než novelizační bod obsažený v předchozí, dosud neúčinné novele nabude účinnosti podle potřeby buď dříve nebo ke stejnému termínu jako novelizační bod obsažený v předchozí, dosud neúčinné novele;

– je-li záměrem, aby právní úprava navržená v nově navržené novele nahradila úpravu v předchozí, dosud neúčinné novele, je nutné současně zrušit příslušný novelizační bod obsažený v předchozí, dosud neúčinné novele, a to ke dni nabytí účinnosti nově navržené novely (v takovém případě tedy nově navržená novela obsahuje jak novelu původního, již účinného předpisu, tak i novelu jeho původní, dosud neúčinné novely – viz např. č. 480/2008 Sb.);

7. Pokud byl účinný právní předpis novelizován, novela nabyla platnosti, avšak je prozatím neúčinná, a následnou novelou má být na přechodnou dobu do termínu účinnosti již platné novely změněno účinné ustanovení a zároveň má být změněno totéž ustanovení ve znění platné a dosud neúčinné novely (tj. následnou novelou se má změnit ustanovení obsažené v předchozí platné, avšak neúčinné novele), postupuje se takto:

a) v úvodní větě se uvede úplná citace novelizovaného zákona, včetně výčtu všech novel, tj. včetně novely platné, ale neúčinné,

- b) novelizační body vyjádří změnu příslušného ustanovení, která má být účinná po přechodnou dobu, a zároveň i změnu příslušného ustanovení, která má nabýt účinnosti později k termínu nabytí účinnosti předchozí novely,
- c) ve vztahu k bodům novely uvedeným pod písmenem b) se stanoví odchýlná účinnost,
- d) kolizní novelizační bod (body) se v předchozí novele její přímou novelou zruší, popřípadě, vztahuje-li se k tomuto bodu (k těmto bodům) dělená účinnost, změní se i ustanovení o nabytí předchozí novely.

8. Má-li být novelizován účinný právní předpis, k němuž již byla přijata platná, avšak dosud neúčinná novela, a to tak, že nově navržená novela má na přechodnou dobu do termínu nabytí účinnosti předchozí, dosud neúčinné novely změnit účinné ustanovení právního předpisu, dotčené předchozí, dosud neúčinnou novelou, postupuje se takto:

a) týká-li se nově navržená novela pouze jednoho ustanovení, uvede se v úvodní větě novely úplná citace novelizovaného zákona a pouze ty případné novely měněného ustanovení právního předpisu, které jsou účinné, nebo

b) týká-li se nově navržená novela více ustanovení, uvede se v úvodní novely úplná citace novelizovaného zákona a jen ty případné novely, které jsou účinné, a v úvodní části textu bodu novely obrat „, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona“, například „V § 3 odst. 1 písm. a), ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se ...“.

V této novele se platnost novelizačních bodů neomezuje, neboť budou „překryty“ již předtím platnou novelou, až nabude účinnosti.

9. Pokud byl právní předpis, který nabyl účinnosti, novelizován, novela nabyla platnosti, nikoliv však účinnosti a je třeba změnit den nabytí účinnosti takové novely nebo některých jejích částí, provede se změna ustanovení o nabytí účinnosti novely.

V praxi je třeba rozlišit zejména následující případy:

1. Novelizace dosud neúčinného právního předpisu, který obsahuje komplexní úpravu (tj. není novelou jiných právních předpisů).

2. Novela dosud neúčinného právního předpisu, který sám obsahuje novelu jiného právního předpisu (novela novely), spojená s novelou účinného právního předpisu – *k čl. 54 odst. 8 písm. a) Legislativních pravidel vlády*.

3. Novela dosud neúčinného právního předpisu, který sám obsahuje novelu jiného právního předpisu (novela novely), spojená s novelou účinného práv-

ního předpisu, u kterého je navíc třeba přijmout časově omezenou odlišnou úpravu – k čl. 54 odst. 8 písm. b) *Legislativních pravidel vlády*.

4. Odložení účinnosti dosud neúčinného právního předpisu (včetně odložení účinnosti dosud neúčinné novely právního předpisu, který již je účinný).

Praktické příklady:

1. Novelizace dosud neúčinného právního předpisu, který obsahuje komplexní úpravu (tj. není novelou jiných právních předpisů)

Postup při novelizaci platného (tj. publikovaného) právního předpisu, který dosud nenabyl účinnosti a který obsahuje komplexní právní úpravu (není novelou), se v podstatě neliší od běžného způsobu přijímání novel. Jednotlivé novelizační body jsou formulovány standardním způsobem jako u běžné novely. Pouze v rámci ustanovení o nabytí účinnosti novely je třeba zohlednit, aby novela nenabyla účinnosti dříve, než dosud neúčinný právní předpis, který jí je novelizován.

Příkladem může být část první (čl. I) zákona č. 306/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a některé další zákony. Uvedená novela nabyla podle své části osmé účinnosti dnem 1. ledna 2010, tj. ke stejnému dni, k němuž nabyl účinnost samotný trestní zákoník.

2. Novela dosud neúčinného právního předpisu, který sám obsahuje novelu jiného právního předpisu (novela novely) – k čl. 54 odst. 8 písm. a) *Legislativních pravidel vlády*

Zákonem č. 480/2008 Sb. byla změněna některá ustanovení zákona o silničním provozu a trestního řádu, která byla dotčena jinou, dosud neúčinnou novelou, která vyplynula ze zákona č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Nová novela nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2009, tedy ke stejnému datu, jako novela původní. Při tvorbě nového návrhu (pozdějšího zákona č. 480/2008 Sb.) bylo proto třeba postupovat takto:

- zákon o silničním provozu a trestní řád byly novelizovány v platném znění (tj. včetně při zohlednění úpravy plynoucí z předchozí z dosud neúčinné novely provedené zákonem č. 274/2008 Sb.) – viz část druhá a třetí zákona č. 480/2008 Sb.;
- novelizační body části druhé a třetí zákona č. 480/2008 Sb., jimiž se mění příslušná ustanovení zákona o silničním provozu a trestního řádu jiným způsobem než podle novelizačních bodů obsažených v dosud neúčinném zákoně č. 274/2008 Sb., nabyla účinnosti ke stejnému termínu jako původní novelizační body obsažené v dosud neúčinném zákoně č. 274/2008 Sb. – viz část čtvrtá zákona č. 480/2008 Sb.;

– jelikož bylo záměrem, aby právní úprava podle zákona č. 480/2008 Sb. nahradila úpravu v předchozí, dosud neúčinné novele provedené zákonem č. 274/2008 Sb., bylo nutné současně zrušit příslušné novelizační body v zákoně č. 274/2008 Sb., a to ke dni nabytí účinnosti zákona č. 480/2008 Sb. – viz část první a čtvrtá zákona č. 480/2008 Sb.;

Právě popsany příklad je uveden názorně v následující tabulce:

<p>Zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky (relevantní výňatky)</p>	<p>Zákon č. 480/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky (relevantní výňatky)</p>
<p>...</p>	<p>...</p> <p style="text-align: center;">ČÁST PRVNÍ</p> <p style="text-align: center;">Změna zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky</p> <p style="text-align: center;">Čl. I</p> <p>Zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, se mění takto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. V části šesté čl. X se bod 17 zrušuje. 2. V části dvacáté třetí čl. XXXI se body 13 a 14 zrušují. <p>...</p>
<p>...</p> <p style="text-align: center;">ČÁST ŠESTÁ</p> <p style="text-align: center;">Změna zákona o silničním provozu</p> <p style="text-align: center;">Čl. X</p> <p>Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 60/2001 Sb., zákona č. 478/2001 Sb., zákona č. 62/2002 Sb., zákona č. 311/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 436/2003 Sb., zákona č. 53/2004 Sb., zákona č. 229/2005 Sb., zákona č. 411/2005 Sb., zákona č. 76/2006 Sb., zákona č. 226/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 215/2007 Sb., zákona č. 170/2007 Sb., zákona č. 215/2007 Sb. a zákona č. 374/2007 Sb., se mění takto:</p> <p>...</p>	<p style="text-align: center;">ČÁST DRUHÁ</p> <p style="text-align: center;">Změna zákona o silničním provozu</p> <p style="text-align: center;">Čl. II</p> <p>Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 60/2001 Sb., zákona č. 478/2001 Sb., zákona č. 62/2002 Sb., zákona č. 311/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 436/2003 Sb., zákona č. 53/2004 Sb., zákona č. 229/2005 Sb., zákona č. 411/2005 Sb., zákona č. 76/2006 Sb., zákona č. 226/2006 Sb., zákona č. 264/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 170/2007 Sb., zákona č. 215/2007 Sb., zákona č. 374/2007 Sb., zákona č. 124/2008 Sb. a zákona č. 274/2008 Sb., se mění takto:</p>

17. Za § 79 se vkládá nový § 79a, který včetně nadpisu zní:

„§ 79a

Měření rychlosti vozidel

K měření rychlosti vozidel v silničním provozu je oprávněna policie.“

...

1. § 79a včetně nadpisu a poznámky pod čarou č. 13a zní:

„§ 79a

Měření rychlosti vozidel

(1) Za účelem zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je policie a obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel. Obecní policie tuto činnost vykonává na místech určených policií, přitom postupuje v součinnosti s policií.

(2) Obecní policie může měřit rychlost výhradně v úseku určeném policií^{13a)}, jehož počátek je ve směru silničního provozu označen přenosnou dopravní značkou s vyobrazením kamery snímající rychlost a nápisem „MĚŘENÍ RYCHLOSTI“. Konec tohoto úseku je označen přenosnou dopravní značkou s tímto vyobrazením šikmo přeškrtnutým a nápisem „KONEC MĚŘENÍ RYCHLOSTI“.

^{13a)} § 1 odst. 3 a § 2 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.
§ 86 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.“

....

ČÁST DVACÁTÁ TŘETÍ
Změna trestního řádu
Čl. XXXI

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 57/1965 Sb., zákona č. 59/1965 Sb., zákona č. 173/1968 Sb., zákona č. 58/1969 Sb., zákona č. 149/1969 Sb., zákona č. 156/1969 Sb., zákona č. 48/1973 Sb., zákona č. 29/1978 Sb., zákona č. 43/1980 Sb., zákona č. 159/1989 Sb., zákona č. 50/1990 Sb., zákona č. 53/1990 Sb., zákona č. 81/1990 Sb., zákona č. 101/1990 Sb., zákona č. 178/1990 Sb., zákona č. 303/1990 Sb., zákona č. 558/1991 Sb., zákona č. 25/1993 Sb., zákona č. 115/1993 Sb., zákona č. 283/1993 Sb., zákona č. 292/1993 Sb., zákona č. 154/1994 Sb., zákona č. 214/1994 Sb., zákona č. 8/1995 Sb., zákona č. 152/1995 Sb., zákona č. 150/1997 Sb., zákona č. 209/1997 Sb., zákona č. 148/1998 Sb., zákona č. 166/1998 Sb., zákona č. 191/1999 Sb., zákona č. 29/2000 Sb., zákona č. 30/2000 Sb., zákona č. 227/2000 Sb., zákona č. 77/2001 Sb., zákona č. 144/2001 Sb., zákona č. 265/2001 Sb., zákona č. 424/2001 Sb., zákona č. 200/2002 Sb., zákona č. 226/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 218/2003 Sb., zákona č. 279/2003 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 283/2004 Sb., zákona č. 539/2004 Sb., zákona č. 587/2004 Sb., zákona č. 45/2005 Sb., zákona č. 239/2005 Sb., zákona č. 394/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 113/2006 Sb., zákona č. 115/2006 Sb., zákona č. 165/2006 Sb., zákona č. 253/2006 Sb., zákona č. 321/2006 Sb., zákona č. 170/2007 Sb., zákona č. 179/2007 Sb., zákona č. 345/2007 Sb., zákona č. 90/2008 Sb., zákona č. 121/2008 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 135/2008 Sb. a zákona č. 177/2008 Sb., se mění takto:

...

ČÁST TŘETÍ
Změna trestního řádu
Čl. III

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 57/1965 Sb., zákona č. 59/1965 Sb., zákona č. 173/1968 Sb., zákona č. 58/1969 Sb., zákona č. 149/1969 Sb., zákona č. 156/1969 Sb., zákona č. 48/1973 Sb., zákona č. 29/1978 Sb., zákona č. 43/1980 Sb., zákona č. 159/1989 Sb., zákona č. 50/1990 Sb., zákona č. 53/1990 Sb., zákona č. 81/1990 Sb., zákona č. 101/1990 Sb., zákona č. 178/1990 Sb., zákona č. 303/1990 Sb., zákona č. 558/1991 Sb., zákona č. 25/1993 Sb., zákona č. 115/1993 Sb., zákona č. 283/1993 Sb., zákona č. 292/1993 Sb., zákona č. 154/1994 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 214/1994 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 8/1995 Sb., zákona č. 152/1995 Sb., zákona č. 150/1997 Sb., zákona č. 209/1997 Sb., zákona č. 148/1998 Sb., zákona č. 166/1998 Sb., zákona č. 191/1999 Sb., zákona č. 29/2000 Sb., zákona č. 30/2000 Sb., zákona č. 227/2000 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 77/2001 Sb., zákona č. 144/2001 Sb., zákona č. 265/2001 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 424/2001 Sb., zákona č. 200/2002 Sb., zákona č. 226/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 218/2003 Sb., zákona č. 279/2003 Sb., zákona č. 237/2004 Sb., zákona č. 257/2004 Sb., zákona č. 283/2004 Sb., zákona č. 539/2004 Sb., zákona č. 587/2004 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 45/2005 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 239/2005 Sb., zákona č. 394/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 79/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 113/2006 Sb., zákona č. 115/2006 Sb., zákona č. 165/2006 Sb., zákona č. 253/2006 Sb., zákona č. 321/2006 Sb., zákona č. 170/2007 Sb., zákona č. 179/2007 Sb., zákona č. 345/2007 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 90/2008 Sb., zákona č. 121/2008 Sb., zákona č. 129/2008 Sb., zákona č. 135/2008 Sb., zákona č. 177/2008 Sb., zákona č. 274/2008 Sb. a zákona č. 301/2008 Sb., se mění takto:

<p>13. V § 161 odstavce 2 a 3 znějí: „(2) Nestanoví-li zákon jinak, vyšetřování konají útvary Policie České republiky. (3) Vyšetřování o trestných činech spáchaných příslušníky Bezpečnostní informační služby pověřené orgány Bezpečnostní informační služby. Vyšetřování o trestných činech spáchaných příslušníky Úřadu pro zahraniční styky a informace konají pověřené orgány Úřadu pro zahraniční styky a informace. Vyšetřování o trestných činech příslušníků ozbrojených sil konají pověřené orgány Vojenské policie. Tím není dotčeno oprávnění státního zástupce podle § 174 odst. 2 písm. c).“.</p>	<p>1. V § 161 odstavce 2 a 3 znějí: „(2) Nestanoví-li zákon jinak, vyšetřování konají útvary Policie České republiky. (3) Vyšetřování o trestných činech spáchaných příslušníky Policie České republiky, příslušníky Bezpečnostní informační služby a příslušníky Úřadu pro zahraniční styky a informace koná státní zástupce; přitom postupuje přiměřeně podle ustanovení upravujících postup policejního orgánu konajícího vyšetřování; ustanovení o souhlasu státního zástupce, který je třeba k provedení úkonu policejním orgánem, se neuzijí. Při vyšetřování trestných činů příslušníků Policie České republiky, příslušníků Bezpečnostní informační služby a příslušníků Úřadu pro zahraniční styky a informace může státní zástupce požádat orgány uvedené v § 12 odst. 2 v rámci jejich působnosti o opatření jednotlivého důkazu nebo provedení jednotlivého úkonu vyšetřování, o součinnost při opatřování důkazu nebo provádění úkonu vyšetřování, o předvedení osoby nebo za podmínek § 62 odst. 1 o doručení písemnosti. Tento orgán je povinen státnímu zástupci urychleně vyhovět.“.</p>
<p>14. V § 161 se odstavec 4 zrušuje. Dosavadní odstavce 5 a 6 se označují jako odstavce 4 a 5.</p>	<p>2. V § 161 se za odstavec 3 vkládá nový odstavec 4, který zní: „(4) Za splnění podmínek § 20 odst. 1 koná státní zástupce vyšetřování podle odstavce 3 i proti těm spoluobviněným, kteří nejsou příslušníky Policie České republiky, příslušníky Bezpečnostní informační služby nebo příslušníky Úřadu pro zahraniční styky a informace; ustanovení § 23 tím není dotčeno.“. Dosavadní odstavce 4 a 5 se označují jako odstavce 5 a 6.</p>
<p style="text-align: center;">ČÁST ŠEDESÁTÁ ÚČINNOST ČL. LXVIII</p> <p>Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2009, ...</p>	<p style="text-align: center;">ČÁST ČTVRTÁ ÚČINNOST ČL. IV</p> <p>Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2009.</p>

Zákonodárce tedy zákonem č. 274/2008 Sb. stanovil s účinností od 1. ledna 2009 určitou právní úpravu, kterou však bylo posléze nahradit úpravou věcně odlišnou. Pozdější novelizace proto musí zohlednit skutečnost, že není možné, aby se s účinností k témuž datu staly součástí právního řádu dvě odlišně formulované novely týčej ustanovení právního předpisu. Opak by mohl u adresátů právní normy i orgánů aplikace práva vyvolat právní nejistotu a vést tak k nejednotnému výkladu a aplikaci normy. Proto, aby se tomu předešlo, stanovují Legislativní

pravidla vlády, že pozdější novela, která má nahradit úpravu podle dřívější a dosud neúčinné novely, nemůže být omezena pouze na změnu samotného věcně novelizovaného právního předpisu, jímž je v popsaném případě zákon o silničním provozu a trestní řád. Naopak je třeba, aby zákonodárce svou vůli opustit úpravu podle předchozí dosud neúčinné novely výslovně vyjádřil. Lze sice namítat možnost uplatnění výkladového pravidla *lex posterior derogat priori*, spoléhat na něj však nelze, neboť mu jednak není možné přiznat derogační účinek, takže by formálně obě protichůdná znění téhož ustanovení zřejmě zůstala součástí právního řádu, a navíc by zde existoval i problém s uplatněním tohoto pravidla, vyvolaný tím, že obě novely nabývají účinnosti k témuž datu. Legislativní pravidla vlády proto *expressis verbis* vyžadují, aby ustanovení dosud neúčinné novely, které podle pozdějšího záměru zákonodárce vůbec nemá nabýt účinnosti, bylo výslovně zrušeno. V popisovaném příkladě to znamená, že vládní návrh zákona obsahuje vedle novelizace zákona o silničním provozu a trestního řádu také samostatnou část, kterou se zrušuje příslušný novelizační bod dosud neúčinné novely, jenž má být návrhem ještě během legismakance nahrazen odlišnou úpravou.

