

# **Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (I.část)**

(vypracoval autorský kolektiv odboru vládní legislativy Úřadu vlády pod  
vedením JUDr. Josefa Vedrala, Ph.D.)

## **Obsah:**

- 1. Definice a užívání pojmů v právních předpisech (str. 2)**
- 2. Ustanovení nemající normativní povahu a ustanovení přejímající úpravu z jiných právních předpisů (str. 11)**
- 3. Nejednoznačnost a nesrozumitelnost právních předpisů (str. 17)**
- 4. Obecné zásady právní úpravy pravomoci soudů a soudní ochrany (str. 26)**
- 5. Obecné zásady pro obsah zmocňovacích ustanovení (str. 35)**

# **Definice a užívání pojmů v právních předpisech**

## **Definice a užívání pojmů v právních předpisech**

### Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:

čl. 39 odst. 1, 2 a 6, čl. 40, čl. 47 odst. 1.

### Obecné zásady

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

### Problémové okruhy týkající se ustanovení vymezujících pojmy

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

## Příklady nesprávného postupu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

v § 2 odst. 2 písm. l) návrhu stavebního zákona bylo uvedeno, že  
*„jiným právem k pozemku nebo stavbě se rozumí právo svojí povahou věcné“.*

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

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

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

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

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

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

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

- y) *telecím masem - maso telat,*
- z) *vepřovým masem - maso prasat,*
- aa) *skopovým masem - maso ovcí,*
- cc) *kozím masem - maso koz,*
- ee) *koňským masem - maso koní.*

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

#### 4. Pojem nelze definovat v poznámce pod čarou

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

*„f) místností uzavíratelný prostor nacházející se v domě, který je uzavřen ze všech stran pevnými stěnami, podlahou a stropem<sup>4)</sup>.*

---

<sup>4)</sup> *Místností není lodžie, balkón či terasa.“*

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

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

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

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

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

S návrhem na zavedení dalších nových pojmů mělo být současně navrženo stávající ustanovení rozdělit na dva odstavce, přičemž další odstavec lze například uvést slovy „V tomto zákoně se dále rozumí“ a v textu tohoto odstavce uvést znění dalších navrhovaných pojmů, popřípadě provést nové roztrídění všech pojmů podle jejich významu a frekvence jejich použití v zákoně.

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

V § 87 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, je stanoveno:

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

*„(3) Souhlasem podle zvláštního právního předpisu<sup>35)</sup> se pro účely tohoto dílu rozumí rovněž souhlas učiněný pomocí elektronických prostředků, zejména vyplněním formuláře v obsahu stránky poskytované na síti internet.“*

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

a jednak v § 87 odst. 1, je nevhodné a matoucí a současně odporuje zásadě jednoznačnosti vymezení pojmů.

Pojem „souhlas“ je v textu zákona v souvislosti s věcným obsahem souhlasu (např. souhlas k převodu práv – v § 15 odst. 4, souhlas s využíváním radiových kmitočtů v § 17, souhlas s převodem práv vyplývajících z přidělených radiových kmitočtů v § 23), zatímco v ustanovení § 87 je tento pojem vymezován pouze z hlediska jeho formy; předmětné ustanovení je nevhodné.

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

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

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

Pojem „osoby blízké“

V občanském zákoníku je pojem vymezen takto:

„Osoby blízké  
§ 116

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

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

*„(2) Výpověď může odepřít ten, kdo by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Osobou blízkou se rozumí pro účely tohoto zákona manžel, druh, příbuzný v řadě přímé a jeho manžel, sourozenec a jeho manžel, osvojitel a jeho manžel, osvojenec a jeho potomci, manžel osvojence a manželé jeho potomků.“*

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

*„Žadatel o udělení azylu má v azylovém zařízení, v němž je hlášen k pobytu, právo na ubytování společně s manželem, s příbuzným v pokolení přímém nebo s jinou osobou blízkou, pokud jsou žadatelé o udělení azylu a pokud s tím souhlasí. Za osoby blízké se považují osoby prohlašující, že k sobě mají osobní vztah.“*

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

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

Pojem „budova“

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

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

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

*„a) budovou trvalá stavba spojená se zemí pevným základem, která je prostorově soustředěna a navenek uzavřena obvodovými stěnami a střešními konstrukcemi s nejméně dvěma prostorově uzavřenými samostatnými užitkovými prostory, s výjimkou hal. Rozhodnutím vlastníka za budovu lze považovat rovněž sekci se samostatným vchodem, pokud je samostatně označena číslem popisným a je tak stavebně technicky uspořádána, že může plnit samostatně základní funkci budovy“.*

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

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

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

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

## 8. Definice pojmů nelze zaměňovat s legislativními zkratkami

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

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

Legislativní zkratka „zřizovatel“ tomto případě znamená, že ustanovení říká asi to, že „jménem České republiky plní funkci České republiky nebo územního samosprávného celku (tedy „zřizovatele“) ministerstvo, jiný ústřední orgán státní správy nebo Akademie věd České republiky v postavení organizačních složek České republiky. Pojem „zřizovatel“ měl být v tomto případě vymezen jako právní pojem



a nikoliv jako legislativní zkratka, když ho jako legislativní zkratky nelze vždy použít (viz např. § 3 odst. 2 písm. a) zákona, kde je stanoveno, že „zřizovací listina obsahuje označení a sídlo organizační složky státu vykonávající funkci zřizovatele nebo, je-li zřizovatelem územní samosprávný celek, jeho název a identifikační číslo“, zavedená legislativní zkratka se tedy nepoužívá důsledně, neboť to pro její obsah ani není možné).

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

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

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

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

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

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

PI. ÚS 23/02 (č. 476/2004 Sb.) - Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je jedním z principů právního státu princip právní jistoty a z toho plynoucí požadavek na jasnost a určitost zákona. Neurčitost zákona však sama o sobě k závěru o jeho neústavnosti nestačí. Neústavnost některého z ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy) toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů.

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

II. ÚS 485/98 - Poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou součástí pravidla chování.

I. ÚS 22/99 - To, co je uvedeno v poznámce pod čarou, nemá závaznou povahu a není pravidlem chování subjektů uvedených „nahore nad čarou“ ve vlastním textu právního předpisu. Posláním poznámky pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která

z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Pokud vzniknou při použití legislativní techniky interpretační problémy, je nutno postupovat tak, že rozhodující a závazné je pouze vlastní pravidlo chování, nikoli to, co je obsahem poznámky pod čarou.

