Vacatio legis – nenápadná změna tuzemského folklóru*

Vacatio legis – Inconspicuous Amendment of Domestic Folklore

Michal Malaník**, Klára Maláníková***

Abstrakt

V současné době se často setkáváme s názorem, že právní předpisy se v České republice mění příliš rychle a příliš často. Tato přebujelost právního řádu je předmětem kritiky zástupců akademie i právní praxe. Přesto se dá nalézt řada právních norem, které jsou zářnými stálíci, které se tomuto trendu nepoddávají. Tento článek se bude věnovat právě jedné z nich – operativní normě stanovující obecnou legisvakanční dobu mezi platností a účinností právních předpisů. Přestože se jedná o ustanovení právních předpisů, délka obecné legisvakanční doby je mezi právníky relativně neměnným folklórem, jebož znalost brání s notorií. Tento článek upozorňuje na důležitou změnu koncepce legisvakanční doby, která zpočátku zůstala bez povšimnutí širší veřejnosti, a nabízí zamyslení nad možnými implikacemi.

Klíčová slova

Legisvakanční doba; legislativní proces; účinnost právního předpisu; sbírka zákonů; srozumitelnost právního řádu.

Abstract

We often come across the opinion that legislation in the Czech Republic change too quickly and too often. This excessive activity of the legislator causing the legal order to be rampant is the subject of criticism by the representatives of the academy and legal practice. However, there is a number of legal norms which are radiant constants that do not follow this trend. This article will focus on just one of them – the operational norm setting the general vacatio legis period between the validity and effectiveness of legal provision. Although it is also a legal provision, the length of the general vacatio legis period is a relatively unchanging folklore among lawyers, constituting a part of knowledge bordering with notoriousness. This article draws attention to an important change in the concept of the general vacatio legis period, which initially went unnoticed by the general public, and offers reflections on possible implications.

Keywords

Vacatio legis; Legislative Process; Effectiveness of a Legal Regulation; Collection of Laws; Comprehensibility of the Legal Order.

* Tento článek je výsledkem badatelské činnosti podporované Grantovou agenturou České republiky, reg. č. GA17-14903S – „Metodologie empirického zjišťování využití interpretačních metod v tvorbě práva“.

** JUDr. Michal Malaník, Ph.D., Katedra právní teorie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Legal Theory, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: michmal@mail.muni.cz

*** Mgr. Bc. Klára Maláníková, Ph.D., Oddělení vládní agendy a legislativy, Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost / Government Agenda and Legislation Unit, National Cyber and Information Security Agency, Czech Republic / E-mail: klara.prokopova@mail.muni.cz

Úvod

Tento článek se zabývá problematikou obecné legisvakanční doby. Upozorňuje na novelu relevantního právního předpisu, upravující koncepci, která byla dlouhá desetiletí neměnná. Poskytuje detailní analýzu dotčených ustanovení novelizačních předpisů, upozorňuje na problémy, které nová úprava přináší, a tyto ilustruje a diskutuje na konkrétním reálném příkladu.

Přestože lze k tomuto tématu nalézt několik diskusních textů právních praktiků, až tento článek poskytuje ucelený přehled daného problému s teoretickým ukotvením, možnými implikacemi i upozorněními na praktické nedostatky. Pro snadnější orientaci v množství myslitelných situací nabízí i schéma postupu při určování legisvakanční doby u každého jednotlivého předpisu. Článek tak nejen upozorňuje na změnu koncepce legisvakanční doby, ale i vybízí k dalším diskusím o legislativních snahách tuzemského zákonodárce či o platnosti a účinnosti právních předpisů.

1 Legisvakanční doba

Obecnou legisvakanční dobu, tedy časový úsek mezi platností a účinností právního předpisu určený k tomu, aby se adresáti mohli seznámit s obsahem předpisu, než bude vynutitelný, si nejspíš všichni současní aktivní právníci pamatují jako patnáctidenní. Pokud se zaměříme na právní předpisy, které tuto dobu upravují, tak pro období od počátku existence České republiky lze jmenovat ustanovení § 5 odst. 2 zákona České národní rady č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky¹, a dále ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv². Oba tyto předpisy se k obecné době (tedy nestanoví-li si dotčený předpis účinnost k jinému datu, což může obecnou dobu prodloužit i zkrátit) vyjadřovaly obdobně.

Na tomto místě je však vhodné upozornit na skutečnost, že obecná patnáctidenní legisvakanční doba byla takto stanovena i v rámci dřívějších právních předpisů (kupříkladu v rámci § 6 odst. 2 zákona č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů³) vedoucích až k Dekretu prezidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé⁴,

¹ Zákon České národní rady č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=545&r=1992>

² Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=309&r=1999>, (dále jen „zákon o Sbírce“).

³ Zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=131&r=1989>

⁴ Dekret prezidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=19&r=1945>

který rušil zákon č. 139/1919 Sb., jímž se upravuje vyhlašování zákonů a nařízení, který stanovoval v § 4 obecnou legisvakanční dobu třicetidenní⁵. Tento článek si však nedává za úkol předkládat podrobný historický exkurz shrnující legislativní proces až k počátku výskytu tohoto pravidla. Je nicméně účelné poukázat na fakt, že toto konkrétní pravidlo doplňuje tuzemské právní prostředí již mnoho desítek let a lze jej tak s určitou mírou nadsázky označit za součást právního folklóru.