Legislativní pravidla vlády stanoví, že samotné věcně novelizované právní předpisy se v daném případě novelizují „v platném znění“. Třebaže již bylo naznačeno, že v době legismakance původní novely jsou taková znění platná znění fakticky dvě – jedno platné a účinné a druhé platné, avšak v legismakanci – je třeba uvedené ustanovení Legislativní pravidla vlády chápat a vykládat tak, že platným zněním se rozumí znění ve smyslu dosud neúčinné novely.

Dalším příkladem může být úprava § 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, respektive postup při její následné novelizaci.

Ustanovení § 8 zákona č. 582/1991 Sb. bylo novelizováno čl. III body 1 a 2 zákona č. 267/2006 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, přičemž uvedená úprava měla nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2008. Zákonem č. 218/2007 Sb. však byla účinnost uvedené novely odložena na 1. leden 2010 (pouze na okraj poznamenáváme, že následně – zákonem č. 282/2009 Sb. – bylo nabytí účinnosti zákona č. 267/2006 Sb. dále odloženo, a to k 1. lednu 2013).

V mezidobí vyvstala potřeba § 8 zákona č. 582/1991 Sb. novelizovat odlišným způsobem. Přitom však bylo třeba zohlednit, že uvedené ustanovení je dotčeno dosud neúčinnou novelou podle zákona č. 267/2006 Sb., ve znění zákona č. 218/2007 Sb.

Tato novela se nakonec stala součástí zákona č. 479/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. V rámci čl. I zákona č. 479/2008 Sb.

bylo v novelizačním bodě 9 uvedeno zcela nové znění § 8 zákona č. 582/1991 Sb., které nabylo účinnosti dnem 1. července 2009.

Aby však byla současně vypořádána dosud neúčinná novela předmětného ustanovení, obsažená v zákoně č. 267/2006 Sb., byla v rámci zákona č. 479/2008 Sb. přijata novela této dosud neúčinné novely, která spočívala ve zrušení novelizačních bodů 1 a 2 čl. III zákona č. 267/2006 Sb. Tato novela novely byla je konkrétně obsažena v čl. IX zákona č. 479/2008 Sb. a má nabýt účinnosti dnem nabytí účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců. Tímto postupem se stalo zcela nepochybným, že zákonodárce opustil svůj původní záměr novelizovat § 8 zákona č. 582/1991 Sb. zákonem č. 267/2006 Sb. s účinností od 1. ledna 2010 (resp. od 1. ledna 2013).

Uvedený postup při tvorbě zákona č. 479/2008 Sb. rovněž odpovídá výše popsanému postupu podle Legislativních pravidel vlády, když:

1. účinný právní předpis – zákon č. 582/1991 Sb. – byl novelizován v platném znění (ve výčtu novel je uveden i dosud neúčinný zákon č. 267/2006 Sb.), a

2. dosud neúčinné kolizní novelizační body obsažené v zákoně č. 267/2006 Sb. byly zrušeny přímou novelou, a to s účinností ke dni, kdy samy měly nabýt účinnosti (přitom byla z praktických důvodů – riziko dalšího odkládání účinnosti zákona č. 267/2006 Sb., které posléze naplnilo – raději zvolena slovní formulace, tj. že uvedené novelizační body se zrušují „ke dni nabytí účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců“),

3. následující novelizační body se v předchozí novele nepřecíslovávají.

3. Novela dosud neúčinného právního předpisu, který sám obsahuje novelu jiného právního předpisu (novela novely), spojená s novelou účinného právního předpisu, u kterého je navíc třeba přijmout časově omezenou odlišnou úpravu – k čl. 54 odst. 8 písm. b) Legislativních pravidel vlády

Značně komplikovaným případem, upraveným Legislativními pravidly vlády v čl. 54 odst. 8 písm. b) Legislativních pravidel vlády, je situace, kterou si lze demonstrovat na příkladu souvisejícím se zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonem č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, bylo mj. novelizováno ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., přičemž tato novela měla nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2007. Zákonem č. 585/2006 Sb. však bylo datum nabytí účinnosti posunuto na o 1 rok, tj. na 1. leden 2008. Příslušný novelizační bod (čl. XII bod 79) zněl:

„79. V § 21 odst. 2 se slova „[§ 5 odst. 1 písm. b)]“ nahrazují slovy „(§ 5a)“ a slova „organizace nebo malé organizace“ se nahrazují slovem „zaměstnavatele“.

V mezidobí však vyvstala potřeba ustanovení § 21 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb. novelizovat odlišným způsobem, a to navíc rozdílně pro dvě různá časová období. Bylo tedy nutné přijmout jednak odlišnou časově omezenou úpravu a zároveň jinou úpravu téhož ustanovení, která nabude účinnosti poté, co platnost úpravy pro přechodné období skončí. Uvedená novela se stala součástí zákona č. 153/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 585/2006 Sb.

Ve vztahu k § 21 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb. byla v zákoně č. 153/2007 Sb. obsažena dvě novelizační ustanovení. První mělo mít roli dočasné úpravy (čl. I bod 5) s omezenou platností a znělo:

„5. V § 21 odst. 2 větě první se slova „[§ 5 odst. 1 písm. b)]“ nahrazují slovy „(§ 5 odst. 6)“.

Účinnost v daném případě nastala dnem, 1. července 2007 a byla v čl. III zákona č. 153/2007 Sb. stanovena následovně:

„Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, s výjimkou ustanovení části první čl. I bodů 2, 4 a 6, která nabývají účinnosti dnem nabytí účinnosti zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 585/2006 Sb.“.

Současně byla tímž zákonem (č. 153/2007 Sb.) přijata druhá úprava téhož ustanovení, na kterou se vztahovala právě zmíněná odložená účinnost, navázaná na nabytí účinnosti zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 585/2006 Sb. Konkrétně je příslušný novelizační bod (čl. I bod 6) formulován následovně:

„6. V § 21 odst. 2 se slova „(§ 5 odst. 6)“ nahrazují slovy „(§ 5a)“ a slova „organizace nebo malé organizace“ se nahrazují slovem „zaměstnavatele“.

Zákonem č. 153/2007 Sb. tedy byla fakticky nahrazena dosud neúčinná novela § 21 odst. 2 zákona č. 589/1992 Sb., obsažená v čl. XII bod 79 zákona č. 189/2006 Sb. Aby se však nepochybně vyjádřila vůle zákonodárce tuto úpravu definitivně opustit, bylo současně nutné novelizovat také původní, dosud neúčinnou novelu. To se konkrétně stalo v rámci čl. II zákona č. 153/2007 Sb., kde je stanoveno:

„V čl. XXI zákona č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 585/2006 Sb., se body ... 79 zrušují.“

Uvedené zrušovací ustanovení nabývá účinnosti dnem 1. července 2007.

Uvedený formální přístup, který byl zvolen při formulaci zákona č. 153/2007 Sb., odpovídá Legislativním pravidlům vlády (čl. 54 odst. 8 písm. b) Legislativních pravidel vlády):

1. zákonem č. 153/2007 Sb. byl zákon č. 589/1992 Sb. novelizován v platném znění (ve výčtu dosavadních novel je uveden i zákon č. 189/2006 Sb.),

2. novelizační body současně obsáhly jak novelu pro časově omezené období, tak i novelu téhož ustanovení pro následující období; rozdílná účinnost byla zohledněna v rámci ustanovení o účinnosti zákona č. 153/2007 Sb.

3. dosud neúčinný kolizní novelizační bod obsažený v zákoně č. 189/2006 Sb. byl zrušen přímou novelou,

4. následující novelizační body se v předchozí novele nepřecíslovávají.

4. Odložení účinnosti dosud neúčinného právního předpisu (včetně odložení účinnosti dosud neúčinné novely právního předpisu, který již je účinný)

Jako příklad lze uvést zákon č. 381/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Uvedenou novelou došlo k (opakovanému) odložení nabytí účinnosti služebního zákona, tentokrát z 1. ledna 2009 na 1. leden 2012, což se legislativně technicky projevilo přímou novelou ustanovení o účinnosti služebního zákona (čl. I bod 1 zákona č. 381/2008 Sb.):

„1. V § 235 odst. 1 a v § 254 se číslo „2009“ nahrazuje číslem „2012“.“

Pokud se zákonem, jehož účinnost je odkládána, souvisí doprovodná novela jiných zákonů, popřípadě samostatný změnový zákon, je třeba odložení účinnosti zohlednit i ve vztahu k takovým novelám. V popsaném příkladu se tak stalo současným odložení účinnosti souvisejícího změnového zákona č. 309/2002 Sb., ke kterému došlo rovněž přímou novelou ustanovení o účinnosti tohoto změnového zákona (čl. II zákona č. 381/2008 Sb.):

„V čl. LV zákona č. 309/2002 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění zákona č. 281/2003 Sb., zákona č. 626/2004 Sb. a zákona č. 531/2006 Sb., se číslo „2009“ nahrazuje číslem „2012“.“

Samotný zákon č. 381/2008 Sb., kterým byla účinnost obou uvedených zákonů popsáním způsobem odložena, nabyl účinnosti dnem jeho vyhlášení (tj. dnem 20. října 2008. Teoreticky se tak mohlo stát i kdykoliv později před 1. lednem 2009, tj. před nabytím účinnosti zákona, jehož účinnost měla být odložena [pozdější účinnost by naopak již nebyla možná, neboť by se jednalo o retroaktivní úpravu (tzv. pravou retroaktivitu)].

Jsou-li na nabytí účinnosti zákona navázána jiná jeho ustanovení, typicky přechodná ustanovení, je-li v nich uveden konkrétní časový údaj s vyjádřením konkrétního data (popř. kalendářního roku), je třeba případně odložení účinnosti zohlednit též v rámci těchto ustanovení (viz např. citovaný zákon č. 381/2008 Sb. – čl. I body 1 až 3).

Je-li potřeba odložit pouze účinnost dosud neúčinné novely právního předpisu, postupuje se obdobně, tzn. že se novelizuje ustanovení o účinnosti novely, jejíž účinnost má být změněna.

Ze související judikatury Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.)

Ústavní soud je si vědom toho, že s ohledem na provedené derogace (v zákoně č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, z nichž některé se týkaly dosud neúčinných ustanovení podle novely – zákona č. 204/2000 Sb.), a také s přihlédnutím k tomu, že některá ustanovení novely měla nabýt účinnosti až od 1. 1. 2002, vzniká situace, která, nemá-li dojít k obtížným interpretačním sporům, vyžaduje aktivní činnost zákonodárců, tedy v duchu nálezu Ústavního soudu provedení takových úprav volebního zákona, které umožní bezproblémové provedení voleb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (č. 95/2002 Sb.)

Ústavní soud ... zastává právní názor, podle něhož zrušením napadeného protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno. Ústavní soud totiž v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značně

právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. Proto lze uzavřít, že k „oživání“ dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezů Ústavního soudu v uvedeném smyslu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo umožňovaly.

ČÁST XIII

Právní úprava vztahu správního řádu k jiným zákonům

Právní úprava vztahu správního řádu k jiným zákonům

Související ustanovení:

Čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod

§ 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 39 odst. 1, čl. 45 odst. 4, čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády

Obecné zásady

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád upravuje podle svého § 1 odst. 1 postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Z tohoto, resp. dalších ustanovení správního řádu (zejm. § 1 odst. 3, § 9, § 159 odst. 1, § 171) vyplývá, že předmětem úpravy správního řádu je regulace veřejno-právních postupů správních orgánů při výkonu veřejné správy směřujících navenek vůči fyzickým a právnickým osobám, tzn. jinými slovy výkon veřejné správy, která má povahu veřejné moci (vrchnostenská veřejná správa).

Rozsah působnosti správního řádu je tedy ve srovnání s předchozím správním řádem mnohem širší a vztahuje se kromě správního řízení, které v oblasti veřejné správy (nejen tedy v oblasti státní správy) provádějí správní orgány (část druhá a třetí), též na tzv. jiné správní úkony správních orgánů, které nemají povahu správních rozhodnutí (část čtvrtá), veřejnoprávní smlouvy (část pátá), opatření obecné povahy (část šestá) a vyřizování stížností souvisejících s výkonem působnosti v oblasti veřejné správy podléhající správnímu řádu (§ 175).

V § 1 odst. 2 je stanoveno, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Tím je obecně vyjádřena zásada subsidiarity správního řádu vůči jiným zákonům upravujícím procesní postupy správních orgánů při výkonu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy.

Z rozsahu věcné a institucionální působnosti správního řádu vyplývající z jeho § 1, resp. z jednotlivých částí tohoto zákona (zejm. § 9, § 154 a § 158 odst. 1, § 159 odst. 1, § 171) vyplývá, že se správní řád vztahuje na postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost (veřejnou moc) v oblasti veřejné správy, aniž by to muselo být výslovně uvedeno v jiném zákoně, který je ke správnímu řádu zákonem speciálním.

S ohledem na rozsah působnosti nového správního řádu a s ohledem na jeho úvodní ustanovení (zejm. § 1 odst. 2) je nutné odkazovat na tento zákon ve zvláštních zákonech jen tehdy, pokud

a) má zvláštní zákon některá ustanovení správního řádu zcela nebo zčásti vyloučit nebo

b) se mají na základě zvláštního zákona použít ta ustanovení správního řádu, která jsou vázána na odkaz ve zvláštním zákoně.

Problémové okruhy týkající se vymezení vztahu ke správnímu řádu

(způsoby vymezení vztahu zvláštních zákonů ke správnímu řádu
v právní úpravě)

1. Zvláštní zákon odkazuje na postup podle správního řádu, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.
2. Zvláštní zákon stanoví, že na řízení podle zvláštního zákona se vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.
3. Zvláštní zákon stanoví, že na rozhodování, popř. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob) podle zvláštního zákona se vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.
4. Zvláštní zákon stanoví, že se na rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob) v oblasti státní správy podle zvláštního zákona vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.
5. Zvláštní zákon odkazuje na použití „obecných předpisů o správním řízení“, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.
6. Zvláštní zákon stanoví, že se na některá ustanovení zvláštního zákona použije správní řád, popř. obecné předpisy o správním řízení.
7. Zvláštní zákon vylučuje bez náhrady použití některých částí správního řádu.
8. Zvláštní zákon vylučuje bez náhrady použití správního řádu jako takového.
9. Zvláštní zákon „vylučuje“ bez náhrady použití správního řádu nebo jeho jednotlivých částí v případech, na které se správní řád sám o sobě nebo jeho příslušné části vůbec nevztahují.

Způsoby vymezení vztahu zvláštních zákonů ke správnímu řádu v právní úpravě (příklady nesprávného postupu vymezení vztahu zvláštního zákona k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád)

1. Zvláštní zákon odkazuje na postup podle správního řádu, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.

V § 60 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, je stanoveno:

„Nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se podle správního řádu.“

V § 43 odst. 2 větě první zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), je stanoveno:

„(2) Na postup podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak.“

Ustanovení tohoto typu byla a jsou nadbytečná a nemají normativní obsah. Správní řád, resp. jeho jednotlivá ustanovení, se podle svého § 1 použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob při výkonu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy vždy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

Podle čl. 45 odst. 4 Legislativních pravidel vlády se odkazu na jiný právní předpis používá zcela výjimečně, například je-li to odůvodněno potřebou komplexnosti obsahu právní úpravy, což není případ správního řádu jakožto obecného kodexu pro veřejnou správu. Podle čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády obsahuje právní předpis pouze ustanovení normativní povahy.

Takovéto odkazy na správní řád by tedy s ohledem na citovaná ustanovení správního řádu a Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů v současné době neměly být používány, neboť jde o ustanovení nemající normativní povahu, na druhou stranu jde o ustanovení „pouze“ nadbytečná, jejichž výskyt ve zvláštních zákonech by neměl způsobit žádné interpretační a aplikační problémy.

2. Zvláštní zákon stanoví, že se na řízení podle zvláštního zákona vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.