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

Pl. ÚS 23/02 (č. 476/2004 Sb.) - Více slov o institutu ... zákon nestanovuje. Vzhledem k této kusé úpravě je zřejmé, že spíše než podrobnosti by vyhláška musela upravit všechny základní prvky tohoto institutu. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění.

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

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

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:

čl. 39 odst. 1, čl. 48 odst. 1, čl. 46

### **Obecné zásady**

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

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

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

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

#### **A. Problémové okruhy týkající se ustanovení nenormativní povahy**

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

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

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

## A. Příklady nesprávného postupu

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

Návrh zákona o některých druzích veřejné podpory kultury

V § 1 odst. 1 bylo navrženo toto ustanovení:

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

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

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

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

*„(1) Státní politika zaměstnanosti v České republice zahrnuje zejména*

- a) zabezpečování práva na zaměstnání,*
- b) sledování a vyhodnocování situace na trhu práce, zpracovávání prognóz a koncepcí zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce, programů a projektů pro pracovní uplatnění fyzických osob,*
- c) koordinaci opatření v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce v souladu s evropskou strategií zaměstnanosti a podmínkami pro čerpání pomoci z Evropského sociálního fondu,*
- d) tvorbu a koordinaci jednotlivých programů a opatření k zajištění priorit v oblasti zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů na úseku trhu práce,*
- e) uplatňování aktivní politiky zaměstnanosti,*
- f) tvorbu a zapojení do mezinárodních programů souvisejících s rozvojem zaměstnanosti a lidských zdrojů na úseku trhu práce,*
- g) hospodaření s prostředky na politiku zaměstnanosti,*
- h) poskytování informačních, poradenských a zprostředkovatelských služeb na trhu práce,*
- i) poskytování podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci,*
- j) opatření na podporu a dosažení rovného zacházení s muži a ženami, s osobami bez ohledu na jejich rasový a etnický původ, s osobami se zdravotním postižením a s dalšími skupinami osob, které mají ztížené postavení na trhu práce, pokud jde o přístup k zaměstnání, rekvalifikaci, přípravu k práci a ke specializovaným rekvalifikačním kurzům, a opatření pro zaměstnávání těchto osob,*
- k) opatření pro zaměstnávání fyzických osob se zdravotním postižením a dalších skupin fyzických osob, které mají ztížené postavení na trhu práce,*
- l) usměrňování zaměstnávání pracovních sil ze zahraničí na území České republiky a z území České republiky do zahraničí.“*

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

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

„§ 1  
Úvodní ustanovení

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

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

### **B. Příklady nesprávného postupu**

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

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

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

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

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

V § 18 odst. 1 zákona č. 99/204 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství) je stanoveno, že

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

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

V § 28 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školní zákon) je stanoveno, že  
*„(10) Ukládání dokumentace upravují zvláštní právní předpisy.“*

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

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

Návrh zákona o výzkumu na embryonálních kmenových buňkách  
V § 13 bylo navrženo toto ustanovení odstavce 4:

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

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

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

*„§ 2*

*Svoboda náboženského vyznání*

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

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

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

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

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

Jedná se o ustanovení nadbytečné a do značné míry i proklamativní, neboť úprava svobody vyznání je již dána Listinou základních práv a svobod, a to v čl. 15 a 16, jehož části jsou v ustanovení odst. 1 přímo citovány, resp. Úmluvou o právech

dítěte (č. 104/1991 Sb.), konkrétně jejím čl. 14, který je reprodukován v § 2 odst. 2 zákona. Z Listiny základních práv a svobod rovněž plyne, že každý může činit, co není zákonem zakázáno (viz nadbytečný § 2 odst. 4 zákona) a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (viz nadbytečný § 2 odst. 3 zákona).

### **Výňatek z nálezu Ústavního soudu týkajícího se deklaratorních ustanovení**

Pl. ÚS 19/93 (č. 14/1994 Sb.)

Ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený - a to, případně, i formou právního zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení. Tak tomu bylo např. v zákoně, vydaném za První republiky, kterým se konstatovalo, že T. G. Masaryk se zasloužil o stát.



# **Nejednoznačnost a nesrozumitelnost právních předpisů**

## Nejednoznačnost a nesrozumitelnost právních předpisů

### Související ustanovení Legislativních pravidel vlády

čl. 2 odst. 2 písm. d)

### Obecné zásady

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

### Problémové okruhy týkající se nejednoznačnosti a nesrozumitelnosti ustanovení

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

### Příklady nesprávného a správného postupu

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

Návrh novely zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem

V čl. I bodu 18 bylo navrženo vložit nový § 31a, v němž odstavec 3 zní:

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

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

Ustanovení písmene c) je neurčité a nejednoznačné, neboť z něj není zřejmé, co se rozumí v dané souvislosti pod pojmem „chování“. Níže uvedená doporučená formulace ustanovení písmene c) jednoznačně zpřesňuje záměr zákonodárce takto:

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

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

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

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

„(2) Účelem Fondu je:

*podpora českých kinematografických děl a ostatních českých audiovizuálních děl z finančních zdrojů Fondu, pokud tento zákon dále nestanoví jinak, udělování koprodukčního statusu koprodukčním kinematografickým děl.“*

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

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

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

a dále ustanovení § 4a:

„§ 4a

*Koprodukční statut*

*(1) Koprodukční statut lze udělit kinematografickému dílu*

- a)  *které bude vyrobeno v koprodukci alespoň 3 koproducentů majících místo trvalého pobytu nebo sídlo ve 3 různých státech, které jsou smluvními stranami Evropské úmluvy o filmové koprodukci<sup>19)</sup> (dále jen „Úmluva“) nebo v koprodukci alespoň 3 koproducentů majících místo trvalého pobytu nebo sídlo ve 3 různých státech, které jsou smluvními stranami Úmluvy a 1 nebo více koproducentů s místem trvalého pobytu nebo sídlem ve státech, které nejsou smluvními stranami Úmluvy; koprodukční statut lze udělit i kinematografickému dílu, které bude vyrobeno v koprodukci 2 koproducentů majících místo trvalého pobytu nebo sídlo ve 2 různých státech, které jsou smluvními stranami Úmluvy, pokud mezi dotčenými státy nebyla přijata dvoustranná dohoda upravující podmínky udělení koprodukčního statutu a pokud některý z těchto států neučiní výhradu podle čl. 20 Úmluvy,*
- b)  *které splňuje podmínky stanovené v příloze k tomuto zákonu,*
- c)  *u něhož je výše finančního příspěvku stanovena následujícím způsobem*
  1.  *finanční příspěvek každého koproducenta činí nejméně 10% a nejvýše 70% z celkových výrobních nákladů,*
  2.  *v případě účasti 1 nebo více koproducentů s místem trvalého pobytu nebo sídlem ve státech, které nejsou smluvními stranami Úmluvy, jejich celkový finanční příspěvek není vyšší než 30% z celkových výrobních nákladů, nebo*

3. v případě dvoustranné koprodukce činí finanční příspěvek nejméně 20% a nejvýše 80% z celkových výrobních nákladů,
- d) příspěvek každého koproducenta zahrnuje, s výjimkou finanční koprodukce, kromě finančního příspěvku i příspěvek spočívající ve tvůrčím, technickém a uměleckém personálu, hereckém obsazení a zařízení, a to ve stejném poměru k finančnímu vkladu (dále jen „technický a umělecký příspěvek“).

(2) Finanční koprodukci je koprodukce, která

- a) obsahuje 1 nebo více menšinových finančních příspěvků a jednotlivé národní podíly nejsou nižší než 10% a vyšší než 25% celkových výrobních nákladů,
- b) zahrnuje koproducenta s nejvyšší finanční účastí, který přispívá i technickým a uměleckým příspěvkem a kinematografické dílo může být uznáno ve státě, ve kterém má místo trvalého pobytu nebo sídlo, za národní kinematografické dílo,
- c) přispívá k podpoře evropské identity,
- d) je zahrnuta do koprodukčních smluv, které obsahují ustanovení o rozdělování příjmů.

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

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

(5) K žádosti se přikládá

- a) kopie smlouvy o nabytí autorských práv nebo jiný doklad o získání autorských práv,
- b) scénář,
- c) seznam technické a umělecké účasti každého podílejícího se výrobce,
- d) rozpočet kinematografického díla,
- e) harmonogram realizace kinematografického díla,
- f) koprodukční smlouvu.

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

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

---

1g) Evropská úmluva o filmové koprodukci, vyhlášená pod č. 26/2000 Sb. m. s.“.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*a) žadatel předloží*

- 1. výpis z obchodního rejstříku prokazující splacení základního kapitálu ve výši a způsobem uvedeným v § 4 odst. 6, 7 a 9, je-li žadatelem akciová společnost,*

2. doklad banky o složení jistoty podle § 4b, je-li žadatelem akciová společnost, nadace nebo nadační fond,
  3. doklad o tom, že osoby uvedené v § 4a splňují podmínku bezúhonnosti,
  4. doklad o daňové bezdlužnosti osob uvedených v § 5 odst. 1 písm. b) a c), je-li žadatelem akciová společnost, nadace nebo nadační fond,
  5. rozhodnutí o přidělení registračního čísla podle § 18 odst. 1, jde-li o žadatele o povolení provozovat loterii a jinou podobnou hru podle § 2 písm. e),
  6. stanovy, je-li žadatel akciová společnost nebo statut, je-li žadatelem nadace nebo nadační fond,
  7. herní plán,
  8. návštěvní řád,
  9. doklad o provozuschopnosti technického zařízení, které bude při provozování loterie a jiné podobné hry používat, a o splnění principu náhody výhry podle § 1 odst. 1,
  10. smlouvu o pronájmu nebo jiném užívacím právu k provozovně nebo doklad o jejím vlastnictví,
  11. jmenný seznam akcionářů podle § 5 odst. 1 písm. d) nebo § 5 odst. 3, je-li žadatelem akciová společnost,
- b) finanční prostředky použité na splacení základního kapitálu nebo na složení jistoty nepocházejí z trestné činnosti nebo z neidentifikovatelných zdrojů; původ těchto finančních prostředků je žadatel v řízení o povolení loterie a jiné podobné hry povinen prokázat,
- c) v posledních 3 letech před podáním žádosti o povolení nebylo žadateli odejmuto povolení, ani registrační číslo
- d) ministerstvo obdrží souhlas Ministerstva vnitra podle § 5a.“

#### „§ 4d

#### Část výtěžku loterie a jiné podobné hry a její použití

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

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

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

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

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

*„(5) Pokud příjemce prostředky Fondu nepoužil ke sjednanému účelu nebo porušil další smluvní povinnosti, postupuje Fond podle zvláštního zákona<sup>2a)</sup> s tím, že mu přísluší správa odvodu, který je příjmem Fondu, a oprávnění k jeho případnému prominutí.*

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V § 31 odst. 5 a 6 zákona č. 321/2004 Sb., zákon o vinohradnictví a vinařství je stanoveno

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

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

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

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

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

Pl. ÚS 7/2000 (261/2000 Sb.) - Podle čl. 1 Ústavy ČR je Česká republika demokratickým právním státem. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že Česká republika se hlásí k principům nejen formálního, nýbrž především materiálního právního státu. ... Jedním ze základních předpokladů fungování právního státu je i existence vnitřního souladu jeho právního řádu. Proto je také nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky.

Pl. ÚS 44/02 (210/2003 Sb.) - Obecně lze konstatovat, že neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95). Jinými slovy, určitá míra neurčitosti právního předpisu je logickým důsledkem povahy právní normy coby obecného měřítko regulujícího chování právních subjektů. Ústavní soud připomíná ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž požadovaná míra přesnosti zákona závisí především na charakteru vztahů, které upravuje, ale též na počtu a povaze jeho adresátů.