Přestože je patnáctidenní legisvakanční doba uvedená ve výše uvedených právních předpisech dobou obecnou, rozhodně nelze mluvit o tom, že by se jednalo o majoritní výskyt případů. Ač autoři nedisponují komplexní statistickou analýzou shrnující tuto problematiku, z jejich praxe bezpečně vyplývá, že ve většině případů si právní předpis datum, od kterého bude účinný, stanoví sám.⁶ Přesto je problematika délky legisvakanční doby důležitým pravidlem nastavení právního řádu, neboť napomáhá určit účinnost v případech, kdy tak předpis neučiní, a to úmyslně či opomenutím.

Je namístě upozornit, že tento článek si nedává za cíl vymezovat pojmy „platnost“ a „účinnost“, ani rozebírat jejich význam. Lze však připomenout, že rozdělování těchto pojmů v našem právním prostředí vyvolává množství otázek. Krom poznatku, že ustanovení stanovující účinnost daného předpisu lze chápat buď jako přednostně účinná, nebo retroaktivní⁷, je možné upozornit kupříkladu na názor Adolfa Procházky, který tvrdí, že pojem „platnost“ nemá vůči pozdější „účinnosti“ žádný význam, a jedná se o pojem ryze akademický.⁸

2 Změna koncepce

Novelizačním zákonem č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv⁹ a který se dotýká jak

5 Zákon č. 139/1919 Sb., jímž se upravuje vyhlašování zákonů a nařízení. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. Nakladatelství C. H. Beck [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrf6mjzge4v6mjthewta>

6 Tento argument mohou podpořit alespoň částečná data dohledatelná skrze webový portál Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (viz <https://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>). Kupříkladu ze sedmadesáti šesti návrhů zákona, které nesou v čísle později vyhlášeného předpisu ve Sbírce zákonů rok 2019 všechny obsahují ustanovení stanovující vlastní účinnost. Tato informace ovšem nevypovídá o korektnosti tohoto ustanovení. K této otázce viz níže.

Sluší se však zmínit, že Legislativní pravidla vlády předpokládají, že navrhovaný právní předpis bude obsahovat ustanovení o nabytí jeho účinnosti (viz čl. 53 Legislativních pravidel vlády). Viz Legislativní pravidla vlády. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 10. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

7 Viz PROCHÁZKA, Adolf. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetелеm k § 5 obč. zák.* (studie). Brno: Barvič & Novotný, 1928, s. 14, Sbírka spisů právníků a národohospodářských, svazek 36.

8 Ibid., s. 20.

9 Zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=277&r=2019>

současného znění zákona o Sbírce, tak předpisu, který jej v roce 2022 nahradí¹⁰, byla do současného znění zákona o Sbírce s účinností od 31. 12. 2019 včleněna změna, která se dotýká i obecné legisvakanční doby.¹¹

V původní verzi zákona o Sbírce bylo formulováno ustanovení § 3 odst. 3 ve znění účinném do 30. 12. 2019 takto: „*Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.*“¹²

Výše zmíněný novelizační předpis však formulaci jmenovaného ustanovení zákona o Sbírce rozděluje do dvou odstavců a mění s účinností od 31. 12. 2019 takto: „(3) *Není-li dále stanoveno jinak, nabývají právní předpisy účinnosti k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku.*

(4) *Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze ve zvlášť výjimečných případech stanovit dřívější den nabytí účinnosti než stanovený v odstavci 3, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení právního předpisu. Vyhláší-li se nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav nebo vydává-li se právní předpis v souvislosti s ním anebo jedná-li se o zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze [§ 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednání řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů], lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti vyhlášením. Není-li účinnost v právním předpisu vyhlášením ve Sbírce zákonů stanovena, nabude právní předpis účinnosti k nejbližšímu 1. lednu nebo k nejbližšímu 1. červenci kalendářního roku.*“¹³

V kontextu této změny je vhodné připomenout, že do budoucna byl chystán nový právní předpis, který byl schválen jako zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)¹⁴, který nabude účinnosti ke dni 1. 1. 2022¹⁵. Zajímavou se v tomto ohledu může zdát i skutečnost, že ani původní znění

¹⁰ Konkrétně se jedná o jeho část šedesátou třetí.

¹¹ Zákona 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), který nabývá účinnosti 1. 1. 2022, se týká část šedesátá uvedeného novelizačního předpisu, která však obsahuje podobné znění a totožnou úpravu legisvakanční doby jako rozebíraná část šedesátá třetí. Zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv). *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=222&r=2016>

¹² Zákon o Sbírce, op. cit. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-309/zneni-20170221> [cit. 21. 3. 2020].

¹³ Zákon č. 277/2019 Sb., op. cit. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-309/zneni-20191231> [cit. 21. 3. 2020].