V § 143 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, je stanoveno:

„V řízení podle tohoto zákona se postupuje podle správního řádu, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak.“

V § 66 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví, je stanoveno:

„Na řízení podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

Ustanovení tohoto typu pocházející vesměs ještě z období platnosti předchozího správního řádu byla a jsou nadbytečná, ale také částečně matoucí. Správní

řád upravuje obecně veškeré postupy orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost (veřejnou moc) v oblasti veřejné správy. Rozhodování o právech a povinnostech konkrétních osob v konkrétních věcech, tedy správní řízení, je jen jedním z druhů takových postupů, na rozdíl od předchozího správního řádu, který upravoval pouze správní řízení. To by mohlo v případě ustanovení zvláštních zákonů, která stanoví, že se správní řád vztahuje na „řízení“ podle zvláštního zákona, vyvolat mylný dojem, že se snad mají použít jen ustanovení částí druhé a třetí správního řádu a ostatní ustanovení správního řádu nepoužijí, resp. nemají použít, pokud správní orgány podle zvláštního zákona provádějí úkony, na které se má vztahovat např. část čtvrtá správního řádu.

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení použije na postupy správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. To znamená, že pokud zvláštní zákon odkazuje na to, že se správní řád vztahuje na řízení podle zvláštního zákona, aniž by však stanovil cokoliv dalšího ve vztahu k dalším částem správního řádu (zejména tedy k části čtvrté, popř. k § 175 správního řádu), použijí se na postupy správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy podle zvláštního zákona veškerá další v úvahu připadající ustanovení správního řádu (nejen ustanovení o správním řízení, ale zejména též základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení části čtvrté správního řádu) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštního zákona.

Ustanovení odkazující na použití správního řádu v souvislosti s řízením by tedy právní předpisy obsahovat neměly, neboť jde o ustanovení nejen nadbytečná ale i matoucí, která jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády.

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů v současné době používat.

3. Zvláštní zákon stanoví, že na rozhodování, popř. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob), podle zvláštního zákona se vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.

V § 19 odst. 1 zákona č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách), je stanoveno:

„Na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak.“

V § 23 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, je stanoveno:

„Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, postupuje se v řízení, v němž se rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů, podle správního řádu.“

Ustanovení tohoto typu pocházející vesměs ještě z období platnosti předchozího správního řádu byla a jsou nadbytečná, ale nyní také matoucí. Správní řád neupravuje pouze rozhodování o právech a povinnostech, tedy (formální) správní řízení (viz § 9 správního řádu a části druhá a třetí), ale vztahuje se obecně na postupy orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost (veřejnou moc) v oblasti veřejné správy. Rozhodování o právech a povinnostech, tedy (formální) správní řízení je v novém správním řádu upraveno v části druhé a třetí, což by mohlo v případě těch ustanovení zvláštních zákonů, která odkazují na to, že se správní řád použije na rozhodování, resp. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob), aniž by stanovil cokoli dalšího ve vztahu k dalším částem správního řádu (zejména tedy k části čtvrté, popř. k § 175 správního řádu), vyvolat mylný dojem, že se ostatní ustanovení správního řádu nepoužijí, resp. nemají použít.

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup, což znamená, že pokud zvláštní zákon odkazuje na to, že se správní řád použije na rozhodování, resp. rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a o ostatních částech správního řádu mlčí, aniž by stanovil jiný postup, použijí se na postupy správních orgánů podle zvláštního zákona veškerá další v úvahu připadající ustanovení správního řádu (nejen ustanovení o správním řízení, ale zejména též základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení části čtvrté správního řádu) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštního zákona.

Ustanovení zvláštních zákonů odkazující na použití správního řádu pouze v souvislosti s rozhodováním o právech a povinnostech jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády a nevyplývá z nich, že by se použití správního řádu redukovalo pouze na tyto postupy správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, pokud není pro jiné oblasti působnosti v oboru veřejné správy ve zvláštním zákoně stanoven (pozitivně) jiný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu). Pokud má být účelem vztáhnout na postupy správních orgánů podle zvláštních zákonů pouze části druhou a třetí správního řádu, resp. a ostatní části správního řádu nikoliv, musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno a ostatní části správního řádu případně výslovně vyloučit (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů v současné době používat.

4. Zvláštní zákon stanoví, že se na rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob) v oblasti státní správy podle zvláštního zákona vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.

V § 183 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), je stanoveno:

„Pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti státní správy podle tohoto zákona správní řád.“

Pokud jde o odkaz na použití správního řádu na rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob), platí to, co bylo řečeno v bodě 3.

Správní řád se vztahuje na postupy správních orgánů při výkonu působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy jako takové, tedy i samosprávy, nikoliv jen v oblasti státní správy. Pokud tedy zvláštní zákon odkazuje na použití správního řádu pro rozhodování v oblasti státní správy a nic dalšího nestanoví, neznamená to, že subsidiární použití správního řádu bylo omezeno jen na tuto část veřejné správy a nepoužilo se i na další postupy správních orgánů v oblasti státní správy (zejm. část čtvrtá správního řádu), jakož i na rozhodování (části druhá a třetí správního řádu) a na další postupy (zejm. část čtvrtá) správních orgánů v oblasti (územní, zájmové či profesní) samosprávy.

Ustanovení odkazující na použití správního řádu při rozhodování v oblasti státní správy jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády a nevyplývá z nich, že by se použití správního řádu redukovalo pouze na tuto část veřejné správy, pokud není pro jiné oblasti působnosti v oboru veřejné správy ve zvláštním zákoně stanoven (pozitivně) jiný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu).

Pokud má být účelem vztáhnout správní řád jen na postupy správních orgánů při výkonu státní správy, musí být použití správního řádu na zbývající část veřejné správy vyloučeno a současně musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy, kde se sice výslovně mluví jen o „státní moci“, toto ustanovení se však, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, vztahuje na veškerou „veřejnou moc“).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů v současné době používat.

5. Zvláštní zákon odkazuje na použití „obecných předpisů o správním řízení“, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.

V § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, je stanoveno:

„Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.“

V § 64 větě první zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, je stanoveno:

„V řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak.“

Ustanovení tohoto typu pocházející vesměs ještě z období platnosti předchozího správního řádu byla a jsou nadbytečná, ale nyní také matoucí. „Obecnými předpisy o správním řízení“ jsou v novém správním řádu pouze části druhá a třetí, tedy ustanovení upravující správní řízení (viz § 9 správního řádu), což by mohlo v případě těch ustanovení zvláštních zákonů, která odkazují na použití obecných předpisů o správním řízení, vyvolat mylný dojem, že se ostatní ustanovení správního řádu nepoužijí, resp. nemají použít (třetí část sice nese název „Zvláštní ustanovení o správním řízení“, jde však o ustanovení „zvláštní“ pouze ve vztahu k části druhé správního řádu, vůči jiným zákonům jde vzhledem k § 1 odst. 2 správního řádu o *lex generalis*).

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup, což znamená, že pokud zvláštní zákon odkazuje pouze na použití obecných předpisů o správním řízení a o ostatních částech správního řádu, zejména tedy části čtvrté, mlčí, aniž by stanovil jiný postup, použijí se i tak veškerá ustanovení správního řádu (nejen ustanovení o správním řízení, ale zejména též základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení části čtvrté správního řádu) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštního zákona.

Ustanovení odkazující pouze na obecná ustanovení o správním řízení jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády a nevyplývá z nich, že by se jiná ustanovení správního řádu použít neměla. Pokud má být účelem vztáhnout na postupy správních orgánů podle zvláštních zákonů pouze části druhou a třetí správního řádu a ostatní části nikoliv, musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů v současné době používat.

6. Zvláštní zákon stanoví, že se na některá ustanovení zvláštního zákona použije správní řád, popř. obecné předpisy o správním řízení.

V § 129 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), bylo až do 31. března 2008 stanoveno:

„Na rozhodování podle § 43 odst. 5, § 83 odst. 5, § 92, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 110a, 123f, 125 a 125a se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

V § 142 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, bylo až do 1. ledna 2009 stanoveno:

„Na rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob podle § 26 odst. 3, § 30 odst. 1 a 2, § 39 odst. 3, § 40 odst. 2, § 44 odst. 2, § 54 odst. 3, § 55 odst. 1 a 3, § 56 odst. 3, § 60 odst. 1, § 63 odst. 2, § 78 odst. 6, § 85 odst. 2, § 92 odst. 2, § 94 odst. 3, § 100 odst. 2, § 122 odst. 1, § 123 odst. 5, § 124 odst. 5 na rozhodování, zda jde o osobu zdravotně znevýhodněnou podle § 8 odst. 1 písm. m), na rozhodování o uložení pokuty podle § 139 a 140 se vztahuje správní řád.“

Ustanovení tohoto typu byla (a pokud existují, tak jsou) nadbytečná a nyní rovněž matoucí. V zásadě i pro ně platí to, co bylo řečeno výše vzhledem k rozsahu věcné působnosti správního řádu. Takováto ustanovení zvláštních zákonů by mohla vyvolat mylný dojem, že se správní řád vztahuje (použije) pouze na ta ustanovení zvláštního zákona, která jsou takto výslovně vypočtena. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Pokud tedy zvláštní zákon stanoví pouze to, že se správní řád vztahuje na postupy správních orgánů podle některých jeho ustanovení, aniž by přitom stanovil, že se vztahuje právě jen na tato ustanovení a aniž by použití správního řádu pro ostatní ustanovení současně vyloučil a stanovil pro správní orgány „jiný postup“, pouze tím jen nadbytečně deklaruje to, co obecně vyplývá z § 1 odst. 2 správního řádu, tedy že se správní řád obecně použije nejen na ustanovení zvláštního zákona, která jsou takto výslovně vypočtena, ale i na ustanovení ostatní.

Taková ustanovení tedy nejenže nemají normativní obsah, ale jsou i matoucí. Pokud se má správní řád vztahovat pouze na některé postupy správních orgánů podle zvláštních zákonů, je třeba to ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu a čl. 2

odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády jednoznačně vyjádřit a současně musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů v současné době používat.

7. Zvláštní zákon vylučuje použití některých částí správního řádu.

V § 68 odst. 1 větě první zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, je stanoveno:

„Na rozhodování o právech a povinnostech studenta se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.“

V § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), je stanoveno:

„Na rozhodnutí podle odstavce 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.“

V § 53a odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno:

„Na řízení o prominutí pokuty, přirážky k pojistnému nebo penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.“

V § 106 odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, je stanoveno:

„Na řízení o žádosti o odstranění tvrdosti se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.“

„Obecnými předpisy o správním řízení“ jsou v novém správním řádu pouze části druhá a třetí, tedy ustanovení upravující správní řízení (viz § 9 správního řádu), nikoliv celý správní řád jako tomu bylo u předchozího zákona o správním řízení. Správním řízením je podle § 9 správního řádu postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Pokud zvláštní zákon vylučuje použití obecných ustanovení o správním řízení v případě, kdy jde o postup správního orgánu splňující parametry § 9 správního řádu, na který se vztahují ustanovení částí druhé a třetí správního řádu, aniž by stanovil „jiný postup“, jde o řešení, které s ohledem na níže uvedené nálezy Ústavního soudu odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ve vztahu k zákonům, které nabyly platnosti a účinnosti před 1. 1. 2006, tuto situaci řeší § 180 správního řádu, které je nepřímou novelou zákonů platných a účinných k datu nabytí účinnosti nového správního řádu.

Ustanovení vylučující bez náhrady, tzn. aniž by byl ve zvláštním zákoně stanoven jiný postup (§ 1 odst. 2 správního řádu) použití některých částí správního řádu nemohou být s ohledem na čl. 2 odst. 2 písm. a) Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů obsažena, neboť by taková ustanovení byla v rozporu s citovanými články Ústavy a Listiny.

8. Zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu jako takového.

V § 18 odst. 3 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, bylo až do 1. února 2009 stanoveno:

„(3) Příslušný útvar policie může žádosti o vydání zbrojního průkazu nevyhovět, jestliže je žadatelem cizinec, který není občanem členského státu Evropské unie nebo členského státu Organizace Severoatlantické smlouvy, i když splní všechny podmínky uvedené v odstavci 1 tohoto ustanovení s tím, že na řízení podle tohoto ustanovení se nevztahuje správní řád.“

V § 75 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, bylo až do 31. prosince 2009 stanoveno:

„Opatření rostlinolékařské péče učiněné na základě výsledků rostlinolékařského dozoru nebo rostlinolékařské kontroly k nápravě zjištěných skutečností, nejde-li o mimořádné rostlinolékařské opatření podle § 76, je úředním opatřením, na které se nevztahují ustanovení správního řádu.“

V § 46 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, bylo až do 30. ledna 2008 stanoveno:

„Správní řád se nevztahuje na postup podle § 4, 8, § 21 odst. 8, § 23 odst. 2, § 25 odst. 12, § 28a odst. 2 a § 40 odst. 5 písm. b), d) a § 45 odst. 3.“

Vyloučí-li zvláštní zákon použití správního řádu, aniž by stanovil „jiný postup“, jde o řešení, které s ohledem na níže uvedené nálezy Ústavního soudu odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ve vztahu k zákonům, které nabyly platnosti a účinnosti před 1. 1. 2006, tuto situaci řeší § 180 správního řádu.

Taková ustanovení vylučující použití správního řádu bez náhrady nemohou být s ohledem na čl. 2 odst. 2 písm. a) Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů obsažena.

9. Zvláštní zákon „vylučuje“ bez náhrady použití správního řádu nebo jeho jednotlivých částí v případech, na které se správní řád sám o sobě nebo jeho příslušné části vůbec nevztahují.

V § 22 odst. 8 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), je stanoveno:

„Na rozhodování podle odstavců 4 a 5 se nevztahuje správní řád.“

V § 22 zákona o podpoře výzkumu a vývoje je upravena dvouступňová veřejná soutěž ve výzkumu, vývoji a inovacích. V § 22 odst. 3 je stanoveno, že o přijetí nebo nepřijetí návrhu projektu do veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích rozhodne poskytovatel podpory a v odstavci 7 je upraveno rozhodování poskytovatele o vlastním výběru návrhů projektů. V § 17 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu a vývoje je přitom stanoveno, že nestanoví-li tento zákon jinak, použije se na veřejnou soutěž ve výzkumu, vývoji a inovacích ustanovení obchodního zákoníku. V daném případě tedy nejde vůbec o výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, ale o obchodněprávní úkony, na které se správní řád podle svého § 1 odst. 3 vůbec nevztahuje. Vylučuje se tedy použití správního řádu na něco, na co sám správní řád vůbec nedopadá.

V § 38 odst. 1 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), je stanoveno:

„Na činnost Ministerstva průmyslu a obchodu podle § 35 a na činnost Českého telekomunikačního Úřadu podle § 37 odst. 3 písm. a) a c) se správní řád¹⁵⁾ nevztahuje.“

Podle § 35 odst. 1 Ministerstvo průmyslu a obchodu vydává poštovní známky a stanoví dobu jejich platnosti, přičemž při vydávání poštovních známek přihlíží k potřebám držitele poštovní licence. Vydání, počátek a konec platnosti poštovní známky Ministerstvo průmyslu a obchodu zveřejní v Poštovním věstníku. Vydávání poštovních známek není podle své povahy „výkonem působnosti v oblasti veřejné správy“, na kterou by se mohl vztahovat správní řád.

V § 44 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je stanoveno:

„Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 25 odst. 8, 9, 10 a 11 a § 31 odst. 6 a 7 tohoto zákona.“

Ve zmíněných ustanoveních zákona o pozemních komunikacích není upraveno žádné řízení, tedy postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (§ 9 správního řádu). daná ustanovení upravují pouze úkony silničního správního úřadu, který zjistí, že se na pozemní komunikaci nacházejí věci umístěné, zřizované nebo provozované tam bez povolení ke zvláštnímu užívání komunikace. V takovém případě má správní úřad vyzvat vlastníka k jejich odstranění a pokud ten tak neučiní, zajistit odstranění a likvidaci věci příslušný silniční správní úřad na náklady vlastníka věci. Podobná úprava je i v případě reklamního zařízení umístěného na dálnici, silnici nebo místní komunikaci nebo na silničním pomocném pozemku nebo v silničním ochranném pásmu bez povolení ke zvláštnímu užívání. Správní úřad vyzve vlastníka k odstranění, ten je povinen zařízení neprodleně, nejdéle do pěti pracovních dnů po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu, odstranit a neučiní-li tak, je silniční správní úřad povinen reklamu do 15 pracovních dnů zakrýt a následně zajistit odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení. Ani v tomto případě tedy nejde o postup správního orgánu, který by splňoval parametry § 9 správního řádu, ale jde v zásadě o faktické úkony správního orgánu prováděné na základě zákona, ne však správní řízení.

Ustanovení zvláštních zákonů vylučující správní řád nebo jeho jednotlivé části v případech, kdy by se správní řád jako takový, resp. jeho části tak jako tak nepoužily je dílem nadbytečné a dílem matoucí – matoucí potud, že taková ustanovení mohou vzbuzovat dojem, že nebýt jich, správní řád by se použil a tudíž jde o výkon působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy, ač jde ve skutečnosti o úkony povahy soukromoprávní, popř. sice úkony veřejnoprávní, avšak mající povahu faktických pokynů, na které se správní řád nevztahuje (nejde o „postup“).

