

Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury

otištěno Právní zpravodaj, 1998

Jan Filip

Čteme-li některé právní předpisy, získáme nutkavý pocit, že v našich legislativních štábech sedí řada potomků legendárního plukovníka Bedřicha Krause von Zillergut, muže trpícího mánií všechno vysvětlovat. Kdo by neznal jeho vysvětlení co je silnice (pro toho, kdo ještě neví – tedy „cesta, u které po obou stranách jsou příkopy“. Pokud nevíte, co je příkop...). Tolik alespoň klasik Hašek. Od roku 1960¹ podobnou nemocí začali trpět naše legislativní orgány. V právních předpisech se mimo často duchaplných definic² totiž setkáváme s tzv. vysvětlivkami neboli poznámkami pod čarou. Jejich povaze, poslání a problémům, které jejich použití v textu právních předpisů vyvolává, věnuji tuto stručnou úvahu. Poznamenávám, že se nevěnuji otázce ústavnosti připuštění jakékoli formy odkazu v právním předpisu (ve spojení s poznámkou pod čarou), neboť jde o obsáhlé téma, které překračuje vymezený rozsah příspěvku.³ Pokud jde o jiné státy, tuto zvláštnost jsem nikde nezaregistroval.⁴ Mezi komentářem k zákonu a zákonem je totiž všude jasný rozdíl.

Na počátku používání poznámek pod čarou ležela jistě chválihodná myšlenka učinit právní řád a právo jako soubor abstraktních a obecných pravidel srozumitelnějším. Proto se přímo do textu zákonů a podzákoných předpisů začaly vkládat pod čaru poznámky, ve kterých byl čtenář informován, kde najde úpravu, na kterou zákon odkazuje nebo kterou recipuje. Z hlediska historie a praxe legislativní techniky nešlo o jev nový. Ze stejného důvodu se začaly již ve starověku právní předpisy označovat nadpisy⁵, k vysvětlení účelu předpisu se používaly vstupy v podobě preambulí, systematika právního předpisu byla zvýrazněna nadpisy uvnitř předpisu (knihy, části, hlavy, díly, oddíly atd.) a rovněž jednotlivá ustanovení označovaná jako články nebo paragrafy byla nejdříve samotným zákonodárcem glosována po straně tzv. marginálními rubrikami,⁶ posléze nadpisy nad nebo pod číslem paragrafu.

¹ Jako první případ vysvětlivky jsem našel nařízení č. 56/1959 Sb. a vyhlášku č. 7/1960 Sb. Předtím šlo v poznámkách pod čarou spíše o redakční sdělení (např. zákon č. 1/1957 Sb.). Vysvětlivky tehdy ještě používaly dnes zakázané „viz“ (např. vyhláška 70/1960 Sb.) nebo dokonce doháněly to, to nebylo v textu (vyhláška č. 43/1960 Sb.). Legislativní pravidla v minulosti (1933, 1949) tuto vymoženost pochopitelně neznala. Ani Legislativní pravidla z roku 1967, ani z roku 1971, se o nich nezmiňují. Poprvé jsou uvedeny až v Legislativních pravidlech vlády ČSSR z roku 1986 (čl. 42 přílohy).

² V jednom z posledních návrhů předložených Legislativní radě bylo možno se dočíst, že řešením mimořádné situace je odstraňování příčin a následků mimořádné události. Návrh dále přirozeně definoval, co je mimořádná událost. Dále informoval, že řešením krizové situace již není v odstranění příčin a následků, nýbrž ve stanovování, organizování a provádění opatření orgány krizového řízení po vyhlášení krizového stavu. Definice krizového opatření, krizového stavu a orgánů krizového řízení byla rovněž promptně podána.

³ Z obsáhlé literatury „odkazují“ zejména na Karpen, U.: Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik. Berlin 1970; Craies on Statute Law. 7. vyd. (S.G.G.Edgar), London 1971, s. 29n. a z novější literatury Schneider, H.: Gesetzgebung. 2. vyd., Heidelberg 1991, s. 226-237 a dále Thienel, R.: Verweisungen auf ÖNORMEN. Wien 1990.

⁴ V SRN je možno najít v poznámce vysvětlení, že předpis je provedením určité směrnice EU nebo v Polsku se vysvětlivek (zcela na místě) používá při vyhlásování úplného znění zákonů. Výjimkou je čl. 26 odst. 3 výnosu Státní rady BLR č. 883 k provedení zákona o normativních aktech (Dr.V., br. 39/1973) je uvedeno, že výjimečně možno použít poznámky a příklady (zabeležky i primeri). Odkazy jsou sice spornou, nicméně pravidelnou součástí právních předpisů prakticky všude. Jinak konstatuji, že při sledování specializovaných periodik jako Statute Law Review nebo Zeitschrift für Gesetzgebung dojdeme k závěru, že problémy legislativy jsou všude stejné, pouze u nás si některé ještě navíc vymýšlíme např. v podobě vysvětlivek.