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

Norma nemůže být pokládána za "právo" (law), pokud není formulována s takovou dostačující přesností, aby umožnila občanovi přizpůsobit jí své chování. Současně však, jakkoliv jednoznačnost práva (zákona) je vysoce žádoucí, může přinést ve



svém důsledku přílišnou rigiditu a právo proto musí být schopno nechávat prostor měnícím se podmínkám. Úroveň přesnosti vyžadovaná na vnitrostátní legislativě, která nemůže v žádném případě předpokládat každou eventualitu, závisí do značné míry na tom, na co má právní úprava dopadat a na počtu a postavení těch, jimž je určena.

# **Obecné zásady právní úpravy pravomoci soudů a soudní ochrany**

## **Obecné zásady právní úpravy pravomoci soudů a soudní ochrany**

### Související ustanovení

Čl. 36 Listiny základních práv a svobod

Č. 90 Ústavy

Čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

§ 7 a § 80 občanského soudního řádu

§ 2 a 4 soudního řádu správního

### **Obecné zásady**

V návrzích zákonů je možné upravovat aspekty soudního řízení jen tehdy, je-li to nezbytné a nelze-li vystačit s obecnou úpravou v procesních předpisech, zejména občanském soudním řádu a soudním řádu správním. Současně je třeba respektovat úpravu pravomoci a věcné příslušnosti soudů v občanském soudním řízení a ve správním soudnictví, jak byla od 1. 1. 2003 nově definována soudním řádem správním a občanským soudním řádem ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

V případě občanského soudního řízení je třeba vycházet z následujících zásad:

- pravomoc soudů v občanském soudním řízení zahrnuje zásadně celou oblast soukromého práva (§ 7 odst. 1 o.s.ř.) V těchto věcech je tedy obecně dána pravomoc soudu vždy a v zásadě není, zejména ve sporném řízení, třeba ji zakládat např. obecným odkazem na rozhodnutí sporu soudem nebo zakládat (zvláštní) žalobní legitimaci účastníků těchto soukromoprávních vztahů
- zvláštní úprava žalobní legitimace je možná pouze tehdy, je-li třeba se odchýlit od obecné úpravy základních druhů žalob podle § 80 o.s.ř. Zvláštní druh určovací žaloby je na místě upravit tehdy, pokud má právní úprava z určitých důvodů zaručit, aby žalobce nemusel dokazovat naléhavý právní zájem na požadovaném určení podle § 80 písm. c) o.s.ř. Také je třeba zvláštní právní úpravy tam, kde má žaloba směřovat na určení právní skutečnosti, nikoli práva nebo právního vztahu podle § 80 písm. c) o.s.ř. Zvláštní úpravy je třeba také tam, kde má být žalobou dosaženo založení, změny či zrušení právního vztahu. Tyto konstitutivní žaloby nejsou v § 80 o.s.ř. uvedeny
- pravomoc soudů v občanském soudním řízení je dána i tehdy, pokud ve věcech soukromého práva rozhodl jiný orgán než soud, tedy zejména správní orgán (§ 7 odst. 2 o.s.ř.). Řízení o těchto věcech probíhá podle nového znění části páté o.s.ř., které bylo včleněno zákonem č. 151/2002 Sb. v souvislosti s přijetím soudního řádu správního
- při úpravě nové pravomoci správního orgánu k vydání správního rozhodnutí by měl předkladatel koncipovat novou právní úpravu pokud možno tak, aby z ní bylo zřejmé, zda se jedná o věc veřejného či soukromého práva
- u soukromoprávních věcí by měla být pravomoc správního orgánu zakládána jen výjimečně, neboť je primárně dle § 7 odst. 1 o.s.ř. svěřena obecným soudům. Pravomoc správního orgánu je vhodné zakládat pouze tam, kde k tomu existují

zvláštní důvody. Následnou pravomoc obecných soudů takovou věc znovu projednat již není třeba speciálně upravovat, vyplývá z § 7 odst. 2 a § 244 a násl. o.s.ř. Zároveň není v takovém případě možné pravomoc soudů vyloučit, neboť taková úprava by odporovala čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

- podle § 7 odst. 3 o.s.ř. projednávají soudy v občanském soudním řízení jiné než soukromoprávní věci, tedy věci veřejného práva jen tehdy, pokud tak stanoví zákon. Mezi tyto výjimky patří některá zvláštní řízení podle hlavy páté části třetí o.s.ř., např. řízení o přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče (§ 191a a násl. o.s.ř.) nebo řízení o zákonnosti zajištění cizince a o jeho propuštění (§ 200o a násl. o.s.ř.). Do budoucna by tyto výjimky rozhodně neměly být rozšiřovány

V případě soudního řízení správního je třeba vycházet z následujících zásad:

- základním předmětem ochrany soudů ve správním soudnictví jsou podle § 2 s.ř.s. veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob
- pravomoc soudů ve správním soudnictví je vymezena v § 4 s.ř.s.
- z důvodu existence obecné úpravy není nutné ani vhodné soudní přezkum správních rozhodnutí ani jiné druhy řízení ve správním soudnictví upravovat ve zvláštních zákonech. Zvláštní úprava může přicházet v úvahu jen tehdy, pokud předkladatel považuje za nutné upravit odchylně některé procesní otázky, jako je lhůta k podání žaloby, okruh účastníků řízení, dokazování apod. Vzhledem k tomu, že již dnes existuje v řadě zvláštních zákonů značné množství odchylek od obecné úpravy, doporučuje se takto nepřehlednou a roztržštěnou právní úpravu dále nezhoršovat a dalším odchylkám se pokud možno vyhnout
- soudní řád správní (§§ 6, 65 odst. 1, 68 písm. e) s.ř.s.) počítá s tím, že zákonodárce může v odůvodněných případech soudní přezkum správního rozhodnutí vyloučit. Rozhodně tak ovšem nemůže učinit u správních rozhodnutí, která se dotýkají základních práv a svobod zakotvených v Listině základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2 Listiny). Nelze tak učinit ani v případech, na něž se vztahuje čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy na ochranu základních lidských práv a svobod. Pro oblast veřejného práva čl. 6 odst. 1 zaručuje právo na projednání soudem veškerých „trestních obvinění“, což je pojem podstatně přesahující hranice trestního práva. Náleží sem veškeré sankce ukládané za přestupek, jiný správní delikt, kárné či kázeňské provinění. Ústavní soud pod tento pojem zahrnuje i pořádkové pokuty. Soud musí být v těchto případech nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost (viz § 78 odst. 2 s.ř.s.).