¹⁴ Zákon č. 222/2016 Sb., op. cit. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=222&r=2016> [cit. 21. 3. 2020].

¹⁵ Tento předpis se k předmětné otázce legisvakanční doby vyjadřuje zejména v rámci ustanovení § 9 odst. 2 a 3.

novelizačního předpisu z pera Ministerstva vnitra¹⁶ s takovýmto zásahem do zákona o Sbírce nepočítalo. Tato změna, stejně jako výše uvedená změna stávajícího zákona o Sbírce, byla do předpisu včleněna až na základě pozměňovacího návrhu, uplatněného v rámci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ke dni 5. 6. 2019 (dále jen „pozměňovací návrh“).¹⁷

Stěžejní otázkou, kterou je třeba si položit, je: Co odůvodňuje zásah do koncepce obecné legisvakanční doby, která je zažitá, praktici s ní umí operovat, a navíc se netýká majority případů? K jejímu zodpovězení je k dispozici zoufale málo materiálů. Jmenovitě pouze jeden – samotné znění pozměňovacího návrhu a jeho odůvodnění.¹⁸

Přímo odůvodnění předmětného pozměňovacího návrhu poukazuje na problém obtížné přehlednosti tuzemského právního řádu, která je způsobena právě i nejednotností termínů pro určení dnů, od kterých jsou právní předpisy účinné.¹⁹ Dále kritizuje možnost nabytí účinnosti „*počínaje dnem vyhlášení právního předpisu až po několikaměsíční nebo i roční odklad*“²⁰. Dovolme si tyto dva hlavní důvody změny právní úpravy alespoň trochu přiblížit a rozebrat.

Je chvályhodné, že se zákonodárce²¹ rozhodl učinit opatření, které by mělo právní řád zpřehlednit. Vskutku, stanovení dvou termínů v roce, ke kterým je v běžných případech možno připojit účinnost právního předpisu, je krokem vedoucím ke snadnější orientaci v právním řádu. Názor předkladatelů pozměňovacího návrhu, že pro laickou veřejnost je mnohdy obtížné dohledávat konkrétní data počátku účinnosti právního předpisu, kterým se mají řídit, lze proto v tomto ohledu kvitovat. Znění současného ustanovení § 3 odst. 3) zákona o Sbírce (a současná podoba ustanovení § 9 odst. 3) zákona č. 222/2016 Sb.) však ponechává praxi interpretační problém v podobě užitého neurčitého pojmu „naléhavý obecný zájem“. Jako u každého neurčitého pojmu je i u naléhavého obecného zájmu věcí praxe (v tomto kontextu správních orgánů a zejména soudů),

¹⁶ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. *Úřad vlády ČR* [online]. Dostupné z: https://kormoran.odok.cz/ODOK/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=864F32 [cit. 22. 3. 2020].

¹⁷ Jednalo se o pozměňovací návrh poslanců Marka Bendy a Martina Kupky. Dostupný jako součást sněmovního tisku 256. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=256>; Až na základě tohoto návrhu bylo zasaženo jak do zákona č. 222/2016 Sb., tak do současného zákona o Sbírce, a v obou dotčených předpisech byla provedena změna koncepce legisvakanční doby.

¹⁸ Pozměňovací návrh. Dostupný jako součást sněmovního tisku 256. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=256>

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ V tomto kontextu myslíme zákonodárcem celý kolektivní orgán, který se rozhodl pozměňovací návrh do dotčených předpisů začlenit, nikoli jen samotné poslance, kteří jej předložili.

aby jeho obsah ustálila.²² Ač tato problematika laika nemusí příliš zajímat, stále otevírá prostor pro neurčité množství právních předpisů, jejichž účinnost se od dvou výše uvedených termínů odvíjet nebude, s odkazem na naléhavý obecný zájem.

Přestože navrhovatelé odhadují, že půjde spíše o výjimečné situace, lze očekávat případy, kdy dojde i k potřebě soudního přezkumu správnosti přijatých opatření. Lze sice již nyní uvést několik soudních rozhodnutí, které se této problematice věnují v souvislosti s právo-
votvorbou lokální (viz ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů²³), kupříkladu rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2015, č. j. 15 A 8/2014-32, ve kterém soud vyslovil, že fiskální zájem obce nemůže nikdy převýšit zájem na možnosti adresátů se seznámit se svojí novou povinností²⁴, či náleží Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11, ve kterém Ústavní soud sice nepřistoupil k výkladu pojmu naléhavý obecný zájem, avšak připomněl, že zachování zákonné legisvakanční doby slouží účelu „*zajištění co nejširší materiální publicity přijatého právního předpisu*“²⁵, a zdůraznil, že k jejímu prolomení by mělo docházet pouze v případech, kdy má obec „*skutečně naléhavý a legitimní důvod*“²⁶, nicméně lze očekávat, že na úrovni celostátní vyvstanou doposud neřešené otázky.

