

Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (II.část)

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

Obsah:

- 1. Přechodná ustanovení (str. 2)**
- 2. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu (str. 12)**
- 3. Zmocnění k povolování výjimek ze zákona (str. 20)**
- 4. Právní úprava vztahu správního řádu k jiným zákonům (str. 26)**

Přechodná ustanovení

Přechodná ustanovení

Související ustanovení

Čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod
čl. 28 odst. 3, čl. 51, čl. 54 odst. 1, čl. 55 odst. 6 Legislativních pravidel

Obecné zásady

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

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

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

Problémové okruhy týkající se přechodných ustanovení

1. Jestliže návrh právního předpisu může mít vliv na právní vztahy vzniklé podle dosavadní právní úpravy, je nezbytné tyto důsledky upravit v přechodných ustanoveních.
2. V případech, kdy je v zájmu právní jistoty nezbytné, aby dosavadní právní úprava i nadále upravovala (některé) právní vztahy vzniklé na jejím základě, musí být v přechodných ustanoveních jednoznačně stanoveno, na jaké dříve vzniklé právní vztahy a v jakém rozsahu se i po účinnosti nové právní úpravy vztahuje dosavadní právní úprava.
3. Přechodná ustanovení nemohou nepřímo novelizovat jiné právní předpisy.

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

Příklady nesprávného a správného postupu

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

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

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

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

„Čl. II

Přechodná ustanovení

1. *Ustanoveními tohoto zákona se řídí i právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí jeho účinnosti; vznik těchto právních vztahů, jakož i nároky z nich vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se však posuzují podle dosavadních právních předpisů.*
 2. *Podle dosavadních právních předpisů se posuzuje skončení nájmu, byla-li dána výpověď přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*
 3. *U bytů, u kterých byl udělen souhlas s jejich užíváním k nebytovým účelům podle zákona č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty, skončením nájmu souhlas k užívání bytu k nebytovým účelům zaniká.“.*
2. V případech, kdy je v zájmu právní jistoty nezbytné, aby dosavadní právní úprava i nadále upravovala (některé) právní vztahy vzniklé na jejím základě, musí být v přechodných ustanoveních jednoznačně stanoveno, na jaké dříve vzniklé právní vztahy a v jakém rozsahu se i po účinnosti nové právní úpravy vztahuje dosavadní právní úprava.

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

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

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

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

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

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

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

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

zákona do 31. ledna 2007 a doklady podle § 5 odst. 4 písm. d) zákona č. 202/1990 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona do 31. srpna 2007.“

3. Přechodná ustanovení nemohou nepřímo novelizovat jiné právní předpisy.

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

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

Vzhledem k tomu, že by se v tomto případě jednalo o nepřímou novelu všech právních předpisů obsahujících pojem „utajovaná skutečnost“, bylo toto ustanovení vypuštěno a byl vypracován návrh zákona o změně souvisejících zákonů, kam byla uvedena změna důsledně zapracována¹.

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

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

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

„2. V čl. II se bod č. 4 zrušuje.“

¹ Po zásahu Poslanecké sněmovny se v zákoně č. 412/2005 objevilo v přechodných ustanoveních kritizované ustanovení znovu.

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

„Čl. II

1. Organizace, kterým bylo podle dosavadních právních předpisů uděleno oprávnění k činnosti podle § 2 písm. a) zákona č. 61/1988 Sb. a nesplňují podmínku stanovenou v § 5 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění tohoto zákona, jsou povinny splnit tuto povinnost do 31. prosince 2003. Pokud organizace nedoloží doklad o splnění podmínky do 15 dnů po stanoveném termínu, oprávnění k vyhledávání a průzkumu zaniká.

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

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

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

Zákonem č. 150/2003 Sb., který nabyl účinnosti 23. 5. 2003, byla novelizována přechodná ustanovení zákona č. 206/2002 Sb., který nabyl účinnosti 1.7.2002 a došlo tak k zásahu do právních vztahů založených přechodnými ustanoveními zákona č. 206/2002 Sb., což způsobilo právní nejistotu ohledně obsahu těch právních vztahů, které vznikly v době od účinnosti zákona č. 206/2002 Sb. do dne nabytí účinnosti zákona č. 150/2003 Sb. (novela přechodných ustanovení pochopitelně neobsahovala žádná přechodná ustanovení).

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

„§ 97a

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Výňatky z nálezů Ústavního soudu vztahujících se k přechodným ustanovením

Nález Ústavního soudu I. ÚS 287/04

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

Nález Ústavního soudu IV. ÚS 215/94

Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Jestliže tedy někdo jedná v důvěře v nějaký zákon, nemá být v této své důvěře zklamán.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/96

Z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřípustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Příkladem takového zpětného působení je situace, v níž za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm se skutek posuzuje dle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod). Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada "ochrany oprávněné důvěry v stálost právního řádu". (A. Procházka, Základy práva intertemporálního, Brno 1928, s. 111.) O oprávněné důvěře nelze uvažovat za předpokladu, když právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Příkladem takové situace je působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky.

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

Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, prikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra

odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tedy z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů. V této souvislosti právní teorie na adresu nepravé retroaktivity konstatuje, že tato je "zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně nepřípustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva."

Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 33/01

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

Nález Ústavního soudu IV. ÚS 11/99

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

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu SJS 461/2005

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

Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu

Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu

Související ustanovení Legislativních pravidel vlády:

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

Obecné zásady

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

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

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

Problémové okruhy týkající se ustanovení o nabytí účinnosti

1. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu může současně obsahovat i ustanovení o pozbytí platnosti některého konkrétního ustanovení tohoto předpisu.
2. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné formulovat přesně podle čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.
3. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné formulovat jednoznačně a vyhnout se formulacím zmatečným a zavádějícím.
4. Uvádí-li se nadpis ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu, je nezbytné řídit se obecnými pravidly o nadpisech v právních předpisech (čl. 30 odst. 3 až 5 Legislativních pravidel vlády).
5. Tzv. dělenou účinnost, lze vázat pouze na konkrétně vymezené části návrhu právního předpisu (paragrafy, odstavce, pododstavce, body), resp. na jednotlivé články nebo body novely; nabytí účinnosti nelze vázat pouze na některá slova, části vět nebo věty v konkrétním ustanovení návrhu (čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády).
6. Při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné počítat s dobou potřebnou pro projednání a schválení návrhu právního předpisu

v příslušných orgánech státu, jeho podepsání ústavními činiteli a s dobou potřebnou pro jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, jakož i s dostatečně dlouhou dobou mezi vyhlášením právního předpisu ve Sbírce zákonů a dnem nabytí účinnosti.