⁵ Blíže k této problematice viz Filip, J.: *Problematika nadpisů z hlediska legislativní techniky*. Časopis pro právní teorii a praxi. Roč. 1995, č. 1, s. 176-183

⁶ U nás do poloviny 19. století.

Tyto legislativní pomůcky, které byly chápány jako snaha o zpřístupnění textu předpisu, nevedly aplikační praxi k závěru, že jde o závazná pravidla chování, tedy o právní normy. Vždy platilo, že je rozdíl mezi pravidlem chování a formou, jakým je toto pravidlo pomocí textu předpisu vyjádřeno. V této souvislosti však občas může vzniknout problém, když v textu právního předpisu nalezneme rozdíl mezi tím, co je stanoveno právní normou (pravidlem chování) a co je stanoveno v legislativních pomůčkách jako jsou nadpis, marginální rubrika nebo vysvětlivka.

Pokud jde o marginální rubriky a nadpis právního předpisu, problémy z povahy věci zpravidla nevznikají.⁷ Totéž platí pro nadpis právního předpisu. Je samozřejmě „vhodné“, aby nadpis obsahoval to, o čem předpis také pojednává. Tento závěr se sice může zdát zcela samozřejmým, ale život nás učí, že se dějí různé věci. V přípravných pracích může nastat situace, kdy dojde ke změně obsahu předpisu a jeho název vysloveně klame ve stylu hlášení Rádia Jerevan.⁸

U vysvětlivek je to podobné. Jejich posláním (pokud se s nimi vůbec smíříme) bylo původně odlišit recepci textu právního předpisu v jiném právním předpisu⁹ a tzv. odkaz na jiný pramen práva. Odkaz je podle Legislativních pravidel přípustný ve výjimečných případech, opak je bohužel v praxi pravdou. S odkazem je spjata vysvětlivka, která v poznámce pod čarou (čl. 47 Legislativních pravidel) obsahuje citaci právního předpisu, na který se v právním předpisu odkazuje, anebo citaci pouze určitého ustanovení. Již sám pojem vysvětlivka napovídá, že nejde o něco normativního, nýbrž o něco, co podává výklad normativního ustanovení samotného. Zpravidla jsou „vysvětlivkami“ jednotlivé body komentářů k právním předpisům. „Vysvětlivky“ dále vydávají ministerstva v podobě aktů výkladu po služební linii pro své úřady nebo pro plátce daní, poplatníky, stavebníky, podniky atd. „Vysvětlivky“ se objevují i v samotném textu právních předpisů, tedy nikoli jako poznámky pod čarou (např. vyhlášky č. 250/1998 Sb., č. 279/1997 Sb., č. 347/1992 Sb.), kdy jde o ustanovení normativní povahy.

Vysvětlivky měly původně požadovanou podobu, tj. konkretizovaly pod čarou, o jaký zvláštní předpis, zvláštní zákon, mzdový předpis atd. jde. Nyní se však objevuje nebezpečná tendence vysvětlivek pro jednotlivé právní pojmy¹⁰ nebo dokonce vysvětlivek, které již

⁷ Stavím zde na tradiční pouče, že „*rubrica non est lex*“, na kterou se zapomíná. Opačně např. Knapp, V. a kol.: Teoretické problémy tvorby československého práva. Praha 1983, s. 208. O významu rubrik přitom nelze vůbec pochybovat. Rozhodující je však formulace pravidla chování, nikoli rubrika nad ustanovením, nad částí nebo nad celým právním předpisem (pozn. č. 8). Není pochyb o tom, že pokud by pod marginální rubrikou „vražda“ bylo např. uvedeno, že nikdo jinému nesmí ublížit na zdraví, pak ten, kdo by tak přesto jednal, by se dopustil trestného činu ublížení na zdraví, bez ohledu na chybnou redakci marginální rubriky, neboť neporušil pravidlo (právní normu), že nesmí úmyslně usmrtit jiného.

⁸ Vzpomínám si v této souvislosti z pravěku počítačů u nás na kuriózní vyhlášku FMZO č. 9/1988 Sb., o osvobození osobních počítačů, mikropočítačů a barevných televizních přijímačů od dovozního cla. V samotném textu však ode cla byly osvobozeny jen počítače do 512 KB operační paměti a u barevných televizorů byla pouze snížena celní sazba! Nejde zase o tak neobvyklou věc. Pro Polsko viz Mazur, J.: Tytuł normatywnego aktu prawnego. OMT, roč. 1988, č. 3, s. 18.