Druhý uvedený argument ohledně možného odkladu účinnosti právních předpisů je přinejmenším poněkud nejasný. Jednak není podepřený žádnými konkrétními údaji, ale dále není ani vysvětleno, proč tuto skutečnost předkladatelé považují za problematickou. Je zřejmé, že zejména u velkých (re)kodifikací je účelné, aby byla legisvakanční doba delší než patnáct dní, v některých případech i delší než necelých šest měsíců předcházejících prvnímu lednu či červenci daného roku, aby měli adresáti dostatečný prostor k seznámení se s předpisem.²⁷ I pokud ale vynecháme velké kodexy, není jasné, proč této možnosti chtěli předkladatelé zamezit. Zvláště když výkladem pozměňovacím

22 Vzpomeňme v tomto ohledu na Herberta Harta a jeho rozlišení mezi pevným jádrem pojmu a polo-
stínem pochybnosti. Kupříkladu viz HART, Herbert L. A. Positivism and the Separation of Law and
Morals. *Harvard Law Review* [online]. 1958, roč. 71, s. 607 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <http://users.umi.acs.umd.edu/~horty/courses/readings/hart-1958-positivism-separation.pdf>

23 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna
Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=256>

24 Viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2015, č. j. 15 A 8/2014-32. Dostupné z: *ASPI*.

25 Viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11. *Ústavní soud* [online]. Ústavní
soud, © 2011 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=71506&pos=1&cnt=1&typ=result>

26 Ibid.

27 Vzpomeňme v tomto ohledu kupříkladu na zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších
předpisů, který měl legisvakanční dobu dlouhou jeden rok, devět měsíců a deset dní. Viz *Poslanecká sně-
movna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2012&cz=89>

návrhem dotčených ustanovení musíme dospět k názoru, že se jim tento krok v kontextu odůvodnění návrhu nezdařil. Zatímco se totiž v poslední větě ustanovení § 3 odst. 4 zákona o Sbírce hovoří o „*nejbližším 1. lednu nebo k nejbližším 1. červenci kalendářního roku*“²⁸, ustanovení § 3 odst. 3 téhož zákona už tuto formulaci neužívá. Je tedy zřejmé, že zákonodárce umožňuje stanovit počátek účinnosti k prvnímu lednu nebo červenci nikoli nutně nejbližšímu nadcházejícímu, ale i některému z následných. Tato formulace tedy nevylučuje dlouhou legisvakanční dobu, kterou předkladatelé pozměňovacího návrhu kritizují.²⁹

3 Aktuální otázky a výpočet legisvakanční doby

Ať už se k výše uvedené změně zákona o Sbírce budeme stavět jakkoli, je nyní zapotřebí se vypořádat s následky změny právní úpravy. Přestože lze záměr stojící za touto změnou považovat za smysluplný, byť provedený zvláštním způsobem³⁰ a bez dostatečného průvodního odůvodnění, článek si nemůže odpustit poukázat na problémy, které jsou v současné právní praxi řešeny a které dokládají, že ani touto změnou se zákonodárci nepodařilo úspěšně zbavit obtížné orientace v otázkách počátku účinnosti tuzemských právních předpisů, ba naopak.

Zákonodárce totiž v rámci novelizačního předpisu č. 277/2019 Sb., uvádí ještě přechodné ustanovení následujícího znění: „*U právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů, které byly předloženy přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a budou vyhlášeny ve Sbírce zákonů po nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje podle zákona č. 309/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.*“³¹

Byť je toto přechodné ustanovení relativně rozumným krokem ke zmírnění okamžitých dopadů nové úpravy na již probíhající procesy – tedy pokusem o odstranění i prvků

²⁸ Zákon o Sbírce, op. cit. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-309/zneni-20170221> [cit. 21. 3. 2020].

²⁹ Jako potenciálně zajímavý lze považovat rozměr chápání zmiňované formulace „*k nejbližšímu 1. lednu nebo k nejbližším 1. červenci kalendářního roku*“. Striktně formalistickým výkladem tohoto vyjádření by bylo možno totiž dospět také k závěru, že „nejbližší“ nemusí nutně znamenat „nejbližší nadcházející“, ale také „nejbližší předcházející“. Při výuce na Právnické fakultě Masarykovy univerzity se v rámci řešení příkladů s právně-teoretickým přesahem jednomu z autorů tohoto článku dostalo menšího množství odpovědí naznačujících, že někteří studenti prvního ročníku považují tuto možnost za reálnou. I přes nutnost zavrhnutí těchto myšlenek nelze odhlédnout od skutečnosti, že k těmto odpovědím dospívali právě studenti prvního ročníku, kteří mají k právním laikům, kvůli kterým tento bod zákonodárce do právního řádu vkládal, stále relativně blízko. Lze tak jen domýšlet další absurdní souvislosti, které přinese praxe.

