

Teorie legislativy

Jan Filip

***Zákon je svobodným a posvátným
vyjádřením***

obecné vůle;

***je stejný pro všechny, ať poskytuje
ochranu nebo trestá;***

může stanovit jen to, co je

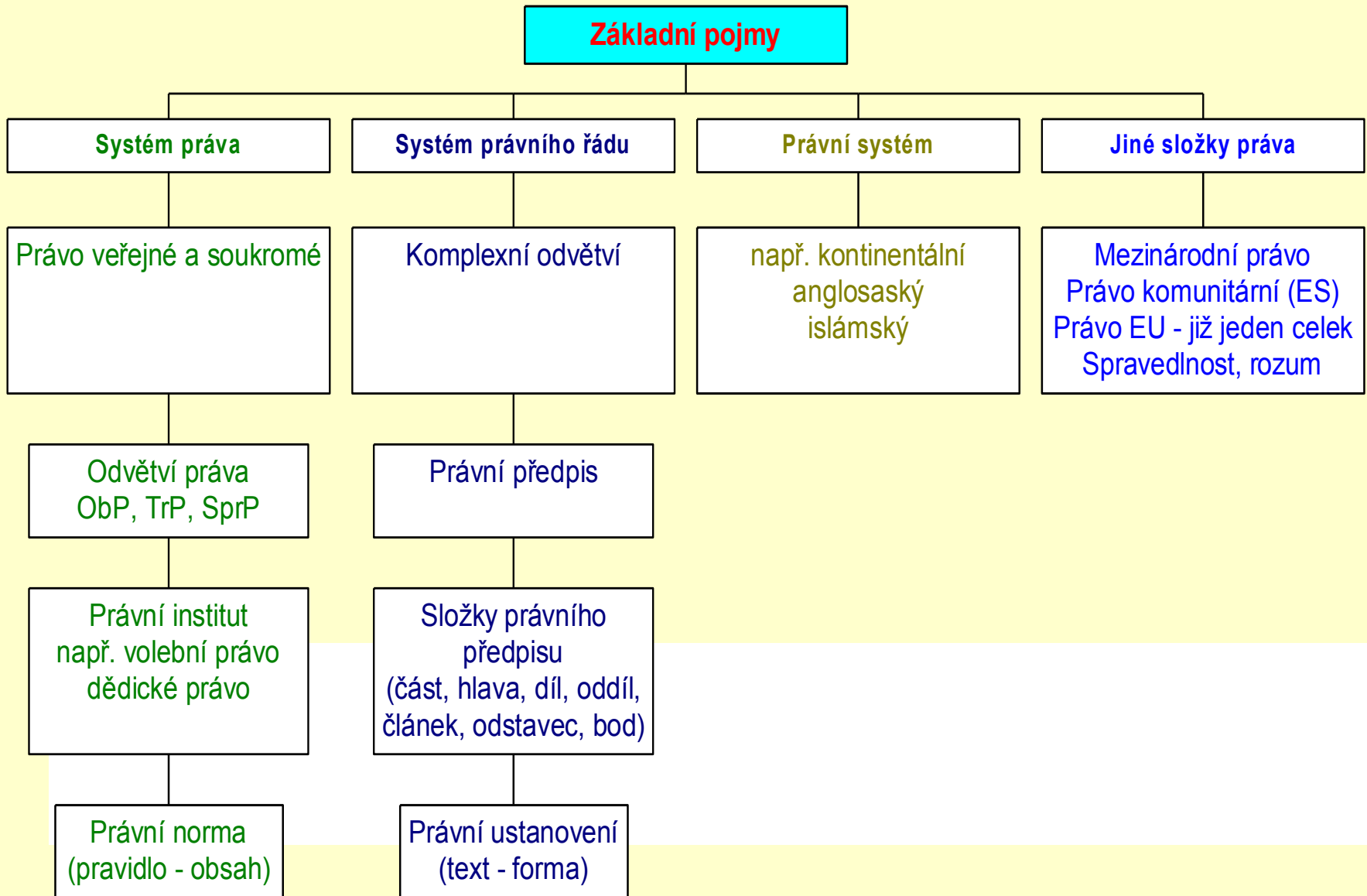
spravedlivé a pro společnost prospěšné;

může zakázat jen to, co

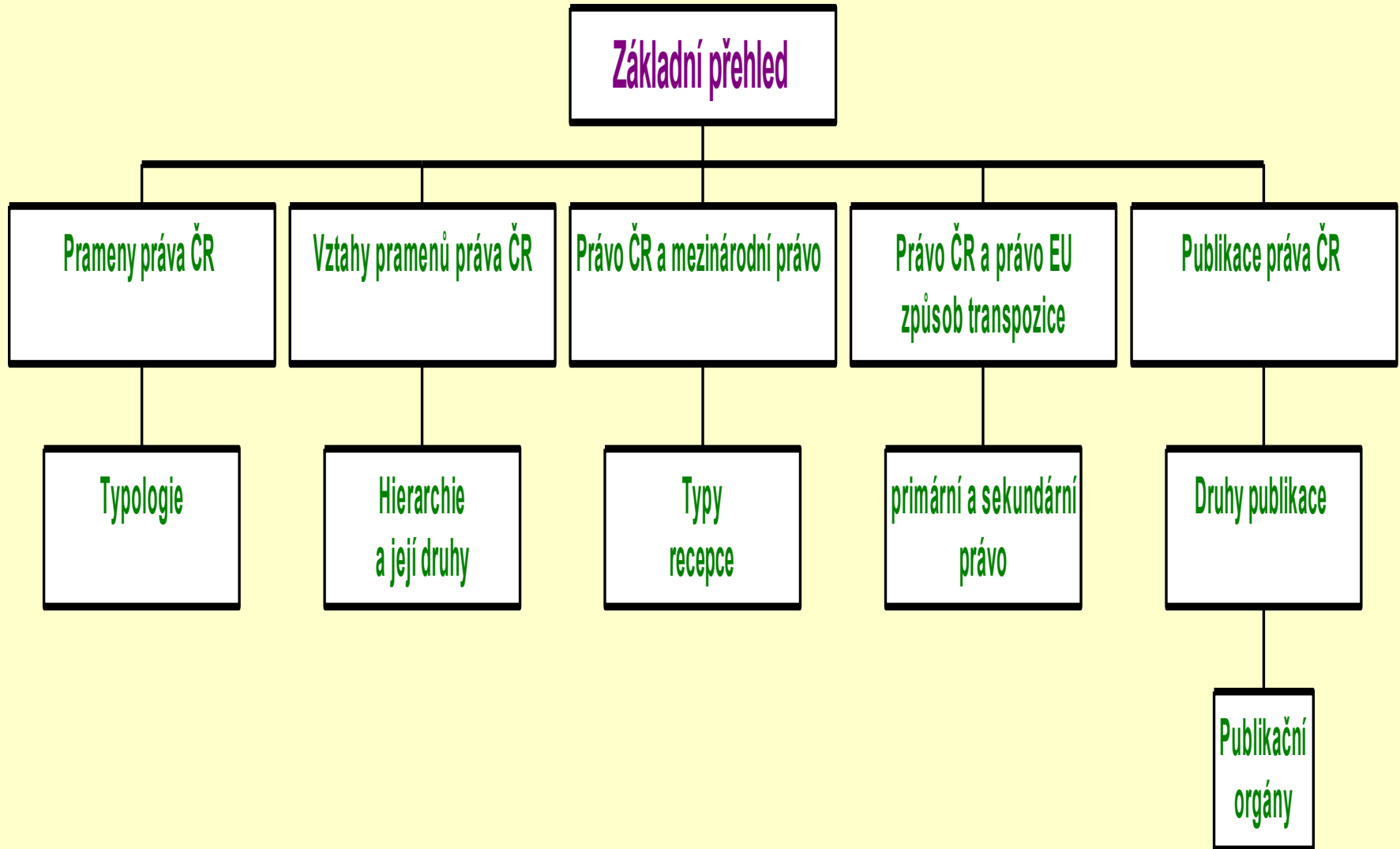
jí škodí

(Ústava Francie 1793, čl. 4)

Základní orientace pro tvorbu práva – co tvoříme



ÚSTAVNÍ ZÁKLADY SYSTÉMU PŘÁVA A PRÁVNÍHO ŘÁDU ČR



Rozdíly obsahu a formy práva

Rozlišení systému práva a právního řádu

Tradiční – srov. např. T. Hobbes: Leviathan (1651): „...**zákon se nikdy nesmí přičít rozumu, v tom se naši právníci shodují, rovněž že zákonem není litera, tj. vnější jeho vyjádření, nýbrž to, co je záměrem zákonodárce... Nejistota je jen v tom, či rozum má být vzat za zákon.“**

(That law can never be against reason, our lawyers are agreed: and that not the letter (that is, every construction of it), but that which is according to the intention of the legislator, is the law. ...but the doubt is of whose reason it is that shall be received for law...it is not that juris prudentia, or wisdom of subordinate judges, but the reason of this our artificial man the Commonwealth, and his command, that make the law).

K čemu to potřebujeme vědět?? *Qui haeret in litera, haeret in cortice*
(Kdo lpí na liteře, lpí na slupce (povrchu))

Praktický problém: čl. 40 – co to je volební zákon (soubor pravidel nebo právní předpis a kdy se vyžaduje souhlas Senátu? U každého zákona, který upravuje volby, nebo jen u zákona, který je označen jako „volební“? K čemu by to mohlo vést ve vztazích sněmoven)

Rozdíly mezi ustanovením a právní normou

Filip, J.: Ústavní základy systému práva
Čá

Platnost – značí, že předpis vznikl řádným postupem, je součástí právního řádu, ne co obsahuje pro subjekty (to je pak závaznost – Winkler, 213)

Právní síla (forma) – vlastnost každého ustanovení v závislosti na prameni

Závaznost (obsah) – vlastnost každého pravidla chování bez ohledu na pramen, jeho smysl pro subjekty, jinak by nešlo o pravidlo

Vnitřní struktura (obsah) – vazby pravidel jako prvků obsahu práva (dále nelze rozložit)

Hierarchie pramenů práva (forma) – vymezení vztahu jejich obsahu (musí být v souladu, nesmí odporovat)

Vnější systematika (forma) – vyjádření formy práva navenek

Pravidlo chování (obsah) – obsah práva, stanoví, co může, musí nebo nesmí (modality – sub 8)

Ustanovení – prvek formy právního řádu, dál již nelze právní řád rozložit (neplést s články, §§, odstavci, písmeny, body!!!).

Příklady:

- **čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR** – text, dikce (tvořený minimálně 5 ustanoveními ČR je svrchovaný stát, ČR je jednotný stát, ČR je demokratický stát atd.) a obsah (nekonečná řada pravidel)
- **vytvoření obsahu (pravidla) z více textů (ustanovení)** – způsob volby dříve prezidenta Parlamentem – čl. 37 odst. 1 a 2, čl. 54 odst. 2, čl. 56, čl. 58)
- **vytvoření obsahu (více pravidel) z jednoho textu (ustanovení)** – „ČR je právní stát“ (ustanovení obsahuje nekonečné množství pravidel)
- **různé výsledky interpretace ustanovení** – čl. 34 odst. 2 druhá věta – co to znamená „v roce“ – podle toho lze dospět ke třem různým pravidlům chování prezidenta republiky v čl. 35 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR – kalendářní, lhůta, čtvrtina volebního období
- **proměna práva** – v důsledku vývoje praxe (čl. 40 – „volební zákon“ – nová extenze – nález č. 283/2005 Sb., čl. 84 odst. 2 – jmenování soudců, čl. 39 odst. 4 – změna role Senátu při tvorbě ústavních předpisů - proměna, nyní zase jinak – stykový zákon)

POJETÍ USTANOVENÍ

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/94 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3 nález č. 19; vyhlášen pod č. 80/1995 Sb.), jenž byl pak následován judikaturou v řízení o kontrole norem, Ústavní soud vymezil pojem zákonného ustanovení tak, že jím rozumí

jakoukoli část textu právního předpisu s normativním obsahem, tedy výraz, obsahující jakékoli jazykové prostředky, jehož smyslem je vyjádření právní normy nebo některého z komponentů její skutkové podstaty (např. okruhu subjektů nebo situací), resp. právního následku (tj. právní povinnosti nebo sankce).

Může to být jen smysl, ne vlastní text, středník, jiné znaménko.

V pojetí ÚS rozsahové výroky - vyložit

SPORY O POJETÍ USTANOVENÍ

Nález Pl. ÚS 43/93, kde se tím ÚS zabýval takto:

- ✘ „ÚS dále zvážil i jinou výhradu zpochybňující jak aktivní legitimaci navrhovatele tak i příslušnost Ústavního soudu o návrhu rozhodnout. Ústava - jak známo - svěřuje Ústavnímu soudu právo rozhodovat o protiústavnosti zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Protože návrh prezidenta republiky **nenapadá protiústavnost celého § 102 trestního zákona, ale jen jeho části, poukazuje se v námitkách na to, že se návrh netýká "jednotlivého ustanovení", ale jen jeho části a protože Ústava nestanoví nic o rozhodování o dílčích částech jednotlivých "ustanovení", má se zato, že návrh postrádá aktivní legitimaci navrhovatele** a Ústavní soud pak příslušnost o něm rozhodnout.
- ✘ Rovněž tyto výhrady je třeba odmítnout. Článek 87 Ústavy nelze interpretovat ve smyslu ryze formální hierarchizace práva, rozlišující paragrafy, články, odstavce apod.. "Jednotlivým ustanovením" není prostě jen formální celek či formální jednotka právního textu, ale **každá část právního textu, která - bez ohledu na svou formální podobu - "jednotlivě ustanovuje", tj. vyjadřuje - byť v jednotlivých, tj. dílčích otázkách - určitý právní stav, který je přesto materiálně-právním celkem s určitým zřejmým smyslem.**

Příklady rozdílů v pojetí obsahu a formy práva

Ustanovení – prvek formy právního řádu, dál již nelze právní řád rozložit (neplést s články, §§, odstavci, písmeny, body!!!). Ustanovením může být i něco, co vůbec není slovy vyjádřeno (nález č. 354/2005 Sb.- Pl. 43/04)

Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se zrušuje ustanovení § 2 zákona č. 427/2003 Sb., pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. i) zák. č. 427/2003 Sb., ve znění zákona č. 626/2004 Sb. a zákona č. 127/2005 Sb.]. Ratio decidendi předmětného nálezu dopadá tudíž na vymezený okruh osob (soudce), jehož se týká ustanovení § 2 předmětného zákona, přičemž tento okruh osob je upraven odkazem na jiné ustanovení téhož zákona, jež pro tyto osoby stanoví jiná práva, příp. povinnosti. Daný odkaz je přitom formulován obecně, tj. nejen ve vztahu k soudcům, nýbrž i dalším přesně vymezených subjektům.