Příklady správního postupu vymezení vztahu zvláštního zákona k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

1. Zvláštní zákon vylučuje použití některých ustanovení správního řádu.

V § 45 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, je stanoveno:

„(1) Nestanoví-li tento zákon jinak, platí pro řízení o ochranných známkách správní řád, s výjimkou ustanovení o ověřování plných mocí pro neurčitý počet řízení, o ověřování úředních razítek a podpisů na veřejných listinách vydaných orgány cizích států, o přerušení řízení, o lhůtách pro vydání rozhodnutí, o ochraně proti nečinnosti, dále z ustanovení o zvláštностech řízení o rozkladu ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí z důvodu ztráty možnosti odvolat se.“

V § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je stanoveno:

„Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení o tom, komu lze uložit pořádkovou pokutu a do jaké výše ji lze uložit, ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí, dále z ustanovení o zvláštностech řízení o rozkladu, ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a dále ustanovení o účastnících řízení a ustanovení o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení; ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona se však použijí.“

Prosté vyloučení některých ustanovení správního řádu „bez náhrady“ není obecně žádoucí, a to s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy, takové případy je nicméně třeba posuzovat individuálně, neboť některá zvláštní správní řízení mohou použití některých speciálních ustanovení správního řádu z povahy věci vylučovat. Takové vyloučení některých ustanovení správního řádu však musí vždy odpovídat základním zásadám spravedlivého procesu (viz zejm. čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 2 odst. 3 Ústavy) a je zásadně vhodné, aby pro takové případy obsahoval zvláštní zákon vlastní úpravu postupu správních orgánů.

2. Zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu jako takového.

V § 99 zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků, je stanoveno:

„Pro daňové řízení se správní řád nepoužije.“

V § 262 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, je stanoveno:

„Při správě daní se správní řád nepoužije.“

Zákon č. 337/1992 Sb. sice vylučuje použití správního řádu pro daňové řízení, současně však obsahuje (s výjimkou některých základních zásad činnosti správních orgánů) komplexní úpravu postupu správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu tedy stanoví jiný postup a takové vyloučení správního řádu je tedy z hlediska čl. 2 odst. 3 Ústavy přípustné. Podobně to platí i pro daňový řád.

3. Některá ustanovení správního řádu jsou aplikovatelná pouze na základě zvláštních zákonů.

V § 139 odst. 1 správního řádu je uvedeno, že stanoví-li tak zvláštní zákon, může každý požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, aby mu v písemné formě poskytl předběžnou informaci o tom,

a) zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu a

b) podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu, popřípadě za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět.

V § 141 odst. 1 je stanoveno, že ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.

V § 146 odst. 1 správního řádu je stanoveno, že řízení prováděné na základě zvláštního zákona formou výběru žádosti, která nejlépe odpovídá stanoveným požadavkům, popřípadě výběru více takových žádostí, se vede jako společné řízení o všech žádostech.

V § 160 odst. 5 správního řádu je stanoveno, že veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou osoby uvedené v odstavci 1 vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

Některá ustanovení správního řádu, obsažená zejména v jeho třetí části (Zvláštní ustanovení o správním řízení), se použijí pouze na základě zvláštních zákonů. V takových případech, pokud se taková ustanovení mají na základě zvláštního zákona použít, je třeba, aby na ně ustanovení zvláštních zákonů odkazovala, a to buď explicitně, tedy konkrétním odkazem na konkrétní ustanovení správního řádu (formální kritérium – viz např. § 21 návrhu stavebního zákona upravující na základě § 139 správního řádu tzv. územně plánovací informaci) nebo implicitně, tedy tím, že odkáže na obecné znaky příslušného institutu obsaženého ve správním řádu (materiální kritérium – viz např. řízení o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání podle § 12 a násl. zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání jako druh

řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu). S ohledem na čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády je vhodnější první varianta, tedy formální kritérium.

Některé příklady odkazů na ustanovení správního řádu ve zvláštních zákonech:

§ 21 stavebního zákona

„§ 21

Územně plánovací informace

(1) *Krajský úřad, úřad územního plánování, obecní úřad pověřený pro výkon činnosti pořizovatele a stavební úřad poskytují v rámci své působnosti jako předběžné informace^{x)} územně plánovací informace o*

a) podmínkách využívání území a změn jeho využití zejména na základě územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace,

b) podmínkách vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů,

c) podmínkách vydání územního souhlasu v případech, kdy je možno jím nahradit územní rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů,

d) podmínkách provedení jednoduchých staveb (§ 104 odst. 1) bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.

(2) *Žadatel o územně plánovací informaci musí v žádosti uvést konkrétní požadavky na informaci v souvislosti se svým záměrem na změnu v území a konkrétní údaje o svém záměru, zejména účel a technické provedení stavby nebo jiného opatření v území.*

(3) *Poskytnutá územně plánovací informace platí 1 rok ode dne jejího vydání, pokud v této lhůtě orgán, který ji vydal, žadateli nesdělí, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána, zejména na základě provedení aktualizace příslušných územně analytických podkladů, schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a zprávy o uplatňování územního plánu.*

(4) *Obsahové náležitosti žádosti o územně plánovací informaci stanoví prováděcí právní předpis.“*

^{x)} § 139 zákona č. 500/2004 Sb.

§ 78 odst. 3 stavebního zákona:

„(3) *Se souhlasem dotčeného orgánu může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí, a to za podmínek podle § 161 až 168 správního řádu; ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu se nepoužije.“*

Výňatky z nálezů Ústavního soudu týkajících se použití správního řádu na postupy správních orgánů

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000

Ústavní soud konstatuje, že – z ústavněprávního hlediska – je zásadně v dispoziční zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým. Samotné vynětí tohoto typu správního řízení z obecné úpravy podle správního řádu nelze považovat za stojící v rozporu s citovanými ústavními kautelami, neboť za určující – z ústavněprávního hlediska – je nutno pokládat toliko to, zda toto zvláštní řízení šetří ústavně zaručená základní práva dotčených osob či nikoliv.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/96

Ústavní soud při posuzování ústavnosti napadeného ustanovení § 90 odst. 1 věta první ve slovech „§ 5 odst. 6“ zákona ČNR č. 114/1992 Sb. vyšel z čl. 2 odst. 3 Ústavy, v němž se uvádí: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Naplnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení Ústava vymezuje požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v této druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování, ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou. Také článek 2 odst. 2 Listiny upravuje tuto garanci i nutnost zákonné úpravy pro uplatňování státní moci. Protože § 90 odst. 1 věta první ve slovech „§ 5 odst. 6“ tím, že vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení, zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci Ministerstvem životního prostředí v souvislosti s povolováním vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení (srov. § 90 odst. 1 větu první ve slovech „na řízení podle...“) v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny. Tímto vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/04

Názor, dle kterého v případě absence explicitní úpravy správního řízení je správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž tyto jsou poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i a posteriori z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním, vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní maximou, podle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon

státní moci, resp. psaného procesního práva nevyklučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti. Připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovést závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 623/02

Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny nepředepisují, že zákon musí výslovně upravit jakoukoliv činnost veřejné správy. ... Zásada vyplývající z těchto ustanovení se vztahuje pouze na vrchnostenské akty, při nichž se v nějaké formě uplatňuje veřejná, státní moc.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 226/95

Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.

ČÁST XIV

Obecné zásady právní úpravy pravomoci soudů a soudní ochrany

Obecné zásady právní úpravy pravomoci soudů a soudní ochrany

Související ustanovení:

Čl. 36 Listiny základních práv a svobod

Čl. 90 Ústavy

Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

§ 7 a § 80 občanského soudního řádu

§ 2 a 4 soudního řádu správního

Obecné zásady

V návrzích zákonů je možné upravovat aspekty soudního řízení jen tehdy, je-li to nezbytné a nelze-li vystačit s obecnou úpravou v procesních předpisech, zejména občanském soudním řádu a soudním řádu správním. Současně je třeba respektovat úpravu pravomoci a věcné příslušnosti soudů v občanském soudním řízení a ve správním soudnictví.

V případech občanského soudního řízení je třeba vycházet z následujících zásad:

- pravomoc soudů v občanském soudním řízení zahrnuje zásadně celou oblast soukromého práva (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). V těchto věcech je tedy obecně dána pravomoc soudu vždy a v zásadě není, zejména ve sporném řízení, třeba ji zakládat např. obecným odkazem na rozhodnutí sporu soudem nebo zakládat (zvláštní) žalobní legitimaci účastníků těchto soukromoprávních vztahů
- zvláštní úprava žalobní legitimace je možná pouze tehdy, je-li třeba se odchýlit od obecné úpravy základních druhů žalob podle § 80 o. s. ř. Zvláštní druh určovací žaloby je na místě upravit tehdy, pokud má právní úprava z určitých důvodů zaručit, aby žalobce nemusel dokazovat naléhavý právní zájem na požadovaném určení podle § 80 písm. c) o. s. ř. Také je třeba zvláštní právní úpravy tam, kde má žaloba směřovat na určení právní skutečnosti, nikoli práva nebo právního vztahu podle § 80 písm. c) o. s. ř. Zvláštní úpravy je třeba také tam, kde má být žalobou dosaženo založení, změny či zrušení právního vztahu. Tyto konstitutivní žaloby nejsou v § 80 o. s. ř. uvedeny
- pravomoc soudů v občanském soudním řízení je dána i tehdy, pokud ve věcech soukromého práva rozhodl jiný orgán než soud, tedy zejména správní orgán (§ 7 odst. 2 o. s. ř.). Řízení o těchto věcech probíhá podle části páté o. s. ř. (Řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem)
- při úpravě nové pravomoci správního orgánu k vydání správního rozhodnutí by měl předkladatel koncipovat novou právní úpravu pokud možno tak, aby z ní bylo zřejmé, zda se jedná o věc veřejného či soukromého práva

– u soukromoprávních věcí by měla být pravomoc správního orgánu zakládána jen výjimečně, neboť je primárně dle § 7 odst. 1 o. s.ř. svěřena obecným soudům. Pravomoc správního orgánu je vhodné zakládat pouze tam, kde k tomu existují zvláštní důvody. Následnou pravomoc obecných soudů takovou věc znovu projednat již není třeba speciálně upravovat, vyplývá z § 7 odst. 2 a § 244 a násl. o. s.ř. Zároveň není v takovém případě možné pravomoc soudů vyloučit, neboť taková úprava by odporovala čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

– podle § 7 odst. 3 o. s.ř. projednávají soudy v občanském soudním řízení jiné než soukromoprávní věci, tedy věci veřejného práva jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Mezi tyto výjimky patří některá zvláštní řízení podle hlavy páté části třetí o. s.ř., např. řízení o přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče (§ 191a a násl. o. s.ř.) nebo řízení o zákonnosti zajištění cizince a o jeho propuštění (§ 200o a násl. o. s.ř.). Do budoucna by tyto výjimky rozhodně neměly být rozšiřovány

V případě soudního řízení správního je třeba vycházet z následujících zásad:

– základním předmětem ochrany soudů ve správním soudnictví jsou podle § 2 s. ř. s. veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob

– pravomoc soudů ve správním soudnictví je vymezena v § 4 s. ř. s.

– z důvodu existence obecné úpravy není nutné ani vhodné soudní přezkum správních rozhodnutí ani jiné druhy řízení ve správním soudnictví upravovat ve zvláštních zákonech. Zvláštní úprava může přicházet v úvahu jen tehdy, pokud předkladatel považuje za nutné upravit odchylně některé procesní otázky, jako je lhůta k podání žaloby, okruh účastníků řízení, dokazování apod. Vzhledem k tomu, že již dnes existuje v řadě zvláštních zákonů značné množství odchylek od obecné úpravy, doporučuje se takto nepřehlednou a roztržitou právní úpravu dále nezhoršovat a dalším odchylkám se pokud možno vyhnout

– soudní řád správní (§ 6, 65 odst. 1, § 68 písm. e) s. ř. s.) počítá s tím, že zákonodárce může v odůvodněných případech soudní přezkum správního rozhodnutí vyloučit. Rozhodně tak ovšem nemůže učinit u správních rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod zakotvených v Listině základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny). Nelze tak učinit ani v případech, na něž se vztahuje čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy na ochranu základních lidských práv a svobod. Pro oblast veřejného práva čl. 6 odst. 1 zaručuje právo na projednání soudem veškerých „trestních obvinění“, což je pojem podstatně přesahující hranice trestního práva. Náleží sem veškeré sankce ukládané za přestupek, jiný správní delikt, kárné či kázeňské provinění. Ústavní soud pod tento pojem zahrnuje i pořádkové pokuty. Soud musí být v těchto případech nadán pravomocí zvážit nejen zákonost sankce, ale i její přiměřenost (viz § 78 odst. 2 s. ř. s.).

Výňatky ze související judikatury

a) k rozlišení správních rozhodnutí ve věcech soukromého a veřejného práva

Rozhodnutí zvláštního senátu soudců NS a NSS – Konf. 81/2004–12 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2005, s. 917)

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování: ta vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda právní regulace je zpravidla metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná. Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.

b) k civilním žalobám

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 17/1995, Sbírka nálezů a usn. ÚS, č. 35/sv. 3

O naléhavý právní zájem může v zásadě jít jen tehdy, jestliže by bez soudem vysloveného určení, že právní vztah nebo právo existuje, bylo buď ohroženo právo žalobce, nebo by se jeho právní postavení stalo nejistým, což – řečeno jinými slovy – znamená, že buď musí jít u žalobce o právní vztah (právo) již existující (alespoň v době vydání rozhodnutí), nebo o takovou jeho procesní, případně hmotněprávní situaci, v níž by objektivně v již existujícím právním vztahu mohl být ohrožen, popřípadě pro nejisté své postavení by mohl být vystaven konkrétní újmě.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1528/2000

Žaloba na určení důvodnosti námitek vznesených ve stavebním řízení, podaná u soudu na základě postupu stavebního úřadu podle § 137 odst. 2, 3 stavebního zákona, není určovací žalobou podle § 80 písm. c) o. s.ř., ale žalobou na určení právní skutečnosti, u níž není třeba dokazovat naléhavý právní zájem.

c) k právu na soudní ochranu

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.)

„Trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 [Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod] jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přešůpek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážít nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 (č. 322/2001 Sb.)

Podle přesvědčení Ústavního soudu (...) sice představuje ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, natolik specifickou oblast, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako tomu je u profesí jiných a u pracovních sporů jejich zaměstnanců. Na druhé straně však ani specifika ochrany utajovaných skutečností nemohou vést k vědomé rezignaci na ústavní ochranu práv prověřovaných osob. Jestliže tedy čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručují každému základní právo na spravedlivý proces a jestliže ze soudního přezkumu nesmí být vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, musí zákonodárce i v tomto případě garantovat přezkum správních rozhodnutí nezávislým soudním orgánem, byt nelze vyloučit nikoli běžný typ řízení, který bude jednotlivé případy dostatečně diferencovat.

Příklady nesprávného postupu

a) k civilním žalobám

Původní znění § 7 odst. 5 a 6 návrhu zákona o nájemném z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů:

„(5) Počínaje dnem doručení oznámení o zvýšení nájemného podle § 3 odst. 2 nebo § 6 odst. 4 se může nájemce domáhat určení opodstatněnosti zvýšení nájemného žalobou u příslušného soudu. Počínaje dnem doručení oznámení o snížení nájemného podle § 4 odst. 2 se může pronajímatel domáhat žalobou opodstatněnosti snížení nájemného u příslušného soudu.

(6) Nezačne-li nájemce po nabytí účinnosti oznámení o zvýšení nájemného podle § 3 odst. 2 platit zvýšené nájemné nebo neuzná-li pronajímatel po nabytí účinnosti oznámení o snížení nájemného podle § 4 odst. 2 požadavek nájemce, může se pronajímatel v případě zvýšení nájemného, nebo nájemce v případě snížení nájemného,

domáhat žalobou uplatnění práva u příslušného soudu. Nezačne-li nájemce po nabytí účinnosti oznámení o zvýšení nájemného podle § 6 odst. 4 platit zvýšené nájemné, může se navrhovatel domáhat žalobou plnění u příslušného soudu.“

V odstavci 5 jsou upraveny určovací žaloby nájemce a pronajímatele. Je otázka, zda je tato úprava skutečně nutná, neboť nájemce by mohl obdobnou určovací žalobu podat i na základě obecné úpravy v § 80 písm. c) o. s.ř. Pro jeho naléhavý právní zájem na určení, jaké nájemné je povinen platit, by svědčilo to, že bez takového určení by byl v nejistém právním postavení, zda je dán důvod k výpovědi z nájmu bytu podle § 711 odst. 1 písm. d) občanského zákoníku pro neplacení nájemného. U pronajímatele je taková určovací žaloba naopak zbytečná, neboť v případě, kdy bude tvrdit, že nájemce platí nižší nájemné, než by měl po právu platit, může vždy žalovat na plnění, tedy na zaplacení dlužného nájemného za příslušné období, případně využít výše zmíněného výpovědního důvodu.