### **Výňatky ze související judikatury**

**a) *k rozlišení správních rozhodnutí ve věcech soukromého a veřejného práva***  
Rozhodnutí zvláštního senátu soudců NS a NSS - Konf. 81/2004–12 (Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 10/2005, s. 917)

Nejspolehlivější je rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právního regulování: ta vyjadřuje povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Soukromoprávní metoda právní regulace je zpravidla metodou rovnosti (srov. § 2 odst. 2 občanského zákoníku): žádný účastník soukromoprávního vztahu nemůže druhému účastníku jednostranně ukládat povinnosti, ale ani na něj jednostranně převádět práva; povaha a míra účasti subjektů soukromoprávních vztahů na vzniku a rozvíjení tohoto vztahu a na formování jeho obsahu je tedy stejná. Veřejnoprávní metoda právní regulace je naopak vertikální: jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat povinnosti druhému účastníku právního vztahu, mnohdy nejen bez jeho vůle, ale i proti jeho vůli; povaha a míra účasti subjektů právního vztahu na jeho vzniku, rozvíjení a formování jeho obsahu je tedy zcela odlišná.

### **b) k civilním žalobám**

Nález Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 17/1995, Sbírka nálezů a usnesení ÚS, č. 35/sv. 3

O naléhavý právní zájem může v zásadě jít jen tehdy, jestliže by bez soudem vysloveného určení, že právní vztah nebo právo existuje, bylo buď ohroženo právo žalobce, nebo by se jeho právní postavení stalo nejistým, což – řečeno jinými slovy – znamená, že buď musí jít u žalobce o právní vztah (právo) již existující (alespoň v době vydání rozhodnutí), nebo o takovou jeho procesní, případně hmotněprávní situaci, v níž by objektivně v již existujícím právním vztahu mohl být ohrožen, popřípadě pro nejisté své postavení by mohl být vystaven konkrétní újmě.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.8. 2001, sp. zn. 22 Cdo 1528/2000

Žaloba na určení důvodnosti námitek vznesených ve stavebním řízení, podaná u soudu na základě postupu stavebního úřadu podle § 137 odst. 2, 3 stavebního zákona, není určovací žalobou podle § 80 písm. c) o.s.ř., ale žalobou na určení právní skutečnosti, u níž není třeba dokazovat naléhavý právní zájem.

### **c) k právu na soudní ochranu**

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.)

"Trestním obviněním" ve smyslu čl. 6 odst. 1 [Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod] jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 11/2000 (č. 322/2001 Sb.)

Podle přesvědčení Ústavního soudu (...) sice představuje ochrana utajovaných skutečností a podmínky kladené na osoby, jež s těmito skutečnostmi budou nakládat, natolik specifickou oblast, že ani z ústavněprávního hlediska není možné garantovat všechna procesní práva těchto osob v takové míře, jako tomu je u profesí jiných a u pracovních sporů jejich zaměstnanců. Na druhé straně však ani specifika ochrany utajovaných skutečností nemohou vést k vědomé rezignaci na ústavní ochranu práv prověřovaných osob. Jestliže tedy čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy zaručují každému základní právo na spravedlivý proces a jestliže ze soudního

přezkumu nesmí být vyloučen přezkum rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, musí zákonodárce i v tomto případě garantovat přezkum správních rozhodnutí nezávislým soudním orgánem, byť nelze vyloučit nikoli běžný typ řízení, který bude jednotlivé případy dostatečně diferencovat.

### **Příklady nesprávného postupu**

#### **a) k civilním žalobám**

Původní znění § 7 odst. 5 a 6 návrhu zákona o nájemném z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů:

*„(5) Počínaje dnem doručení oznámení o zvýšení nájemného podle § 3 odst. 2 nebo § 6 odst. 4 se může nájemce domáhat určení opodstatněnosti zvýšení nájemného žalobou u příslušného soudu. Počínaje dnem doručení oznámení o snížení nájemného podle § 4 odst. 2 se může pronajímatel domáhat žalobou opodstatněnosti snížení nájemného u příslušného soudu.*

*(6) Nezačne-li nájemce po nabytí účinnosti oznámení o zvýšení nájemného podle § 3 odst. 2 platit zvýšené nájemné nebo neuzná-li pronajímatel po nabytí účinnosti oznámení o snížení nájemného podle § 4 odst. 2 požadavek nájemce, může se pronajímatel v případě zvýšení nájemného, nebo nájemce v případě snížení nájemného, domáhat žalobou uplatnění práva u příslušného soudu. Nezačne-li nájemce po nabytí účinnosti oznámení o zvýšení nájemného podle § 6 odst. 4 platit zvýšené nájemné, může se navrhovatel domáhat žalobou plnění u příslušného soudu.“*

V odstavci 5 jsou upraveny určovací žaloby nájemce a pronajímatele. Je otázka, zda je tato úprava skutečně nutná, neboť nájemce by mohl obdobnou určovací žalobu podat i na základě obecné úpravy v § 80 písm. c) o.s.ř. Pro jeho naléhavý právní zájem na určení, jaké nájemné je povinen platit, by svědčilo to, že bez takového určení by byl v nejistém právním postavení, zda je dán důvod k výpovědi z nájmu bytu podle § 711 odst. 1 písm. d) občanského zákoníku pro neplacení nájemného. U pronajímatele je taková určovací žaloba naopak zbytečná, neboť v případě, kdy bude tvrdit, že nájemce platí nižší nájemné, než by měl po právu platit, může vždy žalovat na plnění, tedy na zaplacení dlužného nájemného za příslušné období, případně využít výše zmíněného výpovědního důvodu.