Zrušení odkazující normy v její úplnosti, tj. ustanovení vyjádřeného v § 2 zákona 427/2003 Sb., slovy "§ 1" by tudíž dopadalo i na osoby, pro které derogační důvody nevypovídají. Zrušení ustanovení vyjádřeného v § 1 zákona 427/2003 Sb., ve znění zákona č. 626/2004 Sb. slovy "i) soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu" by ale vybočilo z rámce předmětu řízení, představovalo by totiž pro soudce zrušení úpravy platové základny.

Ustanovení § 1 předmětného zákona, jak bylo již uvedeno, obsahuje písmena a) až o), čili tato písmena obsahuje implicitě i norma odkazující, obsažená v ustanovení § 2 daného zákona, stanoví-li:

"Pokud podle zvláštního právního předpisu náleží osobám uvedeným v § 1 další plat, poskytne se jim za první a druhé pololetí roku 2004 jen ve výši poloviny částky, na kterou by jim jinak vznikl nárok.,,

Tento text je pro § 2 stejný i po zrušujícím nálezu Ústavního soudu

Ustanovení není část textu

× Kuriozita

§ 64 odst. 2 byl zákonem č. 18/2000 Sb. doplněn o písm. f) – Veřejný ochránce práv

následně zákon č. 132/2000 Sb. stanovil: V § 64 odst. 2 na konci se tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno f), které zní: „f) ministr vnitra, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, hlavního města Prahy a nařízení okresního úřadu

Vznikla tak dvě textově odlišná ustanovení (nikoli si odporující) vyjádřená ve stejné části zákona o Ústavním soudu, proto vykládáno jen jako pochybení legislativně technické (dva souběžně připravované návrhy, které se nedaly do souladu)

Následně to bylo napraveno přejmenováním písmen – oprávnění ministra vnitra bylo zařazeno jako písm. g)

Přístupy k tvorbě práva

Možnosti tvorby práva

Subjektivní

právo je výrazem vůle
nějakého subjektu (vládce, třída)

Quod principi placuit..Ulpian

Objektivní

právo je výrazem
společenských poměrů, přírody, rozumu

Právo se nalézá

Objektivně-subjektivní

(smíšené)
právo je výrazem vůle
podmíněné společ. a přírod. poměry

Normativní

(normativní teorie)
právní norma může vzniknout
pouze a zase jen z právní normy

Právo se odvozuje

zase jen z normy

ne

z objektivní reality

Nikoli tedy iuris prudentia neboli moudrost
podřízených soudců, nýbrž rozum tohoto
umělého člověka (Leviathana) tvoří zákon
T. Hobbes 1651

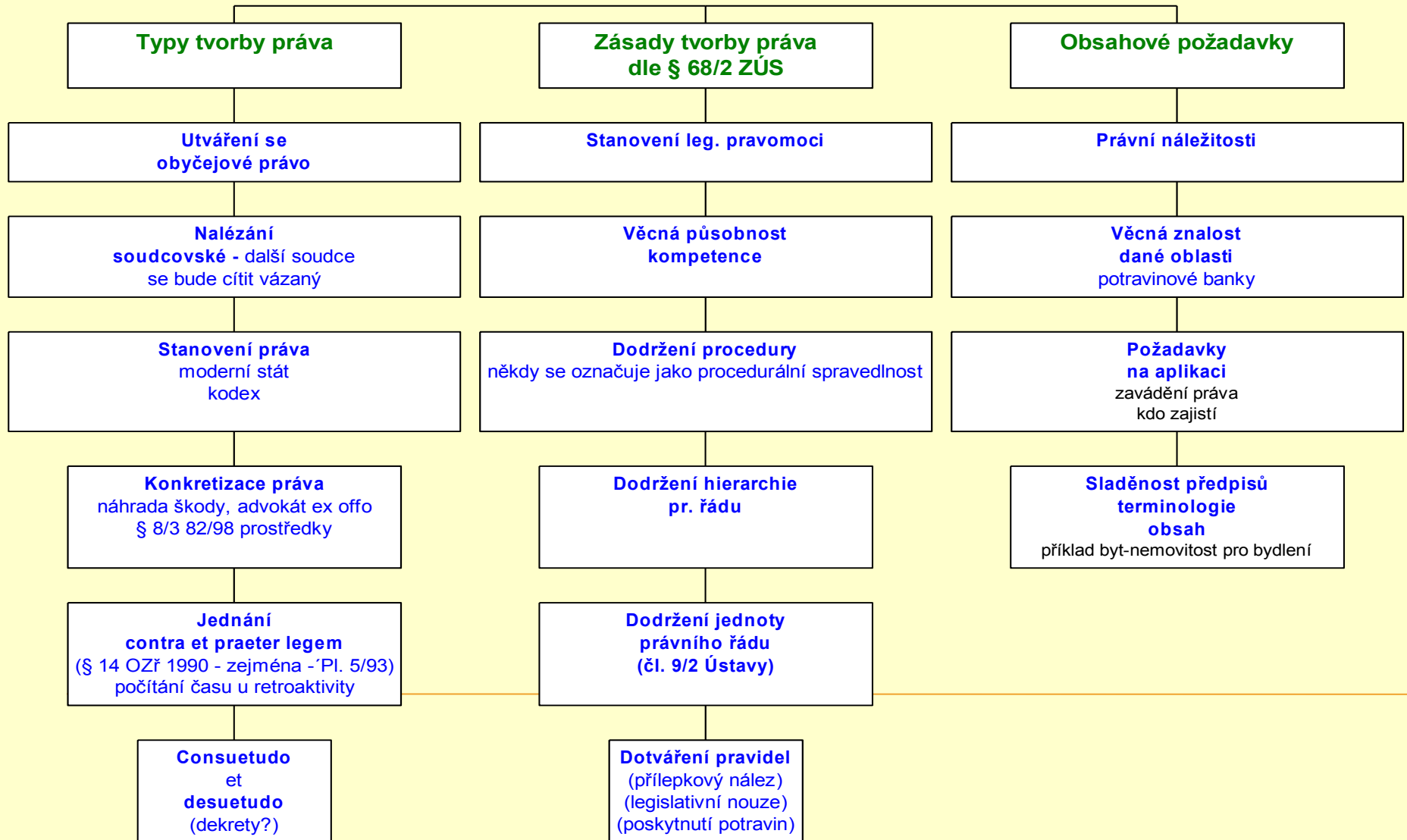
Přístupy k tvorbě práva II

Tyto čtyři teoretické možnosti se v praxi prolínají

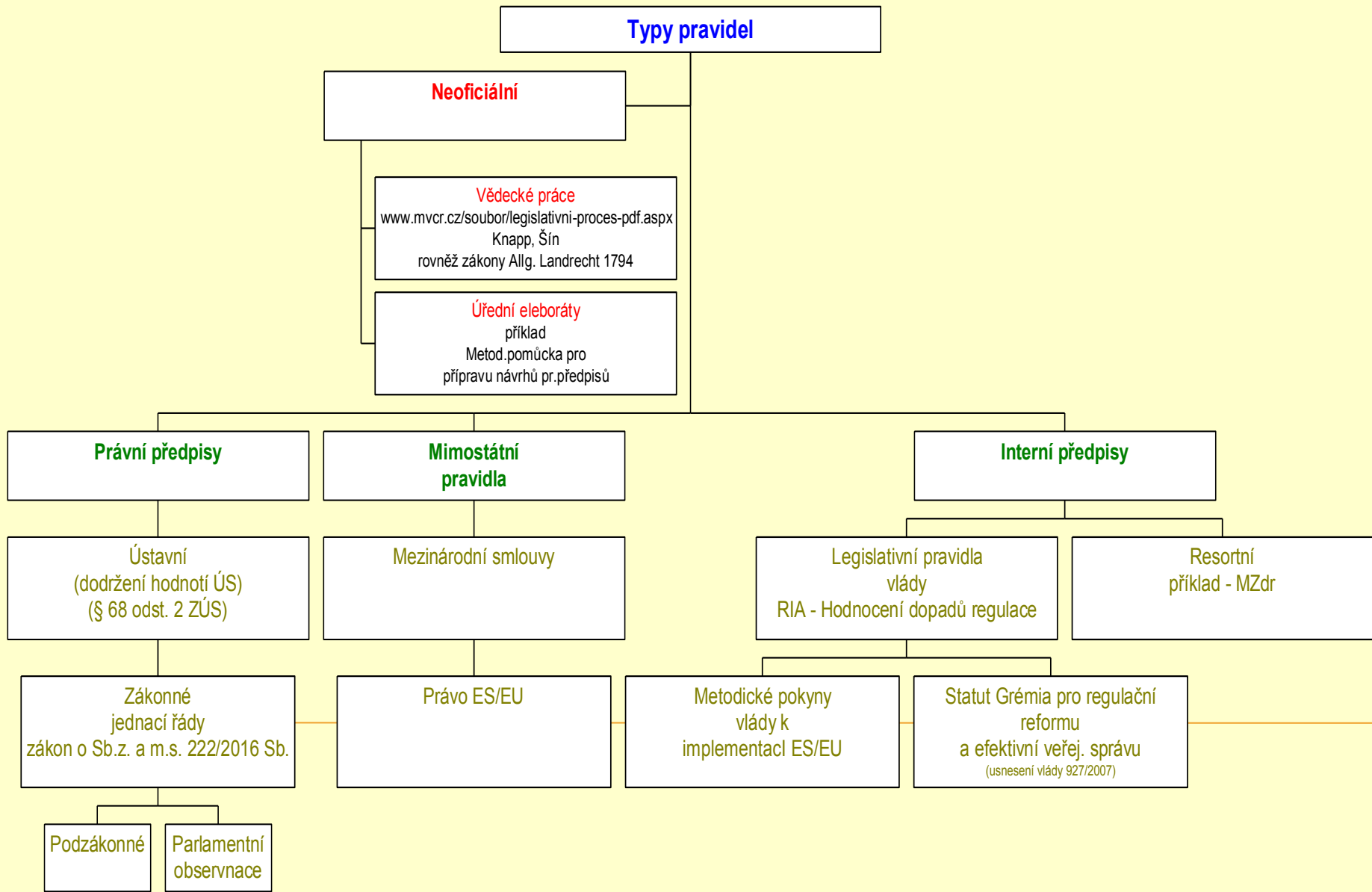
Příklad: jste zákonodárce – máte přijmout zákon, který rozhodne o max. povolené rychlosti v obci

- **co můžete a co nemůžete (zvažte, co byste chtěli)**
 - **Proč to můžete nebo nemůžete**
 - **Čím jste omezení, vázání a na co nemusíte brát ohled**
 - **Můžete tuto otázku neupravit?**
 - **Jaké okolnosti a skutečnosti zákonodárce omezují?**
- Demonstrujte na jednotlivých teoriích z předchozího snímku**

Součásti tvorby práva



Pravidla pro tvorbu práva



Příklad interních předpisů – příklad MZdr

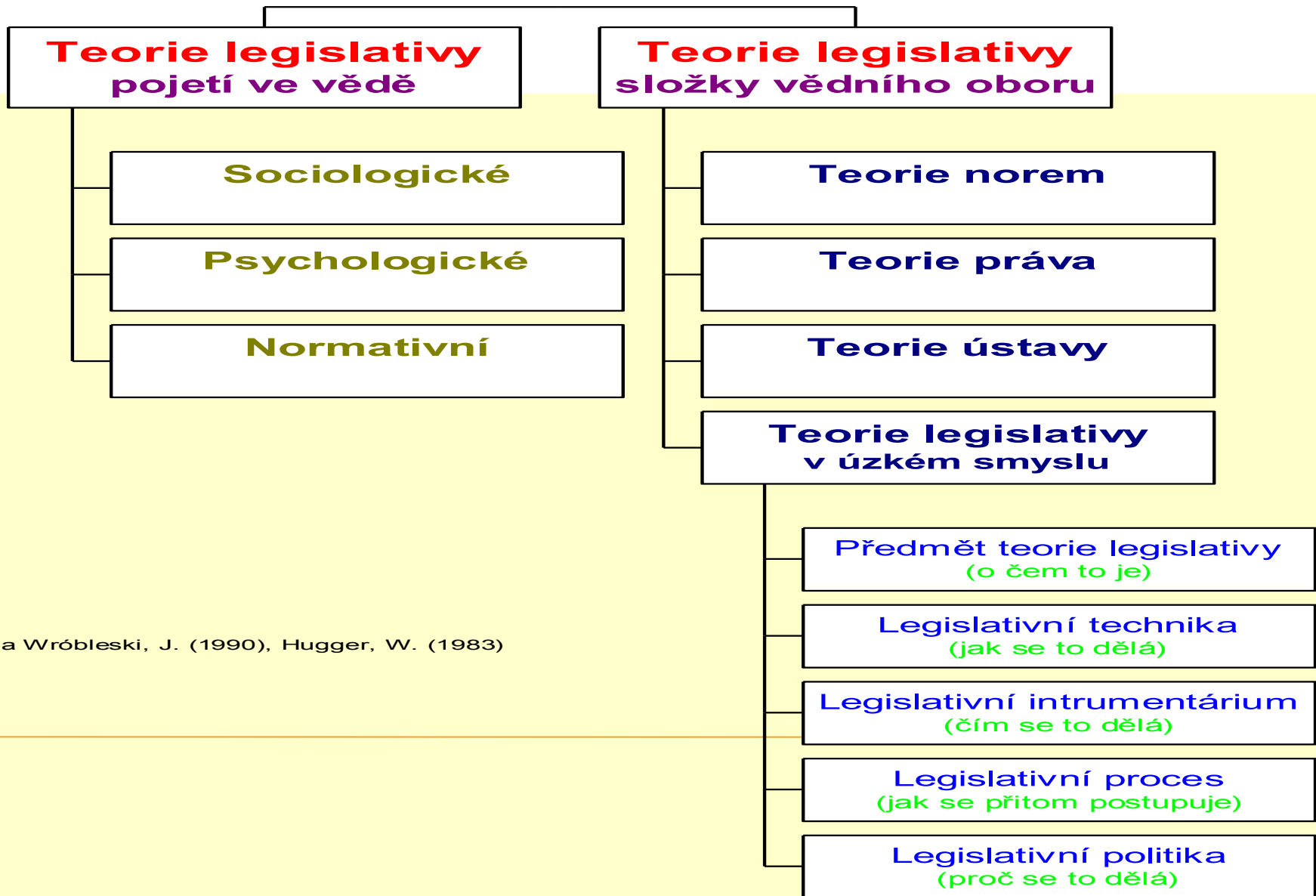
proces přípravy věcného obsahu vyhlášky MZdr je upraven:

Legislativní pravidla vlády ČR

vnitřní předpisy ministerstva:

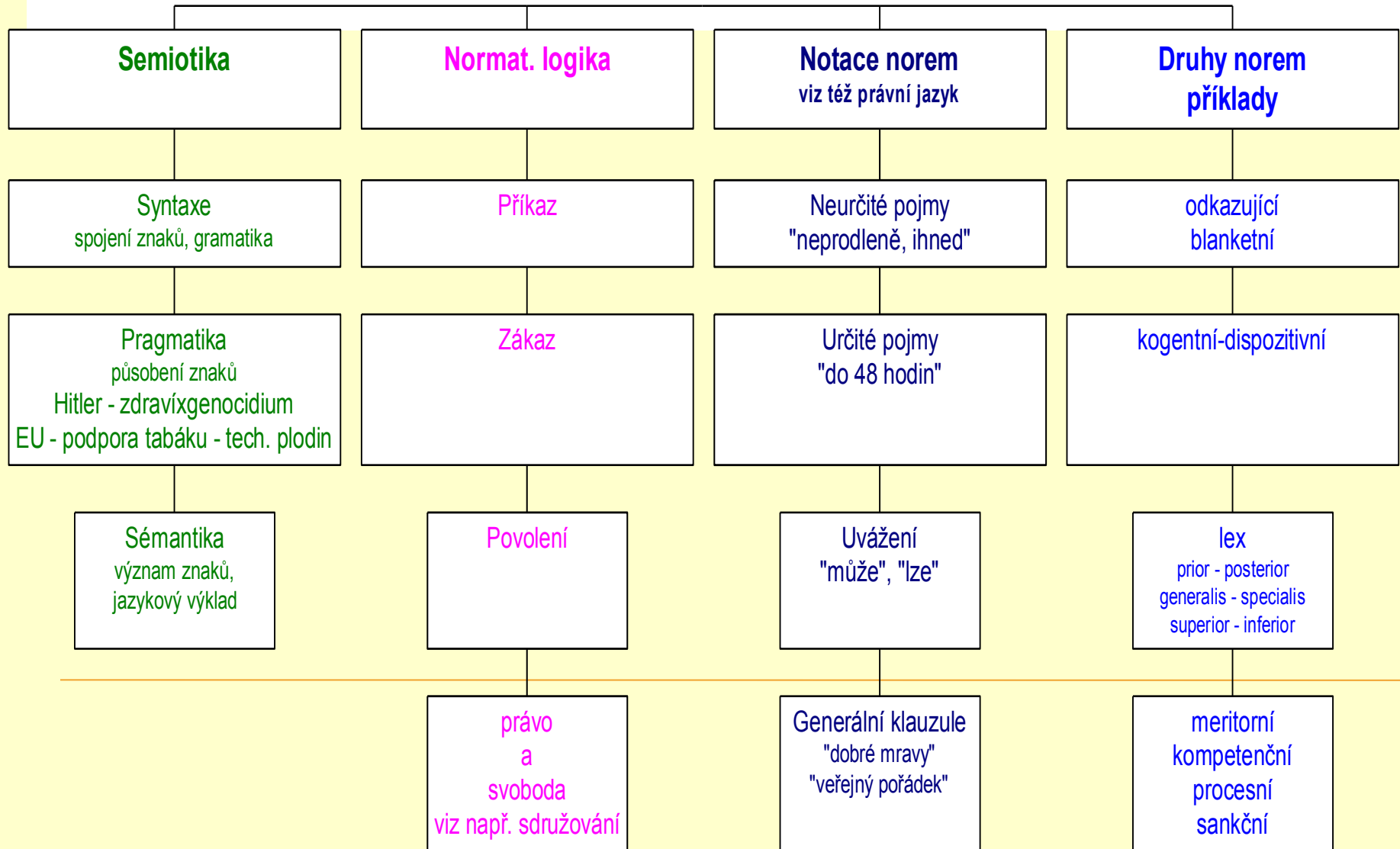
- příkaz ministra č. 3/1992, k zajištění legislativní činnosti na Ministerstvu zdravotnictví ČR,
- příkaz č. 12/2003, o zásadách pro rozesílání materiálů Ministerstva zdravotnictví ČR do vnitřního a vnějšího připomínkového řízení,
- příkaz č. 6/2004, o statutu a jednacím řádu Komise pro kategorizaci léčiv a potravin pro zvláštní lékařské účely Ministerstva zdravotnictví ČR.

Složky teorie legislativy



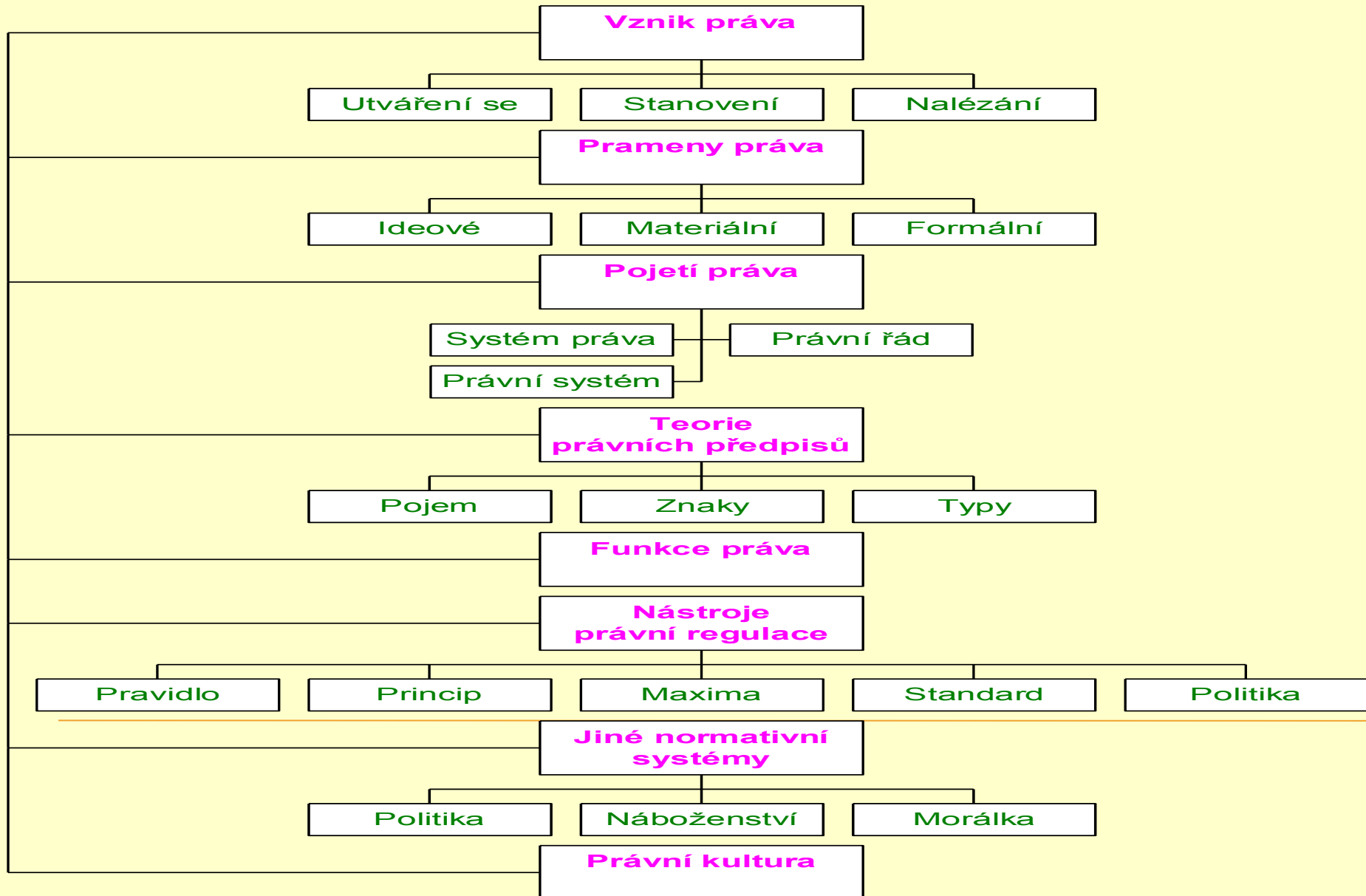
Zejména Wróbleski, J. (1990), Hugger, W. (1983)