Pokud se předkladatel přesto rozhodl zvláštní určovací žalobu v zákoně upravit, musí správně a zřetelně formulovat, čeho se žalobce může žalobou domáhat. Na tom totiž závisí žalobní návrh i rozsudečný výrok soudu. Na základě formulace, kterou použil předkladatel, by enunciat rozsudku zněl: „Určuje se, že zvýšení nájemného ...je opodstatněné.“ Ve skutečnosti však nejde o to, zda je zvýšení či snížení „opodstatněné“, ale o to, zda je pronajímatel oprávněn požadovat nájemné v určité výši. Další možností by bylo upravit žalobu na určení neplatnosti zvýšení či snížení nájemného jako jednostranného právního úkonu. Do této podoby byl návrh upraven po zpracování připomínek Legislativní rady vlády: *„...je nájemce (pronajímatel) oprávněn podat žalobu k soudu na určení neplatnosti zvýšení (snížení) nájemného.“*

U žaloby upravené v první větě odstavce 6 není vůbec jasné, o jaký typ žaloby se jedná a čeho se žalobce u soudu vlastně domáhá. Žaloba podle věty druhé je zcela nadbytečná, neboť žalobu na zaplacení dlužného nájemného může žalobce podat vždy na základě obecné úpravy v § 7 odst. 1 a § 80 písm. b) o. s.ř. Tyto žaloby byly z návrhu zákona na základě připomínek Legislativní rady vlády vypuštěny.

b) ke způsobu stanovení pravomoci soudu

§ 97 návrhu zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců

„Na návrh zaměstnance nebo oprávněného (§ 6) rozhodují soudy spory o určení, zda následky na zdraví zaměstnance vznikly v příčinné souvislosti s pracovním úrazem (§ 10) nebo nemocí z povolání (§ 11) a že nenastaly skutečnosti uvedené v § 29 odst. 4 nebo 5.“

Ustanovení „zakládající“ pravomoc soudů rozhodovat uvedené spory je nadbytečné, neboť kompetence soudů rozhodovat tyto věci v občanském soudním

řízení je založena již obecným ustanovením § 7 odst. 1 občanského soudního řádu, podle kterého soudy mimo jiné rozhodují „spory a jiné právní věci, které vyplývají z pracovních vztahů“, a plně tedy postačuje vycházet z obecné úpravy. Rozhodnutí soudu má v tomto případě navíc pouze charakter předběžné otázky ve správním řízení, o které si nadto může správní orgán podle správního řádu sám učinit úsudek.

§ 126 odst. 1 a 2 návrhu zákona o nemocenském pojištění

„(1) Ten, kdo způsobil, že v důsledku jeho zaviněného protiprávního jednání zjištěného soudem nebo správním úřadem došlo ke skutečnostem rozhodným pro vznik nároku na dávku, je povinen zaplatit orgánu nemocenského pojištění regresní náhradu. Nárok na regresní náhradu nemá orgán nemocenského pojištění vůči pojištěnci, jemuž byla dávka vyplacena.

(2) Jestliže skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku zavinilo více subjektů, odpovídají orgánu nemocenského pojištění společně a nerozdílně a vzájemně se vypořádají podle míry zavinění, pokud se nedohodnou jinak. Je-li jednou z těchto osob pojištěnec, kterému byla dávka vyplacena, odpovídají orgánu nemocenského pojištění jen ostatní subjekty; výše regresní náhrady se přitom poměrně sníží. Spory o vzájemné vypořádání rozhodují soudy.“

Ustanovení „zakládající“ pravomoc soudů rozhodovat uvedené spory je nadbytečné, neboť kompetence soudů rozhodovat takové spory je založena již ustanovením § 7 odst. 1 občanského soudního řádu a plně postačuje vycházet z obecné úpravy.

c) k pravomoci správních orgánů rozhodovat v soukromoprávních věcech

§ 39a zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody

„(1) Způsobil-li odsouzený zaviněným porušením povinnosti stanovené tímto zákonem škodu na majetku státu, se kterým hospodáří Vězeňská služba, a výše škody nepřevyšuje 10 000 Kč, rozhodne o povinnosti nahradit škodu ředitel věznic.

(2) Proti rozhodnutí ředitele věznic podle odstavce 1 může odsouzený do 3 dnů od oznámení podat stížnost, o níž rozhoduje generální ředitel Vězeňské služby nebo jím zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby.

(3) Při upuštění od vymáhání náhrady škody podle odstavce 1 nebo při jejím prominutí se obdobně užije ustanovení § 35 odst. 3 a 4.“

Zákon svěřuje řediteli věznice pravomoc rozhodovat o povinnosti odsouzeného nahradit škodu, jde tedy o rozhodnutí o splnění povinnosti, která vyplývá z porušení práva a o které by jinak měly rozhodovat soudy (viz § 7 odst. 1 a § 80 písm. b) OSŘ), aniž by bylo jednoznačně upraveno, v jakém procesním režimu se o náhradě škody rozhoduje (správní řád je výslovně vyloučen – viz § 76 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb.), jakým způsobem se výše způsobené škody určuje a jak se postupuje, vydá-li ředitel věznice rozhodnutí o povinnosti určitou škodu nahradit, tedy jak se náhrada de iure vymáhá (pravděpodobně nejde o exekuční titul ve smyslu § 274 OSŘ, úprava“exekuce“ v § 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 10/2000 Sb. je s ohledem na zákonné zmocnění dost sporná), nejasný je s ohledem na dikci a obsah § 244 odst. 1 OSŘ i soudní přezkum takového „rozhodnutí správního orgánu“.

d) k soudnímu přezkumu správních rozhodnutí

Původní znění návrhu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti:

„(1) Proti rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu lze podat žalobu podle zvláštního právního předpisu, a to ve lhůtě 1 měsíc ode dne doručení rozhodnutí.

(2) Soud v žalobě podle odstavce 1 při přezkoumání věci a rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, jaký byl v době rozhodování ředitelem Úřadu.

(3) Pokud jsou ve spise přiloženém soudu obsaženy výsledky šetření nebo údaje z evidencí zpravodajských služeb nebo policie, označené jako utajované informace, nemá účastník řízení a jeho zástupci právo nahlížet do těch utajovaných částí spisu, v nichž jsou tyto výsledky nebo údaje obsaženy; ustanovení § 45 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb. se nepoužije. Účast osob zúčastněných na řízení se nepřipouští.

(4) Dokazování skutečností, zjištěných šetřením zpravodajských služeb nebo policie nebo údajů z jejich evidencí pokud jsou utajovanými informacemi, soud provede písemným nebo ústním vyjádřením pověřeného zástupce zpravodajské služby nebo ministerstva vnitra k pravdivosti a věrohodnosti výsledků šetření nebo údajů z evidence.

(5) Pokud je podána žaloba podle odstavce 1 proti rozhodnutí statutárního orgánu zpravodajské služby nebo ministerstva vnitra, soud o žalobě rozhodne bez jednání. Účast osob zúčastněných na řízení se nepřipouští. Účastník řízení a jeho zástupce nemají právo nahlížet do utajované části spisu. Pro dokazování výsledků šetření zpravodajských služeb nebo policie nebo údajů z jejich evidencí platí obdobně ustanovení odstavce 4.“

První odstavec má smysl pouze pro stanovení kratší lhůty pro podání správní žaloby, než je obecná dvouměsíční lhůta podle § 72 odst. 1 s. ř. s. Odstavec 2 je, pokud jde o přezkoumání věci, nadbytečný, neboť se shoduje s § 75 odst. 1 s. ř. s.

Pokud jde o rozhodování soudu, je dikce odstavce 2 matoucí, neboť naznačuje, že by snad mělo být vyloučeno jakékoli dokazování soudem, což je ovšem v rozporu s odstavcem 4. Odstavce 3, 4 a 5 jsou v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a má právo se vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Na základě připomínek Legislativní rady vlády byla dikce tohoto ustanovení upravena do podoby nyní platného § 133 zákona č. 412/2005 Sb.:

„(1) Proti rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu lze podat žalobu podle zvláštního právního předpisu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Jde-li o rozhodnutí ředitele Úřadu podle § 131 odst. 1, lze žalobu podat jen v případě, že je podle § 113 odst. 4 proti důvodu zastavení řízení přípustný rozklad.

(2) Dokazování se v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie. K těmto okolnostem lze provést důkaz výslechem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výslechem.

(3) Úřad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. V ostatním nejsou ustanovení zvláštního právního předpisu o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.“

§ 10 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití

„(10) Proti rozhodnutí ministerstva o udělení, neudělení, zrušení, pozastavení, změně nebo odvolání individuálního vývozního povolení nebo souhrnného vývozního povolení nelze podat rozklad. Rozhodnutí se vylučuje z rozhodování soudu.“

Ustanovení odporuje čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, právo na podnikání (tedy i podnikání, jehož předmětem

je tzv. zboží dvojího užití) je tedy základním právem podle Listiny a rozhodnutí správních orgánů týkající se tohoto práva nemohou být z pravomoci soudu vyloučena.

ČÁST XV

Změny zákona o správních poplatcích

Změny zákona o správních poplatcích

Související ustanovení:

– čl. 55 odst. 3, čl. 59 Legislativních pravidel vlády

- 1. Uvedené příklady reagují na rozdílná znění především úvodních vět příslušných článků (paragrafů), jak byla uveřejněna ve Sbírce zákonů. Do příkladů jsou promítnuty principy vyplývající z Legislativních pravidel vlády.**
- 2. Rozdílný výčet novel zákona o správních poplatcích, obsažených v uvedených úvodních větách, je dán tím, že příklady reagují na reálné novelty vyhlášené v různých obdobích. Obecně by pro výčet novel v úvodních větách měly platit tyto zásady:**

– začíná-li úvodní věta slovy „Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích“, následuje výčet všech novel zákona, které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů, a pokud jsou předchozí novelty alespoň ve stadiu vládního zákona, uvede se text „zákona č. .../2009 Sb.“,

– začíná-li úvodní věta slovy „V příloze“, „Příloha“, následuje výčet všech novel, a to jen novel přílohy zákona,

– začíná-li úvodní věta slovy „V položce 3 přílohy“, „Položka 28 přílohy“, následuje výčet všech novel, a to jen novel položky 3, resp. 28,

– výčet novel v úvodní větě má vyjadřovat platné znění novelizovaného zákona nebo jeho části, to znamená, že pokud pozdější novela obsahově nahradila novelu dřívější, novela dřívější se již do úvodní věty neuvádí.

- A. Provádí-li se změna některého paragrafu (některých paragrafů) zákona o správních poplatcích a i změna přílohy k tomuto zákonu, úvodní věta příslušného článku (paragrafu) a úvodní části textů bodů novelty např. znějí:**

„Čl. X

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 228/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 553/2005 Sb., zákona č. 48/2006 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb. a zákona č. 81/2006 Sb., se mění takto:

1. V § 8 odst. 2 písm. a) se za slova „sociální péči“ vkládají slova „, pomoci v hmotné nouzi“.

2. V příloze položce 3 se za slova „sociální péče“ vkládají slova „a pomoci v hmotné nouzi“.

- B. Provádí-li se změna pouze přílohy k zákonu o správních poplatcích, která spočívá pouze v doplnění o položku sazebníku, úvodní věta příslušného článku (paragrafu) např. zní:**

„§ X

V příloze k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 228/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 553/2005 Sb., zákona č. 48/2006 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 81/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 130/2006 Sb., zákona č. 136/2006 Sb., zákona č. 138/2006 Sb., zákona č. 161/2006 Sb., zákona č. 179/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 215/2006 Sb., zákona č. 226/2006 Sb., zákona č. 227/2006 Sb., zákona č. 235/2006 Sb., zákona č. 312/2006 Sb., zákona č. 575/2006 Sb., zákona č. 106/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb. a zákona č. 269/2007 Sb., se za položku 105 vkládá nová položka 105a, která včetně poznámky pod čarou č. 64a zní:“.

- C. Provádí-li se změna pouze přílohy k zákonu o správních poplatcích, která spočívá pouze v návrhu na nové znění stávajících položek sazebníku, úvodní věta příslušného článku (paragrafu) např. zní:**

„§ X

V příloze k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, položky 103 a 105 včetně poznámek pod čarou č. 62 a 64 znějí:“.

- D. Provádí-li se změna pouze přílohy k zákonu o správních poplatcích, která spočívá pouze v návrhu na změnu určitého textu ve stávající položce sazebníku, úvodní věta příslušného článku (paragrafu) zní:**

„Čl. X

V položce 3 přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 228/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 553/2005 Sb., zákona č. 48/2006 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 81/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 130/2006 Sb., zákona č. 136/2006 Sb., zákona č. 138/2006 Sb., zákona č. 161/2006 Sb., zákona č. 179/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 215/2006 Sb., zákona č. 226/2006 Sb., zákona č. 227/2006 Sb., záko-

na č. 235/2006 Sb., zákona č. 312/2006 Sb., zákona č. 575/2006 Sb. a zákona č. 106/2007 Sb., písmeno d) zní:“

nebo je-li třeba provést více změn v téže položce sazebníku

„Čl. X

Položka 28 přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 228/2005 Sb., zákona č. 357/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 553/2005 Sb., zákona č. 48/2006 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 81/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 130/2006 Sb., zákona č. 136/2006 Sb., zákona č. 138/2006 Sb., zákona č. 161/2006 Sb., zákona č. 179/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 215/2006 Sb., zákona č. 226/2006 Sb., zákona č. 227/2006 Sb., zákona č. 235/2006 Sb., zákona č. 312/2006 Sb., zákona č. 575/2006 Sb., zákona č. 106/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb. a zákona č. 269/2007 Sb., se mění takto:“.

E. Provádí-li se změna pouze přílohy k zákonu o správních poplatcích, která spočívá pouze v návrhu na doplnění určitého textu do stávající položky sazebníku, úvodní věta příslušného článku (paragrafu) např. zní:

„Čl. X

V položce 22 přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 228/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb. a zákona č. 553/2005 Sb., se doplňují písmena j) a k), která včetně poznámky pod čarou č. 26a znějí:“.

F. Provádí-li se změna pouze přílohy k zákonu o správních poplatcích, která spočívá v návrhu na více změn sazebníku, úvodní věta příslušného článku (paragrafu) např. zní:

„Čl. X

Příloha k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona č. 217/2005 Sb., zákona č. 228/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 444/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 553/2005 Sb., zákona č. 48/2006 Sb., zákona č. 56/2006 Sb., zákona č. 57/2006 Sb., zákona č. 81/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 130/2006 Sb., zákona č. 136/2006 Sb., zákona č. 138/2006 Sb., zákona č. 161/2006 Sb.,

zákona č. 179/2006 Sb., zákona č. 186/2006 Sb., zákona č. 215/2006 Sb., zákona č. 226/2006 Sb., zákona č. 227/2006 Sb., zákona č. 235/2006 Sb., zákona č. 312/2006 Sb. a zákona č. 575/2006 Sb., se mění takto:

ČÁST XVI

Vymezování subjektů a jejich organizačních složek v právním řádu

Vymezování subjektů a jejich organizačních složek v právním řádu

1. S vymezováním subjektů a jejich organizačních složek jsou v právním řádu spojeny pojmy vyjadřující jejich právní formu a zpravidla je s nimi spojeno i teritoriální hledisko vyjadřující místo, kde se subjekt nebo jeho organizační složka nachází. V úvahu nutno brát i volný pohyb osob (svobodu usazování a volný pohyb pracovníků), volný pohyb služeb, zboží a kapitálu, upravené právem EU, a to v tomto případě, odhlédnuli se od hmotněprávních podmínek podnikání a dalších aktivit v rámci Evropské unie, které překračují rámec této metodické pomůcky, s přihlédnutím k tomu, jak příslušný předpis práva EU, včetně judikátů Evropského soudního dvora, právní subjekt, popř. jeho organizační složku a s nimi spojené územní kritérium vymezuje.
2. V právním řádu ČR, ale i v předpisech EU, jsou právní subjekty a jejich organizační složky, včetně teritoriálního hlediska, vymezovány rozdílnými způsoby, přičemž jak z níže uvedeného vyplývá, problém se týká především vymezování organizačních složek a teritoriálního hlediska.

V právním řádu ČR jsou užívány takové pojmy, jako „odštěpný závod“, „provozovna“, „jiná organizační složka podniku“, „skupina“, „podnik“, přičemž tento posledně uvedený pojem je zpravidla užíván k vymezení určitého věcného a personálního vybavení podnikatele, ale i k označení právního subjektu, „sídlo“, „místo pobytu“, „místo podnikání“, „bydliště“, „umístění v ...“, „usazení v ...“, „adresa pro doručování“.

V právu EU jsou užívány takové pojmy jako „stálá provozovna“, „provozovna určená k hospodářské činnosti“, „ústřední správa“, „hlavní provozovna“, „stálé zařízení“, „kancelář“, „konzultační místnost“, „pobočka nebo agentura“, „sídlo ekonomické činnosti“, „usazená v ...“, „neusazená v ...“, „sídlo hospodářské činnosti“, „hlavní místo podnikání“, „sídlo“, „místo usazení“, „skutečné sídlo“, „trvalé sídlo“, „trvalé bydliště“, „adresa“, „stálá adresa“.

3. Cílem by mělo být navrhnout do právních předpisů takové pojmy v zobecněné podobě, která na jedné straně bude odpovídat záměru navrhovatele, ale na druhé straně bude v právním řádu představovat univerzální věcný obsah, odlišitelný od věcného obsahu jiného pojmu. Pokud jde o potřebu akceptovat zároveň věcný obsah pojmů práva EU, viz výše uvedený bod 1 větu druhou.

Zobecněná podoba pojmů by měla přispět k tomu, aby právní norma nebyla zatěžována více slovy než je nezbytné a zejména k tomu, aby týž věcný obsah byl vyjadřován pokud možno jedním pojmem a nikoliv různými pojmy.