7. Pokud má být novelizován právní předpis, který dosud nenabyl účinnosti, je třeba, aby novela nabyla účinnosti nejdříve současně s novelizovaným zákonem.
8. Pokud má být účinnost právního předpisu vázána na uplynutí určité lhůty od vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů, je třeba počátek této lhůty stanovit jednoznačně.

Příklady nesprávného a správného postupu

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

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

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

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

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

„Čl. IX

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2006.“

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

„ ČÁST ŠESTÁ ÚČINNOST

Čl. IX

1. Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2006.
2. § 42c pozbývá platnosti dnem 27. března 2012.“

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

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

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

V části třetí výše uvedené novely zákona byla uvedena tato nesprávná (nepřesná) formulace ustanovení o nabytí účinnosti zákona:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení.“

Nesprávnost této formulace spočívá v tom, že není v souladu s formulací uvedenou v čl. 53. odst. 1 písm. c) Legislativních pravidel vlády, podle něhož má v tomto případě být ustanovení o nabytí účinnosti správně formulováno takto:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

3. Ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné formulovat logicky správně a vyhnout se formulacím zmatečným a zavádějícím.

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s první etapou realizace sjednocování dozoru nad finančním trhem (zákon k realizaci první etapy sjednocování dozoru nad finančním trhem).

V části sedmnácté výše uvedené novely zákona byla uvedena tato formulace ustanovení o nabytí účinnosti zákona:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 31. prosince 2005, s výjimkou ustanovení části třetí bodů 5 až 10 a 12 až 14, která nabývají účinnosti dnem 1. ledna 2006, a s výjimkou části šesté, které nabývají účinnosti dnem 30. června 2005.“

Takto navržená formulace tzv. dělené účinnosti pro určité části ustanovení návrhu zákona je nelogická a zmatečná, neboť časový rozdíl mezi dnem 31. prosince 2005 a 1. lednem 2006 je natolik zanedbatelný, že taková formulace ustanovení o nabytí účinnosti určitých skupin ustanovení zákona je zcela zbytečná a nemá žádné racionální odůvodnění, a navíc pro tento postup (tj. stanovení tří rozdílných časových momentů pro nabytí účinnosti určitých skupin ustanovení zákona) ani nebyla opora v důvodové zprávě k návrhu zákona.

Na základě stanoviska Legislativní rady vlády bylo ustanovení o nabytí účinnosti zákona stanoveno jednotně pro zákon jako celek na den 1. ledna 2006.

4. Uvádí-li se nadpis ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu, je nezbytné řídit se obecnými pravidly o nadpisech v právních předpisech (čl. 30 odst. 3 až 5 Legislativních pravidel vlády).

Jednou z nejčastějších legislativně technických chyb, vyskytujících se v návrzích právních předpisů, je nedůsledné používání obecného pravidla týkajícího se způsobu psaní textu nadpisů v právních předpisech, jde-li o nadpis ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu. V návrzích právních předpisů je proto nezbytně nutné rozlišovat, zda v konkrétním případě se nadpis vztahuje k části zákona, nebo ke konkrétnímu paragrafu, resp. článku, neboť Legislativní pravidla vlády stanoví v čl. 30 rozdílný způsob psaní textu nadpisů.

Podle čl. 30 odst. 3 Legislativních pravidel vlády mají části zákona vždy nadpisy; v takovém případě je nezbytné současně aplikovat i odst. 4 téhož článku, podle něhož se napíše text nadpisu (tj. účinnost) části tučně velkými písmeny (tj. **ÚČINNOST**). Podle čl. 30. odst. 5 paragrafy, resp. články, lze opatřit nadpisy; v takovém případě se text nadpisu (tj. účinnost) napíše tučně malými písmeny s velkým počátečním písmenem (tj. **Účinnost**).

Návrh zákona o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu (zákon o ověřování)

V části páté výše uvedeného návrhu zákona, která obsahuje ustanovení o nabytí účinnosti zákona, byl uveden nadpis této části slovem „**Účinnost**“.

V tomto případě měl být správně aplikován čl. 30 odst. 4 Legislativních pravidel vlády, podle něhož člení-li se právní předpis na části, napíše se text nadpisu části tučně velkými písmeny, nejde-li o část, v níž je obsažena novela právního předpisu, což je tento případ.

Na základě stanoviska předsedy Legislativní rady vlády byl nadpis části páté uveden do souladu s čl. 30 odst. 4, tj. slovem „**ÚČINNOST**“.

5. Tzv. dělenou účinnost, lze vázat pouze na konkrétně vymezené části návrhu právního předpisu (paragrafy, odstavce, pododstavce, body), resp. na jednotlivé články nebo body novely; nabytí účinnosti nelze vázat pouze na některá slova, části vět nebo věty v konkrétním ustanovení návrhu (čl. 53. odst. 1 Legislativních pravidel vlády).