Pokud se předkladatel přesto rozhodl zvláštní určovací žalobu v zákoně upravit, musí správně a zřetelně formulovat, čeho se žalobce může žalobou domáhat. Na tom totiž závisí žalobní návrh i rozsudečný výrok soudu. Na základě formulace, kterou použil předkladatel, by enunciát rozsudku zněl: „Určuje se, že zvýšení nájemného .....je opodstatněné.“ Ve skutečnosti však nejde o to, zda je zvýšení či snížení „opodstatněné“, ale o to, zda je pronajímatel oprávněn požadovat nájemné v určité výši. Další možností by bylo upravit žalobu na určení neplatnosti zvýšení či snížení nájemného jako jednostranného právního úkonu. Do této podoby byl návrh upraven po zapracování připomínek Legislativní rady vlády: „...je nájemce (pronajímatel) oprávněn podat žalobu k soudu na určení neplatnosti zvýšení (snížení) nájemného.“

U žaloby upravené v první větě odstavce 6 není vůbec jasné, o jaký typ žaloby se jedná a čeho se žalobce u soudu vlastně domáhá. Žaloba podle věty druhé je zcela nadbytečná, neboť žalobu na zaplacení dlužného nájemného může žalobce

podat vždy na základě obecné úpravy v § 7 odst. 1 a § 80 písm. b) o.s.ř. Tyto žaloby byly z návrhu zákona na základě připomínek Legislativní rady vlády vypuštěny.

### **b) ke způsobu stanovení pravomoci soudu**

§ 97 návrhu zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců

*„Na návrh zaměstnance nebo oprávněného (§ 6) rozhodují soudy spory o určení, zda následky na zdraví zaměstnance vznikly v příčinné souvislosti s pracovním úrazem (§ 10) nebo nemocí z povolání (§ 11) a že nenastaly skutečnosti uvedené v § 29 odst. 4 nebo 5.“*

Ustanovení „zakládající“ pravomoc soudů rozhodovat uvedené spory je nadbytečné, neboť kompetence soudů rozhodovat tyto věci v občanském soudním je založena již obecným ustanovením § 7 odst. 1 občanského soudního řádu, podle kterého soudy mimo jiné rozhodují „spory a jiné právní věci, které vyplývají z pracovních vztahů“, a plně tedy postačuje vycházet z obecné úpravy. Rozhodnutí soudu má v tomto případě navíc pouze charakter předběžné otázky ve správním řízení, o které si nadto může správní orgán podle správního řádu sám učinit úsudek.

§ 126 odst. 1 a 2 návrhu zákona o nemocenském pojištění

*„(1) Ten, kdo způsobil, že v důsledku jeho zaviněného protiprávního jednání zjištěného soudem nebo správním úřadem došlo ke skutečností rozhodným pro vznik nároku na dávku, je povinen zaplatit orgánu nemocenského pojištění regresní náhradu. Nárok na regresní náhradu nemá orgán nemocenského pojištění vůči pojištěnci, jemuž byla dávka vyplacena.“*

*„(2) Jestliže skutečnosti rozhodné pro vznik nároku na dávku zavinilo více subjektů, odpovídají orgánu nemocenského pojištění společně a nerozdílně a vzájemně se vypořádají podle míry zavinění, pokud se nedohodnou jinak. Je-li jednou z těchto osob pojištěnec, kterému byla dávka vyplacena, odpovídají orgánu nemocenského pojištění jen ostatní subjekty; výše regresní náhrady se přitom poměrně sníží. Spory o vzájemné vypořádání rozhodují soudy.“*

Ustanovení „zakládající“ pravomoc soudů rozhodovat uvedené spory je nadbytečné, neboť kompetence soudů rozhodovat takové spory je založena již ustanovením § 7 odst. 1 občanského soudního řádu a plně postačuje vycházet z obecné úpravy.

### **b) k pravomoci správních orgánů rozhodovat v soukromoprávních věcech**

§ 39a zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody

*„(1) Způsobil-li odsouzený zaviněným porušením povinnosti stanovené tímto zákonem škodu na majetku státu, se kterým hospodaří Vězeňská služba, a výše škody nepřevyšuje 10 000 Kč, rozhodne o povinnosti nahradit škodu ředitel věznice.“*

*(2) Proti rozhodnutí ředitele věznice podle odstavce 1 může odsouzený do 3 dnů od oznámení podat stížnost, o níž rozhoduje generální ředitel Vězeňské služby nebo jím zmocněný zaměstnanec Vězeňské služby.*

*(3) Při upuštění od vymáhání náhrady škody podle odstavce 1 nebo při jejím prominutí se obdobně užije ustanovení § 35 odst. 3 a 4.“*

Zákon svěřuje řediteli věznice pravomoc rozhodovat o povinnosti odsouzeného nahradit škodu, jde tedy o rozhodnutí o splnění povinnosti, která vyplývá z porušení práva a o které by jinak měly rozhodovat soudy (viz § 7 odst. 1 a § 80 písm. b) OSŘ), aniž by bylo jednoznačně upraveno, v jakém procesním režimu se o náhradě škody rozhoduje (správní řád je výslovně vyloučen), jakým způsobem se výše způsobené škody určuje a jak se postupuje, vydá-li ředitel věznice rozhodnutí o povinnosti určitou škodu nahradit, tedy jak se náhrada de iure vymáhá (pravděpodobně nejde o exekuční titul ve smyslu § 274 OSŘ, úprava “exekuce“ v § 4 odst. 1 písm. c) vyhlášky č.10/2000 Sb. je s ohledem na zákonné zmocnění dost sporná), nejasný je s ohledem na dikci a obsah § 244 odst. 1 OSŘ i soudní přezkum takového „rozhodnutí správního orgánu“.

#### ***b) k soudnímu přezkumu správních rozhodnutí***

Původní znění návrhu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti:

*„(1) Proti rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu lze podat žalobu podle zvláštního právního předpisu, a to ve lhůtě 1 měsíc ode dne doručení rozhodnutí.*

*(2) Soud v žalobě podle odstavce 1 při přezkoumání věci a rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, jaký byl v době rozhodování ředitelem Úřadu.*

*(3) Pokud jsou ve spise přiloženém soudu obsaženy výsledky šetření nebo údaje z evidencí zpravodajských služeb nebo policie, označené jako utajované informace, nemá účastník řízení a jeho zástupci právo nahlížet do těch utajovaných částí spisu, v nichž jsou tyto výsledky nebo údaje obsaženy; ustanovení § 45 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb. se nepoužije. Účast osob zúčastněných na řízení se nepřipouští.*

*(4) Dokazování skutečností, zjištěných šetřením zpravodajských služeb nebo policie nebo údajů z jejich evidencí pokud jsou utajovanými informacemi, soud provede písemným nebo ústním vyjádřením pověřeného zástupce zpravodajské služby nebo ministerstva vnitra k pravdivosti a věrohodnosti výsledků šetření nebo údajů z evidence.*