Zobecněná podoba pojmů se například nabízí v těchto případech:

Zobecněná podoba pojmů:	Uvedené zobecněné pojmy by mohly, pokud to celkový kontext obsahu navrhovaného právního předpisu umožňuje, pokrýt, resp. nahradit tyto pojmy:
osoba	právnícká osoba i fyzická osoba
podnikatel	podnikající právnícká osoba i podnikající fyzická osoba
organizační složka podniku	závod, odštěpný závod, provozovna, stálá provozovna, stálá infrastruktura, stálé zařízení, pobočka, agentura
pobyt	trvalý pobyt, přechodný pobyt, pobyt azylantů a uprchlíků na základě víz
bydliště (pokud by použití pojmu „pobyt“ neodpovídalo potřebě právní úpravy)	trvalé bydliště, místo, kde se fyzická osoba obvykle zdržuje, stálá adresa
sídlo právnícké osoby nebo sídlo organizační složky podniku	sídlo ekonomické činnosti, sídlo hospodářské činnosti, místo ústřední správy, trvalé sídlo, hlavní místo podnikání, nebo sídlo hlavní provozovny či jiné formy organizační složky

ČÁST XVII

K problematice některých ustanovení mezinárodních smluv

K problematice některých ustanovení mezinárodních smluv

I. Definice mezinárodní smlouvy

Jaké znaky musí dokument podle obecného mezinárodního práva splňovat, aby byl mezinárodní smlouvou?

V obecném mezinárodním právu je mezinárodní smlouvou ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem.

Mezinárodní smlouva tedy musí kumulativně splňovat následujících 5 znaků:

1. Smlouva je ujednáním mezi subjekty mezinárodního práva.

Předně mezinárodní smlouvu mohou uzavírat státy jako primární subjekty mezinárodního práva¹⁷ s absolutní normotvornou způsobilostí.

Na mezinárodním poli uzavírají mezinárodní smlouvy i mezinárodní mezivládní organizace (dále také jen „mezinárodní organizace“) jako sekundární subjekty mezinárodního práva založené státy, a to pokud jsou k tomu ze svého zakládajícího statutu vybaveny normotvornou způsobilostí.

Mezinárodní smlouvou není ujednání mezi státem nebo mezinárodní organizací a fyzickou nebo právnickou osobou vnitrostátního práva některého státu.

2. Smlouva je uzavírána mezi dvěma nebo více subjekty mezinárodního práva.

3. Mezinárodní smlouva vyjadřuje konsenzus (shodnou vůli) smluvních stran.

4. Ujednání má z vůle smluvních stran mezinárodněprávní účinky.

S porušením smlouvy je spojen vznik mezinárodněprávní odpovědnosti.

¹⁷ Primárními subjekty mezinárodního práva jsou: státy, Svatá stolice, Mezinárodní výbor Červeného kříže, povstalci, válčící strana, Svrchovaný řád maltézských rytířů a města s mezinárodním statutem.

5. Smlouva se řídí mezinárodním právem.

Smluvní strany (státy, mezinárodní vládní organizace...) se jako suverénní subjekty mezinárodního práva dohodly, že se jejich ujednání bude řídit mezinárodním právem.

Subjekty mezinárodního práva se však mohou dohodnout, že se jejich ujednání bude řídit vnitrostátním právem a pak se z povahy věci nejedná o mezinárodní smlouvu, ale o smlouvu vnitrostátní (např. smlouva o koupi obrazu, smlouva o nájmu budovy...).

6. Není podstatné, zda je mezinárodní smlouva jako smlouva výslovně označena ve svém názvu.

Mezinárodní smlouvou proto při splnění obecných definičních znaků budou i dokumenty, které jsou formálně nazvány jako „Dohoda“, „Úmluva“, „Protokol“ apod.

Smluvní definice mezinárodní smlouvy obsažená ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu mezi státy z roku 1969¹⁸ je o něco užší než výše uvedená definice vycházející z obyčejového mezinárodního práva.

V článku 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 je mezinárodní smlouva definována jako „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvislích listinách, ať je její název jakýkoliv*“.

Písemné znění vyžaduje i Vídeňská úmluva o smluvním právu mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi navzájem z roku 1986¹⁹.

II. Recepce mezinárodního práva do práva vnitrostátního v českém právním prostředí

Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva je v českém právním prostředí založen na *teorii umírněného dualismu*, proto je pro vstup mezinárodního práva do právního řádu České republiky nezbytný akt *recepce mezinárodního práva*.

Recepti mezinárodního práva do práva vnitrostátního lze provést celkem čtyřmi způsoby: *transformace, adaptace, inkorporace a adopce*.

¹⁸ Vídeňská úmluva o smluvním právu mezi státy z roku 1969 byla publikována pod č. 15/1988 Sb.

¹⁹ A/CONF. 129/15; Československo přistoupilo k Úmluvě dne 19. 10. 1990. ČR sukcesovala do Úmluvy dne 22. 2. 1993. Slovensko sukcesovalo do Úmluvy dne 24. 7. 1993.

1. Transformace

Při transformaci dochází k recepci mezinárodního práva jeho doslovným přepisem do vnitrostátního práva přijetím vnitrostátního právního předpisu. V českém právním prostředí přijetím zákona, nařízení vlády nebo vyhlášky²⁰.

Výsledkem transformace je vznik vnitrostátní právní normy shodné s mezinárodní smlouvou. Ustanovení mezinárodní smlouvy lze tak nalézt skoro ve stejném znění i ve vnitrostátní právní normě.

Jedná se o tzv. *formální dualismus*, kdy stejná problematika je upravena dvěma prameny práva – vnitrostátním a mezinárodním.

Při existenci dvou pramenů práva vzniká zcela přirozeně problém jednotnosti výkladu pravidel upravených v právní normě.

K závaznému výkladu jsou oprávněny jak vnitrostátní orgány (soudy), tak i mezinárodní entity (smluvní strany, mezinárodní soudy...). Není zajištěna jednotnost závazného výkladu obsahu mezinárodní smlouvy a vnitrostátního právního předpisu. Vnitrostátní soudy jsou oprávněny pouze k závaznému výkladu vnitrostátního předpisu, který mezinárodní smlouvu do národního práva recipoval, aniž by byly jakkoli oprávněny k výkladu mezinárodního práva. Mezinárodní orgány, oprávněné k výkladu dané mezinárodní smlouvy, zase naopak nejsou povolány k výkladu vnitrostátního práva. S transformací je tedy spojena dvojkořejnost ve výkladu práva.

Bezespору kladnou stránkou transformace je úplnost recepce pravidel obsažených v mezinárodní smlouvě do vnitrostátního práva. Riziko, že při transformaci dojde k opomenutí recepce některého ustanovení smlouvy do vnitrostátního práva, je malé.

2. Adaptace

Při recepci mezinárodního práva formou adaptace dochází také ke vzniku vnitrostátní právní normy jako u transformace, ale s tím rozdílem, že se jedná pouze o obsahovou a nikoli doslovnou recepci mezinárodní normy.

Při adaptaci může tedy snadněji dojít k opomenutí recepce některého ustanovení mezinárodní smlouvy.

Naopak pozitivem adaptace je, že při přepisu mezinárodní normy do vnitrostátního práva adaptuje jazyk a instituty smlouvy tak, aby zcela odpovídaly vnitrostátnímu právnímu řádu a byla zajištěna bezvadná aplikace mezinárodní

²⁰ Zde je třeba odlišit vyhlášku, jako transformační (adaptační) právní předpis, od vyhlášky ministra zahraničních věcí, kterou se mezinárodní smlouva publikovala ve Sbírce zákonů. Publikace mezinárodní smlouvy „vyhláškou“ neurčuje právní sílu ani postavení takto vyhlášené mezinárodní smlouvy v právním řádu.

smlouvy v národním právním řádu. Mezinárodní smlouva je totiž vždy výsledkem jednání dvou nebo více států a zachycuje dohodnutý kompromis.

Vnitrostátní právní řády jednotlivých států jsou různé. Mohou obsahovat různé právní instituty s rozdílnou právní úpravou. Mnohdy se jedná o smluvní strany s různými právními systémy (např. kontinentálně-evropský právní systém, anglosaský právní systém nebo systém s prvky islámského práva).

3. Inkorporace

Dalším způsobem recepcí je inkorporace. Při inkorporaci nedochází k recepci mezinárodní smlouvy prostřednictvím vnitrostátního právního předpisu. Mezinárodní smlouva se stává součástí práva vnitrostátního, aniž by ztratila svou mezinárodněprávní povahu. Mezinárodní smlouva bývá po ukončení procesu nutného ke vstupu v platnost vyhlášena ve sbírce vnitrostátně závazných právních předpisů (např. ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv). Mezinárodní smlouva je tak pro vnitrostátní subjekty bezprostředně závazná bez existence vnitrostátního právního předpisu, který by ji recipoval (jedná se o tzv. *formální monismus*). K interpretaci mezinárodní smlouvy jsou oprávněny pouze smluvní strany smlouvy, případně jimi pověřený jiný mezinárodní orgán (např. mezinárodní soud nebo konference smluvních států). Díky inkorporaci je zajištěn výklad smlouvy jedním (mezinárodněprávním) k tomu kompetentním orgánem. Po inkorporaci jsou vnitrostátní orgány povinny aplikovat a interpretovat smluvní text jako mezinárodní smlouvu a nikoli jako vnitrostátní právní předpis.

4. Adopce

Adopce se tradičně využívá v anglosaském právním prostředí. Při adopci dochází k osvojení mezinárodního práva vnitrostátním soudcem v jeho rozhodovací praxi.

Při recepci mezinárodního práva do práva vnitrostátního může dojít ke vzájemné kolizi právních řádů. V zásadě mohou vzniknout tři situace:

a) *Ustanovení mezinárodního a vnitrostátního práva jsou v plném souladu.*

V tomto případě ke kolizi právních řádů nedochází, proto není ani nutná úprava vnitrostátního právního řádu.

b) *Ustanovení mezinárodního a vnitrostátního práva jsou v rozporu a tudíž jsou vzájemně neslučitelná.*

V tomto případě je třeba uvést vnitrostátní právo do souladu s právem mezinárodním²¹. Může se jednat o přijetí nové národní právní úpravy (nebo novelizaci úpravy stávající) a to v případě, že právní úprava požadovaná mezinárodním právem v národním právu chybí. Nebo se naopak může jednat o situaci, kdy mezinárodní právo nějaké jednání nedovoluje nebo zakazuje a pak je nezbytné vnitrostátní právní úpravu, jež je s mezinárodním závazkem v rozporu, zrušit nebo změnit.

c) Ustanovení vnitrostátního práva jdou nad rámec práva mezinárodního tím, že fyzickým a/nebo právnickým osobám zajišťují lepší právní postavení než mezinárodněprávní úprava.

V tomto případě se nejedná o neslučitelnou národní právní úpravu, která by byla v rozporu s mezinárodním právem, ledaže by předmětná vnitrostátní úprava byla mezinárodním právem zakázána. Národní právní úprava je plně v souladu s právem mezinárodním. Dokonce ani v případě, kdy by se stát rozhodl zrušit tuto nadstandardní národní úpravu, nedojde k porušení mezinárodního práva.

III. Vnitrostátní aplikace mezinárodních smluv (samovykonatelná a nesamovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy)

Recepci mezinárodních smluv v české ústavní praxi řeší tzv. *generální recepční norma* obsažená v čl. 10 Ústavy České republiky (dále také jen „Ústava“). V čl. 10 Ústavy je zakotvena *zásada aplikační přednosti* některých mezinárodních smluv před zákonem: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“.

Mezinárodní smlouvy, respektive jejich jednotlivá ustanovení, lze rozdělit do dvou skupin. Jednu skupinu tvoří mezinárodní smlouvy, respektive jednotlivá ustanovení smlouvy, k jejichž aplikaci ve vnitrostátním právu není třeba existence žádného vnitrostátního právního předpisu ve formě zákona, nařízení vlády nebo vyhlášky. Druhou skupinu naopak tvoří mezinárodní smlouvy, respektive jednotlivá ustanovení smlouvy, která ke své vnitrostátní aplikaci vnitrostátní právní předpis potřebují.

²¹ Odhlédneme-li od možnosti předběžné kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy podle článku 87 odst. 2 Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje (na návrh) o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována. Rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 Ústavy vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn (čl. 89 odst. 3 Ústavy).

Mezinárodní smlouvy, respektive jejich ustanovení, které jsou přímo použitelné ve vnitrostátním právním řádu se označují jako **smlouvy samovykonatelné** (*self-executing*).

Naopak mezinárodní smlouvy, respektive jejich ustanovení, které ke své vnitrostátní použitelnosti potřebují své promítnutí do vnitrostátního práva formou zákona a/nebo podzákonného právního předpisu se označují jako **smlouvy nesamovykonatelné** (*not self-executing*).

V mezinárodních smlouvách se vedle sebe běžně vyskytují jak ustanovení samovykonatelné, tak nesamovykonatelné povahy. Je tedy nezbytné posuzovat přímo jednotlivá ustanovení a nikoli mezinárodní smlouvu jako celek. Mezinárodní smlouva by, vzhledem k výskytu samovykonatelných a nesamovykonatelných ustanovení, mohla být jako celek nezařaditelná.²²

Přímá použitelnost (samovykonatelnost) je spojena s aplikací mezinárodní smlouvy a nesouvisí se samotnou recepcí mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva. Recepce je pouze nezbytným předpokladem aplikace mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právním řádu.

Vedle výše uvedeného dělení se v české mezinárodněprávní praxi mezinárodní smlouvy typově dělí na smlouvy prezidentské, vládní a rezortní.

Podle článku 63 odst. 1 písm. b) Ústavy prezident republiky sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, s tím, že sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Této pravomoci prezident republiky využil a vydal rozhodnutí č. 144/1993 Sb. o sjednávání mezinárodních smluv. Toto generální zmocnění vydal s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých konkrétních případech.

Smlouvou prezidentské kategorie je smlouva, k jejíž ratifikaci musí dát podle článku 49 Ústavy souhlas obě komory Parlamentu ČR.

Smlouvou vládní kategorie je smlouva, která nevyžaduje souhlas Parlamentu a svým významem přesahuje rámec působnosti jednoho ústředního orgánu státní správy.

Smlouvou rezortní kategorie je smlouva, která nevyžaduje souhlas Parlamentu a svým významem nepřesahuje rámec působnosti jednoho ústředního orgánu státní správy.

V článku 10 Ústavy se sice hovoří pouze o tzv. prezidentských smlouvách, ale tato skutečnost nikterak nebrání možnosti České republiky uzavírat i mezinárodní smlouvy vládní a rezortní kategorie, k jejichž uzavření není třeba souhlasu obou komor Parlamentu ve smyslu článku 49 Ústavy. Tato skutečnost vyplývá i z již zmíněného článku 63 odst. 1 písm. b) Ústavy. Článek 49 Ústavy stanoví, které smlouvy je možné ratifikovat pouze se souhlasem obou komor Parlamentu, jedná

²² Pokud se v této analýze hovoří o samovykonatelných a nesamovykonatelných smlouvách, mají se na mysli jejich jednotlivá konkrétní ustanovení.

se o následující mezinárodní smlouvy: „(a) smlouvy upravující práva a povinnosti osob, (b) smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické, (c) smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, (d) smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy, (e) smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu“.

1. Samovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy (self-executing)

Samovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy ke své aplikaci ve vnitrostátním právním řádu nepotřebují vnitrostátní normu ve formě zákona nebo podzákonného právního předpisu.

K přenosu těchto ustanovení mezinárodních smluv postačuje v případě českého právního řádu *generální recepční norma* obsažená v čl. 10 Ústavy.

Ustanovení mezinárodní smlouvy, která jsou přímo použitelná na právní poměry vnitrostátních subjektů (fyzických a právnických osob), jsou považována za samovykonatelná, pokud kumulativně splňují níže uvedená kritéria:

- a) ustanovení obsahuje pravidlo přímo určené vnitrostátním subjektům,
- b) ustanovení stanoví práva a/nebo povinnosti jednoznačně, bezpodmínečně a dostatečně konkrétně (není třeba provést zpřesnění vnitrostátním právním předpisem),
- c) ustanovení mezinárodní smlouvy je pro stát (Českou republiku) závazné,
- d) přímá použitelnost ustanovení není vyloučena, omezena nebo podmíněna smluvními stranami,
- e) mezinárodní smlouva je vnitrostátně vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv (dříve ve Sbírce zákonů).

V českém právním řádu splňují výše uvedené podmínky **pouze mezinárodní smlouvy prezidentské kategorie**. Pro samovykonatelné smlouvy je vhodným způsobem recepcie *inkorporace*.

2. Nesamovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy (not self-executing)

Nesamovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy jsou všechna ostatní ustanovení, která nesplňují výše uvedená kritéria pro ustanovení samovykonatelná.

Skupinu nesamovykonatelných ustanovení smluv lze rozdělit na:

- a) ustanovení určená mezinárodním organizacím,
- b) ustanovení určená státům, na jejichž základě nemá být upraveno právní postavení jednotlivců²³,

²³ Tj. fyzických a/nebo právnických osob vnitrostátního práva.

c) ustanovení určená státům, na jejichž základě má upraveno právní postavení jednotlivců.

K provedení ustanovení určených státům, na jejichž základě má být upraveno právní postavení jednotlivců (fyzických a právnických osob), je třeba, aby stát přijal vnitrostátní legislativní opatření. V českém právním prostředí je vhodným způsobem recepce *transformace* nebo *adaptace*.

IV. Odkaz na mezinárodní smlouvu formou poznámky pod čarou v právním řádu České republiky

Pokud se v právním předpise odkazuje na mezinárodní smlouvu jako na pramen práva, je třeba odkaz koncipovat tomu odpovídajícím způsobem. Znamená to, že takový odkaz musí primárně směřovat přímo k samotné mezinárodní smlouvě, s uvedením údajů, podle kterých ji lze najít ve Sbírce mezinárodních smluv, popřípadě ve Sbírce zákonů, nikoliv k vyhlášce či sdělení, kterým byla vyhlášena.