³⁰ Jde o poměrně radikální zásah pozměňovacím návrhem do stávajícího i budoucího předpisu. Na druhou stranu jej ale nelze označit za nepřipustný tzv. „přílepek“, neboť se týká problematiky předmětného navrhovaného předpisu. K přípustnosti obsahu pozměňovacích návrhů viz kupříkladu nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06. *Ústavní soud* [online]. Ústavní soud, © 2007 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=53579&pos=1&cnt=1&typ=result>

³¹ Zákon č. 277/2019 Sb., op. cit. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-309/zneni-20191231> [cit. 21. 3. 2020].

nepravé retroaktivity předpisu, který by jinak měnil pravidla hry během jejího konání, výsledný efekt jde v přímém rozporu s argumentem odůvodňujícím tuto změnu. Pokud se totiž doposud zdála předkladatelům patnáctidenní legisvakanní doba a nejednotnost termínů, od kterých jsou různé právní předpisy účinné, jako neúnosně náročná pro právního laika, zřejmě se nezamysleli nad otázkou, o kolik složitější pro ně nyní bude vyhledávat datum předložení příslušného právního předpisu Poslanecké sněmovně, potažmo jinému příslušnému orgánu. Ne všechny právní předpisy se totiž předkládají v rámci jejich vydávání Poslanecké sněmovně, a tedy je nutno v rámci určování účinnosti pamatovat na legislativní proces jednotlivých druhů právních předpisů, a tedy i který termín je rozhodný jako datum předložení a komu.

Navíc je nutné se pozastavit nad užitými formulacemi předmětného ustanovení. Je zřejmé, že se týká právních předpisů, které byly předloženy před určitým datem. Komu jsou ale předkládány právní předpisy? Jistě ne Poslanecké sněmovně (či jinému příslušnému orgánu) ke schválení – těmto orgánům se předkládají návrhy právních předpisů. O právním předpisu hovoříme až ve chvíli, kdy je příslušným orgánem schválen (po přijetí návrhu právního předpisu – viz kupříkladu čl. 48 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů³²). Pokud tedy budeme chápat užití termínů v textu daného ustanovení, dojdeme k závěru, že je „předložením“ myšleno rozeslání právního předpisu k publikaci do redakce Sbírky zákonů. Ke stejnému závěru dospívá kupříkladu i Lukáš Dušek.³³ Tento závěr však zcela zjevně odporuje úmyslu tvůrců tohoto ustanovení (viz níže).

Autoři tohoto článku jsou toho názoru, že právě výše uvedené přechodné ustanovení je (alespoň v současné době) největší slabinou provedené změny. V konkrétních případech lze totiž poukázat, a článek to níže činí, na názory právně vzdělaných odborníků, které lze s úspěchem vyhodnotit přinejmenším jako matoucí.

Pro názornost příkladu vyberme zcela účelově v poslední době relativně hojně diskutovaný zákon č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování a o změně souvisejících zákonů (zákon o realitním zprostředkování). K tomuto zákonu se totiž váže i množství právně zajímavých otázek týkající se jeho účinnosti, přičemž lze uvést i několik odlišných názorů. Zákon o realitním zprostředkování byl publikován ve Sbírce zákonů dne 17. února 2020.³⁴ V souladu s výše uvedenými pravidly by tedy bez bližšího zkoumání a akcentace

³² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 10. 5. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

³³ DUŠEK, Lukáš. Účinnost zákona o realitním zprostředkování (realitního zákona) v červenci 2020? *epravo.cz* [online]. 2020 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ucinnost-zakona-o-realitnim-zprostredkovani-realitniho-zakona-v-cervenci-2020-110555.html>

³⁴ Zákon č. 29/2020 Sb., o realitním zprostředkování. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=391>

přechodného ustanovení měl nabýt účinnosti ke dni 1. července 2020. Tento závěr by byl v tuto chvíli však předčasný. Nejprve je nutné zkoumat, ke kterému datu si předpis samotný stanoví počátek své účinnosti. V tomto případě jej stanoví na 1. ledna 2020. Další předčasný úsudek by mohl vést k závěru, že předpis je retroaktivní.

Zákonodárce ale v rámci novelizačního předpisu č. 277/2019 Sb., vložil do zákona o Sbírce ještě nové ustanovení § 3 odst. 6, které zní: „(6) *Je-li stanoven den nabytí účinnosti, který předchází dni vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů, právní předpis vyhlášený ve Sbírce zákonů nabývá účinnosti k nejbližšímu 1. lednu nebo k nejbližšímu 1. červenci kalendářního roku.*“³⁵

Tímto ustanovením, byť to není v odůvodnění pozměňovacího návrhu explicitně uvedeno, zákonodárce jasně reflektuje dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu, který ve svém rozhodnutí ze dne 28. listopadu 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60, vyslovil nepřipustnost uplatnění ustanovení určující účinnost právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, a v souladu s dřívější judikaturou Ústavního soudu³⁶ a Evropského soudního dvora³⁷ dovedl, že v takovém případě je nutné pohlížet na ustanovení o účinnosti jako na absentující, a interpretačně dovést počátek účinnosti na den uplynutí obecné legisvakanční doby, tedy patnáct dní po publikaci daného právního předpisu.³⁸

V kontextu předchozích dvou odstavců lze jednak pozitivně ohodnotit reflexi judikatury zákonodárcem³⁹, a také dospět k dalšímu předčasnému závěru, že zákon o realitním zprostředkování nabývá účinnosti ke dni 1. července 2020. Bohužel ale ani tento názor není správný.