Je-li nezbytně nutné při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu zavést tzv. dělenou účinnost (tj. právní předpis jako celek nenabude účinnosti v jeden časový moment, ale pro nabytí účinnosti určitých ustanovení právního předpisu se stanoví rozdílné časové momenty), je nezbytné tuto dělenou účinnost formulovat s přihlédnutím k povaze věci přesně podle čl. 53 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

V části třetí výše uvedeného návrhu zákona (novela zákona o pobytu cizinců na území České republiky) bylo v čl. V bodě 34 (změna § 115) navrženo toto ustanovení:

„(3) Policie nevydá cizinecký pas z důvodu podle § 113 odst. 8 písm. d), je-li důvodné nebezpečí, že by tím mohla být ohrožena bezpečnost České republiky anebo závažným způsobem narušen veřejný pořádek, nebo je-li cizinec zařazen do informačního systému smluvních států.“

V části osmnácté tohoto návrhu zákona byla současně navržena tato formulace ustanovení o nabytí účinnosti:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. září 2006, s výjimkou ustanovení čl. V bodu 34, pokud jde o slova „nebo jestliže je cizinec zařazen do informačního systému smluvních států“, které nabývá účinnosti dnem ...“

Vzhledem k tomu, že Legislativní pravidla vlády (čl. 53) neumožňují v případech tzv. dělené účinnosti vázat časový moment stanovený v ustanovení o nabytí účinnosti zákona pouze na některé slova konkrétního bodu návrhu, byla provedena legislativně technická úprava výše uvedeného bodu 34 tak, aby se umožnilo provázat pouze část tohoto bodu novely s ustanovením o nabytí účinnosti zákona, tj. novelizační bod 34 (§ 115 odst. 3) byl přeformulován takto:

„(3) Policie nevydá cizinecký pas z důvodů podle § 113 odst. 8 písm. d), je-li
a) *důvodné nebezpečí, že by tím mohla být ohrožena bezpečnost České republiky anebo závažným způsobem narušen veřejný pořádek, nebo*
b) *cizinec zařazen do informačního systému smluvních států.“*

Po provedení výše uvedené legislativně technické úpravě novelizačního bodu 34 bylo pak ustanovení o nabytí tzv. dělené účinnosti přeformulováno takto:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. září 2006, s výjimkou ustanovení čl. V bodu 34, pokud jde o § 115 odst. 3 písm. b), které nabývá účinnosti dnem ...“

6. Při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu je nezbytné počítat s dobou potřebnou pro schválení návrhu právního předpisu ve všech příslušných orgánech státu, jeho podepsání ústavními činiteli a s dobou potřebnou pro jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Zcela výjimečně nastává situace, kdy i přesto, že předkladatel při formulování ustanovení o nabytí účinnosti právního předpisu pracuje s dostatečnou časovou perspektivou odpovídající délce navazujícího legislativního procesu, že právní předpis je nakonec retroaktivní, neboť podle v něm obsaženého ustanovení dokonce nabývá účinnosti dříve, než je vůbec vyhlášen ve Sbírce zákonů.

V částce 26 Sbírky zákonů, která byla rozeslána dne 8. března 2006, byl vyhlášen zákon č. 61/2006, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V části čtvrté tohoto zákona je pak uvedeno:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2006.“

Předkladatelem návrhu zákona byla vláda, která tento návrh předložila dne 26. května 2005 s navrhovanou účinností od 1. ledna 2006, Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 1. listopadu 2005 a pozměňovací návrhy Senátu byly doručeny a poslancům rozeslány 1. prosince 2005, Senát navrhoval také posunutí účinnosti (přesněji - navrhl ustanovení o nabytí účinnosti zcela vypustit a vycházet z obecného pravidla obsaženého v zákoně o Sbírce zákonů). Poslanecká sněmovna pozměňovací návrhy Senátu přehlasovala až dne 3. února 2006, přičemž v textu tohoto zákona byla uvedena účinnost, která časově předcházela dni, kdy o vráceném zákoně Poslanecká sněmovna hlasovala.

V této souvislosti je nezbytné uvést, že základním principem práva v právním státě je veřejnost práva, která znamená, že právní norma nemůže nabýt účinnosti dříve, než je vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, a tím je umožněna její obecná znalost. Právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů; právní předpis tím nabývá tzv. formální publicity, stává se obecně sdělným, je komunikován nejen adresátům, pokud jimi je jen určitá obecně vymezená skupina subjektů, ale každému. S touto komunikační funkcí souvisí obecně přijímána fikce obecné znalosti řádně publikované právní normy a zásada, že nikdo se nemůže omlouvat neznalostí zákona. Stanovení dne vyhlášení právního předpisu musí splňovat podmínku reálné možnosti občana seznámit se s vyhlášeným právním předpisem, což lze učinit až po rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů. (Viktor Knapp a kol., Tvorba práva a její současné problémy, Linde Praha a.s., 1998).

Ústava České republiky ve svém čl. 52 stanoví jako podmínku platnosti zákona sine qua non jeho vyhlášení; ex lege obdobně platí, že k platnosti dalších právních předpisů je třeba, aby byly vyhlášeny, přičemž počátek účinnosti právního předpisu lze stanovit nejdříve dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

K základním principům vymezujícím kategorii právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky) patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem.

7. Pokud má být novelizován právní předpis, který dosud nenabyl účinnosti, je třeba, aby novela nabyla účinnosti nejdříve současně s novelizovaným zákonem.

V návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění zákona č. 131/2003 Sb., a některé další zákony (sněmovní tisk 391) bylo v čl. IV stanoveno:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

Tímto zákonem bylo novelizováno několik ustanovení služebního zákona, který však měl jako celek nabýt účinnosti až 1. ledna 2005, nebylo tudíž možné, aby novela nabyla účinnosti dnem vyhlášení. Na základě této skutečnosti bylo ustanovení o účinnosti zákona upraveno takto:

„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2005, s výjimkou ustanovení čl. I bodů 2 až 4, bodu 13 a bodů 65 až 67, které nabývají účinnosti dnem jeho vyhlášení.“

8. Pokud má být účinnost právního předpisu vázána na uplynutí určité lhůty od vyhlášení právního předpisu ve Sbírce zákonů, je třeba počátek této lhůty stanovit jednoznačně.

V § 151 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti bylo stanoveno:

„Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem třetího měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.“

Takové ustanovení lze vykládat tak, že zákon nabývá účinnosti prvním dnem (tedy uplynutím prvního dne) druhého „kalendářního“ měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, tedy byl-li zákon publikován ve Sbírce zákonů dne 23. července, nabývá účinnosti dnem 1. října. Takové ustanovení o účinnosti lze však vykládat i tak, že zákon nabývá účinnosti skutečně „prvním dnem třetího měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení“, tedy podle obecných pravidel pro počítání lhůt dnem 23. října. Vzhledem k tomu je vhodnější, nemá-li být účinnost stanovena pevným datem, vázat uplynutí takové lhůty na „kalendářní měsíce“.