Příklad nevhodně koncipovaného odkazu na mezinárodní smlouvu:

Jako příklad nevhodného odkazu lze uvést poznámku pod čarou č. 20 v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, která zní:

„²⁰⁾ Vyhláška č. 61/1983 Sb., o Dohodě o mezinárodních přepravách *zkazitelných potravin a o specializovaných prostředcích určených pro tyto přepravy (ATP)*, ve znění pozdějších předpisů.“

Příklad vhodně koncipovaného odkazu na mezinárodní smlouvu:

Za vhodný způsob odkazu na mezinárodní smlouvu lze naopak považovat například odkaz v poznámce pod čarou č. 1 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů:

„¹⁾ Úmluva o právech dítěte, vyhlášená pod č. 104/1991 Sb.“

Příklady z mezinárodních smluv

1. Samovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy (self-executing)

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.)

Čl. 3

Zákaz mučení

Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.

Čl. 4

Zákaz otroctví a nucené práce

1. Nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví.
2. Od nikoho se nebude vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce.
3. Za „nucenou nebo povinnou práci“ se pro účely tohoto článku nepovažuje:
 - a) práce běžně požadovaná při výkonu trestu uloženého podle článku 5 této Úmluvy, nebo v době podmíněného propuštění z tohoto trestu;
 - b) služba vojenského charakteru nebo v případě osob, které odmítají vojenskou službu z důvodů svědomí v zemích, kde je takové odmítnutí vojenské služby uznáváno, jiná služba vyžadovaná místo povinné vojenské služby;
 - c) služba vyžadovaná v případě nouze nebo pohromy, která ohrožuje život nebo blaho společnosti;
 - d) práce nebo služba, která tvoří součást běžných občanských povinností.

Úmluva o právech dítěte (vyhlášená pod č. 104/1991 Sb.)

Naprostou většinu ustanovení Úmluvy o právech dítěte nelze považovat za ustanovení samovykonatelné povahy; mezi výjimky patří například:

Čl. 7

Každé dítě je registrováno ihned po narození a má od narození právo na jméno, právo na státní příslušnost, a pokud to je možné, právo znát své rodiče a právo na jejich péči.

Čl. 16

(1) Žádné dítě nesmí být vystaveno svévolnému zasahování do svého soukromého života, rodiny, domova nebo korespondence ani nezákonným útokům na svou čest a pověst.

(2) Dítě má právo na zákonnou ochranu proti takovým zásahům nebo útokům.

2. Nesamovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy (not self-executing)

2.a Ustanovení určená mezinárodním organizacím

Charta Organizace spojených národů (vyhlášená pod č. 30/1947 Sb.)

Čl. 7

1. Jako hlavní orgány Spojených národů se zřizují: Valné shromáždění, Rada bezpečnosti, Hospodářská a sociální rada, Poručenská rada, Mezinárodní soudní dvůr a sekretariát.

2. Podle této charty mohou být zřízeny pomocné orgány, které by se ukázaly potřebnými.

Čl. 8

Organisace Spojených národů nezavede žádných omezení způsobilosti mužů a žen, pokud jde o rovnoprávnou účast v jakékoli funkci v jejích hlavních i pomocných orgánech.

Čl. 92

Mezinárodní soudní dvůr je hlavním soudním orgánem Spojených národů. Působí podle připojeného statutu, který je založen na statutu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti a je nedílnou částí této charty.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášená pod č. 209/1992 Sb.)

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

Čl. 19

Ustavení Soudu

K zajištění plnění závazků, přijatých Vysokými smluvními stranami v Úmluvě a Protokolech k ní, se zřizuje Evropský soud pro lidská práva (dále jen „Soud“). Soud vykonává svou činnost jako stálý úřad.

2.b Ustanovení určená státům, která nemají upravit právní postavení jednotlivců

Charta Organizace spojených národů (vyhlášena pod č. 30/1947 Sb.)

Čl. 93

1. Všichni členové Spojených národů jsou ipso facto stranami zúčastněnými v statutu Mezinárodního soudního dvora.

2. Stát, který není členem Spojených národů, může se stát stranou zúčastněnou v statutu Mezinárodního soudního dvora za podmínek, které v každém případě určí Valné shromáždění na doporučení Rady bezpečnosti.

Čl. 94

1. Každý člen Spojených národů se zavazuje jednati podle rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora v každém sporu, v kterém je stranou.

2. Jestliže strana v některém sporu nesplní svých závazků z nálezů vyneseného Dvorem, může se druhá strana obrátiti na Radu bezpečnosti, jež, považuje-li to za potřebné, může doporučiti nebo rozhodnouti, jaká opatření mají býti učiněna, aby se nález stal účinným.

Čl. 95

Nic v této chartě nebrání členům Spojených národů, aby nesvěřovali rozřešení svých sporů jiným soudům na základě úmluv, které již platí nebo budou teprve sjednány.

Smlouva o založení Evropského společenství (vyhlášena pod č. 44/2004 Sb. m. s.)

Čl. 227

Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, může věc předložit Soudnímu dvoru.

Dříve než členský stát podá proti jinému členskému státu žalobu pro údajné nesplnění povinnosti, která pro něj vyplývá z této smlouvy, předloží věc Komisi.

Komise vydá odůvodněné stanovisko poté, co umožní zúčastněným státům, aby si navzájem předložily písemná i ústní vyjádření.

Nevydá-li Komise takové stanovisko ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy jí věc byla předložena, může být věc předložena Soudnímu dvoru i bez stanoviska Komise.

2.c Ustanovení určená státům, která mají upravit právní postavení jednotlivců

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (vyhlášená pod č. 95/1974 Sb.)

Čl. 2

1. Smluvní státy odsuzují rasovou diskriminaci a zavazují se, že budou provádět bez prodlení a všemi vhodnými způsoby politiku směřující k odstranění rasové diskriminace ve všech jejích formách a k rozvoji porozumění mezi všemi rasami. K tomuto cíli:

a) každý smluvní stát se zavazuje, že nebude provádět rasovou diskriminaci proti osobám, skupinám osob nebo institucím a že zajistí, aby všechny veřejné orgány a instituce, celostátní i místní, jednaly v souladu s tímto závazkem;

b) každý smluvní stát se zavazuje, že nebude povzbuzovat, hájit nebo podporovat rasovou diskriminaci prováděnou kteroukoli osobou nebo organizací;

c) každý smluvní stát podnikne účinná opatření k přezkoumání celostátní i místní vládní politiky a k novelizaci nebo zrušení všech zákonů a předpisů, které mají za následek vznik nebo zachování rasové diskriminace, všude kde existuje;

d) každý smluvní stát zakáže a odstraní všemi vhodnými prostředky, včetně zákonodárných opatření, rasovou diskriminaci prováděnou kteroukoli osobou, skupinou nebo organizací;

e) každý smluvní stát se zavazuje podporovat, kde je to vhodné, integrační vícerasové organizace a hnutí a jiná opatření pro odstranění překážek mezi rasami a působit proti všemu, co směřuje k posilování rasových přehrad.

2. Pokud to okolnosti vyžadují, provedou smluvní státy zvláštní opatření v oblasti sociální, hospodářské, kulturní a v jiných oblastech k zajištění přiměřeného rozvoje a ochrany rasových skupin nebo jejich příslušníků, aby jim bylo zaručeno plné a rovné užívání lidských práv a základních svobod. Tato opatření nemají mít v žádném případě za následek zachování nerovnosti nebo rozdílnosti práv různých rasových skupin po dosažení účelu, pro který byla přijata.

Čl. 3

Smluvní státy zvláště odsuzují rasovou segregaci a apartheid a zavazují se na územích spadajících pod jejich pravomoc předcházet, zakázat a vymýtit všechny praktiky tohoto druhu.

Uvedené články Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace byly do právního řádu České republiky recipovány formou adaptace např. zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a to kupříkladu ustanoveními § 352, 355, 356, 402 a 413, takto:

§ 352

Násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci

(1) Kdo skupině obyvatelů vyhrožuje usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením škody velkého rozsahu, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok.

(2) Kdo užije násilí proti skupině obyvatelů nebo jednotlivci nebo jim vyhrožuje usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením škody velkého rozsahu pro jejich skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že jsou skutečně nebo domněle bez vyznání, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.

(3) Stejně jako v odstavci 2 bude potrestán, kdo se spolčí nebo srotí ke spáchání takového činu.

§ 355

Hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob

(1) Kdo veřejně hanobí

a) některý národ, jeho jazyk, některou rasu nebo etnickou skupinu, nebo

b) skupinu osob pro jejich skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že jsou skutečně nebo domněle bez vyznání,

bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

(2) Odnětím svobody až na tři léta bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1

a) nejméně se dvěma osobami, nebo

b) tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem.

§ 356

Podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod

(1) Kdo veřejně podněcuje k nenávisti k některému národu, rase, etnické skupině, náboženství, třídě nebo jiné skupině osob nebo k omezování práv a svobod jejich příslušníků, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

(2) Stejně bude potrestán, kdo se spolčí nebo srotí k spáchání činu uvedeného v odstavci 1.

(3) Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem, nebo

b) účastní-li se aktivně takovým činem činnosti skupiny, organizace nebo sdružení, které hlásá diskriminaci, násilí nebo rasovou, etnickou, třídní, náboženskou nebo jinou nenávist.

§ 402

Apartheid a diskriminace skupiny lidí

(1) Kdo uplatňuje apartheid nebo rasovou, etnickou, národnostní, náboženskou nebo třídní segregaci nebo jinou podobnou diskriminaci skupiny lidí, bude potrestán odnětím svobody na pět až dvanáct let.

(2) Odnětím svobody na deset až dvacet let nebo výjimečným trestem bude pachatel potrestán,

a) uvrhne-li činem uvedeným v odstavci 1 takovou skupinu lidí do těžkých životních podmínek, nebo

b) vystaví-li takovým činem takovou skupinu lidí nelidskému nebo ponižujícímu zacházení.

(3) Příprava je trestná.

§ 413

Perzekuce obyvatelstva

(1) Kdo za války nebo jiného ozbrojeného konfliktu uplatňuje apartheid nebo páchá jiné nelidské činy vyplývající z rasové, etnické, národnostní, náboženské, třídní nebo jiné podobné diskriminace nebo terorizuje civilní obyvatelstvo násilím nebo hrozbou jeho užití, bude potrestán odnětím svobody na pět až patnáct let.

(2) Stejně bude potrestán, kdo za války nebo jiného ozbrojeného konfliktu

a) zničí nebo vážně naruší zdroj základních životních potřeb civilního obyvatelstva v obsazeném území nebo dotykové zóně anebo svévolně neposkytne obyvatelstvu pomoc nezbytnou pro přežití,

b) bezdůvodně oddaluje návrat civilního obyvatelstva nebo válečných zajatců,

c) bezdůvodně přesídluje nebo vyhošťuje civilní obyvatelstvo obsazeného území,

d) osídluje obsazené území obyvatelstvem vlastní země,

e) odvádí děti ke službě ve zbrani, nebo

f) svévolně znemožní civilnímu obyvatelstvu nebo válečným zajatcům, aby se o jejich provinění rozhodlo v nestranném soudním řízení.

(3) Odnětím svobody na deset až dvacet let nebo výjimečným trestem bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2

a) těžkou újmu na zdraví, nebo

b) smrt.

(4) Příprava je trestná.

Evropská sociální charta (vyhlášená pod č. 14/2000 Sb.m.s.)

Čl. 1

Právo na práci

S cílem zajistit účinný výkon práva na práci se smluvní strany zavazují:

1. přijmout jako jeden ze svých prvořadých cílů a odpovědností dosažení a udržení co nejvyšší a nejstabilnější úrovně zaměstnanosti s cílem dosažení plně zaměstnanosti,
2. účinně chránit právo pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání,
3. zřídit a udržovat bezplatné služby zaměstnanosti pro všechny pracovníky,
4. poskytovat a podporovat vhodné poradenství pro volbu povolání, odborný výcvik a rehabilitaci.

Čl. 2

Právo na spravedlivé pracovní podmínky

S cílem zajistit účinný výkon práva na spravedlivé pracovní podmínky se smluvní strany zavazují:

1. stanovit přiměřenou denní a týdenní pracovní dobu, postupně zkracovat pracovní týden, jak to dovolí růst produktivity práce a další důležité činitele,
2. poskytovat placené volno v době veřejných svátků,
3. poskytovat minimálně dvoutýdenní placenou dovolenou ročně,
4. zajistit dodatkovou placenou dovolenou nebo zkrácení pracovní doby pracovníkům v povoláních uznaných za nebezpečná nebo zdraví škodlivá,
5. zajistit každý týden dobu odpočinku, která má pokud možno připadnout na den uznávaný podle tradice nebo obyčeje příslušné země nebo oblasti za den odpočinku.

Čl. 3

Právo na bezpečné a zdravé pracovní podmínky

S cílem zajistit účinný výkon práva na bezpečné a zdravé pracovní podmínky se smluvní strany zavazují:

1. vydávat právní předpisy k zajištění bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci,
2. stanovit opatření k vynucení takových právních předpisů formou dozoru,
3. projednat s organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků, tam kde existují, opatření zaměřená ke zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Uvedené články Evropské sociální charty byly do právního řádu České republiky recipovány následujícím způsobem:

Článek 1 Evropské sociální charty byl do českého právního řádu recipován formou adaptace např. zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Článek 3 Evropské sociální charty byl do českého právního řádu recipován formou adaptace např. zákonem č. 262/2004 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci).

Článek 2 Evropské sociální charty byl do českého právního řádu recipován formou adaptace zákonem č. 262/2004 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména ustanoveními § 79, 213 a 215, které znějí následovně:

§ 79

Stanovená týdenní pracovní doba

- (1) Délka stanovené týdenní pracovní doby nesmí překročit 40 hodin týdně.
- (2) Délka stanovené týdenní pracovní doby nesmí překročit u zaměstnanců
 - a) pracujících v podzemí při těžbě uhlí, rud a nerudných surovin, v důlní výstavbě a na báňských pracovištích geologického průzkumu 37,5 hodiny týdně,
 - b) s třisměnným a nepřetržitým pracovním režimem 37,5 hodiny týdně,
 - c) s dvousměnným pracovním režimem 38,75 hodiny týdně.
- (3) Zkrácení stanovené týdenní pracovní doby bez snížení mzdy pod rozsah stanovený v odstavcích 1 a 2 může obsahovat jen kolektivní smlouva nebo vnitřní předpis. Zkrácení stanovené týdenní pracovní doby podle věty první nesmí však provést zaměstnavatel uvedený v § 109 odst. 3.

§ 213

- (1) Výměra dovolené činí nejméně 4 týdny v kalendářním roce.
- (2) Dovolená zaměstnanců zaměstnavatelů uvedených v § 109 odst. 3 činí 5 týdnů v kalendářním roce.
- (3) Dovolená pedagogických pracovníků⁴⁷⁾ a akademických pracovníků vysokých škol⁷²⁾ činí 8 týdnů v kalendářním roce.
- (4) Čerpá-li dovolenou zaměstnanec s pracovní dobou nerovnoměrně rozvrženou na jednotlivé týdny nebo na období celého kalendářního roku, přísluší mu tolik pracovních dnů dovolené, kolik jich podle rozvržení pracovní doby na dobu jeho dovolené připadá v celoročním průměru.
- (5) Dochází-li u zaměstnance v průběhu kalendářního roku ke změně rozvržení pracovní doby, přísluší mu za tento rok dovolená v poměru, který odpovídá déle příslušného rozvržení pracovní doby.

(6) Vláda může nařízením stanovit pro zaměstnance v drážní dopravě s nerovnoměrně rozvrženou pracovní dobou podle § 100 odst. 1 písm. c) podmínky, za kterých může být poskytována dovolená v kalendářních dnech.

§ 215

(1) Zaměstnanci, který pracuje u téhož zaměstnavatele po celý kalendářní rok pod zemí při těžbě nerostů nebo při ražení tunelů a štol, a zaměstnanci, který po celý kalendářní rok koná práce zvláště obtížné, přísluší dodatková dovolená v délce 1 týdne. Pracuje-li zaměstnanec za podmínek uvedených ve větě první jen část kalendářního roku, přísluší mu za každých 21 takto odpracovaných dnů jedna dvanáctina dodatkové dovolené. Dodatková dovolená z důvodu výkonu prací zvláště obtížných přísluší zaměstnanci při splnění stanovených podmínek, i když má právo na dodatkovou dovolenou z důvodu výkonu prací pod zemí při těžbě nerostů nebo při ražení tunelů a štol.

