

<https://doi.org/10.5817/RPT2022-2-3>

ÚPLNÁ ZNĚNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ V SYSTÉMECH ESBÍRKA A ELEGISLATIVA

JAROMÍR FRONC¹

ABSTRAKT

Článek se věnuje otázce sestavování úplných znění právních předpisů. Tuto službu v současnosti poskytují pouze soukromé právní databáze, avšak s účinností nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv by ke každému vyhlášenému právnímu předpisu měla být připojena závazná úplná znění novelizovaných předpisů. Problém spočívá v tom, že při tvorbě úplného znění může dojít ke konfliktům, které vyžadují provedení právní interpretace, přičemž i v budoucnu bude moci autoritativní znění právního předpisu podat pouze soud. Článek proto formuluje zásady, které by měla tvorba a publikace práva sledovat, aby ke konsolidačním konfliktům a uvedení adresátů práva v omyl docházelo co nejméně.

KLÍČOVÁ SLOVA:

Legislativní proces; publikace práva, úplná znění

ABSTRACT

The article concerns the question of producing consolidated versions of legal acts. Currently, this is provided solely by private legal databases, but with the new Act on the Collection of Laws and International Treaties coming into force, each published legal act shall have binding consolidated versions of amended

¹ JUDr. Jaromír Fronc je externí doktorand při katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy a obsahový manažer právního informačního systému Beck-online. Kontaktní e-mail: jaromir.fronc@gmail.com. Za spolupráci a inspiraci nejen v oblasti právních předpisů děkuji Edině Balogh.

acts attached. The problem is that, creating a consolidated version, conflicts necessitating legal interpretation might arise. Furthermore, only a court is going to be entitled to proclaim authoritatively what the text of a law is. Therefore, the article formulates principles that should be followed when crafting and publishing legislation so that consolidation conflicts and misleading addressees of the law occur as rarely as possible.

KEYWORDS:

Legislative process; Publication of Law; Consolidated Versions

1. ÚVOD

Jistě se shodneme, že k aplikaci práva zpravidla potřebujeme právní předpisy. Je také všeobecně známo, že právní předpisy bývají novelizovány. Podmínkou aplikace práva tedy je zjištění aktuálně účinného znění – či jiného relevantního úplného znění – právního předpisu. Úplné znění předpisu můžeme nazvat jako „předpis v materiálním slova smyslu“.²

Mezi právníkou veřejností je jistě známo, že úplné znění se získá poskládáním původního znění předpisu a jeho jednotlivých novel. Všechny tyto předpisy, které slouží jako zdroj úplného znění (vlastně tedy jako pramen pramenu práva), lze pojmenovat „předpisy ve formálním slova smyslu“.³

Právníci jistě vědí, že předpisy (ve formálním slova smyslu) jsou vyhlašovány ve Sbírce zákonů, zatímco o úplných zněních se to říci nedá. Zároveň ale vědí, že úplná znění jsou dostupná v soukromých právních infor-

² Nemělo by být zaměňováno s právněteoretickým pojmem „materiální pramen práva“ ani s pojmem „zákon v materiálním smyslu“, který používá judikatura Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2006, sp. zn. IV. ÚS 611/05).

³ Spojení „zákon ve formálním smyslu“ používá nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

mačních systémech.⁴ Dost možná také vědí, že v budoucnosti má stát publikovat oficiální úplná znění v elektronické Sbírce zákonů.

Zdá se, že část právnické veřejnosti si je vědoma také toho, že neoficiální úplná znění v jednotlivých právních informačních systémech se výjimečně mohou rozcházet, respektive se odchylovat od znění „objektivně správného“⁵. Někteří doufají, že vydáváním oficiálních úplných znění se tento problém vyřeší.

Co si však právníci zpravidla neuvědomují, je skutečnost, že správný způsob zapracování novely není vždy jednoznačný. Neuvědomují si, že již při zjišťování obsahu právního předpisu v materiálním slova smyslu je nutno vyvinout intelektuální činnost, která může sama o sobě zahrnovat i interpretaci práva.⁶ Při zapracování novely totiž může dojít ke střetu zejména jazykového a historického výkladu, pokud znění novelizačního bodu z různých důvodů neodpovídá skutečnému úmyslu zákonodárce. K této discrepanci zpravidla dojde buď chybou zákonodárce, anebo následkem „mezitímní novely“ (tj. měněný předpis je v mezidobí změněn jinou novelou, což ovlivní způsob zapracování novely pozdější). V dalších částech článku si jednotlivé typové případy rozebereme podrobněji.

Například L. Polách se čtenářům serveru epravo.cz svěřuje s případem, kdy se v různých systémech lišilo znění § 51 odst. 5 zákona o státní sociální podpoře, a zcela správně poukazuje na praktické důsledky. Z tohoto poznatku ovšem vyvozuje mylné závěry. Domnívá se totiž, že pro vyřešení problému postačí „vzít částku Sbírku zákonů, kde byl právní předpis vyhlášen a k tomu si přibrat další částky Sbírky zákonů, které obsahují všechny zákony

⁴ Mezi přední české právní informační systémy, které kombinují bezplatné a placené funkce, patří Beck-online, ASPI či Zákony pro lidi. Ve všech těchto systémech si jejich návštěvník může bezplatně zobrazit přinejmenším aktuálně účinné znění předpisů publikovaných ve Sbírce zákonů.

⁵ „Objektivně správné“ úplné znění můžeme definovat jako takové znění, ke kterému by soud došel při metodologicky správném postupu na základě vlastního zjištění (sestavení) právního předpisu v materiálním smyslu.

⁶ Naopak jako pozitivní příklad lze odkázat na WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 259–260, který mezi interpretační příklady zařazuje i spor o zapracování chybně formulované novely.

měnící původní text právního předpisu“.⁷ Uniká mu však, že kromě braní si částek Sbírky zde bylo třeba vykonat i mentální činnost. K nesrovnalosti totiž došlo z důvodu nejednoznačného znění novely s dělenou účinností, kdy novelizační bod s dřívější účinností již počítal s novým pořadím odstavců, které zaváděl novelizační bod s pozdější účinností.⁸ Zapracování této novely tudíž vyžaduje právní interpretaci.

Hlavním východiskem tohoto článku je právě teze, že zapracování novelizačních bodů do novelizovaného předpisu je proces, který ne vždy skýtá zcela na první pohled jednoznačný výsledek, nýbrž může vyžadovat poměrování kolidujících výkladových argumentů.

Po představení současného stavu publikace předpisů a popisu nové právní úpravy článek vymezí jednotlivé typové problémy při zapracování novel, a poté položí stěžejní výzkumnou otázku, zda připravované systémy eSbírka a eLegislativa dokáží tyto problémy řešit či zcela eliminovat, a tedy poskytovat bezvadná úplná znění. Článek argumentuje, že pokud se úplné znění nesestaví správně, bude před ním mít přednost objektivně správné úplné znění složené z původního předpisu a jeho novel, což je samozřejmě nežádoucí situace. Z toho vyplývá, že v legislativním procesu musí být zcela spolehlivě ošetřeno, že k takovému rozporu nedojde. V tomto směru závěrem formulují svá doporučení.

2. PUBLIKACE PŘEDPISŮ A ÚPLNÝCH ZNĚNÍ

V této části shrnu základní doktrinální a judikatorní teze týkající se publikace právních předpisů a jejich úplných znění, a zároveň představím účinnou českou úpravu publikačního práva a její praktické návaznosti.

⁷ POLÁCH, Lukáš. Dvě rozdílná úplná znění jednoho zákona aneb aby se v tom čert vyznal. In: *epravo.cz* [online]. 30. 4. 2021 [cit. 30. 8. 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/dve-rozdilna-uplna-zneni-jednoho-zakona-aneb-aby-se-v-tom-cert-vyznal-112900.html>.

⁸ Čl. I body 36 a 37 zákona č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Blíže k tomuto typovému problému viz kapitolu 4.3.

Nový právní předpis musí být komunikován svým adresátům, tedy být vyhlášen.⁹ Polčák rozlišuje způsob promulgace¹⁰ práva na promulgaci zákonnou, oficiální a soukromou. Zákonnou i oficiální promulgaci provádějí orgány veřejné moci; zákonná promulgace se odlišuje tím, že její provedení je podmínkou platnosti právního předpisu a takto promulgované znění předpisu je zákonem prohlášeno za závazné.¹¹

Právní předpisy ve formálním slova smyslu jsou – zákonnou promulgací – vyhlášovány v tištěné Sbírce zákonů.¹² Ministerstvo vnitra zároveň způsobem umožňujícím dálkový přístup (a to v pdf formátu) zveřejňuje stejnopis Sbírky zákonů (§ 12 odst. 1 SbZ). Tento stejnopis se sice za Sbírku zákonů samotnou nepovažuje (odst. 2) a jedná se tedy „pouze“ o oficiální promulgaci, ale pro běžnou potřebu se jedná o zcela postačující řešení, jak se s obsahem předpisu snadno seznámit. Tyto stejnopisy následně mohou sloužit jako podklad pro platformy zveřejňující texty právních předpisů formou soukromé promulgace, jako jsou typicky komerční právní informační systémy.¹³

Pokud však jde o úplná znění, situace je podstatně komplikovanější. Při vyhlášení předpisu, který mění jiné předpisy, se úplné znění novelizovaných předpisů zpravidla nevyhlašuje. V případě zákonů a ústavních zákonů je sice možné, aby novela obsahovala zmocnění pro předsedu vlády k vyhlášení úplného znění ve Sbírce zákonů [§ 2 odst. 1 písm. g) SbZ].

⁹ Srov. STUPKA, Václav. E-Sbírka a e-Legislativa. *Revue pro právo a technologie*. 2014, roč. 5, č. 9, s. 188.

¹⁰ Je vhodné upozornit, že pojem „promulgace“ se v chápání některých autorů používá nikoli pro publikaci právního předpisu, nýbrž pro ověření náležitého zákonodárného procesu hlavou státu (srov. SCHORM, Vít Alexander. *Několik slov o promulgaci aneb Jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlášovány?* In: NOVOTNÝ, Oto (ed.). *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2002, s. 129–133). Nicméně při užívání Polčákovy kategorizace se tohoto pojmu přidržím.