⁹ Jeho text se stává součástí jiného předpisu, což je nežádoucí z celé řady důvodů (jiná právní síla, nutnost měnit současně více předpisů atd.). Platná Legislativní pravidla v čl. 46 nedoporučují recepci a dávají přednost použití odkazu.

¹⁰ V trestním řádu je např. vysvětlení toho, co je to zvlášť závažný trestný čin. Zřejmě podle zákonodárce orgány činné v trestním řízení neznají, že je to definováno v § 41 odst. 2 tr.z. nebo též nevědí, co je to advokátský tarif (vysvětlivka č. 2). Obdobně v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách si zákonodárce neodpustil vysvětlení, co to je neperiodická publikace. Zřejmě po vzoru výše uvedeného Bedřicha Krause von Zillergut který musel vysvětlovat, co je to kniha.

s odkazem nesouvisející!¹¹ Je to nebezpečná tendence, neboť kromě vlivu na právní kulturu se zde projevuje nepřímá úměra – čím více vysvětlivek, tím slabší úroveň důvodové zprávy.

Legislativní pravidla od roku 1986, kdy se v nich problém vysvětlivek poprvé objevil, vždy uvádějí, že vysvětlivka nemůže mít normativní povahu nebo obsahovat věci normativní povahy. To je třeba chápat tak, že je nelze považovat za vyjádření pravidel chování. s tím ale bývá občas legislativní praxe v rozporu.¹² Jde o situace, kdy se text poznámky pod čarou rozchází s formulací vlastního pravidla chování (právní normy). Tato situace sice by se dala vymezit tak, že buď je v poznámce něco jiného než v textu ustanovení zákona nebo je odkaz obecné povahy a poznámka pod čarou rozsah odkazu omezuje nebo rozšiřuje. Klasickým příkladem prvního pochybení je vymezení pojmu „občan obce“ v § 7 odst. 1 zákona o obcích.¹³ Zcela nepřijatelné je, aby se bez vysvětlivky vůbec nedal předpis použít.¹⁴

Typem závažného pochybení je § 20 odst. 6 písm. g) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb. Zde jsou osvobozeny od daně darovací a daně z převodu nemovitostí převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů. Jako zvláštní předpisy jsou uvedeny v poznámce č. 12a) jen § 24 odst. 1 až 4 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů). Tento zákon, kterým je třeba rozumět ony zvláštní předpisy, však zná další převody těchto nemovitostí, tedy nejen v případě bytových družstev, nýbrž např. tehdy, je-li stranou převodu obec. To však z vlastního ustanovení neplyne (*a contr.* § 20 odst. 6 písm. h/ téhož zákona) a vysvětlivkou (která není zákonem ve smyslu normativním) není soudce vázán. Judikatura se však v tomto bodě rozchází. Některé soudy ruší rozhodnutí daňových orgánů, kterými na převody bytů obcemi ukládají daň z převodu, jiné naopak vycházejí z normativní povahy poznámky č. 12a a taková rozhodnutí potvrzují.¹⁵ Ústavní soud již několikrát zdůraznil, že musí suplovat roli sjednocující instance správního soudnictví.¹⁶ Též již vícekrát konstatoval, že poznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, tedy závaznou součástí právního předpisu, která slouží k poznání pravidla chování.¹⁷ Některé správní soudy však přesto tento závazný závěr Ústavního soudu nerespektují.¹⁸

Zákonodárce by se měl zamyslet nad tím, zda vysvětlivky v této podobě jsou v pořádku. Učiní-li tak teprve tehdy, až tento problém napadne u Ústavního soudu, a ten v duchu své

¹¹ V zákoně č. 111/1998 Sb. je to např. § 2 odst. 10, kde odkaz chybí, vysvětlivka s uvedením § 5 odst. 3 zákona o politických stranách (kde je navíc odkaz rovněž, tedy jde vlastně o nepřijatelný zpětný odkaz) však nikoli.

¹² Vysvětlivka proto nemůže být samostatně předmětem přezkumu z hlediska ústavnosti před Ústavním soudem.

¹³ Kdybychom vzali jako pravidlo pro výklad poznámku pod čarou č. 3, došli bychom k závěru, že jde jen o občany ČR, neboť jen na ně se vztahuje zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů.

¹⁴ Např. v zákoně se hovoří o ceně, aniž se stanoví k jakému datu a podle jakého cenového předpisu, ten se však uvede ve vysvětlivce.

¹⁵ Utvrzuje je v tom i judikát č. 388 tzv. červené sbírky, publikovaný v Soudní judikatuře ve věcech správních věcech, roč. 1999, č. 2. Redakce této sbírky jistě nepracuje jako kolegium Nejvyššího soudu, které hlasuje o tom, co jako stanovisko zařadí do Sbírký soudních rozhodnutí, nicméně určitou autoritu takové zařazení do červené sbírky má.