(2) Za zaměstnance, kteří konají práce zvláště obtížné, se pro účely poskytování dodatkové dovolené považují zaměstnanci, kteří

a) trvale pracují alespoň v rozsahu poloviny stanovené týdenní pracovní doby ve zdravotnických zařízeních nebo na jejich pracovištích, kde se ošetřují nemocní s nakažlivou formou tuberkulózy,

b) jsou při práci na pracovištích s infekčními materiály vystaveni přímému nebezpečí nákazy, pokud tuto práci vykonávají alespoň v rozsahu poloviny stanovené týdenní pracovní doby,

c) jsou při práci vystaveni nepříznivým účinkům ionizujícího záření,

d) pracují při přímém ošetřování nebo obsluze duševně chorých nebo mentálně postižených alespoň v rozsahu poloviny stanovené týdenní pracovní doby,

e) jako vychovatelé provádějí výchovu mládeže za ztížených podmínek nebo jako zdravotničtí pracovníci pracují ve zdravotnické službě Vězeňské služby České republiky alespoň v rozsahu poloviny stanovené týdenní pracovní doby,

f) pracují nepřetržitě alespoň 1 rok v tropických nebo jinak zdravotně obtížných oblastech. Zaměstnanec, který dovršil 1 rok nepřetržité práce v tropických nebo jinak zdravotně obtížných oblastech, má právo na dodatkovou dovolenou již za tento rok; pracuje-li zaměstnanec v tropických nebo jinak zdravotně obtížných oblastech nepřetržitě více než 1 rok, přísluší mu za každých 21 odpracovaných dnů v těchto oblastech jedna dvanáctina dodatkové dovolené,

g) pracují ve Vězeňské službě České republiky v přímém styku s obviněnými ve výkonu vazby nebo odsouzenými ve výkonu trestu odnětí svobody alespoň v rozsahu poloviny stanovené týdenní pracovní doby,

h) pracují jako potápěči za zvýšeného tlaku ve skafandrech nebo jako zaměstnanci (kesonáři) provádějící kesonovací práce ve stlačeném vzduchu v pracovních komorách.

(3) Ministerstvo práce a sociálních věcí stanoví vyhláškou tropické nebo jinak zdravotně obtížné oblasti.

(4) Dodatková dovolená přísluší za stanovených podmínek jen zaměstnancům uvedeným v odstavcích 1, 2 a 3.

ČÁST XVIII

Postup při tvorbě podkladů
pro sestavení návrhu Plánu
legislativních prací vlády
a návrhu Výhledu legislativních
prací vlády

Postup při tvorbě podkladů pro sestavení návrhu Plánu legislativních prací vlády a návrhu Výhledu legislativních prací vlády

Související ustanovení:

Čl. 3 odst. 1 až 3 Legislativních pravidel vlády:

Čl. 3

(1) *Věcný záměr zákona (dále jen „věcný záměr“) vypracovávají ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy a předkládají jej k projednání vládě před vypracováním návrhu zákona, a to v případě, že věcný záměr je obsažen v plánu legislativních prací vlády.*

(2) *Do plánu legislativních prací vlády se věcný záměr zařadí, jestliže*

a) dosavadní zákon má být nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou, nebo

b) obsah návrhu zákona má spočívat v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny.

(3) *Do plánu legislativních prací vlády se věcný záměr nezařadí, i když jsou splněny podmínky podle odstavce 2, jestliže převážná část obsahu návrhu zákona bude zajišťovat implementaci práva Evropské unie.*

Související ustanovení článku 6c Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii:

Čl. 6c

Plán legislativních prací vlády

(1) *Do Plánu legislativních prací vlády na příslušný kalendářní rok je zařazena zvláštní část, která obsahuje aktuální chronologický seznam předpisů Evropské unie, jež je nutné v době časové působnosti tohoto plánu implementovat do právního řádu České republiky, seznam souvisejících návrhů implementačních předpisů, termíny jejich předložení vládě a předpokládané nabytí účinnosti. Spolu s předpisy Evropské unie se uvádějí i lhůty pro provedení jejich implementace.*

(2) *Spolu se zvláštní částí Plánu legislativních prací vlády se vládě předkládá též výhled na další kalendářní roky, obsahující seznam projednávaných návrhů předpisů Evropské unie s uvedením předpokládaných právních předpisů České republiky,*

které bude nutné doplnit, změnit, zrušit nebo nahradit novými, aby byla zajištěna implementace těchto návrhů po jejich přijetí.

(3) Termíny pro předložení návrhů implementačních předpisů vládě, uvedené v Plánu legislativních prací vlády, lze měnit k pozdějšímu datu pouze na základě odůvodněné žádosti předkladatele a po předchozím vyjádření předsedy Legislativní rady vlády.

—

Výhled legislativních prací vlády (dále jen „Výhled“) a Plán legislativních prací vlády (dále jen „Plán“) reflektují legislativní činnost vlády, plánovanou na následující období. Zatímco Výhled ve své neimplementační části bývá sestavován pouze jednou na celé volební období a má spíše informativní povahu (vláda jej bere na vědomí a jednotlivým členům vlády z něj tudíž přímo nevyplývají konkrétní úkoly), Plán je naopak sestavován pravidelně na každý následující kalendářní rok a úkoly v něm obsažené jsou pro členy vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy závazné (vláda Plán schvaluje a ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy zajistit splnění úkolů vyplývajících z Plánu).

Plán a Výhled mohou zahrnovat pouze návrhy právních předpisů, které spadají do působnosti vlády (návrhy věcných záměrů zákonů, návrhy věcných záměrů novel zákonů, návrhy zákonů, návrhy novel zákonů, návrhy nařízení vlády a návrhy novel nařízení vlády). Neobsahují tedy plánované návrhy právních předpisů, k jejichž schvalování jsou oprávněna příslušná ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy.

Plán bývá sestavován jednou ročně (v závěrečných měsících kalendářního roku), a to z podkladů zaslaných jednotlivými členy vlády za jimi řízené ministerstvo. popřípadě, plní-li příslušný člen vlády informační a koordinační funkci vůči jinému ústřednímu orgánu státní správy, též za tento orgán. Základem pro tyto podklady je programové prohlášení vlády a Výhled, dále je třeba do Plánu zapracovat úkoly vyplývající z legislativních závazků České republiky plynoucích ze členství v Evropské unii, jakož i úkoly uložené zvláštními usneseními vlády a rovněž legislativní úkoly, vyplývající z vlastních potřeb resortů. Při přípravě návrhu Plánu jsou zohledněny rovněž legislativní úkoly navržené Českým statistickým úřadem a Českou národní bankou. Pokud jsou legislativní úkoly uloženy zvláštním usnesením vlády s termínem splnění v roce, na který je sestavován Plán legislativních prací vlády, a tyto úkoly jsou obsaženy v podkladu pro sestavení tohoto plánu, ale s jiným termínem splnění, promítne se tento jiný termín do návrhu plánu a po jeho schválení vládou považuje se nově stanovený termín za nepřímou novelu předchozího usnesení vlády; pokud však tyto legislativní úkoly nejsou obsaženy v podkladech pro sestavení Plánu legislativních prací vlády a z toho-

to důvodu nejsou promítnuty do vládou schváleného Plánu legislativních prací vlády, neznamená to, že takový legislativní úkol byl zrušen.

Požadavek na zařazení konkrétního úkolu do návrhu Plánu je třeba vždy řádně zdůvodnit; přitom je třeba především uvést, proč má být úkol do návrhu Plánu zařazen (např. úkol vyplývá ze závazků k Evropské unii), jaká věcná problematika má být příslušným právním předpisem upravena, hlavní zásady budoucí právní úpravy a časový rozměr plnění úkolu (např. zohlednění termínu pro implementaci předpisu EU a doby předpokládané pro legislativní proces v České republice ve vztahu k termínu pro předložení návrhu právního předpisu vládě). Jestliže do Plánu nemá být zařazen úkol, který však byl předtím uveden na příslušný rok ve Výhledu, je třeba zdůvodnit nezařazení tohoto úkolu do návrhu Plánu.

Příklad správného zdůvodnění, proč má být úkol do návrhu Plánu zařazen:

„Věcný záměr zákona o Agentuře pro sociální začleňování v romských lokalitách bude předložen na základě usnesení vlády ze dne 23. ledna 2008 č. 85, o vytvoření Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách, ve znění usnesení vlády ze dne 9. června 2008 č. 731, o změně usnesení vlády ze dne 23. ledna 2008 č. 85, o vytvoření Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách a k informaci o organizačním zajištění Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách, kterým je uloženo ministryni, v jejíž působnosti jsou lidská práva a národnostní menšiny, vypracovat a vládě předložit legislativní úpravu právní subjektivity Agentury pro sociální začleňování v romských lokalitách.“

Příklad správného vysvětlení upravované problematiky a zásad navrhovaného řešení:

„Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – navrhuje se komplexní úprava provozování kamerových a dalších sledovacích systémů pro veřejný i soukromý sektor na základě stanovených pravidel a z důvodů veřejného zájmu (ochrana veřejného pořádku, boj proti kriminalitě apod.) a/nebo ochrany majetku a zdraví osob, přičemž by každý případ byl odůvodněn konkrétními okolnostmi, které by musely převážet nad Listinou garantovanými právy na ochranu soukromí. Provozovatelé sledovacích systémů by měli maximálně omezit získávání osobních údajů mimo stanovený účel a vymezený rozsah subjektů. O provozu sledovacího systému by provozovatel měl poskytnout maximální množství informací a veřejně je zpřístupnit, pokud tím neohrozí výkon svých povinností na základě zákona. Uchování údajů by se mělo omezit na dobu nutnou pro výkon zákonem uložených povinností, stejně jako okruh osob majících k nim přístup.“

Příklad správného zdůvodnění stanovení termínu pro předložení návrhu zákona vládě:

„V námětech Ministerstva vnitra pro návrh Plánu legislativních prací vlády na rok 2010 – implementační návrhy právních předpisů, je uveden „návrh zákona, kterým se mění zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a další související zákony“ s termínem pro implementaci 27. listopadu 2010, a s termínem pro předložení vládě do června 2010, čímž není splněna 9 měsíční lhůta uvedená v čl. 6 Metodických pokynů. Vzhledem ke skutečnosti, že harmonogram prací na předmětné novely zákona byl stanoven před schválením Metodických pokynů, že implementací rámcového rozhodnutí dojde kromě novely zákona o Policii České republiky také k novele zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, novele zákona č. 124/1992 Sb., o vojenské policii a novele zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, a s ohledem na počet spolupředkladatelů, není reálné urychlit přípravu předmětné novely zákona a předložit ji v termínu vyplývajícím z čl. 6b Metodických pokynů, tj. do března 2010. Z výše uvedených důvodů je proto termín pro předložení vládě u předmětné novely zákona stanoven na červen 2010.“

Příklad správného zdůvodnění nezařazení úkolu, obsaženého ve Výhledu, do návrhu Plánu:

„Z legislativních úkolů Ministerstva zemědělství obsažených v současném Výhledu legislativních prací vlády na rok 2010 již není zahrnut v podkladech Ministerstva zemědělství do návrhu Plánu legislativních prací vlády na rok 2010 následující legislativní úkol – „návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 205/2004 Sb., kterým se v rámci společné organizace trhu s mlékem a mléčnými výrobky stanoví bližší podmínky poskytování podpory a národní podpory spotřeby mléka a mléčných výrobků žáky, kteří plní povinnou školní docházku ve školách zařazených do sítě škol, ve znění pozdějších předpisů“ (původní návrh termínu předložení vládě – 2. čtvrtletí 2010). Důvodem je skutečnost, že se v současné době již jedná o splněný legislativní úkol i vzhledem k tomu, že rozsáhlé novely tohoto nařízení nabyly účinnosti dnem 31. srpna 2008 pod č. 319/2008 Sb. a 1. srpna 2009 pod č. 238/2009 Sb.“

Podklady pro sestavení návrhu Plánu je třeba vypracovat podle šablon, poskytovaných Odborem vládní legislativy (např. v souvislosti se změnami Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schválenými usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, bylo pro přípravu návrhu Plánu na rok 2010 třeba rozdělit plánované návrhy právních předpisů na návrhy implementační a neimplementační povahy, přičemž za implementační návrh se považuje každý návrh, který alespoň z části obsahuje implementační ustanovení – vzory šablon viz níže).

Termíny splnění legislativního úkolu vůči vládě je v podkladech pro sestavení návrhu Plánu třeba uvést v měsících. Jestliže je navrhován spolupředkladatel legislativního úkolu, je nezbytné tento návrh se spolupředkladatelem předem

projednat. Součástí podkladů musí být i citace předpisů Evropské unie, k nimž se vztahuje příslušný legislativní úkol aproximační povahy, a to spolu s datem, k němuž má být podle práva Evropské unie aproximace provedena. V souladu s čl. 6b Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii je třeba, aby termín pro předložení návrhu implementačního zákona či implementační novely zákona vládě byl stanoven nejpozději na 9 měsíců před uplynutím lhůty pro implementaci předpisu Evropské unie. Má-li však být implementace provedena nařízením vlády či změnou nařízení vlády, musí být při stanovení termínu pro předložení předmětného návrhu vládě respektován požadavek, aby byl materiál vládě předložen nejméně 2 měsíce před uplynutím lhůty pro implementaci předpisu Evropské unie. Současně platí, že předpokládaný termín nabytí účinnosti implementačního právního předpisu musí být stanoven tak, aby tento právní předpis nabyl účinnosti nejpozději dnem, který je stanoven v příslušném předpisu Evropské unie pro jeho řádnou implementaci.

Vzorová šablona pro přípravu neimplementační části Plánu na rok 2010:

Poř. č.	Předkladatel	Spolupřed-kladatel	Název legislativního úkolu	Stanovený termín předložení vládě	Předpokládaný termín nabytí účinnosti
1.					
2.					
3.					

Vzorová šablona pro přípravu implementační části Plánu na rok 2010:

Poř. č.	Předkladatel	Spolupřed-kladatel	Název legislativního úkolu	Název předpisu EU	Stanovený termín předložení vládě	Předpokládaný termín nabytí účinnosti
1.						
2.						
3.						

Způsob sestavování Výhledu se v zásadě neliší od sestavování Plánu. Odlišnost spočívá především v tom, že Výhled zahrnuje delší časové období (většinou 3 roky), a rovněž ve způsobu stanovení předpokládaného termínu pro předložení navrhovaného legislativního předpisu vládě – tento termín je stanoven nikoli uvedením měsíce jako v Plánu, ale uvedením kalendářního čtvrtletí. Od Výhledu je třeba odlišit Výhled implementačních prací vlády na další roky (viz čl. 6c odst. 2 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii), který obsahuje seznam projednávaných návrhů předpisů Evropské unie s uvedením předpokládaných právních předpisů České republiky, které bude pro potřeby zajištění implementace třeba doplnit, změnit, zrušit nebo nahradit novými. Výhled implementačních prací vlády na další roky je předkládán každoročně spolu s Plánem a sestavuje jej Odbor kompatibility.

Z důvodu přehlednosti jsou návrhy legislativních úkolů, předložené jednotlivými ministerstvy, následně po zpracování Odborem vládní legislativy členěny jak podle předkladatele, tak podle měsíce (v případě Výhledu čtvrtletí) plnění daného legislativního úkolu. Návrh Plánu je před předložením vládě v souladu s Jednacím řádem vlády rozeslán do připomínkového řízení s cílem odstranit ještě před jednáním schůze vlády možné rozpory vyplývající z působnosti svěřené jednotlivým členům vlády.

Po schválení Plánu vládou může dojít k potřebě změnit termíny uvedené v Plánu, a to například z důvodu prodloužení při přípravě legislativní předlohy, popřípadě se úkol může stát nadbytečným, pokud již byl splněn v rámci jiného návrhu právního předpisu, nebo se záměr řešit věc prostřednictvím legislativní úpravy ukázal zbytečným či neefektivním. V takovém případě se nepostupuje cestou změny (novelizace) Plánu, nýbrž cestou usnesení vlády k pravidelné měsíční zprávě o plnění úkolů uložených vládou na příslušné (měsíční) kalendářní období. Rovněž v případě, ukáže-li se potřeba předložit vládě návrh právního předpisu, který v Plánu není zahrnut, není třeba před jeho předložením vládě Plán novelizovat a postačí předložení předmětného návrhu mimo Plán. Jak vyplývá z již dříve uvedeného, termíny obsažené ve Výhledu jsou pouze orientační a není třeba je měnit formou usnesení vlády.

ČÁST XIX

Postup při žádostech o výjimky
podle čl. 76 Legislativních
pravidel vlády

Postup při žádostech o výjimky podle čl. 76 Legislativních pravidel vlády

Ve výjimečných případech – zejména v případě, kdy je vážně ohroženo dodržení termínu pro předložení návrhu právního předpisu vládě, vyplývajícího z Plánu legislativních prací vlády, popřípadě vyžaduje-li to jiný naléhavý obecný zájem – může na základě čl. 76 Legislativních pravidel vlády předseda Legislativní rady vlády na návrh člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy pro jednotlivé případy změnit lhůty pro připomínkové řízení stanovené Legislativními pravidly vlády nebo omezit okruh připomínkových míst anebo stanovit, že se připomínkové řízení neprovede. V těchto případech je třeba, aby součástí návrhu člena vlády (vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy) byl podrobný popis důvodů pro předložení materiálu a zdůvodnění, proč je povolení výjimky z požadavků vyplývajících z Legislativních pravidel vlády navrhováno. Nezbytným předpokladem pro udělení výjimky přitom je, aby byl k návrhu člena vlády (vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy) přiložen návrh materiálu, který má být rozeslán do připomínkového řízení, resp. který má být v případě neprovedení připomínkového řízení předložen vládě.

Příprava návrhů právních předpisů. Praktická pomůcka pro legislativce.

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D., JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D., JUDr. Josef Vedral, Ph.D.
Recenzent: JUDr. Václav Pelikán

Grafický design: Filip Blažek
Sazba: Designiq
Tisk: Úřad vlády ČR

1. vydání
Vydal Úřad vlády České republiky, 2010

© Úřad vlády ČR, 2010
ISBN 978-80-7440-023-0