³⁵ Zákon č. 277/2019 Sb., op. cit. Dostupné také z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-309/zneni-20191231> [cit. 21. 3. 2020].

³⁶ Ústavní soud kupříkladu judikoval, že „[k]e znakům právního státu nepochybně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Součástí právní jistoty pak je také zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu.“ Viz nálezh Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94. Ústavní soud [online]. Ústavní soud, © 1995 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=27037&pos=1&cnt=1&typ=result>

³⁷ Evropský soudní dvůr zdůraznil, že „Základní princip v právním řádu Společenství vyžaduje, aby opatření přijaté orgány veřejné moci nebylo použitelné na dotčené osoby [adresáty] dříve, než budou mít možnost se s ním seznámit.“ Viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 25. 1. 1979, ve věci *A. Racke vs. Hauptzollamt Mainz*, sp. zn. 98/78. Úřad pro publikace Evropské unie [online]. Bod 15, s. 84 [cit. 21. 2. 2020] Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/44f2a5a4-d817-492e-bb1a-7f85204561fc>

³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. listopadu 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60. Nejvyšší správní soud [online]. Nejvyšší správní soud, © 2008 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2007/0005_4Ans_0700060A_prevedeno.pdf

³⁹ V čemž lze identifikovat další možný příklad dialogu mezi zákonodárcem a soudy, o kterém je pojednáno kupříkladu in GLUCK, Abbe R. a Lisa Schultz BRESSMAN. Statutory Interpretation From the Inside-An Empirical Study of Congressional Drafting, Delegation, and the Canons: Part II. *Faculty Scholarship Series* [online]. 2014, Paper 4903, s. 725–801, kupříkladu s. 765 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/4903; nebo in MALANÍK, Michal. Explanatory Reports as a Means to Understand the Legislator-court Dialogue. In: KLUSONOVÁ, Markéta, Michal MALANÍK, Monika STACHONOVÁ a Martin ŠKOP (eds.). *Argumentation 2017: international conference on alternative methods of argumentation in law*. Brno: Masaryk University, 2017.

Nyní přichází do hry výše zmiňované přechodné ustanovení⁴⁰, hovořící o termínu předložení právního předpisu. Jelikož by mohl být samotný pojem „předložení“ předmětem právní analýzy⁴¹, pomozme si proto intencionalistickým výkladem – dle úmyslu zákonodárce. Ten v tomto případě lze poměrně přesně určit v rámci odůvodnění pozměňovacího návrhu – kdy se má jednat o předložení příslušného právního předpisu Poslanecké sněmovně, potažmo jinému příslušnému orgánu.⁴² Nahlédnutím do shrnutí legislativního procesu na úrovni Poslanecké sněmovny lze zjistit, že vláda návrh zákona o realitním zprostředkování předložila sněmovně dne 6. února 2019.⁴³

V samotném závěru pátrání lze tedy dospět pouze k jednomu korektnímu závěru. Jelikož se jednalo o předpis, který byl publikován po účinnosti novelizačního předpisu č. 277/2016 Sb., ale zároveň o předpis, který byl Poslanecké sněmovně předložen před účinností jmenovaného novelizačního předpisu, není možné na něj vztáhnout určování dob dle současné právní úpravy, ale právě úpravu minulou. Tím, že si předpis sám stanoví počátek své účinnosti, který předchází jeho platnosti pouze v kontextu výše zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu znamená, že se k ustanovení o účinnosti nepřihlédne a bude se považovat za absentující. V případě, že si právní předpis nestanoví počátek své účinnosti sám, dle staré právní úpravy platí, že nabude účinnosti uplynutím patnáctidenní legisvakantní doby.⁴⁴ V případě zákona o realitním zprostředkování lze počátek jeho účinnosti stanovit na den 3. března 2020.

Autoři tohoto článku si v tento moment nemohou odpustit poznámku, že opravdu není (ani ze strany zákonodárce) možné očekávat od právního laika takto komplexní analýzu v každém jednotlivém případě, kdy se chce adresát dozvědět, odkdy je právní předpis, ze kterého mu plynou nějaké povinnosti, účinný. Pokud jsou si i zástupci odborné právní praxe nejisti⁴⁵, nelze s přiměřenou mírou racionálního uvažování počítat s tím, že laik bude mít jasno a dojde bez problémů ke korektnímu řešení. Lze proto označit

⁴⁰ Které se nachází, nikoli ke zřehlednění situace, v jiném právním předpise, než ke kterému míří.

⁴¹ Úsilí je třeba patrně in DUŠEK, Lukáš. Účinnost zákona o realitním zprostředkování (realitního zákona) v červenci 2020? *epravo.cz* [online]. 2020 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ucinnost-zakona-o-realitnim-zprostredkovani-realitniho-zakona-v-cervenci-2020-110555.html>; Ze závěru v odkazovaném článku však vyplývá nesprávné datum účinnosti.

⁴² Pozměňovací návrh. Dostupný jako součást sněmovního tisku 256. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=256>

⁴³ Viz zákon č. 29/2020 Sb., o realitním zprostředkování. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=391>

⁴⁴ Dle současné právní úpravy by šlo analogicky dovodit opět datum 1. 7. 2020.