Příkladem správního postupu je např. ustanovení § 31 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, kde bylo stanoveno:

„Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.“

Výňatek z nálezů Ústavního soudu, který výslovně konstatuje požadavek zákazu retroaktivity

Pl. ÚS 33/01 (č. 145/2002 Sb.) - Ke znakům právního státu neodělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo; tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu.

Pl. ÚS 16/93 (č. 131/1994 Sb.) – V ústavním pořádku České republiky výslovný zákaz retroaktivity pro oblast trestního práva hmotného zakotvuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, všeobecný zákaz retroaktivity lze dovodit z čl. 1 Ústavy České republiky, podle něhož je Česká republika právním státem. K definičním znakům právního státu patří také princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, jejichž součástí je také zákaz retroaktivity právních norem.

Zmocnění k povolování výjimek ze zákona

Zmocnění k povolování výjimek ze zákona

Související ustanovení:

Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod
čl. 50, čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády

Obecné zásady

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

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

Problémové okruhy týkající se formulace zmocnění pro povolování výjimek

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

Příklady nesprávného postupu

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

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

„§ 104ch

Prominutí penále

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

(2) *Ministerstvo práce a sociálních věcí může vyhláškou zmocnit k provádění svého oprávnění uvedeného v odstavci 1 Českou správu sociálního zabezpečení nebo okresní správu sociálního zabezpečení. V tomto zmocnění vymezí bližší*

podmínky, zejména okruh důvodů a výši penále, která z těchto důvodů může být prominuta.

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

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

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

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

„§ 55a

Prominutí daně

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V § 14 odst. 3 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu je stanoveno:

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

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

b) prokáže složení obdobné zkoušky v zahraničí, pokud taková zkouška prověřuje znalosti potřebné pro výkon činnosti makléře srovnatelné s makléřskou

zkouškou a prokáže znalost právních předpisů upravujících kapitálový trh v České republice.“

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

I v těch případech, kdy jsou relativně podrobně stanoveny podmínky pro povolení výjimky, bývá stanoveno, že příslušný orgán „může“ výjimku povolit, což zakládá prakticky absolutní uvážení i v těch případech, kdy žadatel splní vše, co po něm zákon požaduje. V těchto případech by mělo být stanoveno, že výjimka se povolí s tím, že (správní) uvážení příslušného orgánu spočívá v tom, zda podmínky pro udělení výjimky jsou či nejsou splněny, nemělo by však (není-li to skutečně nezbytně nutné) spočívat v tom, že při splnění všech zákonem stanovených podmínek bude podle blíže nedefinovaných kritérií rozhodovat, zda výjimku udělí nebo nikoliv.

3. Výjimky ze zákona nelze stanovit prováděcím právním předpisem.

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

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

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

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

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

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

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

Příklad správného postupu

Ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů:

„(3) Finanční ředitelství na žádost daňového subjektu daň z převodu nemovitostí nebo daň darovací promine v případech odstoupení od smlouvy nebo vrácení daru pro vady, pokud k němu dojde ve lhůtě 2 let

- a) ode dne vzniku právních účinků vkladu práva do katastru nemovitostí,*
- b) ode dne účinnosti smlouvy o úplném či bezúplatném převodu nemovitostí, které nejsou předmětem evidence v katastru nemovitostí,*
- c) od bezúplatného nabytí movité věci a daňový subjekt ve lhůtě 2 let od skutečností uvedených pod písmeny a) až c) požádá o prominutí daně.“*

Právní úprava vztahu správního řádu k jiným zákonům

Právní úprava vztahu správního řádu k jiným zákonům

Související ustanovení

Čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

§ 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

Čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 39 odst. 1, čl. 45 odst. 4, čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády

Obecné zásady

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád upravuje podle svého § 1 odst. 1 postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Z tohoto, resp. dalších ustanovení správního řádu (zejm. § 1 odst. 3, § 9, § 159 odst. 1, § 171) vyplývá, že předmětem úpravy správního řádu je regulace veřejnoprávních postupů správních orgánů při výkonu veřejné správy směřujících navenek vůči fyzickým a právnickým osobám.

Rozsah působnosti správního řádu je tedy ve srovnání s předchozím správním řádem mnohem širší a vztahuje se kromě správního řízení, které v oblasti veřejné správy (nejen tedy v oblasti státní správy) provádějí správní orgány (část druhá a třetí) též na tzv. jiné správní úkony správních orgánů, které nemají povahu správních rozhodnutí (část čtvrtá), veřejnoprávní smlouvy (část pátá), opatření obecné povahy (část šestá) a vyřizování stížností souvisejících s výkonem působnosti podléhající správnímu řádu (§ 175).

V § 1 odst. 2 je stanoveno, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Tím je obecně vyjádřena zásada subsidiarity správního řádu vůči jiným zákonům upravujícím procesní postupy správních orgánů při výkonu veřejnoprávní působnosti v oblasti veřejné správy.

Z rozsahu působnosti správního řádu vyplývající z jeho § 1, resp. z jednotlivých částí tohoto zákona (zejm. § 9, § 154 a § 158 odst. 1, § 159 odst. 1) vyplývá, že se správní řád vztahuje na postup správních orgánů, pokud vykonávají (veřejnoprávní) působnost v oblasti veřejné správy, aniž by to muselo být výslovně uvedeno v jiném zákoně, který je ke správnímu řádu zákonem speciálním.

S ohledem na rozsah působnosti nového správního řádu a s ohledem na jeho úvodní ustanovení (zejm. § 1 odst. 2) je nutné odkazovat na tento zákon ve zvláštních zákonech jen tehdy, pokud

- a) má zvláštní zákon některá ustanovení správního řádu zcela nebo zčásti vyloučit nebo
- b) se mají na základě zvláštního zákona použít ta ustanovení správního řádu, která jsou vázána na odkaz ve zvláštním zákoně.