Složky teorie norem

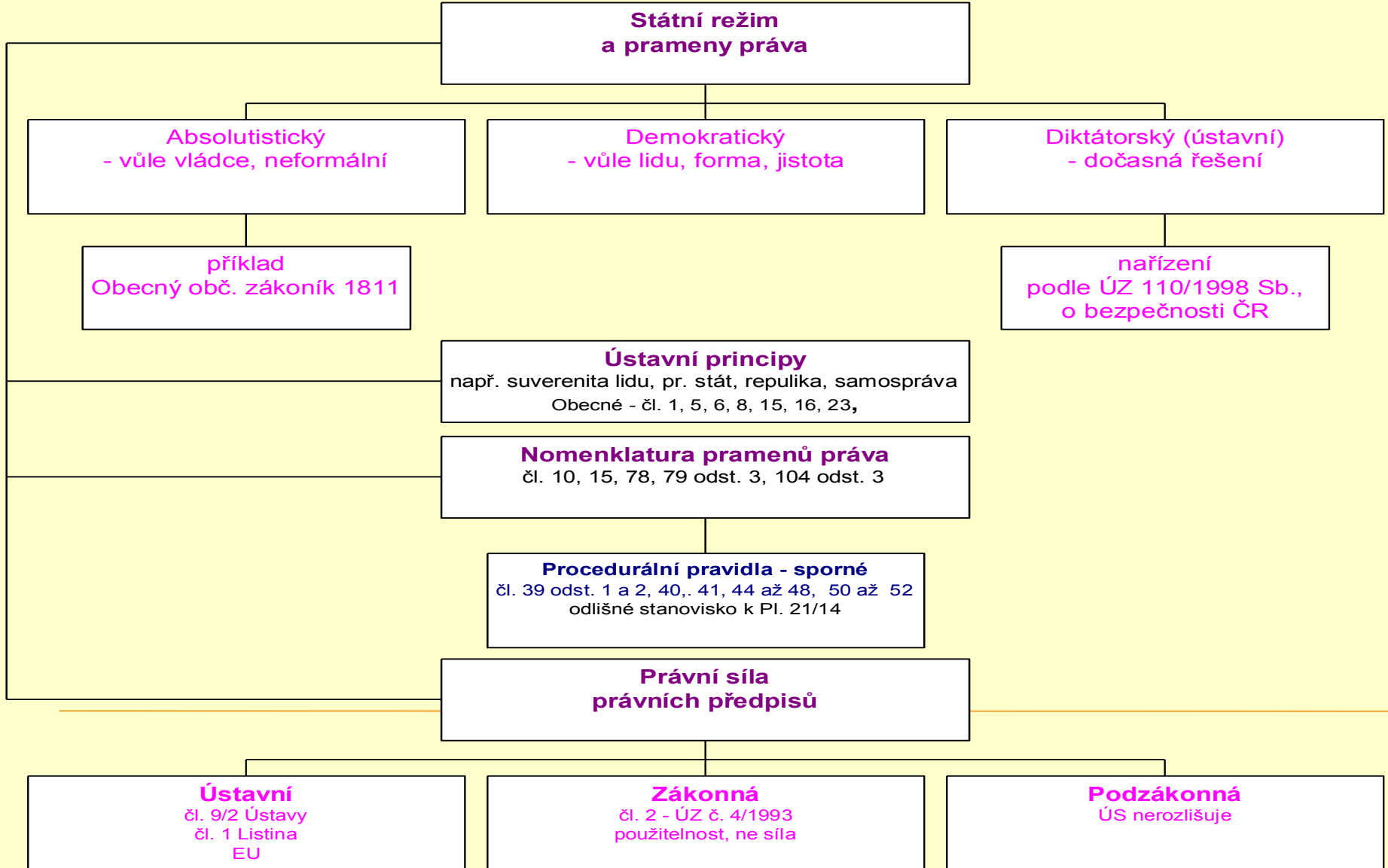


Teorie práva a legislativa

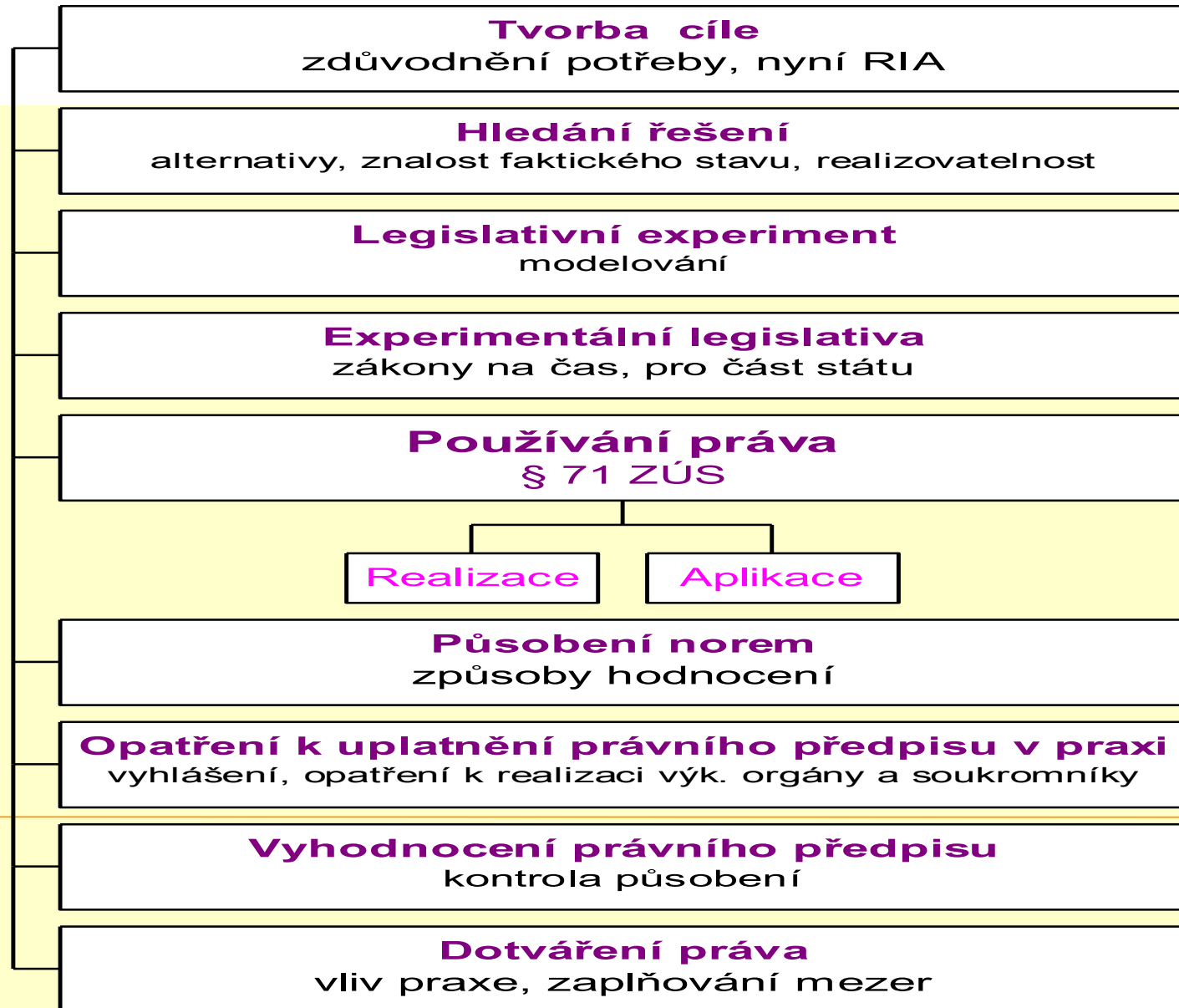
Filip, J.: Teorie legislativy



Význam teorie ústavy pro legislativu



Složky teorie legislativy



Příklad dotváření textu ustanovení právního předpisu

- × **Čl. 16/1 náboženská svoboda (II. ÚS 227/97)**
- × Správa věznice zde má podle názoru Ústavního soudu prostor k uvážení pro výběr rozumných prostředků, které v rámci principu přiměřenosti a respektování čl. 4 odst. 4 Listiny zajistí možnou míru respektování projevu náboženské svobody v případě osob ve vazbě. Osoby ve vazbě jsou tak podrobeny omezením, ta však nejsou bez hranic, zejména ve vztahu k jejich jiným základním právům a svobodám. **Řešení bude vždy záviset na konkrétních okolnostech případu, kde bude hrát významnou roli:**
 - × - konkrétní aspekt svobody projevu náboženství (zda jej může provádět sám nebo jen spolu s jinými),
 - × - povaha náboženství (každý o své víře rozhoduje sám),
 - × - zda náboženská pravidla nestanoví pro takové situace výjimku,
 - × - skutečnost, zda taková stravovací pravidla byla dodržována již před omezením osobní svobody (např. rabín) nebo se jich dotýká osoba dožaduje až ve věznici (stěžovatel zprvu běžnou stravu přijímal),
 - × - počet takových osob ve věznici,
 - × - možnost státu financovat takové zvýšené nároky,
 - × - možnosti poskytnout náhradní formu stravování,
 - × - povaha takových potravin (v případě epidemiologicky rizikových potravin),
 - × - nenarušení účelu omezení osobní svobody (potrava je dopravována určitému vězni, což může být zneužito k pašování zakázaných předmětů, ostatní to mohou pociťovat jako svou diskriminaci),
 - × - možnosti dopravovat stravu do věznice (čl. 15 Vnitřního řádu VV Praha-Pankrác umožňuje denní návštěvy zástupců církví) atd.
- × Jestliže v daném případě našla správa Vazební věznice Pankrác způsob, jak svobodu projevu židovského náboženského vyznání zajistit, když stěžovateli **umožnila, aby dostával požadovanou stravu zvenku, nenarušila tím v žádném případě ustanovení čl. 16 odst. 1 Listiny z toho důvodu, že ji měla poskytovat sama**. Pokud by takový způsob neumožnila, např. z důvodu nebezpečí ohrožení účelu vazby, bylo by nutno posoudit možnosti státu zajistit jiný způsob košer stravování. V daném případě to nutné nebylo, neboť byla zvolena doprava stravy zvenčí a v současnosti již stěžovatel ve věznici není.

Publikační právo – viz zvláštní soubor

Definice – souhrn právních předpisů a jejich ustanovení, která upravují:

které právní předpisy a jiné skutečnosti,
jakým způsobem,

v jakém publikačním orgánu s publikačním monopolem a s jakým důsledkem se vyhlášují s účinkem domněnky všeobecné znalosti (§ 2 ABGB, § 3 trestní zákoník 1852 - § 3 Neznalostí zákona tohoto o zločinech nikdo se nemůže omlouvat.)

Druhy publikace právních předpisů

ústní a písemné (Kropatschek) 1740-1780

materiální a formální publikace,

1780 Justizgesetzsammlung – v ní 1: díl ABG JGS , 1792 - PGS

obligatorní a fakultativní ABGB 1811

v úplném znění a oznámení o vydání,

dále republikace (nemá normotvorný a informační účinek)

Publikační právo – viz zvláštní soubor

Funkce publikačního orgánu

evidenční – od 1.10.1849, určuje, co oficiálně platí a je známo

informační – ignorantia iuris non excusat, iura novit curia, každý zná, nedokazuje se (dříve *communis opinio doctorum*), viz usnesení Sulek 3-512-16, názory se vyvíjely (rozdíl – trestnost vraždy a podnikání, speciální povinnosti)

normotvorná – nabytí platnosti, princip právního státu (čl. 52 Ústavy, § 3/1 ZSZMS)

Publikační orgány v ČR

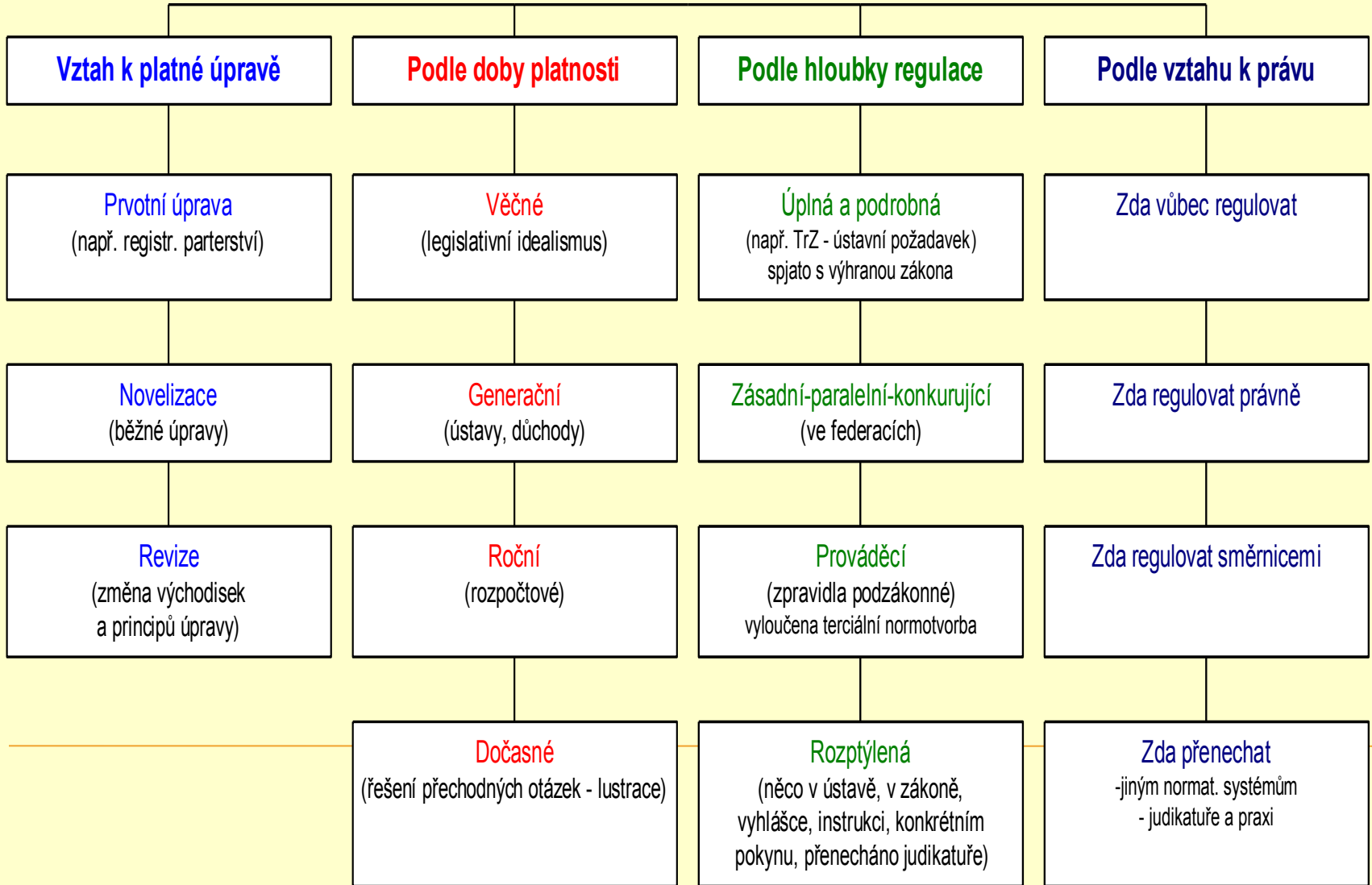
tištěné – Sbírka zákonů, Sbírka mezinárodní smluv, Úřední věstník EU, Věstník právních předpisů kraje,

úřední deska – mají obvykle správní úřady, v případě obcí obligatorní způsob sdělení o opravě tiskové chyby (čl. 93/1 organizacyjne x organizacijnie)

způsob umožňující dálkový přístup – příklady z ČR a jiných zemí

Od roku 2021 nový zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (elektronická podoba, 10 let zpoždění, upravuje i některé otázky tvorby právních předpisů)

Klasifikace právní regulace



Počty právních předpisů – F. Novák 2008

2.2 Základní struktura formální typologie legislativních dokumentů 1918–2006

	Počet vydaných	Platné k 31. 12. 2006
1. Ústavní zákony	136	75
2. Zákony	4487	2837
3. Zákonná opatření	188	84
4. Usnesení o setrvání na zákonu	130	130
Primární celkem	4941	3126
5. Nařízení	6649	4425
6. Vyhlášky	7287	4110
Sekundární předpisy	13936	8535
Ostatní	17137	11973
MS	4218	3623
Právní včetně MS	23095	15284
Právní celkem	18877	11661

Tab. Č. 17 Porovnání struktury právních odvětví na základě celkového počtu zařazení a procentuálního podílu z celku za období 1918-2006, resp. 1918-2007 a v roce 2007
Novák, Právník 2/2009

Právní odvětví	1918-2006	2007 počet (%)	1918-2007
Ú	2350 (5,781)	39 (5,919)	2389 (5,783)
SP	15835 (38,956)	225 (31,091)	16060 (38,879)
FP	6577 (16,180)	102 (15,455)	6679 (16,169)
TPH	401 (0,987)	5 (0,758)	406 (0,983)
TPP	491 (1,208)	9 (1,364)	500 (1,210)
OPP	1128 (2,775)	14 (2,121)	1142 (2,765)
OPH	2512 (6,180)	47 (7,121)	2559 (6,195)
RP	185 (0,455)	4 (0,606)	189 (0,458)
PP	2864 (7,046)	55 (8,333)	2919 (7,066)
pSZ	1670 (4,109)	36 (5,455)	1706 (4,130)
OP	6361 (15,649)	124 (18,788)	6485 (15,699)
MPSP	274 (0,674)	O (0)	274 (0,663)
Celkem	40648	660	41308

PODÍL ODVĚTVÍ NA PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH – NOVÁK PRÁVNÍK 2/2009**3.2. Pořadí právních odvětví na základě počtu zařazení legislativních dokumentů právně relevantních v roce 2007**

Uvádějí se absolutní počty i podíly jednotlivých právních odvětví na celkovém počtu zařazení.

Tab. č. 9

Pořadí	Právní odvětví	Počet zařazení	% z celku zařazení
1.	SP	225	34,09
2.	OP	124	18,79
3.	FP	102	15,45
4.	PP	55	8,33
5.	OPH	47	7,12
6.	ÚP	39	5,91
7.	PSZ	36	5,45
8.	OPP	14	2,12
9.	TPP	9	1,36
10.	TPH	5	0,76
11.	RP	4	0,61
12.	MPSP	0	0

Počty právních předpisů – Novák Pr. 2/2009

Tab. č. 18 Platné právní předpisy podle legislativních typů (forem) k 31. 12. 2006 a k 31. 12. 2007

Typ	31. 12. 2006	31. 12. 2007
ÚZ	75 (136)	75 (136)
Zákony	2821 (4486)	2886 (4551)
ZO	83 (188)	83 (188)
NV	4274 (6649)	4331 (6707)
Vyhlášky	3922 (7287)	4081 (7451)
PRI	2979 (4810)	3044 (4875)
SEK	8196 (13936)	8412 (14158)
Celkem	11175 (18746)	11456 (19033)

ÚZ – ústavní zákon
ZO – zák. opatření
NV – nařízení vlády
PRI – primární akty
SEK – sekundární a

Tab. č. 19 Přírůstky platných legislativních dokumentů podle jednotlivých legislativních typů v roce 2007. Uvádíme též procentuální podíl tohoto přírůstku vzhledem k celku v rámci daného typu

Typ	ÚZ	Zákony	NV	Vyhl.	PRI	SEK	ZO	Celkem
Přírůstek	0	56	50	97	56	147	0	203
%	0	1,985	1,170	2,473	1,880	1,794	0	1,817

Transpozice práva EU v ČR

Zdroj: Novák: Právník
2/2009

Počty odkazujících
předpisů

Celkem

V jednotlivých letech

V procentech

Typ	Počet	Počet transpozičních dokumentů	Celkem podíl transpozičních dokumentů	Percentuální podíl transpozičních dokumentů
Zákony	64	23	0,359	35,938
NV	58	18	0,310	31,034
Vyhlášky	158	29	0,184	18,354
Celkem	280	70	0,25	25

Sledovány jsou ústavní zákony, zákony, nařízení vlády a vyhlášky ústředních úřadů, a to v letech 2004-2007.