⁴⁵ Krom výše zmiňovaného článku Lukáše Duška lze zmínit kupříkladu další text in SPOZDILOVÁ, Karolína. Účinnost zákona o realitním zprostředkování – nejistota a chaos. *epravo.cz* [online]. 2020 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/ucinnost-zakona-o-realitnim-zprostredkovani-nejistota-a-chaos-110686.html>; I z tohoto odkazovaného článku je patrna velká míra nejistoty ohledně účinnosti diskutovaného právního předpisu.

provedení této změny jako nevyhovující požadavkům pro legislativu, zejména požadavku srozumitelnosti.⁴⁶

Zejména pak v situaci, kdy existuje větší množství elektronických databází, které adresátovi právního předpisu přímo sdělí potřebné informace o jeho účinnosti, lze uzavřít, že ač může být výsledný efekt změny úpravy do budoucna příznivý, současný efekt zůstává diskutabilním.

Pro lepší představu článek předkládá i vizuální zobrazení časové osy nabytí účinnosti změn legisvakanční doby:

Dále článek prezentuje schematické znázornění určení účinnosti konkrétního předpisu (Schéma č. 1). K tomuto schématu je vhodné uvést, že je zaměřeno primárně na určení účinnosti právního předpisu v kontextu obecné legisvakanční doby, která přichází v úvahu. Úmyslně je v něm (s ohledem na přehlednost) opomenuta možnost, kdy daný předpis spadá do kategorie těch předpisů, které uvádějí datum své účinnosti vlastní (odlišné ode dnů 1. 1. či 1. 7.), které byly publikovány po 30. 12. 2019, ale příslušnému orgánu byly předloženy před tímto datem. Ve výše naznačeném příkladu zákona o realitním zprostředkování (který tyto podmínky naplňuje) lze totiž uvažovat o situaci, kdy si den účinnosti stanoví sám, daný den nebude předcházet datu publikace, a účinnosti tedy nabude k datu, který si sám stanoví.

⁴⁶ Kupříkladu Jeremy Bentham rozdělil tyto požadavky na hlavní a dílčí, přičemž v kontextu každého z nich lze následně hovořit o způsobených vadách právního předpisu. In: BOWRING, John (ed.). *Works of Jeremy Bentham. Volume III* [online]. Edinburgh: William Tait, 1843, s. 243–253 [cit. 21. 3. 2020]. Dostupné z: http://oll-resources.s3.amazonaws.com/titles/1922/0872.03_Bk.pdf; Mezi hlavní vady vedoucí ke špatnému legislativnímu výsledku zařadil nejednoznačnost, nejasnost nebo přílišnou rozsáhlost (s. 243). Dílčími vadami pak myslí terminologickou nestálost, významovou nestálost, nadbytečnost, přílišnou délku, složitost, zjevnost a nevhodnost uspořádání (s. 247–253). V tomto ohledu lze také připomenout, že i Lon Fuller považoval srozumitelnost práva (a jeho srozumitelné sdělování adresátům) za jednu z podstatných náležitostí právtvorby. Viz FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998, s. 41–42.

Považujeme v tomto ohledu za účelné odkázat i na dílo ŠKOP, Martin, Michal MALANÍK, Terezie SMEJKALOVÁ, Markéta ŠTĚPÁNKOVÁ a Barbora VACKOVÁ. *Tvorba práva – empirické studie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2019, 229 s. ISBN 978-80-210-9472-7, ve kterém jsou diskutovány různé otázky spojené s tvorbou práva. Ke srozumitelnosti normativního textu kupříkladu s. 63, 106 či 138–139.

Schéma č. 1

* Zatímco zbytek schématu slouží k lepší orientaci pro adresáta předpisu, naléhavý obecný zájem (jak bylo již naznačeno výše) adresát sám nepřezkoumává. Tato varianta je v rámci schématu pouze pro dokreslení všech možných variant.

Článek si však dovoluje závěrem upozornit i na skutečnost, že změna zažité patnáctidenní legisvakanční doby není to jediné, co úprava jednotných dnů účinnosti, tedy odklon od původní koncepce, přináší. Velkou mírou totiž zasahuje i do samotného procesu tvorby práva. Dosavadní legislativní proces zahrnoval mimo jiné i úvahy o správném nastavení účinnosti právního předpisu tak, aby předpis naplnil svůj smysl a účel a zároveň umožnil jeho adresátům dostatečnou dobu na adaptaci na jím zaváděná práva a povinnosti. Dá se pak říci, že sjednocením dob účinnosti je zákonem do jisté míry omezoována možnost jakési legislativní volnosti ve stanovení přiměřené účinnosti konkrétních předpisů. Jednotná data účinnosti nemusí vždy odpovídat požadavkům konkrétní

právní úpravy, které ovšem zároveň nemusí dosáhnout úrovně naléhavého obecného zájmu. Autor návrhu právního předpisu je tak nucen kromě požadavků na účinnost, které vyplývají z jeho vlastního obsahu, smyslu a účelu, zahrnout do úvah i uměle vytvořené pravidlo směřující k přehlednosti právního řádu.