Problémové okruhy týkající se vymezení vztahu ke správnímu řádu

(způsoby vymezení vztahu zvláštních zákonů ke správnímu řádu v platné právní úpravě)

1. Zvláštní zákon odkazuje na postup podle správního řádu, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.
2. Zvláštní zákon stanoví, že na řízení podle zvláštního zákona se vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.
3. Zvláštní zákon stanoví, že na rozhodování, popř. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob) podle zvláštního zákona se vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.
4. Zvláštní zákon stanoví, že se na rozhodování, popř. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob) v oblasti státní správy podle zvláštního zákona vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.
5. Zvláštní zákon odkazuje na použití „obecných předpisů o správním řízení“, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.
6. Zvláštní zákon stanoví, že se na některá ustanovení zvláštního zákona použije správní řád, popř. obecné předpisy o správním řízení.
7. Zvláštní zákon vylučuje bez náhrady použití některých částí správního řádu.
8. Zvláštní zákon vylučuje bez náhrady použití správního řádu.

Způsoby vymezení vztahu zvláštních zákonů ke správnímu řádu v platné právní úpravě (příklady nesprávného postupu vymezení vztahu zvláštního zákona k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád)

1. Zvláštní zákon odkazuje na postup podle správního řádu, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.

V § 60 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, je stanoveno:

„Nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se podle správního řádu.“

V § 43 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon) je stanoveno:

„(2) Na postup podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak.“

Ustanovení tohoto typu byla a jsou nadbytečná a nemají normativní obsah. Správní řád, resp. jeho jednotlivá ustanovení, se podle svého § 1 použije na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vždy, nestanoví-li zvláštní zákon nějaký jiný postup.

Podle čl. 45 odst. 4 Legislativních pravidel vlády se odkazu na jiný právní předpis používá zcela výjimečně, například je-li to odůvodněno potřebou komplexnosti obsahu právní úpravy, což není případ správního řádu jakožto obecného kodexu pro veřejnou správu. Podle čl. 39 odst. 1 Legislativních pravidel vlády obsahuje právní předpis pouze ustanovení normativní povahy.

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů po 1.1.2006 nadále používat.

2. Zvláštní zákon stanoví, že se na řízení podle zvláštního zákona vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.

V § 36 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace) je stanoveno:

„Na řízení podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

V § 66 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví je stanoveno:

„Na řízení podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

Ustanovení tohoto typu byla a jsou nadbytečná, ale nyní také částečně matoucí. Správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tedy v nejobecnějším smyslu „řízení vedená správními orgány při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy“. Rozhodování o právech a povinnostech, tedy tzv. formální správní řízení, je jedním z druhů takového postupu, tedy jedním z druhů řízení upravených v novém správním řádu, na rozdíl od předchozího správního řádu, který jiné druhy řízení před správními orgány než rozhodování o právech a povinnostech neupravoval. To by mohlo v případě ustanovení zvláštních zákonů, která stanoví, že se správní řád vztahuje na řízení podle zvláštního zákona, vyvolat mylný dojem, že se snad mají použít jen ustanovení částí druhé a třetí správního řádu a ostatní ustanovení správního řádu nepoužijí, resp. nemají použít.

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení použije na postupy správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. To znamená, že pokud zvláštní zákon odkazuje na to, že se správní řád vztahuje na řízení podle zvláštního zákona, aniž by však stanovil cokoli dalšího, použijí se na postupy správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy podle zvláštního zákona veškerá ustanovení správního řádu (nejen ustanovení o správním řízení, ale zejména též základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení části čtvrté správního řádu) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštního zákona.

Ustanovení odkazující na použití správního řádu v souvislosti s řízením by tedy právní předpisy obsahovat neměly, neboť jde o ustanovení, která jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády.

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů po 1.1.2006 nadále používat.

3. Zvláštní zákon stanoví, že na rozhodování, popř. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob) podle zvláštního zákona se vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.

V § 19 odst. 1 zákona č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad a o změně některých zákonů (zákon o zoologických zahradách) je stanoveno:

„Na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak.“

V § 23 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech je stanoveno:

„Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, postupuje se v řízení, v němž se rozhoduje o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů, podle správního řádu.“

Ustanovení tohoto typu byla a jsou nadbytečná, ale nyní také matoucí. Správní řád neupravuje pouze rozhodování o právech a povinnostech, tedy (formální) správní řízení (viz § 9 správního řádu a části druhá a třetí), ale vztahuje se na postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Rozhodování o právech a povinnostech, tedy (formální) správní řízení je v novém správním řádu upraveno v části druhé a třetí, což by mohlo v případě těch ustanovení zvláštních zákonů, která odkazují na to, že se správní řád použije na rozhodování, resp. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob), aniž by stanovil cokoli dalšího, vyvolat mylný dojem, že se ostatní ustanovení správního řádu nepoužijí, resp. nemají použít.

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup, což znamená, že pokud zvláštní zákon odkazuje na to, že se správní řád použije na rozhodování, resp. rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, a o ostatních částech správního řádu mlčí, aniž by stanovil jiný postup, použijí se na postupy správních orgánů podle zvláštního zákona veškerá ustanovení správního řádu (nejen ustanovení o správním řízení, ale zejména též základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení části čtvrté správního řádu) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštního zákona.

Ustanovení odkazující na použití správního řádu pouze v souvislosti s rozhodováním, resp. rozhodováním v oblasti státní správy, jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády. Pokud má být účelem vztáhnout na postupy správních orgánů podle zvláštních zákonů pouze části druhou a třetí správního řádu, resp. a ostatní části správního řádu nikoliv, musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno a ostatní části správního řádu případně výslovně vyloučit (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů po 1.1.2006 nadále používat.

4. Zvláštní zákon stanoví, že se na rozhodování, popř. rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob) v oblasti státní správy podle zvláštního zákona vztahuje správní řád, není-li stanoveno jinak.

V § 183 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) je stanoveno:

„Pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti státní správy podle tohoto zákona správní řád.“

Pokud jde o odkaz na použití správního řádu na rozhodování o právech a povinnostech (fyzických a právnických osob), platí to, co bylo řečeno výše.