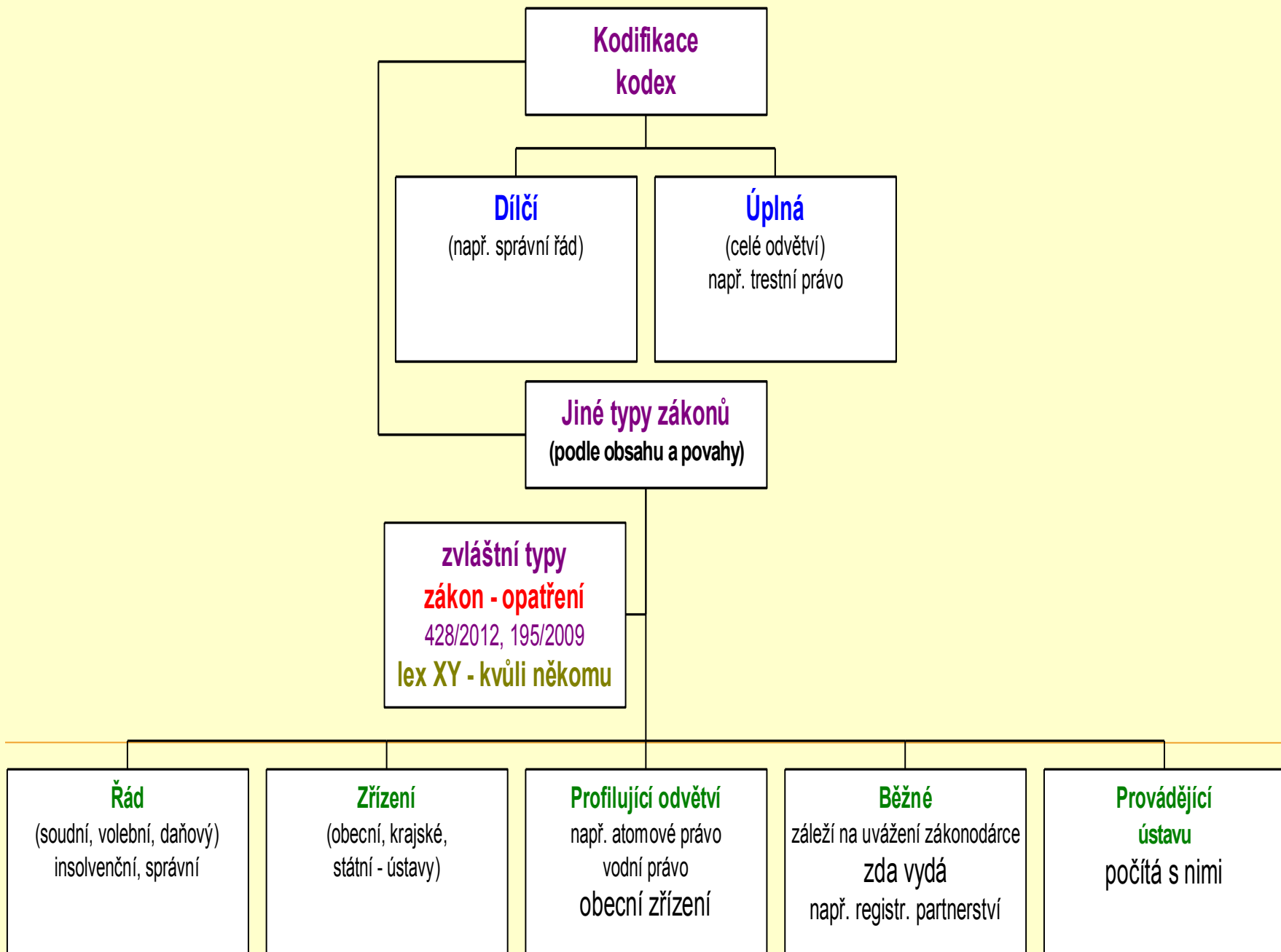
Tab. č. 12 Transpozice evropského komunitárního práva do právního řádu ČR v letech 2004-2007

Rok	Zákony	ÚZ	Nařiz.vlády	Vyhlášky	Celkem
2004	150/17	2/0	139/14	292/33	583/64
2005	101/27	0/0	81/25	255/36	437/88
2006	134/54	0/0	78/29	275/47	487/130
2007	64/23	0/0	58/18	158/29	280/70

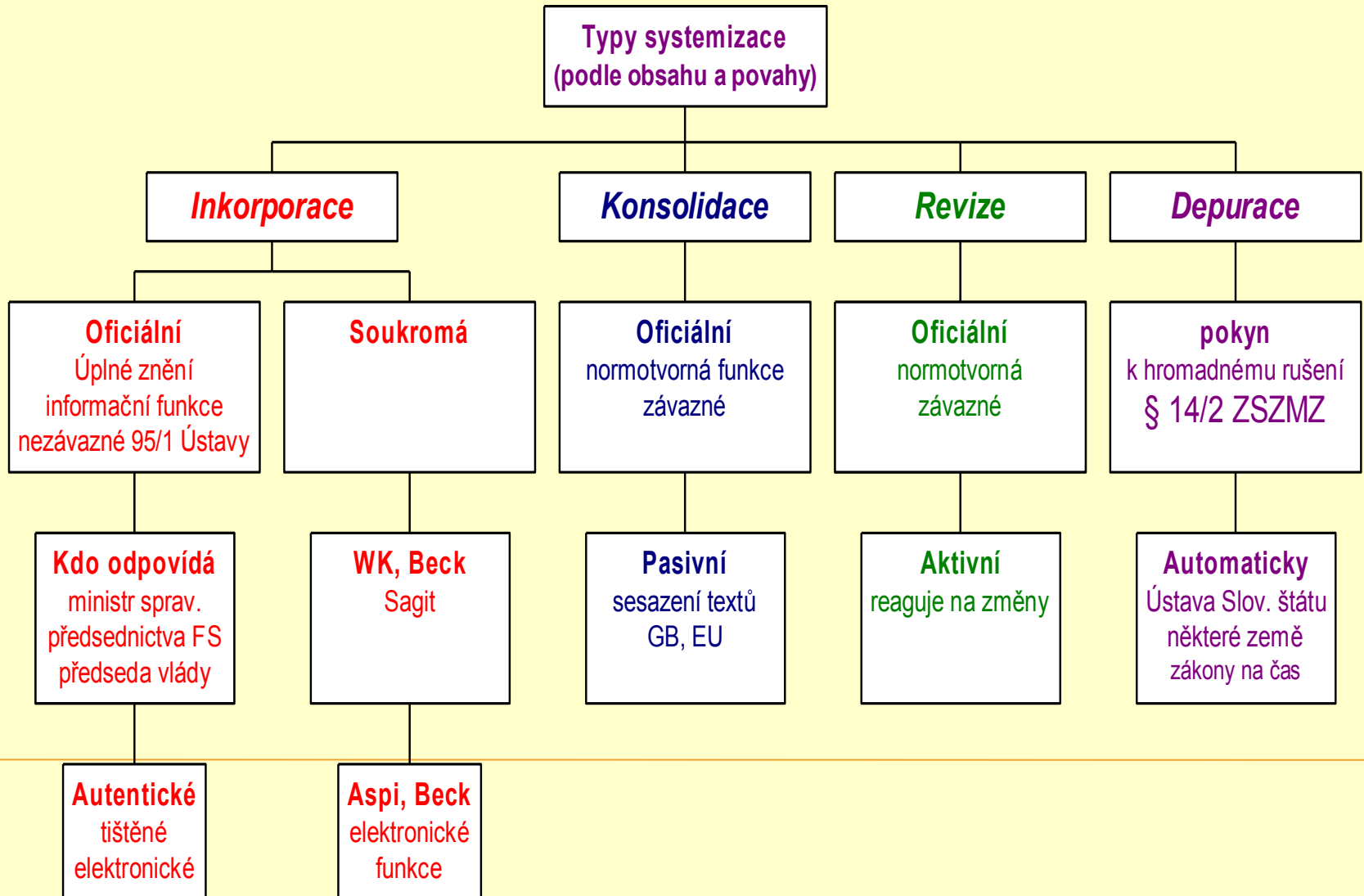
Rok	Zákony	ÚZ	Nař. vlády	Vyhlášky	Celkem
2004	11,333	0	10,072	11,301	10,978
2005	26,733	0	30,864	14,118	20,137
2006	40,299	0	28,814	17,091	26,694
2007	35,938	0	31,034	18,354	25,00

Typy systemizace právního řádu – I. typy předpisů

Filip, J.: Teorie legislativy



Typy systemizace právního řádu – II. způsoby



Příklad depuračního předpisu

Deregulierungsauftrag erlassen sowie das Eisenbahngesetz 1957, das Rohrleitungsgesetz und das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 geändert werden (**Deregulierungsgesetz 2001**)

Artikel 1 Deregulierungsauftrag

§ 1. (1) Anlässlich einer geplanten Änderung eines Bundesgesetzes ist insbesondere zu prüfen, ob das zu ändernde Gesetz oder einzelne Bestimmungen desselben noch notwendig und zeitgemäß sind oder ob die angestrebten Wirkungen nicht auch auf andere Weise erreicht werden könnten. Insbesondere ist bei der Vorbereitung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft darauf zu achten, dass die vorgegebenen Standards nicht ohne Grund übererfüllt werden.

((V případě záměru změnit spolkový zákon je třeba zejména přezkoumat, zda jsou novelizovaný zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení ještě nutná a aktuální a zda se nedá zamýšleného účinku dosáhnout jiným způsobem. Zvláště je třeba při přípravě transpozice směrnic Evropského společenství dbát na to, zda zadané (stanovené) standardy nebudou bez důvodu překročeny.))

(2) Alle mit der Vorbereitung von Akten der Bundesgesetzgebung betrauten Organe haben darauf Bedacht zu nehmen, die wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen in finanzieller, wirtschafts-, umwelt- und konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht abzuschätzen. Ebenso ist zu prüfen, ob der Vollzug der in Aussicht genommenen Regelung keinen übermäßigen Aufwand in der Verwaltung nach sich zieht.

((Všechny orgány pověřené přípravou aktů spolkového zákonodárství mají dbát na to, aby podstatné dopady zákonů byly zhodnoceny z hlediska politiky finanční, hospodářské, životního prostředí a ochrany spotřebitele, stejně jako z hlediska sociálního. Rovněž je třeba zkoumat, zda výkon zamýšlené úpravy nepovede z nadměrné náročnosti ve správě))

Základní pojmy intertemporality

Obvyklá východiska

(lex de futuro, iudex aut magistratus de praeterito)

Aktivita – účinnost (nejdříve od vyhlášení ve Sbírce, kdy nabývá platnosti)

a **Prospektivita** – upravuje se budoucí chování

Zvláštnosti:

- **Ultraaktivita**
- **Retroaktivita**
- **Retrospektivita**
- **Použitelnost**
- **Přeběžné působení**

Nezaměňovat platnost (součást práva) a závaznost (subjekt)

Základní pojmy intertemporality

Ultraaktivita – použitelnost zrušeného předpisu, již neplatí, ale přesto se bude používat, stanoví-li tak zákon

(např. – řízení se dokončí podle dosud platných předpisů, restituce – je při porušení předpisů tehdy platných)

Státní občanství – vždy podle tehdy platných předpisů)

§ 3035 NOZ - Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno řízení o osvojení, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.

Retroaktivita – zpětná působnost, zásadně vyloučena, lex Walderode II. ÚS 326/98 (doplnění podmínky pro restituci majetku po uplynutí lhůty k uplatnění), lze - lichva (musel vědět, že jedná nemravně a že přijde zákon, který to postihne)

Pravá retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností (čl. 40/6 LPS).

Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem, a to až do doby účinnosti práva nového. Po její účinnosti se však řídí právem novým (NOZ)

Základní pojmy intertemporality

Aktivita – účinnost –

a prospektivita (lex de futuro, iudex de praeterito)

Retrospektivita – předpis je účinný a vztahuje se na současnost viděnou skrze to, co se zběhlo (fakta) v minulosti (lustrační zákon – funkce, vzdělání). Ne vztahy, ale skutečnosti, události (viz rozpočty územních celků – Pl. ÚS 6/17)

zásadně přípustná, někdy sporné – viz nálezy Pl. ÚS 5/95 (odnětí výsluhového příplatku – viz dále), Pl. 6/17 (rozpočtová odpovědnost – zadlužení za poslední 4 roky)

Použitelnost – obecné pravidlo

viz čl. 10 Ústavy,

lex specialis, posterior, superior, exceptio regulam probat (nesmíš – ledaže, pokud – viz předpisy), základ práva -
Komenský

Reakce na retroaktivní předpis

Nelze jej akceptovat – soud má dokonce povinnost k tomu nepřihlédnout, i když z textu jasně vyplývá povinnost chovat se v minulosti jinak (kromě státu renty, příspěvků státu) (interp. Abrogans)

Příklad: NSS - 4 Ans 5/2007-60 potvrdil názor KS v Brně, který rozhodl, že navzdory tomu, že zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon o informacích, stanoví, že nabývá účinnosti dnem 1.1.2006, avšak byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 8.3.2006 a po uplynutí patnáctidenní lhůty tedy nabyl účinnosti dne 23.3.2006.

Takto se nyní postupuje – viz zákon č. 25/2015 Sb. (změna rozpočtových pravidel o dotacích) – nabývá účinnosti 1.1.2015, ale schválen 20.1.2015. Protože vyhlášen až 5.2.2015 ve Sbírce zákonů, uvedla redakce ASPI jako den účinnosti 15 den po vyhlášení – 21.2.2015, obdobně č. 23/2017 Sb. (6.2.-21.2.2017)

Nicméně ne vždy se postupuje takto – v případě přestupkového zákona **Pl. ÚS 22/13** takové zpětné stanovení účinnosti zrušil (přestupkový zákon – zákaz pobytu) - stanovením účinnosti dnem 1. července 2012 ve svém důsledku (ne)zapříčiňuje, že ustanovení zákona č. 494/2012 Sb. působí retroaktivně (vyhlášen až 31.12.2012), což je zvlášť závažné v případě novelizace hmotněprávních ustanovení trestního zákoníku a zákona o přestupcích.