¹¹ POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2012, s. 208–209.

¹² Srov. § 1 odst. 1, § 3 odst. 2, § 8 a 10 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SbZ“).

¹³ Pomiňme, že v praxi zdrojem částek Sbírky zákonů pro právní informační systémy primárně není pdf soubor, nýbrž soubor ve formátu 3B2 poskytnutý Tiskárnou Ministerstva vnitra. Blíže viz Tiskárna Ministerstva vnitra. Obchodní podmínky. In: *Aplikace PDP - Poskytování Datových Podkladů* [online]. [cit. 11. 11. 2022]. Dostupné z: http://pdp.tmv.cz/obch_podm.htm.

Nicméně tato konstrukce má dva zásadní nedostatky. Zaprvé, předseda vlády nemá legitimitu k výkonu zákonodárné pravomoci, „jeho“ úplné znění tedy může mít pouze informativní hodnotu. Zadruhé, při tvorbě takto vyhlášeného úplného znění se nemusí podařit zachytit objektivně správné znění předpisu, a to nejen z důvodu lidské chyby, nýbrž (jak uvidíme níže) také z důvodu sporného způsobu zpracování novel.

Je tedy zcela správné, že doktrína i judikatura došla k závěru, že úplná znění nemají právní závaznost, tedy v tomto smyslu se nejedná o zákonnou promulgaci. V. Knapp upozorňuje, že vyhlášení úplného znění není zákonodárným aktem, a není tedy nadáno silou změnit objektivně správné úplné znění,¹⁴ přičemž odkazuje také na obdobnou argumentaci Spolkového ústavního soudu SRN.¹⁵ Pokud jde o tuzemskou judikaturu, Vrchní soud v Praze řešil případ, kdy zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství („horní zákon“), byl novelizován čl. I zákona č. 541/1991 Sb.; tato novela dále v čl. II a III obsahovala přechodná a zrušující ustanovení a v čl. IV zmocnila předsednictvo České národní rady k vyhlášení úplného znění. Úplné znění vyhlášené pod č. 439/1992 Sb. bylo vytvořeno absurdním způsobem, kdy uvedená přechodná a zrušující ustanovení novely byla nepochopitelně začleněna přímo do horního zákona, a to do neexistujících § 43a a 44a. Soud trefně uvedl, že „*je vázán zákonem a nikoli vadnými republikacemi*“, a vycházel ze skutečného znění horního zákona a jeho novely.¹⁶ Tuto tezi – již za účinnosti SbZ – zopakoval *obiter dictum* i Ústavní soud.¹⁷

V posledních letech se úplná znění ve Sbírce zákonů vůbec nevyhlašují.¹⁸ To lze vysvětlit dvěma tendencemi, které se navzájem posilují: jelikož tímto způsobem nikdy nebylo možné pokrýt aktuální znění všech předpisů,

¹⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 116.

¹⁵ Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 23. 2. 1965, sp. zn. 2 BvL 19/62. K tezi o právní irelevanci úplných znění v německém kontextu podrobněji viz HAMANN, Hanjo, SCHWALB, Christoph. Die Straße zur Freiheit? oder: Kritische Bemerkungen zur Neubekanntmachung von Gesetzen. *Die Öffentliche Verwaltung*. 2009, roč. 62, č. 24, s. 1124.

¹⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 11. 1997, č. j. 6 A 241/95-40.

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1516/15, bod 10.

¹⁸ Poslední úplné znění bylo vyhlášeno dne 26. 11. 2013 pod č. 371/2013 Sb.

natož uživatelsky vstřícným způsobem, jsou adresáti práva dlouhodobě odkázáni na komerční právní informační systémy, které se důsledně tvorbě úplných znění věnují. A právě vzhledem k rozšířenému používání těchto systémů oficiální vydávání úplných znění postupně zcela ztratilo svůj smysl.¹⁹ To zvláště s ohledem na výše uvedený fakt, že takové oficiální úplné znění beztak nebylo o nic víc závazné než soukromá úplná znění.

Právnícká veřejnost si je dlouhodobě vědoma toho, že oficiální úplná znění se vydávají (vydávala) spíše nahodile, zatímco o závazných úplných zněních nešlo hovořit nikdy. Již v roce 1996 koncipuje F. Cvrček zásadu povinné publikace úplných znění a kritizuje skutečnost, že se tvoří pouze neoficiálně a že se tato úplná znění od různých tvůrců mohou obsahově rozcházet.²⁰

V „přílepkovém nálezu“ Ústavní soud upozornil: *„Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom § 13 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, předvídá, že územní samosprávné celky mají povinnost umožnit každému nahlížení do Sbírky zákonů. O povinnosti poskytnout každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivitu každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.“*²¹ Naopak při přezkumu zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který se vyznačoval katastrofální legislativní technikou, Ústavní soud námitku nepřehlednosti práva bagatelizoval

¹⁹ Obdobně v německém kontextu viz HAMANN, Hanjo, SCHWALB, Christoph. Die Straße zur Freiheit? oder: Kritische Bemerkungen zur Neubekanntmachung von Gesetzen. *Die Öffentliche Verwaltung*. 2009, roč. 62, č. 24, s. 1124–1125.

²⁰ CVRČEK, František. Vyhlašování právních předpisů. *Právník*. 1996, roč. 135, č. 7, s. 611–612.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 39.

právě tím, že „u ‚sběrné novely‘ se novelizující ustanovení stávají součástí ‚úplných znění‘ jednotlivých novelizovaných zákonů a jsou adresátům takto přístupná v automatizovaných právních informačních systémech“.²²

V následující části se podíváme, jakým způsobem má tuto problematiku řešit budoucí úprava publikačního práva.

3. NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

V současnosti účinný SbZ má být zrušen a nahrazen zákonem 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) [dále jen „NSbZ“]. NSbZ vychází především z myšlenky elektronizace tvorby a publikace právních předpisů, když zavádí dva nové informační systémy veřejné správy, a to systém Sbírký zákonů a mezinárodních smluv a systém tvorby právních předpisů – neformálně pojmenované jako eSbírka a eLegislatura.²³

Ještě než si konkrétní prvky uvedeného zákona rozebereme, je třeba upozornit, že NSbZ, který měl původně dle svého § 29 nabýt účinnosti dne 1. 1. 2020, byl ještě během své legisvakance třikrát novelizován. Vedle některých věcných změn bylo účelem těchto novel postupné posouvání účinnosti zákona, a to aktuálně na den 1. 1. 2024. Hlavním důvodem, proč k těmto posunům došlo, a proč tedy NSbZ již šestým rokem dlí v legisvakanci, jsou technické průtahy při vytváření elektronických systémů eSbírka a eLegislatura, které ještě před ostrým spuštěním vyžadují časový prostor pro implementaci a odzkoušení v Parlamentu a ústředních správních úřadech.²⁴ Nyní se již podívejme podrobněji na hlavní obsahové novinky.

²² Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, část X/a. Tento obrat je kritizován v odlišném stanovisku soudkyně Elišky Wagnerové, bod 15.

²³ V některých níže odkazovaných dokumentech se používají označení e-Sbírka a e-Legislatura, nicméně jak samo ministerstvo, tak i mediální prostor do nich jinak zpravidla spojovník nekládají.

²⁴ Srov. CIBULKA, Jan, PIKA, Tomáš. Zákony na webu? Snad příští rok. Požadavky přišly pozdě, brání se vnitro a žádá dalších 162 milionů. In: *iROZHLAS*. [online]. 14. 6. 2022 [cit. 11. 8. 2022]. Dostupné z: <https://irozhl.as/hhu>.

V oblasti publikace právních předpisů má dojít především k následujícím změnám. Dosavadní dva promulgační listy, Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv (srov. § 1 a 5 SbZ), se sjednocují zpět do jednotné Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (srov. § 1 NSbZ). Již jsem uvedl, že Sbírka zákonů se v současnosti vydává v tištěné podobě, zatímco elektronicky zveřejněný stejnopis se za Sbírku zákonů nepovažuje (§ 12 odst. 2 SbZ); oproti tomu dle § 1 odst. 2 NSbZ se Sbírka zákonů a mezinárodních smluv vede v elektronické i listinné podobě, které mají obě stejné právní účinky.

Nová úprava chce vyjít vstříc také výše naznačenému problému úplných znění. Dle § 6 odst. 4 písm. d) NSbZ má eSbírka obsahovat všechny časové verze předpisů vyhlášených po 4. 4. 1945, jakož i všech ostatních platných právních předpisů a jejich novel. Podle § 7 odst. 1 NSbZ, je-li vyhlášeným aktem (tedy vyhlášeným již v režimu NSbZ) novela právního předpisu, uvede se text právního předpisu ve znění novely v příloze částky; text právního předpisu ve znění novely je také závazným zněním. Tvorba návrhu novely v systému eLegislativa přitom bude probíhat vyznačením změn do platného znění novelizovaného předpisu, přičemž znění samotné novely bude automaticky vygenerováno (§ 17 odst. 1 NSbZ) v souladu s legislativně technickými požadavky vyjádřenými v LPV^{25, 26}.

Úplná znění v systému eSbírka tedy budou mít dvojí právní povahu. Úplná znění dosavadních předpisů, se kterými bude eSbírka začínat, budou mít pouze povahu informativní. Naopak úplná znění vyhlášená po spuštění eSbírky jsou výslovně označena za závazná. To však samozřejmě nic nemění na tom, že závaznými jsou i vyhlášené předpisy (ve formálním slova smyslu) samotné.

Zavádět rovnocennost více zdrojů práva je obecně vzato rizikové. Pokud totiž budeme chtít zjistit úplné znění předpisu, který již byl novelizován za účinnosti NSbZ, máme dvě možnosti. Můžeme se jednoduše podívat na jeho

²⁵ Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, ve znění pozdějších usnesení.