Správní řád se vztahuje na postupy správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, nikoliv jen v oblasti státní správy. Pokud tedy zvláštní zákon odkazuje na použití správního řádu pro rozhodování v oblasti státní správy, resp. pro výkon státní správy jako takový, a nic dalšího nestanoví, neznamená to, že by použití správního řádu bylo omezeno jen na tuto část veřejné správy a nepoužilo se na rozhodování, resp. na postupy správních orgánů v oblasti samosprávy.

Ustanovení odkazující na použití správního řádu při rozhodování v oblasti státní správy, resp. výkonu státní správy, jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády a nevyplývá z nich, že by se použití správního řádu redukovalo pouze na tuto část veřejné správy.

Pokud má být účelem vztáhnout správní řád jen na postupy správních orgánů při výkonu státní správy, musí být použití správního řádu na zbývající část veřejné správy vyloučeno a současně musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy, kde se sice výslovně mluví jen o „státní moci“, toto ustanovení se však, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu, vztahuje na veškerou „veřejnou moc“).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů po 1.1.2006 nadále používat.

5. Zvláštní zákon odkazuje na použití „obecných předpisů o správním řízení“, není-li ve zvláštním zákoně stanoveno jinak.

V § 51 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je stanoveno:

„Není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.“

V § 64 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách je stanoveno:

„V řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, pokud jednotlivá ustanovení tohoto zákona nestanoví jinak.“

Ustanovení tohoto typu byla a jsou nadbytečná, ale nyní také matoucí. „Obecnými předpisy o správním řízení“ jsou v novém správním řádu pouze části druhá a třetí, tedy ustanovení upravující správní řízení (viz § 9 správního řádu), což by mohlo v případě těch ustanovení zvláštních zákonů, která odkazují na použití obecných předpisů o správním řízení, vyvolat mylný dojem, že se ostatní ustanovení správního řádu nepoužijí, resp. nemají použít (třetí část sice nese název „Zvláštní ustanovení o správním řízení“, jde však o ustanovení „zvláštní“ pouze ve vztahu k části druhé správního řádu, vůči jiným zákonům jde vzhledem k § 1 odst. 2 správního řádu o lex generalis).

Podle § 1 odst. 2 správního řádu se tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup, což znamená, že pokud zvláštní zákon odkazuje pouze na použití obecných předpisů o správním řízení a o ostatních částech správního řádu mlčí, aniž by stanovil jiný postup, použijí se i tak veškerá ustanovení správního řádu (nejen ustanovení o správním řízení, ale zejména též základní zásady činnosti správních orgánů a ustanovení části čtvrté správního řádu) s odchylkami vyplývajícími ze zvláštního zákona.

Ustanovení odkazující pouze na obecná ustanovení o správním řízení jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády. Pokud má být účelem vztáhnout na postupy správních orgánů podle zvláštních zákonů pouze částí druhou a třetí správního řádu a ostatní části nikoliv, musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů po 1.1.2006 nadále používat.

6. Zvláštní zákon stanoví, že se na některá ustanovení zvláštního zákona použije správní řád, popř. obecné předpisy o správním řízení.

V § 129 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) je stanoveno:

„Na rozhodování podle § 92, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102 a 125 se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

V § 8 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy je stanoveno:

„Ve věcech vydání nebo odnětí pověření k výkonu atestací a ukládání sankcí upravených tímto zákonem se postupuje podle správního řádu.“

V § 142 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti je stanoveno:

„Na rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob podle § 26 odst. 3, § 30 odst. 1 a 2, § 39 odst. 3, § 40 odst. 2, § 44 odst. 2, § 54 odst. 3, § 55 odst. 1 a 3, § 56 odst. 3, § 60 odst. 1, § 63 odst. 2, § 78 odst. 6, § 85 odst. 2, § 92 odst. 2, § 94 odst. 3, § 100 odst. 2, § 122 odst. 1, § 123 odst. 5, § 124 odst. 5, na rozhodování o uložení pokuty podle § 139 a 140 se vztahuje správní řád.“

Ustanovení tohoto typu byla a jsou nadbytečná a nyní rovněž matoucí. V zásadě i pro ně platí to, co bylo řečeno výše. Takováto ustanovení zvláštních zákonů by mohla vyvolat mylný dojem, že se správní řád vztahuje (použije) pouze na ta ustanovení zvláštního zákona, která jsou takto výslovně vypočtena. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se však tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Pokud tedy zvláštní zákon stanoví pouze to, že se správní řád vztahuje na některá jeho ustanovení, aniž by stanovil, že se vztahuje právě jen na tato ustanovení, aniž by použití správního řádu pro ostatní ustanovení vyloučil a stanovil jiný postup, pouze tím jen nadbytečně deklaruje to, co obecně vyplývá z § 1 odst. 2 správního řádu, tedy že se správní řád obecně použije nejen na ustanovení zvláštního zákona, která jsou takto výslovně vypočtena, ale i na ustanovení ostatní.

Taková ustanovení tedy nemají normativní obsah a jsou matoucí. Pokud se má správní řád vztahovat pouze na některé postupy správních orgánů podle zvláštních zákonů, je třeba to ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády jednoznačně vyjádřit a současně musí takové zvláštní zákony upravovat „jiný postup“ správních orgánů nahrazující svým obsahem a rozsahem ta ustanovení správního řádu, jejichž použití má být vyloučeno (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy).

Takovéto odkazy na správní řád nelze tedy s ohledem na citovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů po 1.1.2006 nadále používat.