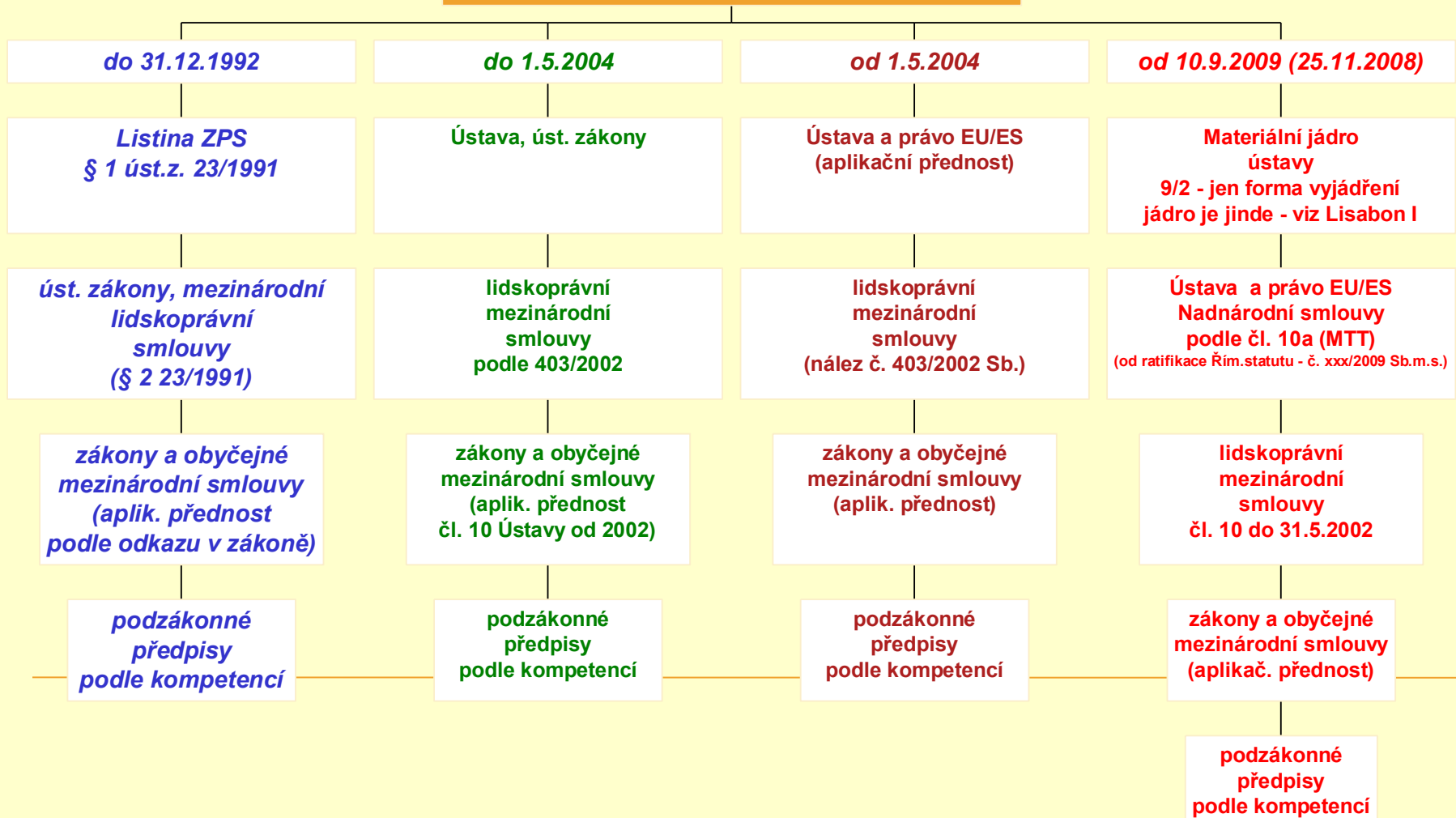
Vztahy pramenů práva v ČR

Hierarchie právních předpisů

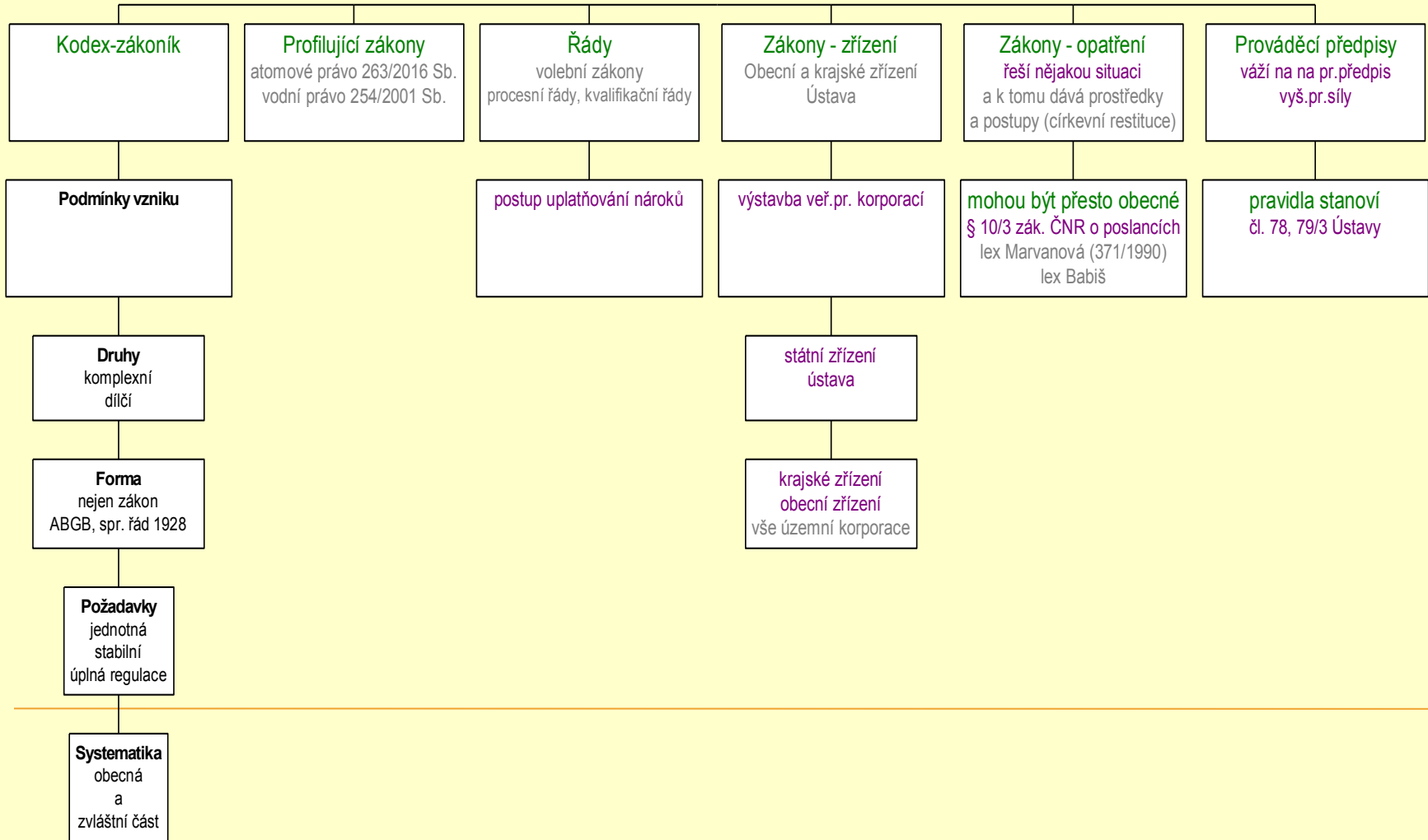


Nová hierarchie právního řádu?