*(5) Pokud je podána žaloba podle odstavce 1 proti rozhodnutí statutárního orgánu zpravodajské služby nebo ministerstva vnitra, soud o žalobě rozhodne bez jednání. Účast osob zúčastněných na řízení se nepřipouští. Účastník řízení a jeho zástupce nemají právo nahlížet do utajované části spisu. Pro dokazování výsledků šetření zpravodajských služeb nebo policie nebo údajů z jejich evidencí platí obdobně ustanovení odstavce 4.“*

První odstavec má smysl pouze pro stanovení kratší lhůty pro podání správní žaloby, než je obecná dvouměsíční lhůta podle § 72 odst. 1 s.ř.s. Odstavec 2 je, pokud jde o přezkoumání věci, nadbytečný, neboť se shoduje s § 75 odst. 1 s.ř.s. Pokud jde o rozhodování soudu, je dikce odstavce 2 matoucí, neboť naznačuje, že by snad mělo být vyloučeno jakékoli dokazování soudem, což je ovšem v rozporu



s odstavcem 4. Odstavce 3, 4 a 5 jsou v rozporu s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a má právo se vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

Na základě připomínek Legislativní rady vlády byla dikce tohoto ustanovení upravena do podoby nyní platného § 133 zákona č. 412/2005 Sb.:

*„(1) Proti rozhodnutí ředitele Úřadu o rozkladu lze podat žalobu podle zvláštního právního předpisu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Jde-li o rozhodnutí ředitele Úřadu podle § 131 odst. 1, lze žalobu podat jen v případě, že je podle § 113 odst. 4 proti důvodu zastavení řízení přípustný rozklad.*

*(2) Dokazování se v soudním řízení provádí tak, aby byla šetřena povinnost zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích obsažených ve výsledcích šetření nebo v údajích z evidencí zpravodajských služeb nebo policie. K těmto okolnostem lze provést důkaz výsledkem jen tehdy, byl-li ten, kdo povinnost mlčenlivosti má, této povinnosti příslušným orgánem zproštěn; zprostit mlčenlivosti nelze pouze v případě, kdy by mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb nebo policie; přiměřeně se postupuje i v případech, kdy se důkaz provádí jinak než výsledkem.*

*(3) Úřad označí okolnosti uvedené v odstavci 2, o kterých tvrdí, že ve vztahu k nim nelze zprostit mlčenlivosti, a předseda senátu rozhodne, že části spisu, k nimž se tyto okolnosti váží, budou odděleny, jestliže činnost zpravodajských služeb nebo policie může být ohrožena nebo vážně narušena; do oddělených částí spisu účastník řízení, jeho zástupce a osoby zúčastněné na řízení nahlížet nemohou. V ostatním nejsou ustanovení zvláštního právního předpisu o dokazování, označování částí spisu a nahlížení do něj dotčena.“*

§ 10 odst. 5 zákona č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití

*„(10) Proti rozhodnutí ministerstva o udělení, neudělení, zrušení, pozastavení, změně nebo odvolání individuálního vývozního povolení nebo souhrnného vývozního povolení nelze podat rozklad. Rozhodnutí se vylučuje z rozhodování soudu.“*

Ustanovení odporuje čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, právo na podnikání (tedy i podnikání, jehož předmětem je tzv. zboží dvojího užití) je tedy základním právem podle Listiny a rozhodnutí správních orgánů týkající se tohoto práva nemohou být z pravomoci soudu vyloučena.

## **Obecné zásady zmocňovacích ustanovení**

## **Obecné zásady zmocňovacích ustanovení**

### Související ustanovení

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

Čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod

§ 171 správního řádu

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

### Obecné zásady

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

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

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

Prováděcí, resp. podzákonné právní předpisy nelze směřovat s opatřeními obecné povahy podle § 171 a násl. správního řádu, která jsou abstraktně-konkrétním správním aktem a svou povahou a účinky stojí mezi správním rozhodnutím a právním předpisem, protože se vztahuje na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob, má však řešit jednotlivou konkrétní věc v oblasti veřejné správy. Účelem opatření obecné povahy nemůže být proto nahrazovat prováděcí právní předpisy a zákony nemohou zmocňovat správní orgány k vydávání opatření obecné povahy tam, kde má být s ohledem na charakter regulovaných právních vztahů a obecnost předmětu úpravy vydán prováděcí právní předpis (tedy stanovena obecná pravidla jednání vztahující se na neurčitý počet případů, které nastanou v budoucnu).

## Problémové okruhy týkající se obsahu zmocňovacích ustanovení

- prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, na které se vztahuje výhrada zákona<sup>1</sup>, aniž by tyto vztahy (alespoň rámcově) upravoval zákon, a to zejména
  1. podmínky výkonu státní (veřejné) moci<sup>2</sup>
  2. podmínky pro vydávání správních rozhodnutí<sup>3</sup>
  3. podmínky a předpoklady pro výkon určitých činností<sup>4</sup>
- prováděcí právní předpisy nemohou upravovat
  1. náležitosti podání ve správním řízení<sup>5</sup>, aniž by tyto náležitosti alespoň rámcově upravoval zákon
  2. formální nebo obsahové náležitosti smlouvy nebo podmínky pro uzavření smlouvy,<sup>6</sup>
  3. skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů, resp. obsah těchto skutkových podstat.<sup>7</sup>
- prováděcí právní předpisy nemohou upravovat právní vztahy, které alespoň v základních rysech neupravuje zákon<sup>8</sup>
- prováděcí právní předpisy nemohou definovat právní pojmy obsažené v zákoně, které v zákoně samotném nejsou definovány
- prováděcí právní předpisy nemohou obsahovat takovou právní úpravu, která svým obsahem zákon neprovádí ale doplňuje, a to zejména
  1. výjimky z ustanovení zákona nebo podmínky pro povolování výjimek ze zákona,<sup>9</sup> aniž by tyto podmínky alespoň rámcově upravoval zákon
  2. povinnosti, které zákon, jež má být proveden, vůbec nepředpokládá<sup>10</sup>
- zákony nemohou „zmocňovat“ správní orgány k vydávání opatření obecné povahy podle správního řádu (viz § 171 a násl. tohoto zákona) v těch případech, kdy je vzhledem k předmětu úpravy třeba vydat prováděcí právní předpis, tedy stanovit obecná pravidla chování
- zákony by neměly zmocňovat k vydávání prováděcích právních předpisů (konkrétně vyhlášek) „v dohodě“, „ve spolupráci“, „v součinnosti“ nebo „po projednání“ s institucemi, které podle Ústavy nemají legislativní kompetenci; obecně přípustné je pouze vydávání vyhlášek „v dohodě“ dvou či více ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů

---

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

<sup>2</sup> Viz zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

<sup>3</sup> Viz zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

<sup>4</sup> Viz zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 4 Listiny.