7. Zvláštní zákon vylučuje použití některých částí správního řádu.

V § 24 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě je stanoveno:

„Na přidělování identifikačního čísla a identifikačního kódu podle tohoto zákona se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.“

V § 21 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu je stanoveno:

„Na řízení podle § 2 odst. 2, § 5 odst. 2, § 6 odst. 2, § 7 odst. 3 a § 9 odst. 6 tohoto zákona se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.“

V § 44 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích je stanoveno:

„Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 25 odst. 8, 9, 10 a 11 a § 31 odst. 6 a 7 tohoto zákona.“

V § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny je stanoveno:

„Obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na řízení podle § 24, 27, 38, § 45i odst. 1, § 46 odst. 2, § 52 a 69 tohoto zákona.“

„Obecnými předpisy o správním řízení“ jsou v novém správním řádu pouze části druhá a třetí, tedy ustanovení upravující správní řízení (viz § 9 správního řádu), nikoliv celý správní řád jako tomu bylo u předchozího zákona o správním řízení. Správním řízením je podle § 9 správního řádu postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Pokud zvláštní zákon vylučuje obecná ustanovení o správním řízení v případech, kdy de iure o správní řízení podle § 9 správního řádu nejde (nejde o postupy správních orgánů, které by splňovaly parametry § 9 správního řádu, tedy rozhodování o právech a povinnostech určitých osob v určité věci, ale o provádění jiných úkonů správních orgánů, které nemají povahu správních rozhodnutí, ale úkonů podle části čtvrté správního řádu), je vyloučení obecných ustanovení o správním řízení nadbytečné, protože o žádné vyloučení nejde, neboť tato ustanovení se tak jako tak nepoužijí. Taková ustanovení nemají normativní ale pouze deklaratorní povahu.

Pokud by však zvláštní zákon vyloučil použití obecných ustanovení o správním řízení v případě, kdy jde o postup správního orgánu splňující parametry § 9 správního řádu, na který se vztahují ustanovení částí druhé a třetí správního řádu, aniž by stanovil „jiný postup“, šlo by o řešení, které s ohledem na níže uvedené nálezy Ústavního soudu odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ve vztahu k zákonům, které nabyly platnosti a účinnosti před 1.1.2006, tuto situaci řeší § 180 správního řádu.

Ustanovení vylučující použití správního řádu nebo některých jeho částí bez náhrady však s ohledem na čl. 2 odst. 2 písm. a) Legislativních pravidel vlády nemohou být v návrzích právních předpisů obsažena.

8. Zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu.

V § 18 odst. 3 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu je stanoveno:

„(3) Příslušný útvar policie může žádosti o vydání zbrojního průkazu nevyhovět, jestliže je žadatelem cizinec, který není občanem členského státu Evropské unie nebo členského státu Organizace Severoatlantické smlouvy, i když splní všechny podmínky uvedené v odstavci 1 tohoto ustanovení s tím, že na řízení podle tohoto ustanovení se nevztahuje správní řád.“

V § 75 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči je stanoveno:

„Opatření rostlinolékařské péče učiněné na základě výsledků rostlinolékařského dozoru nebo rostlinolékařské kontroly k nápravě zjištěných skutečností, nejde-li o mimořádné rostlinolékařské opatření podle § 76, je úředním opatřením, na které se nevztahují ustanovení správního řádu.“

V § 46 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě je stanoveno:

„Správní řád se nevztahuje na postup podle § 4, 8, § 21 odst. 8, § 23 odst. 2, § 25 odst. 12, § 28a odst. 2 a § 40 odst. 5 písm. b), d) a § 45 odst. 3.“

Vylučuje-li zvláštní zákon použití správního řádu, aniž by stanovil „jiný postup“, jde o řešení, které s ohledem na níže uvedené nálezy Ústavního soudu odporuje čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ve vztahu k zákonům, které nabyly platnosti a účinnosti před 1.1.2006, tuto situaci řeší § 180 správního řádu.

Taková ustanovení vylučující použití správního řádu bez náhrady nemohou být s ohledem na čl. 2 odst. 2 písm. a) Legislativních pravidel vlády v návrzích právních předpisů obsažena.

Příklady správního postupu vymezení vztahu zvláštního zákona k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád

1. Zvláštní zákon vylučuje použití některých ustanovení správního řádu.

V § 45 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách je stanoveno:

„(1) Nestanoví-li tento zákon jinak, platí pro řízení o ochranných známkách správní řád, s výjimkou ustanovení o ověřování plných mocí pro neurčitý počet řízení, o ověřování úředních razítek a podpisů na veřejných listinách vydaných orgány cizích států, o přerušení řízení, o lhůtách pro vydání rozhodnutí, o ochraně proti nečinnosti, dále z ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí z důvodu ztráty možnosti odvolat se.“

V § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže je stanoveno:

„Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, postupuje se v řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, týkajících se řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení o tom, komu lze uložit pořádkovou pokutu a do jaké výše ji lze uložit, ustanovení o zákazu změny napadeného rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí, dále z ustanovení o zvláštnostech řízení o rozkladu, ustanovení o složení rozkladové komise a o možném způsobu ukončení řízení o rozkladu a dále ustanovení o účastnících řízení a ustanovení o postupu při pochybnostech, zda je někdo účastníkem řízení; ustanovení správního řádu o účastnících řízení podle zvláštního zákona se však použijí.“

Prosté vyloučení některých ustanovení správního řádu „bez náhrady“ není obecně žádoucí, a to s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy, takové případy je nicméně třeba posuzovat individuálně, neboť některá zvláštní správní řízení mohou použití některých speciálních ustanovení správního řádu z povahy věci vylučovat. Takové vyloučení některých ustanovení správního řádu však musí vždy odpovídat základním

zásadám spravedlivého procesu (viz zejm. čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 2 odst. 3 Ústavy) a je zásadně vhodné, aby pro takové případy obsahoval zvláštní zákon vlastní úpravu postupu správních orgánů.

2. Zvláštní zákon vylučuje použití správního řádu.

V § 99 zákona č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků je stanoveno:

„Pro daňové řízení se správní řád nepoužije.“

Zákon č. 337/1992 Sb. sice vylučuje použití správního řádu pro daňové řízení, současně však obsahuje (s výjimkou některých základních zásad činnosti správních orgánů) komplexní úpravu postupu správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu tedy stanoví jiný postup a takové vyloučení správního řádu je tedy z hlediska čl. 2 odst. 3 Ústavy přípustné.

3. Některá ustanovení správního řádu jsou aplikovatelná pouze na základě zvláštních zákonů.

V § 139 odst. 1 správního řádu je uvedeno, že stanoví-li tak zvláštní zákon, může každý požadovat od správního orgánu, který je příslušný vydat rozhodnutí nebo podmiňující úkon, aby mu v písemné formě poskytl předběžnou informaci o tom,

a) zda lze určitý záměr uskutečnit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu a

b) podle jakých hledisek bude posuzovat žádost o vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu, popřípadě za jakých předpokladů lze žádosti vyhovět.