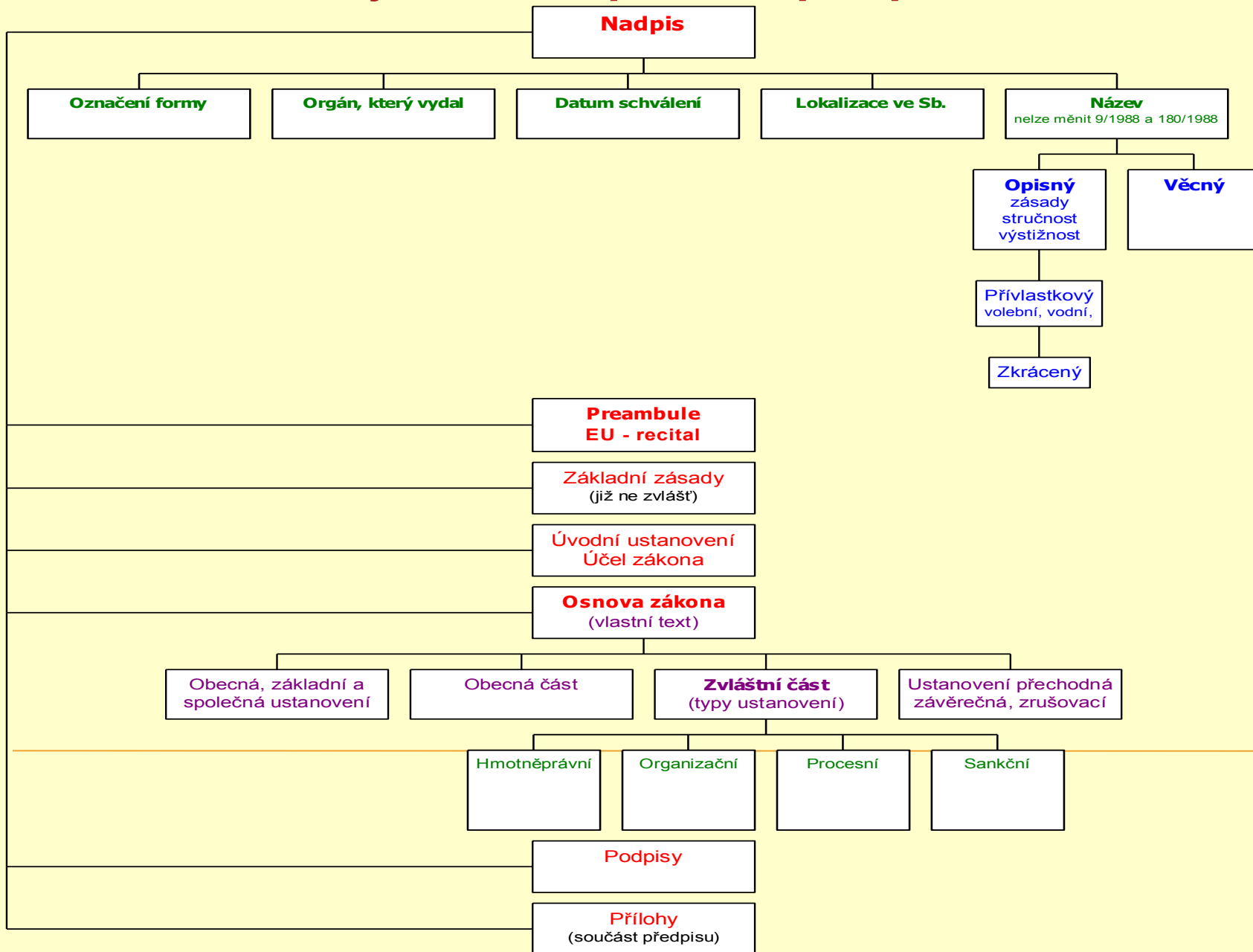
Srovnání podle časových období



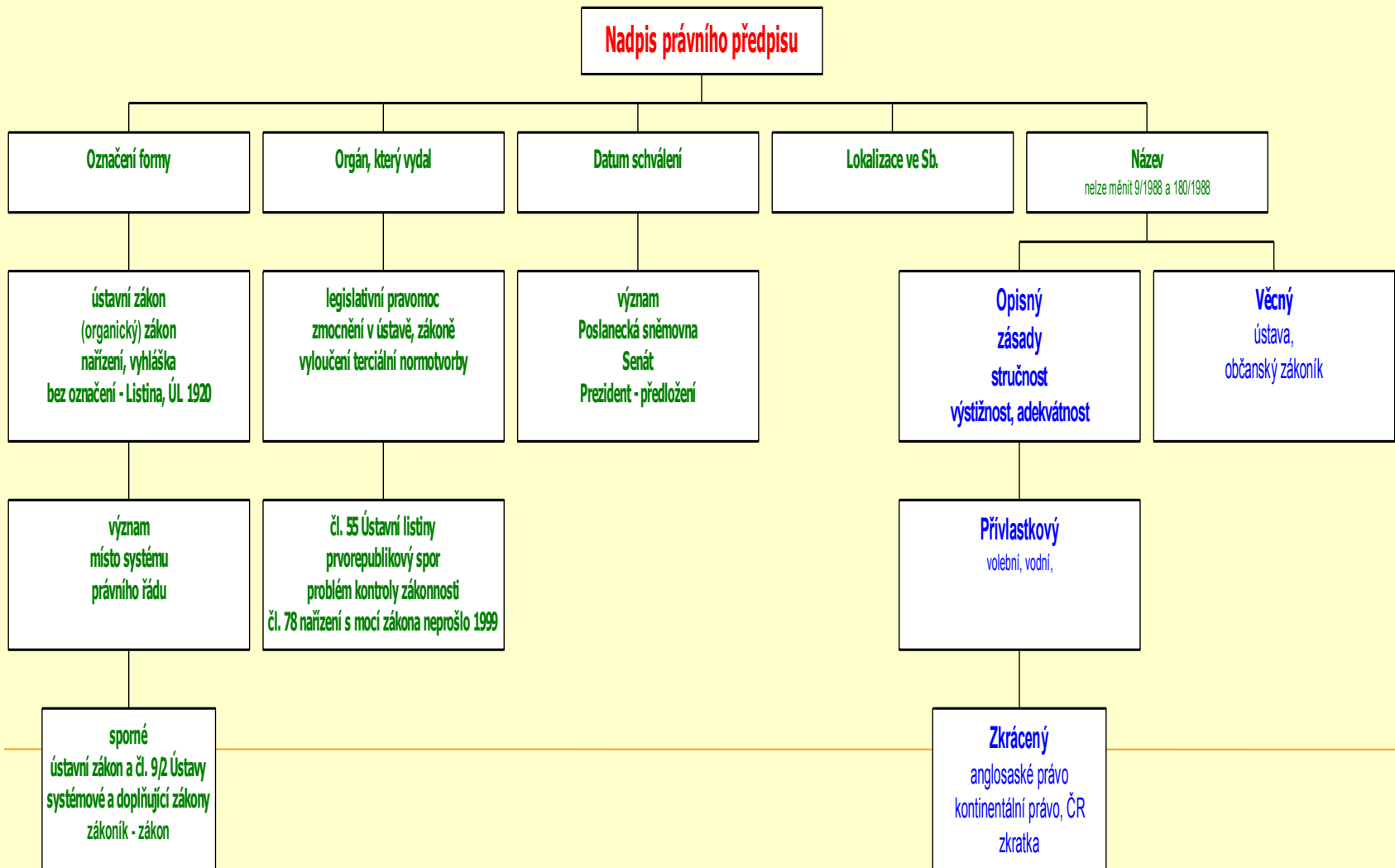
Klasifikace právních předpisů



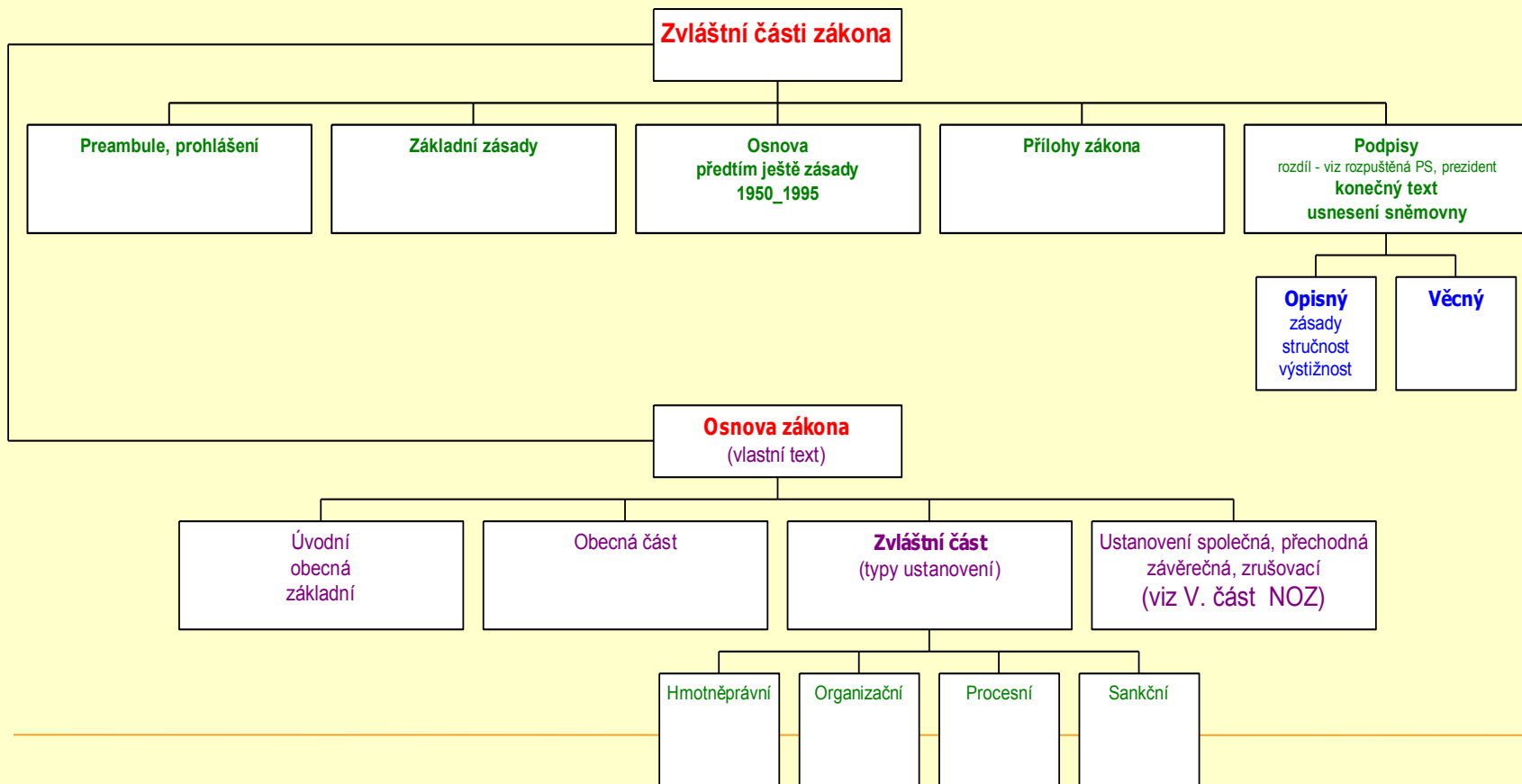
Systematika právního předpisu

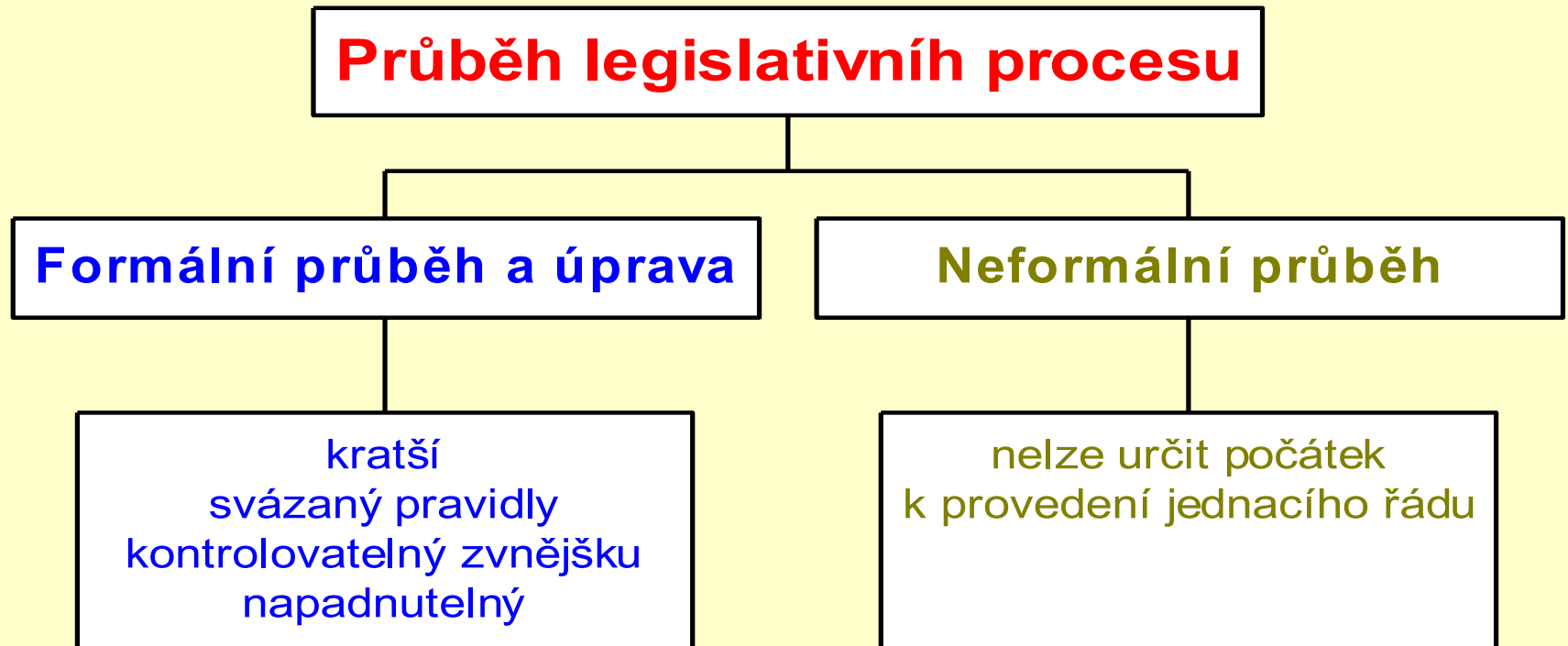


Systematika právního předpisu - nadpis



Systematika právního předpisu





Formalizovaný průběh

Ústavní úprava

Zákon o tvorbě práva
(v ČR není)
zčásti 222/2016 (400/2015 SR)
rozpočtová pravidla

Legislativní pravidla vlády ČR

Metodické pokyny
k transpozici práva EU/ES

Zákony - jednací řády
(zvláštnost v ČR)
stykový zákon
rozpočtová pravidla (218/2000)

Vnitřní směrnice sněmoven
k provedení jednacího řádu

Parlamentní zvyklosti
obyčeje
observance

Neformální postupy

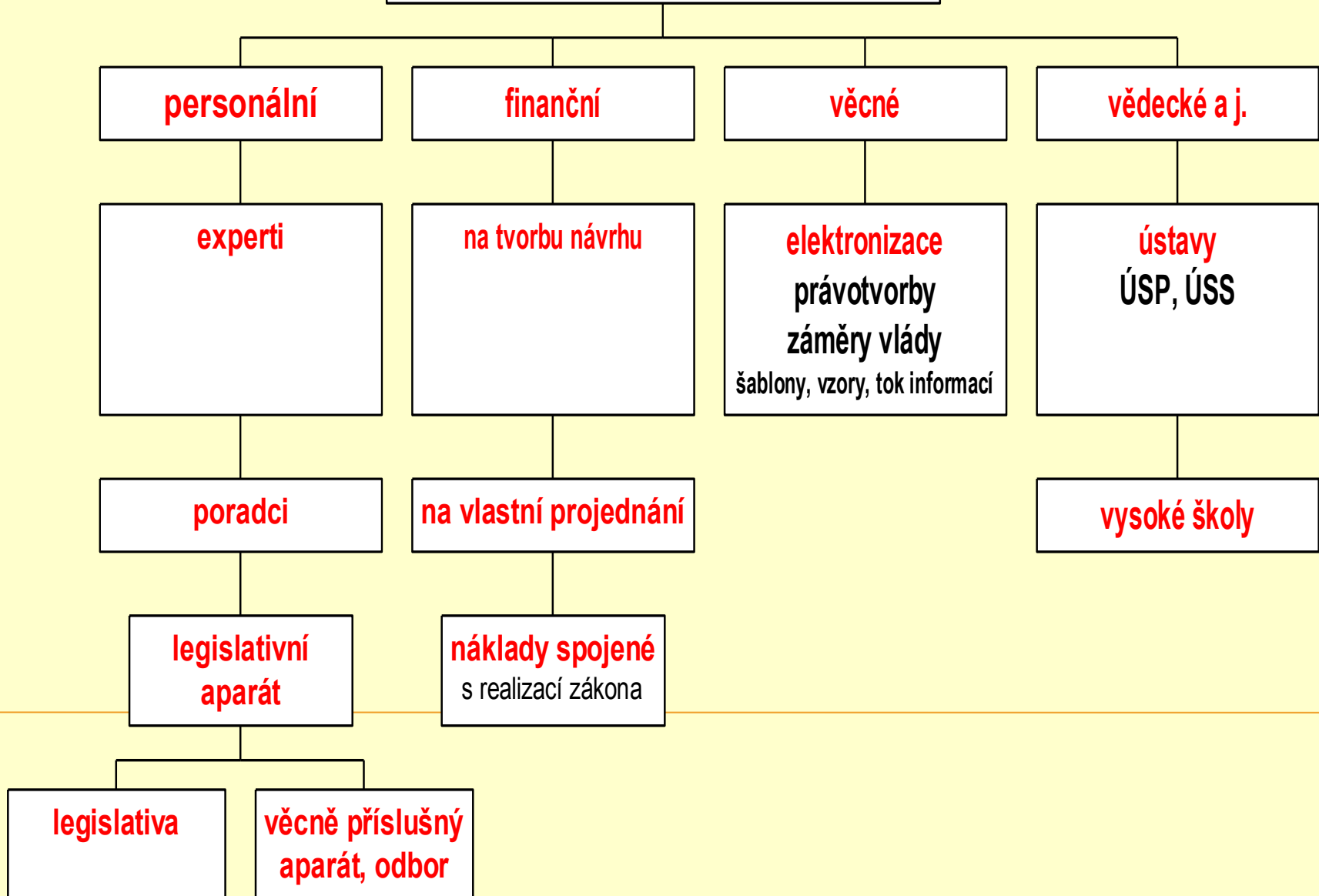
praxe přípravy a schvalování právních předpisů
neformální komunikace orgánů a osob
styky, známosti, peníze