¹⁶ Např. nálezy ve Sbírcce nálezů a usnesení, sv. 9, č. 115.

¹⁷ Např. nálezy ve Sbírcce nálezů a usnesení, sv. 1, č. 25, sv. 4, č. 83, sv. 6, č. 105-109, sv. 9, č. 146.

¹⁸ Vysvětlivka, která má ulehčit pochopení právního předpisu, je naopak značně ztížila, neboť odvedla jejich pozornost od § 20 odst. 6 písm. h) zákona č. 357/1992 Sb., kde se výslovně uvádí, o jaký druh převodu a mezi kým se jedná.

dosavadní judikatury takové rozhodnutí zruší,¹⁹ bude pozdě, neboť přijde o peníze za daň z převodu a darování (není pochyb, že se tak stane, o peníze jde až v první řadě). Konečně o tom, že to bez vysvětlivek jde, svědčí vývoj našeho právního řádu do roku 1960, a nakonec i některé předpisy. Jak je např. možné, že v obchodním zákoníku se bez vysvětlivek obešli? Na druhé straně, pokud vývoj půjde dosavadním směrem, můžeme očekávat vysvětlivku prakticky ke každému pojmu, který bude v právním předpise použit.²⁰

XX

Doplnění – nebylo v článku PrRozhl

kdyby byly závazná, nedal by se aplikovat výčet věcí, ve kterých lze podat opravný prostředek pro správnímu rozhodnutí – pozn. pod čarou č. 35 v § 250l odst. 1 o.s.ř. (nyní ji novela odstraňuje jako matoucí)

nebo kniha.

(projít ASPI je jednak v nálezech a rozsudcích, jednak v podobě vysvětlivek v komentářích, které se začaly dopisovat do zákonů, asi v roce 1960 již ve Sb.z. nalézáme, dále projít literaturu k § 24 zákona č. 72/1994 Sb.)

Pokud z odkazu (podle zvláštních předpisů jednoznačně i bez vysvětlivky plyne, co se osvobozuje, není o čem diskutovat. Jde jen o špatný výklad, kdy se vysvětlivce přikládá větší význam než má. Pokud však teprve z vysvětlivky vyplyne, že jde jen o jeden případ z více možných případů, na které by předpis dopadl, jde o vysvětlivky s legislativním obsahem, která je nepřípustná a nelze k ní přihlížet (?)

Zde ale kromě § 24 též § 22, který se týká převodů bytů a nebytových prostorů obcemi. Jak jej vyloučit, když se z textu „zvláštních předpisů“ nedá identifikovat.

§ 19 a § 20 zákona č. 357/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Osvobození od daně dědické, daně darovací a daně z převodu nemovitostí

¹⁹ Již v nálezu Pl. ÚS 16/93 (Sb.n.u., sv. 1, č. 25) výslovně prohlásil, že vysvětlivka není součástí právního předpisu a že nemůže zakládat právní nerovnost, což je právě případ vysvětlivky 12a v zákoně č. 257/1992 Sb. To, že omyl zákonodárce nemůže být napraven cestou interpretací vysvětlivky nebo nadpisu je zásadou, která v judikatuře platí velmi dlouhou dobu. Srov. známý případ nálezu Správního soudního dvora z 3. 11. 1883 (Budwinski č. 1895, s. 486), kde bez ohledu na úmysl zákonodárce nebylo uznáno, že čestní občané jsou vyloučení z volebního práva v I. třídě voličů, ač to bylo smyslem novely volebního zákona. Úmysl zákonodárce však nedošel vyjádření v jednotlivých ustanoveních volebního zákona, konstatoval správní soud. Totéž musí platit i po více než 100 letech.

²⁰ V § 3 živnostenského zákona se už zákonodárce dostal přes 30 vysvětlivek.

§ 19

(1) Od daně dědické je osvobozeno nabytí majetku děděním, pokud k němu dochází mezi osobami zařazenými v I. skupině.