²⁶ Ministerstvo vnitra. Detailní návrh technického řešení informačních systémů eSbírka a eLegislativa. In: *Registr smluv*. [online]. 29. 6. 2018 [cit. 30. 8. 2022], s. 193. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402203/Imp_P2_1_ANON.pdf

(„závazné“) úplné znění připojené k poslední novele. Kromě toho si ale také můžeme vzít vyhlášené znění uvedeného předpisu a jeho jednotlivé novely – vše závazné právní předpisy – a „postaru“ si úplné znění sami sestavit. Nelze vyloučit, že se výsledek bude lišit. To je patrně důvodem, proč je například Evropskou unií vydávání závazných úplných znění spíše neobvyklé.²⁷

Co má tedy přednost, pokud by se vyhlášené a závazné úplné znění lišilo od znění objektivně správného? Zdá se, že zákon na tuto otázku poskytuje odpověď, byť poněkud nejasně teprve v části regulující systém tvorby právních předpisů (eLegislative). Ustanovení § 17 odst. 2 NSbZ stanoví: „V případě rozdílu mezi textem návrhu novely právního předpisu a vyznačením změn do platného znění právního předpisu, který je novelizován, má přednost text návrhu novely právního předpisu.“ Důvodová zpráva k tomu uvádí: „S ohledem na zavedení úplného znění jako součásti novely je třeba upravit vzájemný poměr textu návrhu změny a jeho zapracování do úplného znění. Přes maximální důraz na kvalitu a přesnost konsolidovaných znění obsažených v elektronickém systému Sběrky zákonů a mezinárodních smluv a přesnost nástroje elektronického systému tvorby právních předpisů pro promítnutí změn do podoby novelizačních bodů nelze zcela vyloučit možnost, že konsolidované znění nebude odpovídat řádnému promítnutí přijaté změny do posledního platného znění právního předpisu. Zákon proto stanoví pravidlo přednosti textace změny před jejím promítnutím do konsolidovaného znění, neboť textace změny představuje jednoznačný způsob, jak se text právního předpisu mění, a tím odráží vůli zákonodárce.“²⁸

²⁷ Pokud pro přibližnou orientaci použijeme přehled na stránkách *European Forum of Official Gazettes* (ovšem bez záruky jeho aktuálnosti), nalezneme 5 členských států EU, u kterých je uvedena informace o systematickém vydávání oficiálních úplných znění bez výhrady typu „for information purposes only“. Jedná se o Bulharsko, Estonsko, Maďarsko, Maltu a Polsko. Z třetích zemí se jedná ještě o Černou Horu a Island. Viz *European Forum of Official Gazettes. Official Journals in Europe*. In: *Publications Office of the EU*. [online]. [cit. 11. 8. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/web/forum/official-journals-in-europe-overview>. Tento výčet však jistě není úplný již s ohledem na § 14 slovenského zákona č. 400/2015 Z. z., o tvorbě právních předpisů a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dle kterého jsou vyhlášována závazná konsolidovaná znění předpisů novelizovaných za účinnosti tohoto zákona.

Ani v případě práva Evropské unie nemají konsolidovaná znění závaznou povahu.

Citované ustanovení, jakož i výňatek z důvodové zprávy, lze vykládat dvěma způsoby. Restriktivním výkladem, který se bude opírat o doslovné znění („návrhu novely“) a systematické zařazení, lze dojít k závěru, že se ustanovení týká pouze dění předcházejícího publikaci ve Sbírce zákonů. Pokud tedy mají jednotlivé subjekty legislativního procesu zajišťovat soulad textu navržené novely a textu úplného znění (§ 21 odst. 2 NSbZ), v případě rozporu příkazuje § 17 odst. 2 NSbZ vycházet z textu novely a upravit podle něj text úplného znění.

Uvedený výklad nicméně nepostihuje situaci, kdy rozpor zůstane i ve vyhlášeném předpise. Jelikož NSbZ nenabízí žádné jiné pravidlo řešení, dle mého názoru je namístě i tehdy použít § 17 odst. 2 NSbZ buď *per analogiam*, anebo za použití extenzivního výkladu.

Pokud však má případě rozporu přednost text samotné novely, vyplývá z toho, že i „závazné“ úplné znění obsažené v eSbírce bude mít fakticky pouze informativní hodnotu, neboť jeho závaznost je podmíněna tím, že bude sestaveno správně.

Právnícká veřejnost přitom žije a bude žít v představě, že právě oficiální úplné znění je středobodem zjišťování obsahu předpisů v materiálním slova smyslu a že na něj – z definice – bude naprosté spolehnoutí.²⁹ Abych tuto představu zpochybnil, je v tuto chvíli na místě blíže vyložit, k jakým typovým problémům při zpracování novely může dojít.

4. PROBLÉMY PŘI ZPRACOVÁNÍ NOVEL

V této kapitole kategorizuji jednotlivé případy, kdy může dojít k interpretačnímu sporu při zpracování novely, tedy při určování správného obsahu právního předpisu v materiálním slova smyslu.

²⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona [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).

²⁹ Srov. POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2012, s. 210, SVOBODA, Jan. Rok 2020, publikace práva a projekt eSbírka. *Soukromé právo*. 2020, roč. 8, č. 3, s. 21, či CVRČEK, František, NOVÁK, František. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 119–120.

Nejprve v kapitolách 4.1 až 4.5 ukážu problémy, které mohou teoreticky nastat při zapracování byť jen jediné novely. Poté v kapitole 4.6 blíže rozeberu souběh (střet) více novel téhož předpisu, což je nejčastější příčina popisovaných problémů.

4.1 NEKORESPONDUJÍCÍ SLOVA

Nejjednodušší případ nastává tehdy, pokud se novela odkazuje na část nebo ustanovení předpisu nebo konkrétní slova, která se v novelizovaném předpise zkrátka nevyskytují. Tehdy (s výjimkami, které popíšu níže) novelu nelze zapracovat.

Například čl. XI zákona č. 407/2012 Sb. měl novelizovat zákon č. 320/2001 Sb., nahrazuje však slova, která se v tomto zákoně nikdy nenacházela. Novela totiž předjímala přijetí jiného návrhu zákona, který ovšem Parlamentem přijat nebyl.

Čl. I bod 5 nařízení vlády č. 455/2021 Sb. měl s účinností k 1. 1. 2022 ve vyjmenovaných ustanoveních nařízení vlády č. 30/2014 Sb. nahradit slova „doručí žadatel“ slovy „žadatel podává“. V § 43 odst. 3 se nacházejí pouze slova „žadatel doručí“; v tomto rozsahu tedy novelizační bod nelze zapracovat. Mohli bychom se setkat i s výkladem, že s ohledem na úmysl normotvůrce by bylo možno novelu zapracovat i tam, kde sice přesně neodpovídá slovosled či pád slov, na která se novela odkazuje, nicméně se jedná o obsahovou shodu. S tímto názorem se ovšem neztotožňuji, neboť bychom se museli domýšlet nejen, kde chtěl normotvůrce změnu učinit, nýbrž i jak přesně má změna znít – tím by se zapracování novely stalo příliš subjektivní záležitostí.

Extrémnějším příkladem z ranku interních předpisů je komplexní novela instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 505/2001-Org. V čl. I bodu 2 novelizující instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 122/2007-ODS-ST se uvádí: „Slovo ‚pracovník‘ se ve všech ustanoveních této instrukce včetně příloh

nahrazuje slovem „zaměstnanec“.“ Novelizační bod však neuvádí, že by k tomuto nahrazení mělo dojít ve všech pádech.³⁰

4.2 POŘADÍ A OZNAČENÍ VE VÝČTECH

Při novelizacích často dochází k problémům spojeným s označením odstavců a pododstavců (tj. písmen).³¹ První typ problému spočívá v tom, že novelizační bod označuje novelizované ustanovení v rozporu s aktuálním zněním novelizovaného předpisu.

Například čl. XIV body 11 až 14 zákona č. 33/2020 Sb. měly novelizovat § 48 odst. 1 písm. j) až m) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů. Tyto novelizační body však takto doslovně nešlo zpracovat, neboť návrh z neznámého důvodu vycházel z posunutého označení pododstavců; novelizační body měly správně novelizovat písmena i) až l).

V situaci, kdy novelizační bod doslovně nelze zpracovat, zatímco s přihlédnutím k jasnému (jednoznačně určitelnému) záměru zákonodárce ho lze zpracovat do jiného (zpravidla sousedního) ustanovení, jsem přesvědčen, že je nutné upřednostnit historický výklad (který bude velmi pravděpodobně také v souladu s teleologií novely) a novelu zpracovat „alespoň“ tímto způsobem. Podpůrně lze odkázat i na zásadu nevytváření nepoužitelných ustanovení.³² Argument historickým výkladem bude relevantní zejména tehdy, pokud lze ověřit, že návrh novelizačního bodu byl původně formulován korektně a jednoznačně a k posunu došlo až v průběhu legislativního procesu.

Dle Ministerstva vnitra se jedná o „konsolidační konflikt bez preferovaného typického řešení“,³³ což implikuje nutnost, aby v režimu NSBZ již takové konflikty vůbec nevznikaly.

³⁰ Srov. obdobně BRABEC, František. Rozpad formálních pravidel v české legislativě aneb několik poznámek k opomíjení formy. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 13, s. 1437, který zde nezaujímá jednoznačné stanovisko.

³¹ Shodně tamtéž.

³² Obecně k této zásadě viz MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 147, marg. 153, a WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 100–103.

Druhý typ problému souvisí přímo s vkládáním, rušením a přečíslováním odstavců či písmen. Můžeme zůstat u stejné novely. Čl. XIV bod 15 zákona č. 33/2020 Sb. stanoví: „V § 48 se na konci odstavce 1 tečka nahrazuje slovem ‚a‘ a doplňuje se písmeno o), které zní: [...]“. Nicméně v dosavadním znění § 48 končil odstavec 1 písmenem m). Uvedený novelizační bod je možné (a vhodné) zpracovat doslovně. Vznikne tím mezera v pořadí písmen, což však nečiní žádné komplikace.