<sup>5</sup> Viz čl. 4 odst. 1 Listiny a § 37 odst. 2 poslední věta zákona č. 500/2004 Sb.

<sup>6</sup> Viz čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny a § 2 odst. 3 občanského zákoníku, resp. § 261 až 263 obchodního zákoníku

<sup>7</sup> Viz čl. 39 Listiny a § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.

<sup>8</sup> Viz nález ÚS publ. pod č. 476/2004 Sb.

<sup>9</sup> Stanoví-li zákon určité obecné pravidlo chování, nemůže prováděcí předpis takové pravidlo ani rozšiřovat ani zužovat.

<sup>10</sup> Viz čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny, resp. čl. 2 odst. 4 Ústavy

## Příklady nesprávného postupu

### 1. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat základní podmínky výkonu státní (veřejné) moci

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 2. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat základní podmínky pro vydávání správních rozhodnutí

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

*„Povolení k vývozu zboží dvojího použití se vyžaduje, jestliže*

*... e) je tak z důvodů veřejné bezpečnosti nebo ochrany lidských práv stanoveno nařízením vlády.“*

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

§ 35 odst. 4 a 6 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

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

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

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

#### Nález Pl.ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.) - výňatek

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

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

#### 3. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat základní podmínky a předpoklady pro výkon určitých činností

§ 64 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

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

Nařízení vlády v tomto případě nemá na základě zmocňovacího ustanovení zákon provádět, ale má stanovit výjimky z obecného pravidla obsaženého v zákoně, protože podle § 66 zákona může agentura práce přidělit svého zaměstnance dočasně k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu a žádná další omezení této činnosti agentury zákon nepředpokládá, ale svěřuje je až nařízení vlády.

§ 24 odst. 2 zákona č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dozoru nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (o finančních konglomerátech)

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

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

#### 4. Prováděcí právní předpisy nemohou upravovat náležitosti podání ve správním řízení

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

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

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

§ 17 odst. 2 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči

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

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

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

§ 8 odst. 12 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

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

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

§ 39a odst. 3 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách

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

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

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

§ 3 odst. 12 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

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

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

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

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

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

#### Nález Pl.ÚS 3/2000 (č.231/2000 Sb.) - výňatek

*Článek 79 odst. 3 Ústavy je třeba interpretovat restriktivně, což znamená, že zmocnění k vydávání podzákonných právních předpisů musí být konkrétní, jednoznačné a jasné.*



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

§ 23 odst. 6 zákona č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování

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

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

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

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

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

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

§ 51 odst. 10 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči

*„(10) Prováděcí právní předpis stanoví*

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

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

§ 38a odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči

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

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

§ 7 odst. 1 zákona č. 463/1991 Sb., o životním minimu

*„(1) Částky životního minima stanovené v § 3 odst. 2 a 3 vláda zvyšuje nařízením v pravidelném termínu od 1. ledna, a to podle skutečného růstu nákladů na výživu a na ostatní základní osobní potřeby a nákladů na domácnost vyjádřeného růstem příslušných indexů spotřebitelských cen za domácnosti celkem ve stanoveném rozhodném období; zvýšení částek životního minima v uvedeném termínu nemusí vláda stanovit, pokud úhrnný index spotřebitelských cen za domácnosti celkem vzroste od prvního měsíce rozhodného období o méně než 2 %.“*

Nařízení vlády, byť za přesně stanovených podmínek, nemá zákon provádět ale měnit, neboť zákon zmocňuje k tomu, aby se jím měnily hodnoty stanovené zákonem.

9. Zákony nemohou „zmocňovat“ správní orgány k vydávání opatření obecné povahy (§ 171 a násl. správního řádu) v těch případech, kdy je vzhledem k předmětu úpravy třeba vydat prováděcí právní předpis

§ 23 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

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

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

§ 71 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ao 1/2005-98 – výňatek

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

10. Zákony by (pokud možno) neměly zmocňovat k vydávání prováděcích právních předpisů „v dohodě“, „ve spolupráci“, „v součinnosti“ nebo „po projednání“ s institucemi, které nemají podle čl. 79 odst. 3 Ústavy legislativní kompetenci, přípustné je zásadně pouze vydávání prováděcích právních předpisů „v dohodě“ dvou či více ministerstev nebo jiných ústředních správních úřadů

§ 150 odst. 3 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

*„(3) Ministerstvo informatiky vydá ve spolupráci s Ministerstvem vnitra vyhlášku k provedení § 33 odst. 3 a § 97 odst. 3.“*

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

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

§ 36 odst. 3 zákona č. 254/2000 Sb., o auditorech

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

Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb. se ministerstva (a vzhledem k čl. 67 odst. 1 Ústavy také ostatní ústřední správní úřady) řídí ve veškeré své činnosti vedle ústavních a ostatních zákonů také usneseními vlády. Formu usnesení vlády mají i Legislativní pravidla vlády, která stanoví (mimo jiné) postup ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při tvorbě a projednání připravovaných právních předpisů. Zákonná ustanovení ukládající při přípravě návrhu prováděcího právního předpisu pouhou spolupráci či součinnost dvou ministerstev jsou tudíž nadbytečná. Zákonná ustanovení ukládající ministerstvům nebo jiným ústředním správním úřadům při přípravě návrhu prováděcího právního předpisu součinnost s jinými institucemi nemají podle judikatury Ústavního soudu právní důsledky.

Nález Pl.ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.) - výňatek

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