(2) Od daně dědické je za podmínek dále uvedených osvobozeno nabytí

a) movitých věcí osobní potřeby u fyzických osob, pokud tyto věci po dobu 1 roku před nabytím nebyly součástí obchodního majetku zůstavitele, jakož i podílů dědiců vyplácených z tohoto majetku a podílů odvozených z bezpodílového spoluvlastnictví manželů zaniklého v důsledku úmrtí jednoho z nich, pokud cena tohoto majetku nepřevyšuje u osob II. skupiny 60 000 Kč a u osob III. skupiny 20 000 Kč u každého jednotlivého poplatníka. Daň se vybere jen z té části ceny movitých věcí nebo podílu na těchto věcech nabývaných každým nabyvatelem, která převyšuje uvedené částky,

b) vkladů na účtech u bank a poboček zahraničních bank působících na území České republiky (s výjimkou vkladů na účtech zřízených pro podnikatelské účely), peněžních prostředků v české nebo cizí měně a cenných papírů v tuzemsku, jakož i podílů dědiců vyplácených z tohoto majetku a podílů odvozených z bezpodílového spoluvlastnictví manželů zaniklého v důsledku úmrtí jednoho z nich, pokud úhrnná částka všech těchto hodnot nepřevyšuje u osob II. skupiny 60 000 Kč a u osob III. skupiny 20 000 Kč u každého jednotlivého poplatníka. Daň se vybere jen z té části movitého majetku nebo podílu na tomto majetku nabývaného každým nabyvatelem, která převyšuje uvedené částky,

c) částek, které se podle zákona o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením stávají předmětem dědictví.2d)

(3) Od daně darovací je za podmínek dále uvedených osvobozeno nabytí

a) movitých věcí osobní potřeby u fyzických osob, jestliže tyto věci po dobu 1 roku před nabytím nebyly součástí obchodního majetku dárce, pokud cena tohoto majetku nepřevyšuje u osob I. skupiny 1 000 000 Kč, u osob II. skupiny 60 000 Kč a u osob III. skupiny 20 000 Kč u každého jednotlivého poplatníka. Daň se vybere jen z té části ceny movitých věcí nabývaných každým nabyvatelem, která převyšuje uvedené částky,

b) vkladů na účtech u bank a poboček zahraničních bank působících na území České republiky (s výjimkou vkladů na účtech zřízených pro podnikatelské účely), peněžních prostředků v české nebo cizí měně a cenných papírů v tuzemsku, pokud úhrnná částka všech těchto hodnot nepřevyšuje u osob I. skupiny 1 000 000 Kč, u osob II. skupiny 60 000 Kč a u osob III. skupiny 20 000 Kč u každého jednotlivého poplatníka. Daň se vybere jen z té části movitého majetku nabývaného každým nabyvatelem, která převyšuje uvedené částky,

c) jiného majetkového prospěchu nabytého na základě smlouvy o výpůjčce uzavřené mezi vlastníkem pozemku a bytovým družstvem nebo vlastníkem jednotky při úpravě práva k pozemku podle zvláštního předpisu.2e)

(4) U jednoho poplatníka se podmínky pro osvobození uvedené v odstavci 2 písm. a) a b) a v odstavci 3 písm. a) a b) posuzují samostatně.

(5) Od daně dědické a daně darovací jsou dále osvobozena nabytí movitého majetku, pokud zůstavitel nebo dárce byl zástupcem cizího státu pověřeným v České republice, příslušníkem jeho rodiny žijícím s ním ve společné domácnosti, jakož i jinou osobou, již

příslušely diplomatické výsady a imunity a která nebyla občanem České republiky, je-li zaručena vzájemnost.

(6) Osvobození od daně dědické uvedené v odstavci 2 písm. a) a b) se poskytne jen za předpokladu, že poplatník tyto věci a hodnoty uvede v daňovém přiznání.

2d) § 25 zákona č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením.

2e) § 21 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů).

§ 20

(1) Od daně dědické a daně darovací je osvobozeno bezúplatné nabytí majetku do vlastnictví České republiky nebo do vlastnictví obcí, pokud právo hospodaření s tímto majetkem vykonávají ústřední orgány, státní fondy, Fond dětí a mládeže, okresní úřady nebo obce či rozpočtové nebo příspěvkové organizace zřízené ústředními orgány, okresními úřady nebo obcemi.

(2) Od daně z převodu nemovitostí jsou osvobozeny

- a) převody a přechody vlastnictví k nemovitostem při likvidaci státních podniků,³⁾ akciových společností s plnou majetkovou účastí státu nebo s plnou majetkovou účastí Fondu národního majetku České republiky a nebo Pozemkového fondu České republiky a společností s ručením omezeným s plnou majetkovou účastí státu,
- b) převody a přechody vlastnictví k nemovitostem akciových společností s plnou majetkovou účastí státu uskutečněné podle rozhodnutí valné hromady a schválené vládou České republiky,
- c) převody vlastnictví k nemovitostem akciových společností s plnou majetkovou účastí státu související s přímým prodejem v rámci rozhodnutí o privatizaci podle zvláštního zákona,⁴⁾
- d) převody a přechody vlastnictví k nemovitostem v souvislosti s rozdělováním a slučováním obcí nebo se změnami jejich území podle zvláštních předpisů,⁵⁾
- e) převody vlastnictví k nemovitostem z vlastnictví obcí do vlastnictví dobrovolných svazků obcí (dále jen "svazek") vytvořených podle zvláštního zákona,⁶⁾ a dále z vlastnictví svazků do vlastnictví obcí, které byly či jsou ve svazku sdruženy a které byly předchozími vlastníky převáděných nemovitostí.