O něco složitější je situace, kdy novela vkládá nový odstavec či písmeno s duplicitním označením. Čl. LIV bod 2 zákona č. 189/2006 Sb. s účinností k 1. 1. 2009 na konci § 82 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví doplnil nové písmeno v). Protože ustanovení označené jako písm. v) bylo do odst. 2 vloženo již předchozí novelou, vznikla tím duplicita v označení písmen. Také v tomto případě je novelu možné (a vhodné) zpracovat doslovně, s čímž se shoduje Ministerstvo vnitra.³⁴ Nicméně je třeba duplicitu při následujících novelizacích minimálně reflektovat, či ji v ideálním případě odstranit. Tak se v uvedeném případě také stalo, když čl. I bod 50 zákona č. 223/2013 Sb. stanovil: „V § 82 odst. 2 se dosavadní písmeno v) druhé v pořadí označuje jako písmeno w).“

Obzvlášť pozoruhodným vybočením z výčtu byl čl. I bod 75 zákona č. 411/2005 Sb., novelizující zákon o provozu na pozemních komunikacích, který zněl: „V § 104 se na konci odstavce 2 tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno e), které zní: [...]“. Problém byl v tom, že § 104 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích obsahuje po výčtu písmen ještě závěti; při doslovném zpracování novelizačního bodu by se tedy písmeno e) vložilo až za toto závěti.

4.3 POŘADÍ NOVELIZAČNÍCH BODŮ S DĚLENOU ÚČINNOSTÍ

Zvláštní podskupinou problémů s číslováním jsou předpisy s dělenou účinností, které provádějí přečíslování.

³³ Ministerstvo vnitra. Pravidla digitalizace projekt eSeL. In: Registr smluv. [online]. 19. 8. 2022 [cit. 13. 11. 2022], s. 59. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/26679803/pril%203%20SML%20Pravidla%20digitalizace%20projekt%20eSeL.pdf>.

³⁴ Tamtéž.

Čl. 55 odst. 4 věta první LPV stanoví: „*Je-li novelou rušen, vkládán nebo doplňován odstavec, pododstavec nebo bod právního předpisu a tato změna si vyžaduje přečíslování následujících odstavců, pododstavců nebo bodů, vyjádří se tato změna přečíslování v závěru příslušného bodu novely v samostatné větě.*“

Čl. 54 odst. 7 LPV stanoví: „*Je-li navrhována taková novela právního předpisu, která si vyžaduje přečíslování následujících odstavců, pododstavců nebo bodů právního předpisu, v dalším textu návrhu novely se používá označení odstavců, pododstavců nebo bodů po jejich přečíslování.*“

Zároveň je legislativní zvyklostí, že v rámci novelizace jednoho právního předpisu se jednotlivé novelizační body řadí v posloupnosti odpovídající struktuře novelizovaného předpisu.

Pokud budou všechna uvedená pravidla důsledně dodržena v textu novely s dělenou účinností, může dojít k tomu, že novelizační bod *x* přečíslovává odstavce, přičemž následující novelizační bod *y* vychází z označení odstavců po přečíslování, ačkoli nabývá účinnosti (tj. zanořuje se do novelizovaného předpisu) dříve než novelizační bod *x*.

Ust. § 22 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, novelizuje zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů. Novelizační bod 99 nahrazuje text § 54 odst. 5 zákona o základních registrech, a to s účinností ke dni 1. 8. 2020. Bod 100 taktéž nahrazuje text § 54 odst. 5 zákona o základních registrech, a to s účinností dnem 1. 2. 2022.

Je zjevné, že úmyslem zákonodárce bylo v obou případech novelizovat dosavadní odstavec 4, který měl mít od 1. 8. 2020 určité znění, které mělo být znovu nahrazeno ke dni 1. 2. 2022. Tomuto úmyslu odpovídá novelizační bod 97, který dosavadní odstavce 2 až 7 označuje jako odst. 3 až 8. Bod 97 ale nabývá účinnosti až dnem 1. 2. 2022. Je tedy správné zohlednit ho při zapracování bodu 99? Jednoznačné řešení neexistuje. Dle mého názoru se musíme přidržet výše uvedeného pravidla, že právě a jen tehdy, pokud novelizační bod nelze zapracovat doslovně, je nutné zapracovat ho dle úmyslu zákonodárce.

V zájmu jednoznačnosti znění novely zde bylo namísto buď upravit pořadí novelizačních bodů (které v LPV ani není regulováno), anebo u bodů

s dřívější účinností vycházet z původního číslování odstavců; dodejme, že i od LPV je v odůvodněných případech nutné se odchýlit, pokud to napomůže jasnější interpretaci předpisu.³⁵ Toto by měl při generování novely systém eLegislativa zohledňovat.

4.4 DVOJÍ VÝSKYT NOVELIZOVANÝCH SLOV

Další nejednoznačnost nastává tehdy, pokud se novelizační bod odkazuje na slova, která se v daném ustanovení vyskytují vícekrát. Tehdy je otázkou, ve vztahu k jakým výskytům daných slov je namíste novelu zapracovat.

Čl. I bod 1 zákona č. 205/2015 Sb. vkládá za slova „kolektivní povahy“ v § 1 písm. b) zákoníku práce slova „a podporu vzájemných jednání odborových organizací a organizací zaměstnavatelů“. V tomto ustanovení se již od první časové verze nacházejí slova „kolektivní povahy“ dvakrát. Pokud bychom chtěli argumentovat, že vkládaná slova patří pouze za jeden z výskytů slov „kolektivní povahy“, musíme posoudit, zda bude příslušná varianta zapracování dávat jazykový smysl, potažmo jaké bude mít normativní účinky.

Zajímavým příkladem je § 104 odst. 16 zákona o elektronických komunikacích, jehož návětí ve znění do 31. 12. 2021 znělo: „*Vlastník domu, bytu nebo nebytového prostoru je povinen umožnit uživateli tohoto domu, bytu nebo nebytového prostoru*“. Všimněme si, že slova „nebo nebytového prostoru“ se v návěti vyskytují dvakrát. Této skutečnosti si jistě byl vědom poslanec Petr Pávek, který při projednávání sněmovního tisku 1084 (8. volební období) předložil pozměňovací návrh č. 8316, jehož bod 1 měl do projednávané novely vložit novelizační bod tohoto znění: „*V § 104, odstavci 16 se před písmeno a) doplňují na konec věty čárka a slova: ,nebo podnikateli zajišťující veřejnou komunikační síť, o jehož služby prokazatelně projevil zájem uživatel tohoto domu, bytu nebo nebytového prostoru‘ [...]*“. Tato formulace novelizačního bodu jednoznačně lokalizovala, kam se slova mají vložit – na konec návěti. Po schválení návrhu zákona ve znění uvedeného pozměňovacího návrhu došlo – zřejmě při provádění závěrečných legislativně technických oprav

³⁵ Obdobně KNĚŽÍNEK, Jan. *Legislativní pravidla vlády*. In: *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 286–288.

před odesláním do Senátu³⁶ – k zatemnění novelizačního bodu, když výsledný čl. I bod 306 zákona č. 374/2021 Sb. stanoví: „V § 104 odst. 16 úvodní části ustanovení se za slova ‚nebo nebytového prostoru‘ vkládají slova ‚, nebo podnikateli zajišťujícímu veřejnou komunikační síť, o jehož služby prokazatelně projevil zájem uživatel tohoto domu, bytu nebo nebytového prostoru‘ [...]“.

Vidíme tedy, že čistě na základě jazykového znění novelizačního bodu nelze určit, kam se slova mají vložit; přesněji řečeno, za pomoci pouhého jazykového výkladu lze maximálně dojít k obecnému pravidlu, že se novelizační bod zapracuje ve všech výskytech slov. To by zpravidla bylo zcela nevhodné řešení, naopak jindy to může být záměr.³⁷ Je tedy nutné zohlednit historický, případně teleologický výklad.

Ačkoli se LPV k této typové situaci výslovně nevyjadřují, nemám pochybnosti, že eLegislativa bude připravena na generování jednoznačných znění novelizačních bodů. V režimu NSbZ tak reálně může vzniknout problém pouze tehdy, kdy bude druhý výskyt slov zapříčiněn mezitímní novelou.³⁸

4.5 DOČASNÁ NOVELA

Předtím, než se podíváme na střety novel, se ještě musíme vyrovnat s jednou mimořádně alarmující legislativní technikou.

Čl. 53 odst. 4 věta druhá LPV stanoví: „Ve vztahu k novele právního předpisu nelze navrhopvat ustanovení o pozbytí platnosti této novely.“ Toto pravidlo reflektuje, že novela, která již nabyla účinnosti a zanořila se tím do novelizovaného předpisu, sice formálně zůstává platnou a účinnou, nicméně po-

³⁶ U návrhů zákonů, které byly schváleny Poslaneckou sněmovnou, avšak ještě nebyly odeslány do Senátu, je uváděn tento text: „Text návrhu zákona schváleného Poslaneckou sněmovnou se připravuje k zveřejnění a předání do dalších kroků legislativního procesu - mj. probíhá zapracování přijatých pozměňovacích návrhů a legislativně technických oprav. Editační práce probíhají bez zbytečného odkladu, přičemž není stanovena žádná lhůta pro jejich dokončení.“ Viz např. Sněmovní tisk 43 (9. volební období). In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Datum aktualizace 13. 4. 2022 [cit. 13. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=43>

³⁷ Srov. čl. I bod 8 zákona č. 426/2021 Sb., který v § 11 zákona o dražbách mění dvakrát stejná slova, z toho jednou v legislativní zkratce.

³⁸ Viz např. čl. V bod 1 zákona č. 390/2012 Sb. ve spojení s čl. XIX bodem 1 zákona č. 396/2012 Sb.

strádá vlastní normativní význam.³⁹ Pokud je tedy třeba změnit nebo zneutralizovat změny, který byly (již účinnou) novelou provedeny, je nutné učinit tak prostřednictvím další novely. Pozdější pozbytí platnosti/účinnosti novely nebo konkrétního novelizačního bodu je irelevantní.⁴⁰

Žel, čas od času se objeví předpis, který – v hrubém rozporu s LPV – stanoví pozbytí platnosti svých novelizačních bodů. Například vyhláška č. 505/2021 Sb. ve svém čl. III mění vyhlášku č. 129/2012 Sb., a to s účinností částečně k 1. únoru a částečně k 1. září 2022. Čl. IV odst. 2 vyhlášky č. 505/2021 Sb. pak zní: „*Ustanovení čl. III bodů 7, 8 a 11 až 15 pozbývají platnosti uplynutím dne 31. srpna 2029.*“

Ministerstvo zemědělství zde chtělo do novelizované vyhlášky vložit nová slova/změnit stávající a po 7 letech je opět vyjmout/vrátit slova původní. Učinilo tak způsobem, který je z výše uvedených důvodů nesmyslný a nepřipustný. Přísně vzato k pozbytí účinnosti novelizačních bodů nelze přihlídnout; tím by se však čl. IV odst. 2 vyhlášky stal bezpředmětným, což by bylo v rozporu s výše zmíněnou zásadou nevytváření nepoužitelných ustanovení.