V § 141 odst. 1 je stanoveno, že ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů.

V § 146 odst. 1 správního řádu je stanoveno, že řízení prováděné na základě zvláštního zákona formou výběru žádosti, která nejlépe odpovídá stanoveným požadavkům, popřípadě výběru více takových žádostí, se vede jako společné řízení o všech žádostech.

V § 160 odst. 5 správního řádu je stanoveno, že veřejnoprávní smlouvy, jejichž předmětem je výkon státní správy, mohou osoby uvedené v odstavci 1 vzájemně uzavírat, jen stanoví-li tak zvláštní zákon a jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

V § 171 správního řádu je stanoveno, že podle části šesté správní orgány postupují v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.

Některá ustanovení správního řádu, obsažená zejména v jeho třetí části (Zvláštní ustanovení o správním řízení), se použijí pouze na základě zvláštních zákonů. V takových případech, pokud se taková ustanovení mají na základě zvláštního zákona použít, je třeba, aby na ně ustanovení zvláštních zákonů odkazovala, a to buď explicitně, tedy konkrétním odkazem na konkrétní ustanovení správního řádu (formální kritérium - viz např. § 21 návrhu stavebního zákona upravující na základě § 139 správního řádu tzv. územně plánovací informaci) nebo implicitně, tedy tím, že odkáže na obecné znaky příslušného institutu obsaženého ve správním řádu (materiální kritérium – viz např. řízení o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání podle § 12 a násl. zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání jako druh řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu). S ohledem na čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel vlády je třeba jednoznačně preferovat první variantu, tedy formální kritérium.

Některé příklady odkazů na ustanovení správního řádu ve zvláštních zákonech:

§ 21 nového stavebního zákona

„§ 21

Územně plánovací informace

- (1) *Krajský úřad, úřad územního plánování, obecní úřad pověřený pro výkon činnosti pořizovatele a stavební úřad poskytují v rámci své působnosti jako předběžné informace^{x)} územně plánovací informace o
 - a) podmínkách využívání území a změn jeho využití zejména na základě územně plánovacích podkladů a územně plánovací dokumentace,
 - b) podmínkách vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů,
 - c) podmínkách vydání územního souhlasu v případech, kdy je možno jím nahradit územní rozhodnutí, včetně seznamu dotčených orgánů,
 - d) podmínkách provedení jednoduchých staveb (§ 104 odst. 1) bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu.*
- (2) *Žadatel o územně plánovací informaci musí v žádosti uvést konkrétní požadavky na informaci v souvislosti se svým záměrem na změnu v území a konkrétní údaje o svém záměru, zejména účel a technické provedení stavby nebo jiného opatření v území.*
- (3) *Poskytnutá územně plánovací informace platí 1 rok ode dne jejího vydání, pokud v této lhůtě orgán, který ji vydal, žadateli nesdělí, že došlo ke změně podmínek, za kterých byla vydána, zejména na základě provedení aktualizace příslušných územně analytických podkladů, schválení zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a zprávy o uplatňování územního plánu.*
- (4) *Obsahové náležitosti žádosti o územně plánovací informaci stanoví prováděcí právní předpis.“*

x) § 139 zákona č. 500/2004 Sb.

§ 36 odst. 4 nového stavebního zákona:

„(4) Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu.“

§ 78 odst. 3 nového stavebního zákona:

„(3) Se souhlasem dotčeného orgánu může stavební úřad uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu stavby na využití území, která nahradí územní rozhodnutí, a to za podmínek podle § 161 až 168 správního řádu; ustanovení § 167 odst. 3 správního řádu se nepoužije.“

Výňatky z nálezů Ústavního soudu týkajících se použití správního řádu na postupy správních orgánů

Pl. ÚS 11/2000

Ústavní soud konstatuje, že - z ústavněprávního hlediska - je zásadně v dispozici zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým. Samotné vynětí tohoto typu správního řízení z obecné úpravy podle správního řádu nelze považovat za stojící v rozporu s citovanými ústavními kautelami, neboť za určující - z ústavněprávního hlediska - je nutno pokládat toliko to, zda toto zvláštní řízení šetří ústavně zaručená základní práva dotčených osob či nikoliv.

Pl. ÚS 14/96

Ústavní soud při posuzování ústavnosti napadeného ustanovení § 90 odst. 1 věta první ve slovech "§ 5 odst. 6" zákona ČNR č. 114/1992 Sb. vyšel z čl. 2 odst. 3 Ústavy, v němž se uvádí: "Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon." Naplnění postulátu uvedeného v první části citovaného ustanovení Ústava vymezuje požadavkem, aby se tak dělo jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V požadavku uvedeném v druhé části je pak zabudována nejen garance proti zneužití státní moci, ale také nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování, ať už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou. Také článek 2 odst. 2 Listiny upravuje tuto garanci i nutnost zákonné úpravy pro uplatňování státní moci. Protože § 90 odst. 1 věta první ve slovech "§ 5 odst. 6" tím, že vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení, zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci Ministerstvem životního prostředí v souvislosti s povolováním vývozu a dovozu ohrožených rostlin a živočichů chráněných mezinárodními úmluvami, je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení (srov. § 90 odst. 1 větu první ve slovech "na řízení podle...") v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny. Tímto vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.

PI. ÚS 21/04

Názor, dle kterého v případě absence explicitní úpravy správního řízení je správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž tyto jsou poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i aposteriorně z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním, vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní maximou, dle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevyklučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti. Připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek – pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.

II. ÚS 623/02

Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny nepředepisují, že zákon musí výslovně upravit jakoukoliv činnost veřejné správy. ... Zásada vyplývající z těchto ustanovení se vztahuje pouze na vrchnostenské akty, při nichž se v nějaké formě uplatňuje veřejná, státní moc.

III. ÚS 226/95

Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Uvedené ustanovení Listiny základních práv a svobod vyžaduje tudíž pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu, garantující rovnost a vyloučení libovůle.