(3) Od daně z převodu nemovitostí je osvobozen převod nebo přechod vlastnictví k nemovitostem z vlastnictví České republiky, pokud právo hospodaření s tímto majetkem vykonávají ústřední orgány, státní fondy, okresní úřady nebo rozpočtové či příspěvkové organizace zřízené ústředními orgány nebo okresními úřady, jakož i převody nebo přechody vlastnictví k nemovitostem na Českou

republiku.

(4) Od daně dědické a daně darovací jsou osvobozena bezúplatná nabytí majetku

- a) určená na financování zařízení a humanitárních akcí v oblasti kultury, školství, vědy a vzdělání, zdravotnictví, sociální péče, ekologie, tělovýchovy, sportu, výchovy a ochrany dětí a mládeže a požární ochrany, pokud je majetek nabyt právnickými osobami, které byly zřízeny k zabezpečování těchto činností a které mají sídlo na území České republiky,
- b) státem registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi,7)
- c) obecně prospěšnými společnostmi určená na jejich činnost,
- d) nadacemi nebo nadačními fondy, jakož i majetku poskytnutého nadacemi nebo nadačními fondy v souladu s účelem a podmínkami stanovenými v nadační listině nebo ve statutu.

(5) Od daně dědické je osvobozen nárok zůstavitele na odškodnění podle zvláštních zákonů,8) jestliže zůstavitel podal žádost o předběžné projednání podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění pozdějších předpisů, nebo obdobnou žádost podle ostatních zvláštních předpisů, a do smrti zůstavitele nárok nebyl ústředním orgánem uspokojen. Toto osvobození se vztahuje též na případy, kdy zůstavitel nárok včas uplatnil u soudu, do smrti zůstavitele však nebylo soudem o něm pravomocně rozhodnuto.

(6) Od daně darovací a daně z převodu nemovitostí jsou osvobozeny

- a) převody a přechody vlastnictví k majetku z Fondu národního majetku České republiky a z Pozemkového fondu České republiky na nabyvatele, na základě rozhodnutí o privatizaci 9) a při převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu podle zvláštního předpisu,9a)
- b) převody a přechody vlastnictví k nemovitostem akciových společností s plnou majetkovou účastí státu uskutečněné v rámci schváleného privatizačního projektu nebo rozhodnutí o privatizaci před převodem majetkové účasti na Fond národního majetku České republiky nebo na Pozemkový fond České republiky,10)
- c) převody a přechody majetku, který přechází na právnické osoby v České republice v souvislosti se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky,
- d) převody a přechody vlastnictví k pozemkům a zřízení věcných břemen v souvislosti s výměnou nemovitostí podle zvláštního předpisu,11)
- e) vklady vložené podle zvláštního zákona 12) do obchodních společností nebo družstev (dále jen "společnost"). Je-li vkladem nemovitost, osvobození se neuplatní, jestliže do pěti let od vložení vkladu zanikne účast společníka obchodní společnosti nebo člena v družstvu (dále jen "společník"), s výjimkou případu úmrtí společníka, a nemovitost není společníku

vrácena. Po dobu těchto pěti let neběží lhůta pro vyměření daně. Zánik účasti ve společnosti nebo členství v družstvu do pěti let od vložení nemovitosti jako vkladu je společník povinen oznámit do 30 dnů ode dne zániku účasti nebo členství místně příslušnému správci daně; součástí tohoto oznámení je i sdělení o způsobu vypořádání,

f) přechody jmění obchodních společností a družstev při jejich sloučení, splnutí, rozdělení nebo přeměně podle zvláštního zákona,12)

g) převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů,12a)

h) převody rodinných domků 12b) a garáží z majetku bytových družstev do vlastnictví členů těchto družstev - fyzických osob, jejichž nájemní vztah k rodinnému domku nebo garáži vznikl po splacení členského podílu těmito členy nebo jejich právními předchůdci,

i) převody a přechody majetku bytového družstva v souvislosti s vyčleněním části bytového družstva.12c)

(7) Od daně z převodu nemovitostí je osvobozen první úplatný převod nebo přechod vlastnictví ke stavbě, která je novostavbou, na níž bylo vydáno pravomocné kolaudační rozhodnutí, nebo je dokončenou novostavbou nebo rozestavěnou novostavbou a stavba nebyla dosud užívána, jestliže převodce (prodávající) je

a) fyzickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku nebo právnickou osobou a převod stavby je prováděn v souvislosti s jejich podnikatelskou činností,

b) obec.