Pokud tedy bylo zjevným záměrem normotvůrce, aby ustanovení nově vložené (změněné) novelizačním bodem bylo k určitému dni v novelizovaném předpise zrušeno (změněno zpět), zřejmě je vhodné jej respektovat, zvláště pokud bude podpořen taktéž teleologickými argumenty (v uvedeném případě: implementace směrnice EU s omezenou časovou působností). Podmínkou je, že ustanovení nebylo/nebude reformulováno žádnou další novelou, která by znemožnila jeho vrácení do původního stavu, nebo ze které by se dal odvodit jiný a novější záměr normotvůrce.

Správným postupem by samozřejmě bylo formulovat v novele samostatné novelizační body, které nabydou účinnosti dne 1. 9. 2029 a budou se vztahovat k novelizované vyhlášce tak, že její znění vrátí do původní podoby. Vzorově krásným příkladem, který lze řadit do fondu legislativně technické poezie, je čl. I zákona č. 131/2022 Sb., který novelizačními body 1, 3 a 5 s účinností k 1. 6. 2022 změnil některé částky v zákoně o spotřebních

³⁹ Srov. VEDRAL, Josef. Lze novelizovat novelu? *Právní zpravodaj*. 2008, roč. 9, č. 1, s. 13–14.

⁴⁰ Např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 1927/09.

daních, přičemž body 2, 4 a 6 s účinností k 1. 10. 2022 měly do zákona navrátit částky původní.

Tento problém by se měl s účinností NSbZ do budoucna vyřešit díky tomu, že systém eLegislativa zcela správně vůbec nebude podporovat zadávání koncové účinnosti novelizačních bodů.⁴¹

4.6 MEZITÍMNÍ NOVELY

V dosavadním textu byly prezentovány situace, které může vyvolat i jediná novela. Většina konfliktů však v praxi nastává tehdy, pokud je stejné ustanovení předpisu měněno více novelami, které navzájem nejsou zcela kompatibilní. V materiálech Ministerstva vnitra je novela, která komplikuje zapracování novely s pozdější účinností, nazvána jako „mezitímní“.⁴²

4.6.1 MIMOBĚŽNÉ NOVELY

Vzhledem k délce legislativního procesu se může snadno stát, že dvě paralelně projednávané novely na sebe vzájemně nebudou reflektovat. Později účinná novela tudíž bude vycházet ze znění, do kterého v mezích zasáhla mezitímní novela. Pro ilustraci lze citovat z důvodové zprávy k novele doprovázející návrh zákona o jednotném environmentálním povolení: „V důsledku přijetí obou kolidujících novel zákona o ochraně přírody a krajiny nastala situace, kdy ustanovení zejména § 77 odst. 1, § 77a odst. 4, § 78 a § 90 zákona byla nejdříve s platností ode dne 27. července 2021 změněna změnovým zákonem, tyto změny mají nabýt účinnosti teprve ke dni 1. července 2023; následně pak byla upravena invazní novelou platnou ode dne 8. října 2021, která ovšem pracuje se zněním platným před přijetím změnového zákona, nabyla však účinnosti dne 1. ledna 2022. Výsledkem tohoto souběhu je nepřehledný stav

⁴¹ Ministerstvo vnitra. Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa. In: *Registr smluv*. [online]. 29. 6. 2018 [cit. 30. 8. 2022], s. 21 a 89. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402203/Imp_P2_1_ANON.pdf

⁴² „Mezitímní novelou je novela (B) k právnímu předpisu (A), která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů, ve chvíli, kdy je ve schvalování v rámci legislativního procesu i novela (C) stejného základního právního předpisu A, která vychází z úplného znění před zapracováním novely B.“ Ministerstvo vnitra. Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa. In: *Registr smluv*. [online]. 29. 6. 2018 [cit. 30. 8. 2022], s. 1926. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402319/Imp_P2_4_ANON.pdf

*uváděných paragrafů zákona o ochraně přírody a krajiny, který lze napravit pouze komplexní změnou dotčených kompetenčních ustanovení. Pouze tak lze předejít právní nejistotě ohledně jednoznačného zákonného zakotvení všech kompetencí orgánů ochrany přírody.*⁴³

Mimoběžné novely jsou typickou příčinou výše popsaných problémů, jako jsou nesprávná označení odstavců a písmen či dvojí výskyt novelizovaných slov.

4.6.2 CHYBNÉ ČASOVÉ POŘADÍ NAVÁZANÝCH NOVEL

Výše uvedenému problému lze předejít tak, že návrh novely bude počítat s existencí již projednávané novely téhož předpisu. Druhá, „navázaná“⁴⁴ novela tedy bude dopředu předpokládat, že příslušný předpis bude nejprve změněn první novelou, která má v legislativním procesu „náskok“. To však nese dvojí riziko. První novela buď vůbec nemusí být schválena (viz kap. 4.1), anebo může nakonec nabýt účinnosti později než novela druhá.⁴⁵

Například čl. VII zákona č. 174/2021 Sb. měl s účinností ke dni 12. 5. 2021 změnit § 5n zákona o regulaci reklamy. Ustanovení § 5n však bylo do zákona vloženo teprve v čl. IV bodu 5 zákona č. 90/2021 Sb., a to až s účinností k 26. 5. 2021. Striktně vzato tak novela provedená zákonem č. 174/2021 Sb. nemá co novelizovat. „*S odkazem na úmysl zákonodárce však pravděpodobně dovodíme, že § 5n zákona sice nabude účinnosti až 26. května, nicméně již v novelizovaném znění.*“⁴⁶

K obdobnému závěru lze dojít i tehdy, pokud se nebude jednat o nově vkládaný paragraf, nicméně druhá novela se odkazuje na slova, která jsou

⁴³ Sněmovní tisk 329/0 (9. volební období). In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Rozesláno 1. 11. 2022 [cit. 8. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=329&CT1=0>

⁴⁴ K terminologii srov. Ministerstvo vnitra. Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa. In: *Registr smluv*. [online]. 29. 6. 2018 [cit. 30. 8. 2022], s. 1926. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402319/Imp_P2_4_ANON.pdf

⁴⁵ Srov. BRABEC, František. Rozpad formálních pravidel v české legislativě aneb několik poznámek k opomíjení formy. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 13, s. 1435, dle kterého se několikrát do roka stane, že je novelizován dosud neúčinný text.

⁴⁶ FRONC, Jaromír. Účinnost právních předpisů včera, dnes a zítra. *Legislativní příloha Správního práva*. 2021, roč. XIII, č. III, s. LXXIV.

do novelizovaného ustanovení vkládána teprve mezitímní novelou s pozdější účinností.

4.6.3 STŘET NOVEL

K „dokonale načasovanému“ souběhu novel dojde tehdy, pokud je stejné ustanovení měněno dvěma novelami s účinností ke stejnému dni. Zde mohou nastat různé varianty.

V první variantě se novely vzájemně vylučují, tedy typicky mění shodný text různými způsoby.⁴⁷ Pak by na základě analogické aplikace pravidla *lex posterior derogat legi priori* zpravidla měla být upřednostněna později vyhlášená novela, tedy novela s pozdější platností,⁴⁸ nejsou-li zde historické či teleologické argumenty pro odlišný postup.

Ve druhé variantě se novely obsahově shodují.⁴⁹ Zde pochopitelně není problém při určování správného znění. Pro právní informační systémy, včetně eSbírky, zůstává pouze otázka, jakým způsobem takovou novelizaci metadatově označit.

Ve třetí variantě je možné na sebe novely navázat tak, že se zapracuje nejprve jedna z nich a poté se druhá novela zapracuje do již změněného znění, aniž by tím první novelu zcela negovala.⁵⁰ Tento postup respektuje zásadu nevytváření nepoužitelných ustanovení. Mohou zde však být histo-

⁴⁷ Viz např. čl. XXXV bod 6 zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve srovnání s čl. I bodem 8 zákona č. 297/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojištění na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Opačně BRABEC, František. Rozpad formálních pravidel v české legislativě aneb několik poznámek k opomíjení formy. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 13, s. 1436.

⁴⁹ Viz např. čl. XXXV body 1 až 5 zákona č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve srovnání s čl. I body 3 až 7 zákona č. 297/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojištění na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Např. § 90 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, byl ke dni 1. 1. 2003 novelizován zároveň v čl. XCIX bodu 22 zákona č. 320/2002 Sb., který vkládá nová slova do odst. 11 za slovo „úřadem“, a v § 52 zákona č. 76/2002 Sb., který vkládá nový odstavec 5 a dosavadní odstavce přečíslovává. Zde je vhodné nejprve provést změnu v dosavadním odstavci 11 a teprve poté odstavce přečíslovat, jelikož v dosavadním odstavci 10 se slovo „úřadem“ nenacházelo.

rické či teleologické argumenty, proč jednu z novel nezpracovat, jak ukážu v následujícím příkladu.

V kapitole 4.5 jsem jako příklad dobré legislativní praxe ukázal zákon č. 131/2022 Sb., který měl na 3 měsíce snížit sazby daně z minerálních olejů a ke dni 1. 10. 2022 vložit do zákona původní částky. V mezidobí však vznikl politický zájem na prodloužení této „slevy“, a byla tak přijata další novela. Čl. I body 1, 3 a 5 zákona č. 286/2022 Sb. s účinností k 1. 10. 2022 vkládají do zákona o spotřebních daních zbrusu nová znění příslušných ustanovení, a to se sníženými sazbami. Čl. I body 2, 4 a 6 pak s účinností k 1. 1. 2024 příslušné částky zvyšují zpět. Potud v pořádku. Problém je v tom, že druhá novela nezrušila novelizační body zákona č. 131/2022 Sb. účinné k 1. 10. 2022, a to s odkazem na pravidlo *lex posterior derogat legi priori*.⁵¹

Tato úvaha předkladatele zákona je nejasná a nepřesvědčivá. Pokud tím bylo míněno, že novelizační body účinné k 1. 1. 2024 jsou *lex posterior* vůči obsahově totožným novelizačním bodům zákona č. 131/2022 Sb., které měly nabýt účinnosti k 1. 10. 2022, předkladatel opomíjí, že jakožto *lex posterior* se nemůže uplatnit ustanovení, které ještě není účinné.