U právních předpisů nižší právní síly tedy dochází k nucenému vázání účinnosti na stanovená data, u zákonů, tedy právních předpisů stejné právní síly jako zákon o Sbírce, je pak otázkou, nakolik jsou touto normou vázány, pokud si stanoví svou vlastní účinnost odlišně od pravidla uvedeného v zákoně o Sbírce. Tento článek však nepojednává o specifické pozici zákona o Sbírce vůči ostatním právním předpisům, pouze o dispozičním ustanovení⁴⁷ stanovující pravidla pro jejich účinnost. Pojednání o postavení dané operativní normy v rámci právního řádu je záležitostí hodné dalšího zkoumání.

Na závěr ještě článek cítí potřebu upozornit na skutečnost, že stanovený rámec legislativních úvah o účinnosti předpisů však není jediným praktickým omezením, které s sebou probíraná úprava přináší. Česká republika, jako součást Evropské unie, přijímá množství evropských předpisů, které začleňuje do vlastního právního řádu. Pro celou řadu takto včleňovaných změn má pak předmětnými evropskými předpisy stanovenou lhůtu, ve které tak má učinit. Pokud nyní zákonodárce omezí sám sebe v možnosti stanovení účinnosti právních předpisů, které vydává, ztěžuje (resp. zintenzivňuje) tak práci legislativců, a to možná až za únosnou mez. Aby se však článek ani v tomto ohledu neomezil pouze na obecné proklamace, lze uvést náhodně vybraný příklad. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/881 ze dne 17. dubna 2019, ve svém článku 69 stanoví, že toto nařízení, resp. jednotlivé články nařízení, se použijí od 28. 6. 2021⁴⁸. Tuzemský zákonodárce je povinen nařízení zohlednit a provést do tuzemského právního řádu. V souladu s aktuálním zněním zákona o Sbírce může stanovit účinnost prováděcího předpisu nejpozději ke dni 1. 1. 2021. Tím reálně ztrácí téměř půl roku času na zpracování prováděcího předpisu k dotyčnému nařízení. Sebeomezení způsobující časovou legislativní tíseň však není jediným problémem ve vztahu k právním předpisům EU. Lze totiž dále uvést, že u řady evropských předpisů má tuzemský zákonodárce omezenou možnost tato pravidla na vnitrostátní úrovni provést a změnit k datu, které si sám stanoví, a to i proto, že v tom konkrétním časovém období mohou platit jiná pravidla

⁴⁷ Které normativně určuje, že si jiný právní předpis může v mezích nastavených mantinelů zákona o Sbírce vlastní účinnost stanovit sám; pokud tak neučiní, uplatní se zbytek pravidla v zákoně o Sbírce.

⁴⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/881 ze dne 17. dubna 2019 o agentuře ENISA („Agentuře Evropské unie pro kybernetickou bezpečnost“), o certifikaci kybernetické bezpečnosti informačních a komunikačních technologií a o zrušení nařízení (EU) č. 526/2013 („akt o kybernetické bezpečnosti“). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019R0881> [cit. 10. 5. 2020].

stanovená EU, která nelze takto změnit.⁴⁹ Odkazovat na „naléhavý obecný zájem“ v každém případě provedení předpisu EU pak nutně povede k nestabilitě a následnému redefinování tohoto pojmu.

Závěr

V rámci tohoto článku jsme se zabývali otázkou obecné legisvakanční doby v tuzemském právním řádu. Připomněli jsme, k čemu slouží, jak byla dlouhá léta koncipována a upozornili na změnu její koncepce ve světle nové právní úpravy. Od 31. 12. 2019 již obecná legisvakanční doba nečiní patnáct dní, ale její délka se bude odvíjet od data publikace předpisu jiným způsobem.

Článek dále upozornil na samotný způsob provedení změny koncepce obecné legisvakanční doby a zabýval se vhodností této formy. V souvislosti s odůvodněním změny, které bylo vystaveno zejména na zajištění vyšší míry přehlednosti tuzemského právního řádu pro právní laiky, článek vyhodnotil změnu jako vhodnou, nicméně krom pozitivního efektu, který může potenciálně vyvolat do budoucna, vyvolává v současnosti více nesrovnalostí než dosavadní zavedená úprava. Na praktickém příkladu poté ukázal, že pro adresáty, kteří kupříkladu nevyužijí odborných právnických elektronických databází, které jim sdělí potřebné informace ohledně účinnosti nahlíženého předpisu, je díky této změně zejména v některých případech úkol zjistit, od kterého data je právní předpis účinný, úkolem nelehkým. Navíc se touto cestou zákonodárce dopustil několika sebeomezujících kroků, které pro něj do budoucna mohou být značně problematické.

⁴⁹ Tento článek se však těmito konkrétními parametry jednotlivých Evropských předpisů nezabývá, neboť jeho primární zaměření je jiné. Považuje však za vhodné na tuto záležitost upozornit v kontextu probírané materie.