(8) Daň dědická, daň darovací a daň z převodu nemovitostí se nevybírá při vydání majetku podle zvláštních předpisů.13)

(9) Od daně darovací jsou osvobozena nabytí vlastnického práva k nemovitostem, které jsou kulturními památkami, pokud k nim dochází mezi osobami zařazenými v I. skupině.

(10) Od daně darovací jsou osvobozena bezúplatná nabytí majetku fyzickými osobami s bydlištěm na území České republiky provozujícími školská a zdravotnická zařízení a zařízení na ochranu opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat určená na financování těchto zařízení. Obdobně jsou osvobozena bezúplatná nabytí majetku právními osobami provozujícími zařízení na ochranu opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat.

(11) Od daně darovací jsou osvobozeny bezúplatné a částečně bezúplatné převody majetku z Fondu národního majetku České republiky a z Pozemkového fondu České republiky na Podpurný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s., a dotace poskytované Podpurným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a. s., z majetku tohoto fondu.

(12) Od daně dědické a daně darovací je osvobozeno první bezúplatné nabytí majetkového podílu stanoveného § 7 odst. 4 a částí třetí zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, mezi osobami blízkými.13a)

(13) Od daně darovací je osvobozeno nabytí peněžních prostředků poskytnutých fyzické osobě, která je prokazatelně použije na zvýšení nebo změnu kvalifikace, studium, léčení, úhradu sociálních služeb nebo na zakoupení pomůcky pro zdravotně postižené, jakož i přímé poskytnutí takové pomůcky.

3) § 761 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. § 47b zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

4) § 10a odst. 6 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

5) Zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

6) § 20a zákona ČNR č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

7) Zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností.

8) Např. zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem, zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

9) Zákon č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon ČNR č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon ČNR č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky.

9a) Např. zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

10) § 11 odst. 3 zákona č. 92/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

11) § 19 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 284/1991 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů.

12) Část druhá zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

13) Např. zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech.

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

12b) § 2 odst. 2 písm. a) vyhlášky Federálního ministerstva financí, Ministerstva financí ČSR, Ministerstva financí SSR a předsedy Státní banky Československé č. 136/1985 Sb., o finanční, úvěrové a jiné pomoci družstevní a individuální bytové výstavbě a modernizaci rodinných domků v osobním vlastnictví, ve znění vyhlášek č. 74/1989 Sb., č. 73/1991 Sb. a č. 398/1992 Sb.

12c) Např. § 29 zákona č. 72/1994 Sb.

13a) § 116 občanského zákoníku.

Výtah z práce o legislativě 1995

5.2.4. **Výklad právního předpisu z hlediska legislativní techniky** (udělat exkurz obecněji)

Legis interpretatio legim vim obtinet (výklad zákona nabývá sílu zákona)

Quoties in verbis nulla ext ambiquitas, ibi nulla expositio contra verba fienda est (kde není dvojznačnost ve slovech, nemá se ani dělat výklad v rozporu s těmito slovy) (viz monografie T-xxx Mehrdeutigkeit und Auslegung v UK)

Ratio est legis anima, mutata legis ratione mutatur est lex (smysl je duchem zákona, změnil-li se smysl zákona, změnil se i zákon)

Provedení výkladu připraveného právního předpisu má velký význam. Proto bod 3 Pokynů k LP stanoví, že je třeba počítat s interpretační činností právní praxe a používáním obecně uznávaných výkladových pravidel. Z toho plyne dvojí závěr:

- není třeba vše regulovat za každou cenu, je třeba dát určitý prostor praxi, aby si sama vyložila při přizpůsobila předpis konkrétním podmínkám,
- formulovat předpis tak, aby se nedal různě vykládat (Napoleon to u ústavy výslovně žádal - krátkou a nejasnou).

Z vlastní zkušenosti vím, že když se souběžně připravoval komentář k připravovanému předpisu (volební zákony), tak se ještě podařilo objevit řadu systémových chyb.

5.2.5. **Recepce v právní předpisu**

Jde o velmi nežádoucí úkaz v legislativě. Např. není třeba opakovat, že k užívání rozhlasových přijímačů není třeba povolení (§ 7 telekomunikačního zákona) a hned možno konkretizovat povinnosti uživatelů (§ 6 vyhlášky).

Proto Pokyny k LP (bod 4) nedoporučují přejímat ustanovení jiného právního předpisu a naopak zvolit raději odkaz (viz níže). Např. uvést, že něco upravuje zvláštní předpis a citovat jej (ve smyslu LP!) pod čarou ve vysvětlivce.