Pokud tím bylo míněno, že novelizační body zákona č. 286/2022 Sb. účinné ke dni 1. 10. 2022 jsou *lex posterior* vůči novelizačním bodům zákona č. 131/2022 Sb., předkladatel opomíjí dvě věci. Zaprvé, jednalo by se zde pouze o analogickou aplikaci pravidla *lex posterior derogat legi priori*, jelikož se předmětná ustanovení obou novel navzájem liší jen v datu platnosti, nikoli účinnosti.⁵² Zadruhé, v uvedeném případě bylo možné k 1. 10. 2022 nejprve zapracovat body druhé novely a do takto změněného znění zapracovat body první novely, čímž by se technicky vzato uplatnily obě novely a rozpor mezi nimi by vůbec nevznikl. Nicméně výsledek – opětovné zvýšení sazeb již k 1. 10. 2022 – by byl ve zjevném rozporu se záměrem zákonodárce, a navíc by se tím učinily neaplikovatelnými novelizační body

⁵¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona [č. 286/2022 Sb.], kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

⁵² Srov. KNĚŽÍNEK, Jan, MLSNA, Petr, VEDRAL, Josef. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. 1. vydání. [Praha]: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 153.

druhé novely účinné k 1. 1. 2024. Proto je vhodné v tomto nejednoznačném případě příslušné body první novely neuplatnit, a upřednostnit tak záměr zákonodárce ve spojení se zásadou zohlednění předúčinného práva.⁵³ Zásada nevytváření nepoužitelných ustanovení zde není příliš relevantní, jelikož v žádné variantě nelze uplatnit všechny novelizační body obou novel.

Tento zamotaný případ nám generuje další požadavek pro systém eLegislativa: při novelizaci předpisu se musí (postupem dle čl. 54 odst. 9 LPV) výslovně zrušit všechny dosud neúčinné body stávajících novel, které by s připravovanou novelou byly v rozporu. Návrh technického řešení toto výslovně neřeší. Lze pouze doufat, že generátor novel bude v tomto ohledu respektovat znění LPV.

4.7 DÍLČÍ ZÁVĚR

Primárním účelem této části článku nebylo vyložit mé vlastní názory na to, jakým způsobem se popsané konflikty mají správně zpracovat. Podstatou mého sdělení je samotný fakt, že k takovým konfliktům může dojít a že vyžadují právní interpretaci, která nemusí mít jednoznačný, všeobecně přijímaný výsledek. S tímto poznatkem musí pracovat konstrukce systémů eSbírka a eLegislativa. V následující části zhodnotím, zda se tak skutečně děje.

5. DŮSLEDKY KONSOLIDAČNÍCH KONFLIKTŮ A JEJICH PŘEDCHÁZENÍ

Problémem současné situace je, že často nelze jednoznačně říci, které znění je správné, neboť se jedná o otázku interpretace práva, kterou může autoritativně rozhodnout pouze soud. Zřejmě nelze stanovit jednoznačné pravidlo zpracování vždy čistě podle znění zákona, neboť by v některých případech vedlo k absurdním důsledkům; k záměru zákonodárce je alespoň někdy vhodné přihlédnout.

⁵³ Obecně k této zásadě viz MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 145–146, marg. 152.

Z toho vyplývá, že pokud bude eSbírka nabízet jediné znění, které však nebude odpovídat znění objektivně správnému, může to vytvořit nebezpečný dojem závaznosti nezávazného textu.

A z toho vyplývá, že systém eLegislativa musí zajišťovat, aby k takovému rozporu nedošlo.

5.1 ZÁVAZNÁ ÚPLNÁ ZNĚNÍ

Pro bezvadné fungování systému je tedy nutné ošetřit, aby byly novely formulovány zcela bezchybně a žádné interpretační otázky se řešit nemusely. Na první pohled by se mohlo zdát, že systém eLegislativa je toho schopen docílit, neboť tvorba návrhu předpisu bude probíhat vyznačením změn přímo do novelizovaného textu, přičemž tyto změny budou automaticky převedeny na novelizační body (§ 17 odst. 1 NSbZ). Pokud tedy nedojde k chybě softwaru nebo nebude nutné vytvořit novelu nestandardním způsobem (srov. § 18 NSbZ), tento postup jistě dokáže odfiltrovat chyby vzniklé přehlédnutím.

Většina problémů však vzniká vinou mezitímních novel. V § 21 odst. 2 NSbZ se počítá s tím, že v průběhu legislativního procesu – a to až do okamžiku předložení schváleného zákona prezidentu republiky – budou návrh zákona a úplné znění novelizovaných zákonů upravovány, aby reflektovaly mezitímní novely. Tato konstrukce však má tři nedostatky:

1. Tímto postupem nelze spolehlivě ošetřit souběh novel, pokud ani v okamžiku publikace druhé novely (a doprovodných úplných znění) nelze jednoznačně určit, která novela nabude účinnosti dříve. Lze si představit například situaci, kdy má jedna novela stanovenou dlouhou legisvakanční dobu, zatímco účinnost druhé novely je vázána na podmínku.
2. V případě některých konfliktů budou existovat různé způsoby, jak v novelizačních bodech mezitímní novelu zohlednit. Bude se jednat pouze o zohlednění mechanické (např. vyškrtnutí kolidujících novelizačních bodů), anebo je zde i prostor i pro zohlednění úmyslu zákonodárce? Ve druhém případě si lze klást otázku, zda k tomu bude mít předseda komory

Parlamentu dostatečnou legitimitu, neboť takové zásahy půjdou výrazně nad rámec dosud běžných legislativně technických úprav.

Jeden příklad za všechny. Dne 6. 3. 2017 byl vyhlášen zákon č. 66/2017 Sb., který v čl. I bodech 68 až 70 novelizoval tehdejší § 108 odst. 8 písm. a) až c) zákona o léčivech, a to s účinností v roce 2021, resp. 2022. Mezitím byl v legislativním procesu návrh sběrné novely k rekodifikaci přestupkového práva, která byla později vyhlášena pod č. 183/2017 Sb. Tato novela do tehdejšího § 108 odst. 8 zákona o léčivech vkládala nové písm. a) a dosavadní písmena přečíslovala. V režimu NSbZ by se tudíž nejpozději při vyhlášení zákona č. 66/2017 Sb. objevila varovná kontrolka. Představme si hypoteticky, že by v tu chvíli sběrná novela již byla schválena Poslaneckou sněmovnou nebo i Senátem. Nabízí se pět variant řešení, jak konflikt zohlednit:

a) Ponechat původní znění návrhu sběrné novely. Upravit doprovodné úplné znění zákona o léčivech tak, že novelizační body zákona č. 66/2017 Sb. se zapracují doslovně do uvedených písmen, pokud to bude možné; v opačném případě se nezapracují.

b) Ponechat původní znění návrhu sběrné novely. Upravit doprovodné úplné znění zákona o léčivech tak, že novelizační body zákona č. 66/2017 Sb. se zapracují doslovně do uvedených písmen, pokud to bude možné; v opačném případě se zapracují do písmen dle záměru zákonodárce.

c) Ponechat původní znění návrhu sběrné novely. Upravit doprovodné úplné znění zákona o léčivech tak, že novelizační body zákona č. 66/2017 Sb. se zapracují do písmen dle záměru zákonodárce.

d) Upravit znění návrhu sběrné novely tak, že se do ní vloží změna novelizačních bodů zákona č. 66/2017 Sb.

e) Upravit znění návrhu sběrné novely tak, že se z něj odstraní novelizační bod vkládající nové písmeno.

Varianty a) až c) lze spatřovat jako méně invazivní, jelikož nezasahují přímo do legislativního textu. Zahrnují však v sobě interpretační otázku, jak se má upravit úplné znění. Ve variantách c) až e) bude výsledek bude odpovídat doprovodnému úplnému znění zákona o léčivech, které bylo připojeno k zákonu č. 66/2017 Sb. Oproti tomu ve variantách a) až b) by byl částečně zmařen záměr zákonodárce vyjádřený v tomto zákoně, a v důsledku by výsledné znění zákona o léčivech (účinné v roce 2021) vypadalo jinak, než jak ho Parlament schválil. Ve variantě e) je naopak mařen záměr zákonodárce vyjádřený v návrhu sběrné novely. Varianta d) je legislativně technicky nejčistší, nicméně bych považoval za nestandardní, pokud by úpravy prováděné administrativním aparátem měly zahrnovat, že se do návrhu vloží novela dalšího zákona.

3. Z § 21 odst. 2 NSbZ není zjevné, zda má mít přednost úprava novelizačních bodů (tak, aby odpovídaly původně přiloženému úplnému znění po novele), anebo úprava úplného znění (tak, aby odpovídalo jinému způsobu zpracování novelizačních bodů s ohledem na mezitímní novelu). Z hlediska eliminace konsolidačních konfliktů by vhodnějším řešením byla úprava novelizačních bodů, nicméně § 17 odst. 2 NSbZ nasvědčuje spíše tomu, že se má upravit úplné znění – se všemi potenciálními problémy, které může nevhodná formulace novely nést.

Pouze částečnou odpověď poskytují materiály Ministerstva vnitra. V původním návrhu technického řešení se věnuje velká pozornost tomu, aby systém eLegislativa upozorňoval na konflikt novelizačního bodu s mezitímní novelou.⁵⁴ V průběhu projektu pak došlo k posunu v tom směru, že *„je-li část návrhu právního předpisu či pozměňovacího návrhu v konfliktu s právním řádem (s mezitímní novelou), je z návrhu právního předpisu či pozmě-*

⁵⁴ Ministerstvo vnitra. Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa. In: *Registr smluv*. [online]. 29. 6. 2018 [cit. 30. 8. 2022], s. 1926–1952. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402319/Imp_P2_4_ANON.pdf

ňovacího návrhu automaticky odstraněn konfliktní text v úplném znění a odstraněny související novelizační body či body pozměňovacího návrhu“.⁵⁵ Byla tedy upřednostněna varianta, která předpokládá zásah přímo do textu návrhu, ovšem pouze zásah negativní. Citované dokumenty jsou skoupe na vysvětlení, zda lze takový zásah považovat za čistě legislativně technický, a zda ho tedy může provést i odborný aparát Parlamentu či vydavatele Sbírky. Navíc se tím neřeší problém demonstrováný na příkladu výše, kdy je třeba aktivně zasáhnout do mezitímní novely s pozdější účinností.

Postup při projednávání návrhu v dolní komoře bude blíže upravovat § 120f odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.⁵⁶ Stručně řečeno, v jednotlivých momentech legislativního procesu má předseda Poslanecké sněmovny ve spolupráci s Kanceláří Poslanecké sněmovny zabezpečit „*legislativně technickou úpravu návrhu zákona [...] která věcně nemění obsah návrhu zákona*“ a která zohlední mezitímní novely, přijaté pozměňovací návrhy atd. Ani z toho není zcela zřejmé, zda se úpravou návrhu zákona může rozumět i úprava úplného znění. Zatímco § 21 odst. 2 NSbZ v návětí rozlišuje „*[ú]pravu textu návrhu právního předpisu a textu právního předpisu ve znění návrhu novely*“, dle § 19 NSbZ je úplné znění součástí návrhu právního předpisu.

Jako nejrozumnější řešení se nabízí, že úpravy budou primárně prováděny přímo v návrhu zákona, pokud však skutečně budou mít pouze legislativně technickou povahu. Nad tento rámec je nutné soulad mezi textem návrhu a textem úplného znění zajistit tak, že se upraví úplné znění – v takové situaci se však musíme ptát, zda je z hlediska dělby moci a demokratické legitimacy přípustné označit za závazné takové úplné znění, které se bude věcně lišit od znění schváleného Poslaneckou sněmovnou.

⁵⁵ Ministerstvo vnitra. Příloha č. 1 - Změnové požadavky doplňující Dílo (vícepráce). In: *Registtr smluv*. [online]. 24. 1. 2022 [cit. 30. 8. 2022], s. 1. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/24012247/priloha_988496038_1_priloha_c_1_Viceprace_final_signedD-SI.pdf

⁵⁶ Pro obdobnou úpravu v jednacím řádu Senátu viz Sněmovní tisk 201 (9. volební období). In: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. [online]. Datum aktualizace 9. 11. 2022 [cit. 9. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=201>

5.2 INFORMATIVNÍ ÚPLNÁ ZNĚNÍ A JEJICH TRANSFORMACE DO ZÁVAZNÉHO ZNĚNÍ

K tomu ještě přistupuje otázka, s jakými daty se eSbírka na začátku roku 2024 vůbec bude rozjíždět. Jak bylo zmíněno, při spuštění by eSbírka měla obsahovat dosavadní právní předpisy včetně jednotlivých časových verzí. Je přitom úkolem smluvního dodavatele dat, aby časové verze vytvořil a řešil během toho nastalé konsolidační konflikty.

Dobrou zprávou je, že Ministerstvo vnitra obecně vzato počítá s tím, že při vytváření informativních úplných znění se na konsolidační konflikt může narazit. Návrh technického řešení k tomu uvádí:

„Takové situace jsou ‚hazardní‘ v tom smyslu, že zavádí potřebu výkladu uživatelem a tím i riziko rozdílných výkladů ustanovení právních předpisů, ke kterým jsou kompetentní pouze příslušné soudy.

V takovém případě je třeba provést právní analýzu důvodů, pro které správné zapracování novelizačních bodů není možné. Výsledkem takové právní analýzy bude

- buď popis konsolidačního konfliktu, který bude následně zveřejněn na portálu e-Sbírka,*
- nebo doporučení, jak konsolidační konflikt vyřešit, např. v příští novelizaci předpisu.“⁵⁷*

Jinými slovy, pokud by zapracování novely vyústilo v konflikt, a tedy nutnost právní interpretace, uživatel by na tuto skutečnost měl být upozorněn, aby na úplné znění „slepě“ nespolehal. Toto je však plánováno pouze u informativních úplných znění.

Pokud máme vycházet z předpokladu, že závazná úplná znění budou perfektní, nelze jako jejich základ vzít bez dalšího informativní úplné znění obsahující konsolidační konflikty. Při první novelizaci každého předpisu v režimu NSbZ by si normotvůrce měl ověřit, zda vstupní znění předpisu neobsahuje interpretační problémy, než takové znění petrifikuje a poskytne mu demokratickou legitimitu a status „závazného“ znění. Při takovém ově-

⁵⁷ Ministerstvo vnitra. Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa. In: *Registr smluv*. [online]. 29. 6. 2018 [cit. 30. 8. 2022], s. 1894. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/9402319/Imp_P2_4_ANON.pdf

řování bude vycházet primárně z výstupů Ministerstva vnitra, které je však vhodné korigovat a doplnit za pomoci komerčních databází. Zejména systém Beck-online uživatelům u ustanovení, kde došlo ke konsolidačnímu konfliktu, zobrazuje poznámku právníka, která upozorňuje na způsob a důvody zapracování novely.

5.3 PRÁVNÍ NÁSLEDKY CHYBNÉHO ZÁVAZNÉHO ÚPLNÉHO ZNĚNÍ

Závazná úplná znění v systému eSbírka budou, jakožto projev činnosti veřejné moci, disponovat presumpcí správnosti.⁵⁸ Je jasné, že v „běžném provozu“ z nich bude možné bez dalšího vycházet. Teprve pokud by o správnosti úplného znění vznikla pochybnost, bude soud (či jiný orgán) muset sám posoudit, jak ve skutečnosti zní aplikovaný předpis v materiálním slova smyslu.

Chyba v úplném znění by však neměla jít k tíži adresátům práva, neboť pokud mají být úplná znění označena jako závazná, tak se i pro ně uplatní ústavní zásada důvěry v právo a konkrétně v text vyhlášených právních předpisů,⁵⁹ která je ve veřejném právu doplněna zásadou legitimního očekávání. Legitimní očekávání může vzniknout nejen ustálenou rozhodovací praxí, ale i interními instrukcemi, výkladovými stanovisky či individuálními přísliby, přičemž za splnění příslušných podmínek musí správní orgán legitimní očekávání adresáta práva zohlednit při svém rozhodování, pokud by jinak došlo k újmě adresáta na jeho veřejných subjektivních právech.⁶⁰

Pokud bychom měli zhodnotit, zda závazné, avšak chybné úplné znění může relevantně založit legitimní očekávání, obecně vzato bude důležité, že úplné znění bude vydáno orgánem (Ministerstvem vnitra), který bude mít tuto kompetenci výslovně zákonem svěřenou (srov. § 1 odst. 3 NSbZ), a že znění bude zákonem výslovně označeno jako závazné (§ 7 odst. 1 NSbZ). Naopak k narušení legitimního očekávání by došlo tehdy, pokud by systém eSbírka uživatele na potenciální problém aktivně upozornil, což však – jak

⁵⁸ Za tuto myšlenku vděčím Josefu Stašovi.

⁵⁹ K tomu obecně viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. III. ÚS 705/06, ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, či ze dne 16. 6. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3363/21, bod 36.

⁶⁰ CODL, Daniel. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 23-24, s. 828–836.

uvedeno výše – ministerstvo v případě závazných úplných znění neplánuje. Dále může být zváženo, zda vyhlášené úplné znění obsahovalo alespoň jeden z myslitelných způsobů zapracování novely, anebo došlo ke zjevné chybě. Legitimní očekávání totiž obecně nemůže být založeno jednáním a postupy veřejné moci *contra legem*.⁶¹

Výše uvedenou úvahu však nelze použít v soukromém právu, neboť by se tak stalo k újmě toho, kdo vycházel ze správného znění. A ani v rámci správního práva ji dost dobře nelze použít v „trojúhelníkových situacích“, nastávajících typicky např. ve stavebním právu, kdy se vedle formálního vztahu mezi jednotlivcem a státem (tj. žadatelem a správním orgánem) materiálně nacházejí i zájmy jiných osob, které mohou být použitím argumentu legitimního očekávání poškozeny.⁶² Tehdy musí soud vycházet z objektivně správného znění, ačkoli tím může být zklamána dobrá víra některého z účastníků řízení. Toto tvrzení je však třeba doplnit následujícími tezemi:

1. Pokud soud identifikuje dvě srovnatelně přesvědčivá řešení konsolidačního konfliktu, v takto mezních případech lze argumentovat normativní silou vyhlášeného úplného znění.⁶³
2. Pokud by se adresát práva důvodně spoléhal na závazné úplné znění, které by se následně ukázalo jako nesprávné a neaplikovatelné, lze uvažovat o odpovědnosti státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nesprávným úředním postupem.⁶⁴ Nabízí se tu analogické použití nálezu Ústavního soudu k odpovědnosti za pochybení administrativního aparátu Federálního shromáždění při vyhlásování zákona.⁶⁵

⁶¹ Srov. tamtéž, s. 830–831.

⁶² Srov. FRONC, Jaromír. Výklad ve prospěch adresátů správního práva a jeho limity. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 7, s. 367–368 a 376–377.

⁶³ Srov. tamtéž, s. 378–381.

⁶⁴ ŘÍHA, Michal. *Nástroje kontroly kvality legislativy v kontextu České republiky*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 86.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

6. ZÁVĚR

Jak bylo osvětleno výše, zapracování novelizačních bodů do novelizovaného předpisu je proces, který ne vždy skýtá zcela jednoznačný výsledek, nýbrž může vyžadovat poměrování kolidujících výkladových argumentů. Proto může být rizikové, pokud se úplná znění mají vyhlášovat formou zdánlivě zákonné promulgate, před kterou však bude mít přednost objektivně správné úplné znění sestavené z původního předpisu a jeho novel. Toto riziko by v konstrukci systémů eSbírka a eLegislativa mělo být minimalizováno kroky, které jsem v článku představil a které nyní shrnuji.