Důvod je vcelku jasný. Při zrušení předpisu odkud recipováno zůstávají jeho ustanovení zachována v textu nezrušené předpisu. Např. v jednacím řádu ČNR to je řada ustanovení UZF, který byl zrušen Ústavou ČR. Totéž se děje při změně předpisu. Zejména nepříjemné u předpisů různé právní síly.

Proto při vydávání prováděcích předpisů není třeba recipovat ustanovení zmocňovacího zákona. Když, tak již třeba plnit poslání prováděcího předpisu a vždy konkretizovat. Neříkat již např. příslušný orgán, nýbrž výslovně uvést, o který se jedná včetně jeho označení.

5.2.6. **Odkaz**

Odkaz je rovněž nežádoucí jev v právním předpisu (srov. Pokyny, bod 41). Je však vhodnější, než recepce textu předpisu.

Je důležité si uvědomit, že odkaz má na rozdíl od vysvětlivky normativní povahu. Proto se raději volí odkaz na "*zvláštní předpisy*", zvláštní předpis, prováděcí předpis nebo blíže lze odkázat na předpisy o státním občanství, volební předpisy, mzdové předpisy, pracovněprávní předpisy, zvláštní předpisy upravující výkon odborné činnosti). Kromě toho jej možno zkombinovat s vysvětlivkou pod čarou a zde uvést, které předpisy se tím myslí.

Na konkrétní předpis se odkazuje obratem "tento zákon", "ustanovení odst. 2", "ustanovení předchozího oddílu" apod.

Odkázat lze na ČSN, ale i na jiné skutečnosti. Např. na cizí právní předpis nebo řád (kolizní normy přímo k tomu určené), na mezinárodní smlouvu, na morální pravidla (dříve pravidla

socialistického soužití, ještě dříve a opět nyní dobré mravy, pravidla řádného hospodaření atd.). Viz § 79 zákona o námořní plavbě (Tisk xxx. PS 1999, LR 9.9.99)

Je třeba vědět, že pokud přímo v textu uvedu určitý předpis (např. zákon č.119/1990 Sb. - 19 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb.), pak i po jeho zrušení bude na jeho ustanovení stále platně odkazováno na rozdíl od toho, kdyby tam byl uvedeno obecně "zvláštní předpisy o rehabilitaci".

5.2.7. Vysvětlivka

Zvláštním problémem především naší legislativy je vysvětlivka. Ty se v podobě poznámek pod čarou začaly používat zejména po roce 1948, aby se právní řád učinil srozumitelnější. Odkáží-li na zvláštní předpisy a uvedu ještě v poznámce "Např. zákon č. 119/1990 Sb.", tak se adresát neznalý práva doví daleko více. Může jej to ale zmást.

Vysvětlivka podle Pokynů k LP (bod 42) nesmí obsahovat věci, které mají normativní povahu a patří přímo do právního předpisu. Proto chybná práce s vysvětlivkami a jejich mylná záměna za odkaz může mít závažné následky. Viz např. odkaz na určitá ustanovení ve vysvětlivce, ač odkaz hovoří o "zvláštním předpise" jako celku, ne o jeho určitých ustanoveních. Tak vznikl problém s osvobozením od daní všech převodů např. bytů, nejen bytů ve vlastnictví bytových družstev.

Přehled předpisů ve vysvětlivce nemůže být brán ani jako legální výklad.

Fiala (článek).

HB der Rechtssetzungstechnik (od Lachamyera), s. 25-26

Problém vzniká tam, kde se něco obecně odpouští a v poznámce pod čarou se rozsah odpuštění zužuje. Typické u daně z převodu nemovitostí.

Naopak problém nevzniká tam, kde se něco obecným pojmem ukládá a pod poznámkou pod čarou se to případně zužuje. Např. § 3a zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění zákona č. 59/1995 Sb.

(1) Vyměřovacím základem u osoby samostatně výdělečně činné je 35 % příjmu z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti¹⁷⁾ po odpočtu výdajů vynaložených na jeho dosažení, zajištění a udržení.¹⁸⁾

17) § 7 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

18) § 7 odst. 8 a § 24 odst. 1 a 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

Viz dále nález Pl. ÚS 23/2000

„Poznámky k ustanovení zákona nemají závazný normotvorný charakter (k tomu srov. např. nález ve věci I. ÚS 22/99 – dosud ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky nepublikován) a slouží jen k orientaci (odkazu na jinou právní normu), a jako takové samy o sobě nezakládají nijaké právní vztahy (oprávnění), a dále na právní norma, na kterou poznámka odkazuje, musí být interpretována a aplikována ve shodě s právní normou odkazující a důsledně ve shodě s celým právním řádem.“