Zprvce se jedná o doporučení, se kterými technické řešení projektu již počítá:

1. Při sestavování datové báze eSbírky je třeba zaznamenávat konsolidační konflikty s návrhem jejich řešení.
2. Pro informativní úplná znění by eSbírka měla zobrazovat upozornění na všech místech konsolidačních konfliktů.
3. Generátor novel musí obecně vzato zohledňovat pravidla formulace novelizačních bodů dle LPV.
4. Systém eLegislativa nesmí podporovat zadávání koncové účinnosti novelizačních bodů.

Zadruhé se jedná o doporučení, která technické řešení jednoznačně neřeší:

5. Při kolizi návrhu s mezitímní novelou mají být úpravy primárně prováděny přímo v návrhu zákona, pokud budou legislativně technické povahy. Nad tento rámec je nutné soulad mezi textem návrhu a textem úplného znění zajistit tak, že se upraví úplné znění.
6. Při kolizi návrhu s mezitímní novelou s pozdější účinností by systém eLegislativa měl navrhnout úpravu této novely.
7. Při kolizi návrhu s již existující novelou, která má určitý předpis měnit jiným způsobem, než jak je nově navrhováno, se musí zároveň vygenerovat body, které ruší příslušná, dosud neúčinná ustanovení již existující novely.

8. Při generování článku novely s dělenou účinností by eLegislativa měla novelizační body seřadit primárně podle data účinnosti.

Zatřetí se jedná o doporučení, u kterého lze bezpečně uzavřít, že s ním technické řešení nepočítá, avšak v článku jsem vysvětlil, proč je považuji za nezbytné:

9. Systém eSbírka by měl počítat s tím, že i závazné úplné znění může obsahovat konsolidační konflikty, a pro tyto případy také zobrazovat upozornění.

7. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

7.1 PRÁVNÍ PŘEDPISY A DALŠÍ AKTY

[1] Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Zákon č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

[3] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

[5] Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

[6] Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

[7] Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[8] Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

[9] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

[10] Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

[11] Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

[12] Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.

[13] Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

[14] Zákon č. 189/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o nemocenském pojištění.

[15] Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.

[16] Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů.

[17] Zákon č. 390/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

[18] Zákon č. 396/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[19] Zákon č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[20] Zákon č. 223/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[21] Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů, ve znění pozdějších předpisů.

[22] 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), ve znění pozdějších předpisů.

[23] Zákon č. 66/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

[24] Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

[25] Zákon č. 200/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[26] Zákon č. 297/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

[27] Zákon č. 277/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

[28] Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů.

[29] Zákon č. 33/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění zákona č. 458/2016 Sb., a další související zákony.

[30] Zákon č. 174/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

[31] Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci.

[32] Zákon č. 374/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

[33] Zákon č. 426/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

[34] Zákon č. 131/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

[35] Zákon č. 286/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

[36] Nařízení vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti.

[37] Nařízení vlády č. 455/2021 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

[38] Vyhláška č. 129/2012 Sb., o podrobnostech uvádění osiva a sadby pěstovaných rostlin do oběhu, ve znění pozdějších předpisů.

[39] Vyhláška č. 505/2021 Sb., kterou se mění vyhláška č. 378/2010 Sb., o stanovení druhového seznamu pěstovaných rostlin, ve znění pozdějších předpisů, a další související vyhlášky.

[40] Úplné znění zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, vyhlášené pod č. 439/1992 Sb.

[41] Úplné znění zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášené pod č. 371/2013 Sb.

[42] Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, ve znění pozdějších usnesení.

[43] Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 505/2001-Org, kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, ve znění pozdějších instrukcí.

[44] Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 122/2007-ODS-ST, kterou se mění Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 3. prosince 2001, č. j. 505/2001-Org., kterou se vydává vnitřní a kancelářský řád pro okresní, krajské a vrchní soudy, uveřejněná pod č. 1/2002 Sbírky instrukcí a sdělení, ve znění Instrukcí Ministerstva spravedlnosti ze dne 23. 12. 2002, č. j. 423/2002-Org, ze dne 10. 12. 2003, č. j. 409/2003-Org, ze dne 14. 6. 2004, č. j. 192/2004-Org, ze dne 2. 12. 2004, č. j. 515/2004-Org, ze dne 23. 8. 2006, č. j. 268/2006-Org, ze dne 7. 12. 2006, č. j. 458/2006-Org.

7.2 JUDIKATURA

- [45] Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 23. 2. 1965, sp. zn. 2 BvL 19/62.
- [46] Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.
- [47] Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2006, sp. zn. IV. ÚS 611/05.
- [48] Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
- [49] Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07.
- [50] Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2008, sp. zn. III. ÚS 705/06.
- [51] Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09.
- [52] Nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 1927/09.
- [53] Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2022, sp. zn. IV. ÚS 3363/21.
- [54] Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1516/15.
- [55] Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 11. 1997, č. j. 6 A 241/95-40.

7.3 KNIHY

- [56] CVRČEK, František, NOVÁK, František. *Legislativa. Teoretická východiska a problémy*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-698-9.
- [57] KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.
- [58] KNĚŽÍNEK, Jan, MLSNA, Petr, VEDRAL, Josef. *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. 1. vydání. [Praha]: Úřad vlády České republiky, 2010. ISBN 978-80-7440-023-0.
- [59] *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. 1. vydání. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011.
- [60] MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-382-0.
- [61] NOVOTNÝ, Oto (ed.). *Pocita Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2002. ISBN 80-86395-47-2.
- [62] POLČÁK, Radim. *Internet a proměny práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2012. ISBN 978-80-87284-22-3.

[63] WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-75-9.

7.4 ČLÁNKY

[64] BRABEC, František. Rozpad formálních pravidel v české legislativě aneb několik poznámek k opomíjení formy. *Právník*. 2006, roč. 145, č. 13, s. 1432–1440.

[65] CODL, Daniel. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*. 2019, roč. 27, č. 23-24, s. 828–836.

[66] CVRČEK, František. Vyhlásování právních předpisů. *Právník*. 1996, roč. 135, č. 7, s. 606–617.

[67] FRONC, Jaromír. Účinnost právních předpisů včera, dnes a zítra. *Legislativní příloha Správního práva*. 2021, roč. XIII, č. III, s. LVIII–LXXVII.

[68] FRONC, Jaromír. Výklad ve prospěch adresátů správního práva a jeho limity. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 7, s. 358–382.

[69] HAMANN, Hanjo, SCHWALB, Christoph. Die StraÙe zur Freiheit? oder: Kritische Bemerkungen zur Neubekanntmachung von Gesetzen. *Die Öffentliche Verwaltung*. 2009, roč. 62, č. 24, s. 1121–1129.

[70] POLÁCH, Lukáš. Dvě rozdílná úplná znění jednoho zákona aneb aby se v tom čert vyznal. In: *epravo.cz* [online]. 30. 4. 2021 [cit. 30. 8. 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/dve-rozdilna-uplna-zneni-jednoho-zakona-aneb-aby-se-v-tom-cert-vyznal-112900.html>.

[71] STUPKA, Václav. E-Sbírka a e-Legislativa. *Revue pro právo a technologie*. 2014, roč. 5, č. 9, s. 185–196.

[72] SVOBODA, Jan. Rok 2020, publikace práva a projekt eSbírka. *Soukromé právo*. 2020, roč. 8, č. 3, s. 19–22.

[73] VEDRAL, Josef. Lze novelizovat novelu? *Právní zpravodaj*. 2008, roč. 9, č. 1, s. 13–15.

7.5 DALŠÍ ZDROJE

[74] CIBULKA, Jan, PIKA, Tomáš. Zákony na webu? Snad příští rok. Požadavky přišly pozdě, brání se vnitro a žádá dalších 162 milionů. In: *iROZHLAS*. [online]. 14. 6. 2022 [cit. 11. 8. 2022]. Dostupné z: <https://irozhl.as/hhu>.

[75] Důvodová zpráva k návrhu zákona [č. 222/2016 Sb.] o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlásováných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).

[76] Důvodová zpráva k návrhu zákona [č. 286/2022 Sb.], kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

[77] European Forum of Official Gazettes. Official Journals in Europe. In: *Publications Office of the EU*. [online]. [cit. 11. 8. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/web/forum/official-journals-in-europe-overview>.

[78] Ministerstvo vnitra. Detailní návrh technického řešení informačních systémů e-Sbírka a e-Legislativa. In: *Registr smluv*. [online]. 29. 6. 2018 [cit. 30. 8. 2022]. Jednotlivé části dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/6989363>.

[79] Ministerstvo vnitra. Pravidla digitalizace projekt eSeL. In: *Registr smluv*. [online]. 19. 8. 2022 [cit. 13. 11. 2022]. Dostupné z: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/26679803/pril%203%20SML%20Pravidla%20digitalizace%20projekt%20eSeL.pdf>.

[80] Ministerstvo vnitra. Příloha č. 1 - Změnové požadavky doplňující Dílo (vícepráce). In: *Registr smluv*. [online]. 24. 1. 2022 [cit. 30. 8. 2022]. Dostupné z: https://smlouvy.gov.cz/smlouva/soubor/24012247/priloha_988496038_1_priloha_c_1_Viceprace_final_signedDSI.pdf.

[81] ŘÍHA, Michal. *Nástroje kontroly kvality legislativy v kontextu České republiky*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018.

[82] Sněmovní tisk 43 (9. volební období). In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Datum aktualizace 13. 4. 2022 [cit. 13. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=43>.

[83] Sněmovní tisk 201 (9. volební období). In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Datum aktualizace 9. 11. 2022 [cit. 9. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=201>.

[84] Sněmovní tisk 329/0 (9. volební období). In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [online]. Rozesláno 1. 11. 2022 [cit. 8. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=329&CT1=0>.

[85] Tiskárna Ministerstva vnitra. Obchodní podmínky. In: *Aplikace PDP - Poskytování Datových Podkladů* [online]. [cit. 11. 11. 2022]. Dostupné z: http://pdp.tmv.cz/obch_podm.htm.

Toto dílo lze užít v souladu s licenčními podmínkami Creative Commons BY-SA 4.0 International (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).