Zdroje pro tvorbu práva

personální, finanční, věcné, vědecké, jiné

Legislativní proces

Zdroje pro tvorbu práva

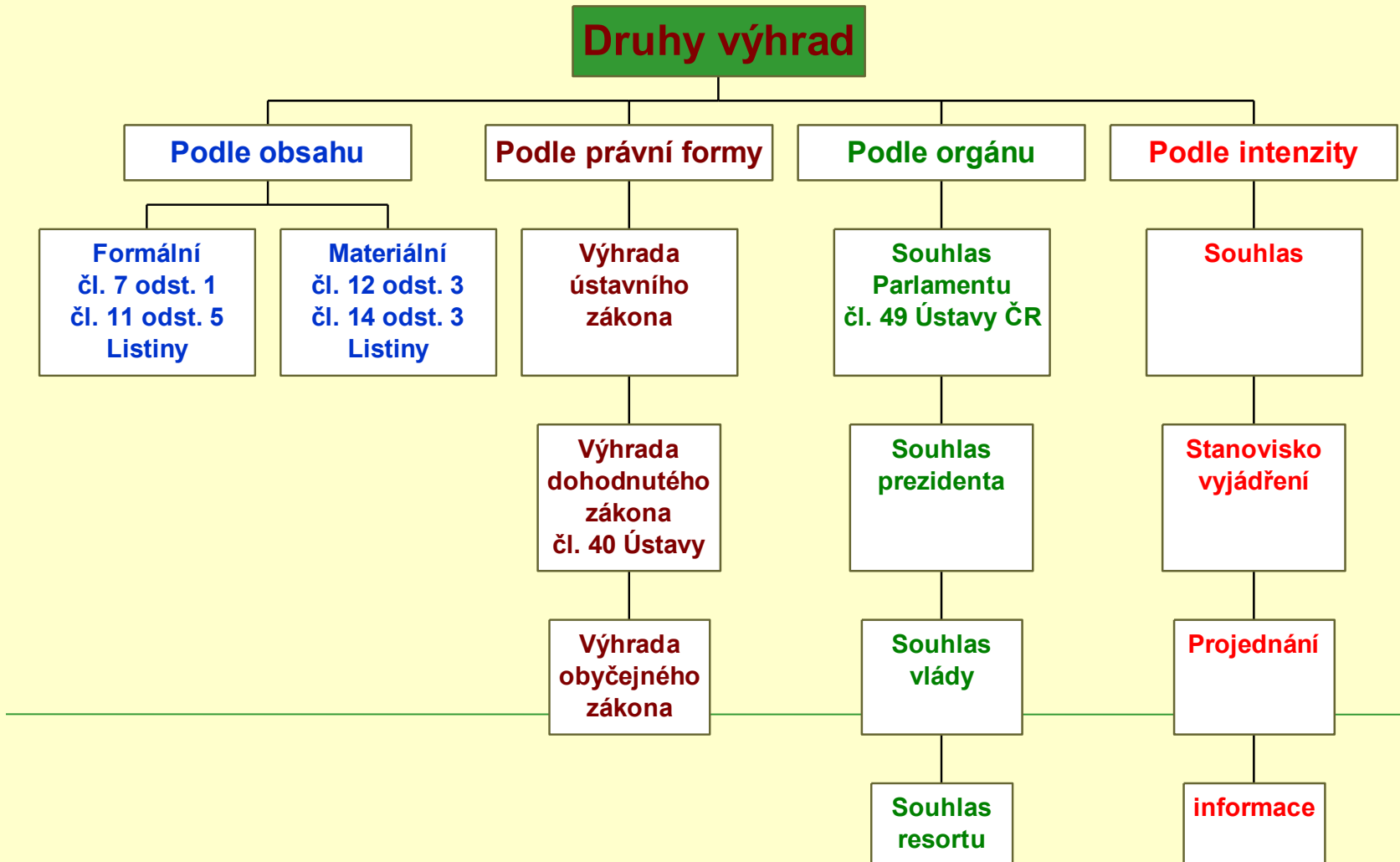


INSTITUCIONÁLNÍ MECHANISMUS

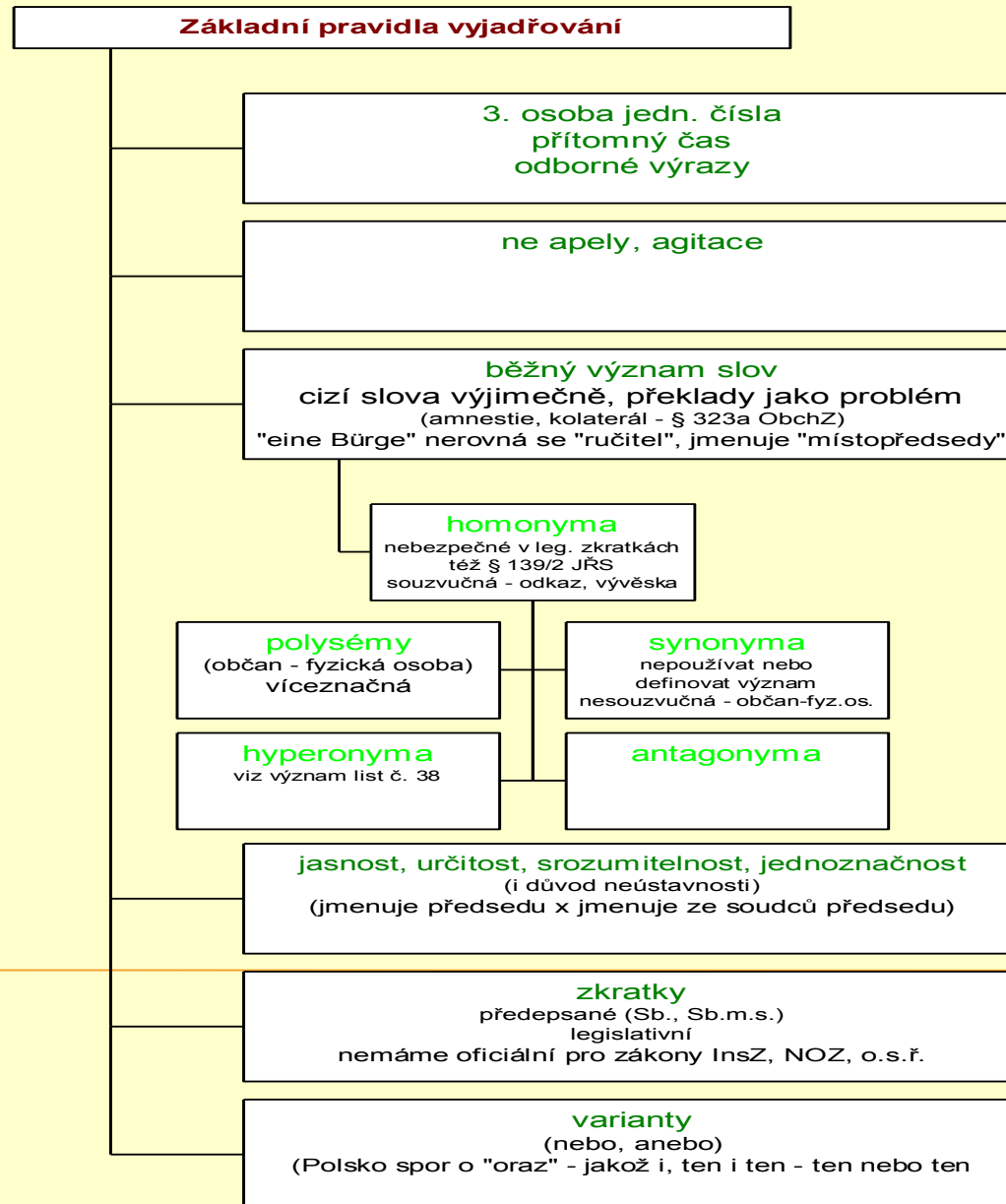
× **Kdo se oficiálně podílí na přípravě zákonů určují Leg. pravidla vlády (I. část)**

- × - resort (skrytě akademici, advokáti)
- × - komise RIA
- × - pracovní komise Legislativní rady
- × - Legislativní rada
- × - vláda
- × - ministr pověřený zastupováním iniciátora (vlády) v PS a Senátu

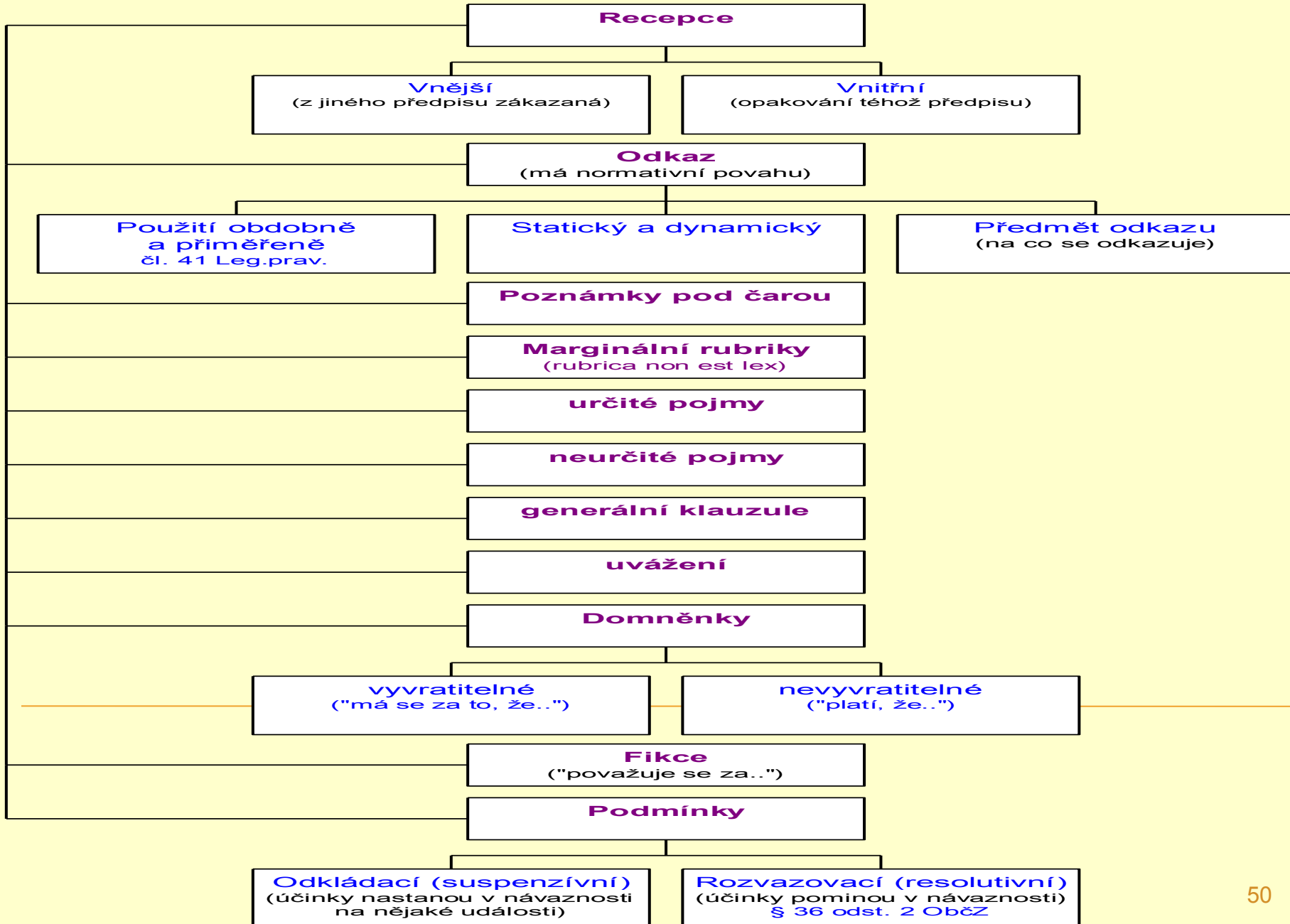
Výhrady v systému práva ČR



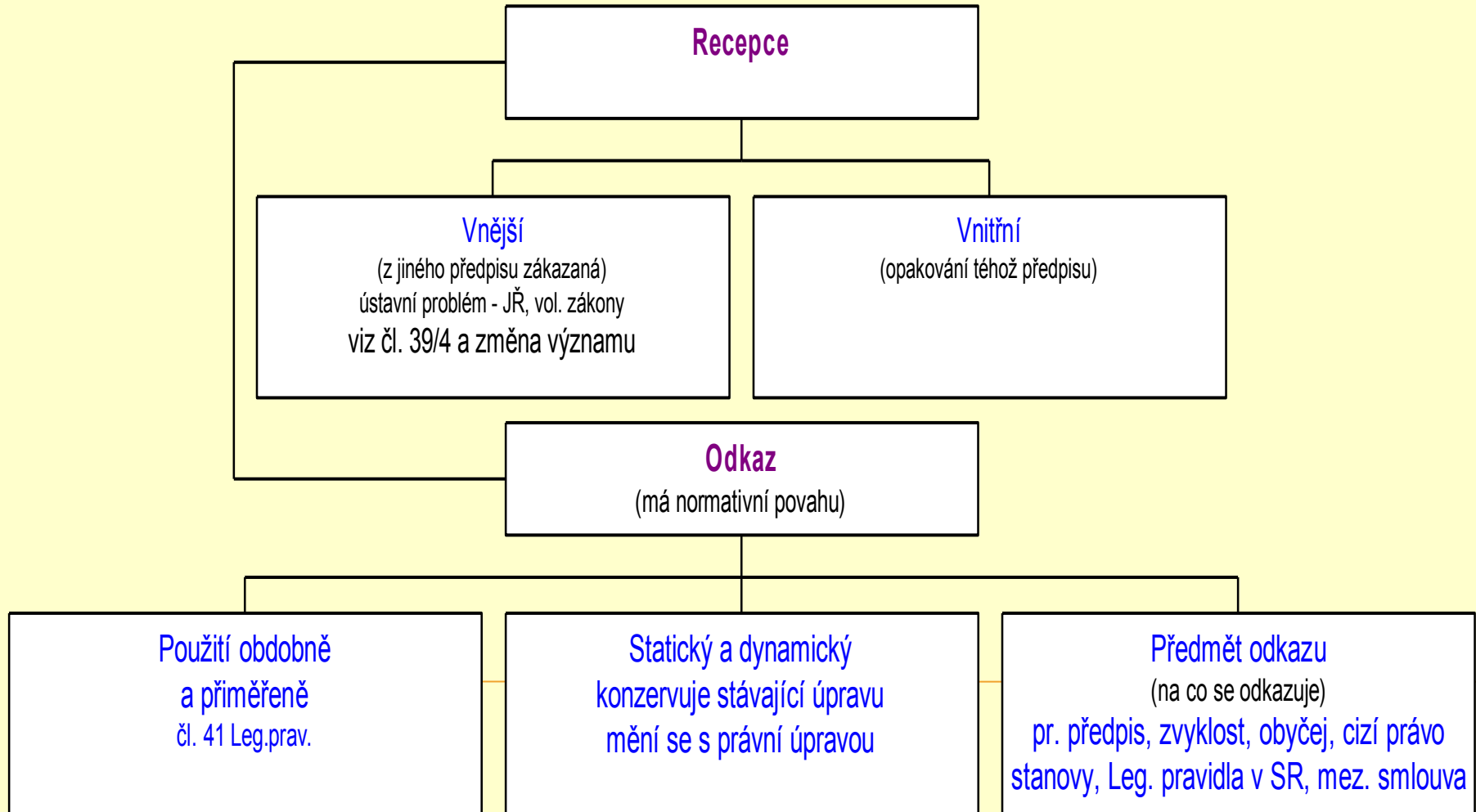
Legislativní technika – právní jazyk



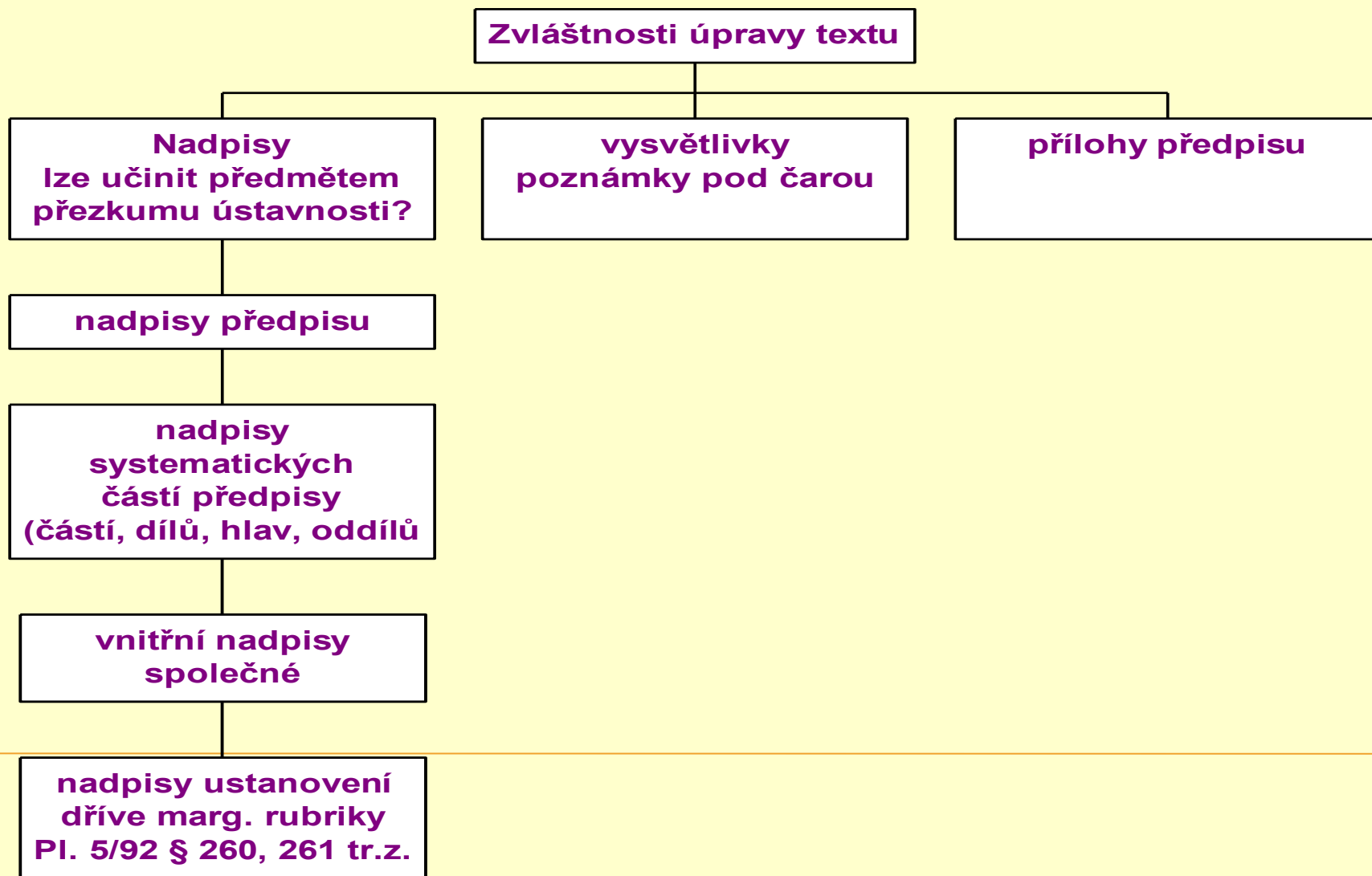
Zvláštnosti právního jazyka - přehled



Zvláštnosti právního jazyka – recepce a odkaz



Zvláštnosti právního jazyka



Zvláštnosti právního jazyka

**Poznámky pod čarou
nejsou sučástí pr. předpisu**

Marginální rubriky
(rubrica non est lex)
nyní již schvalovány a měněny

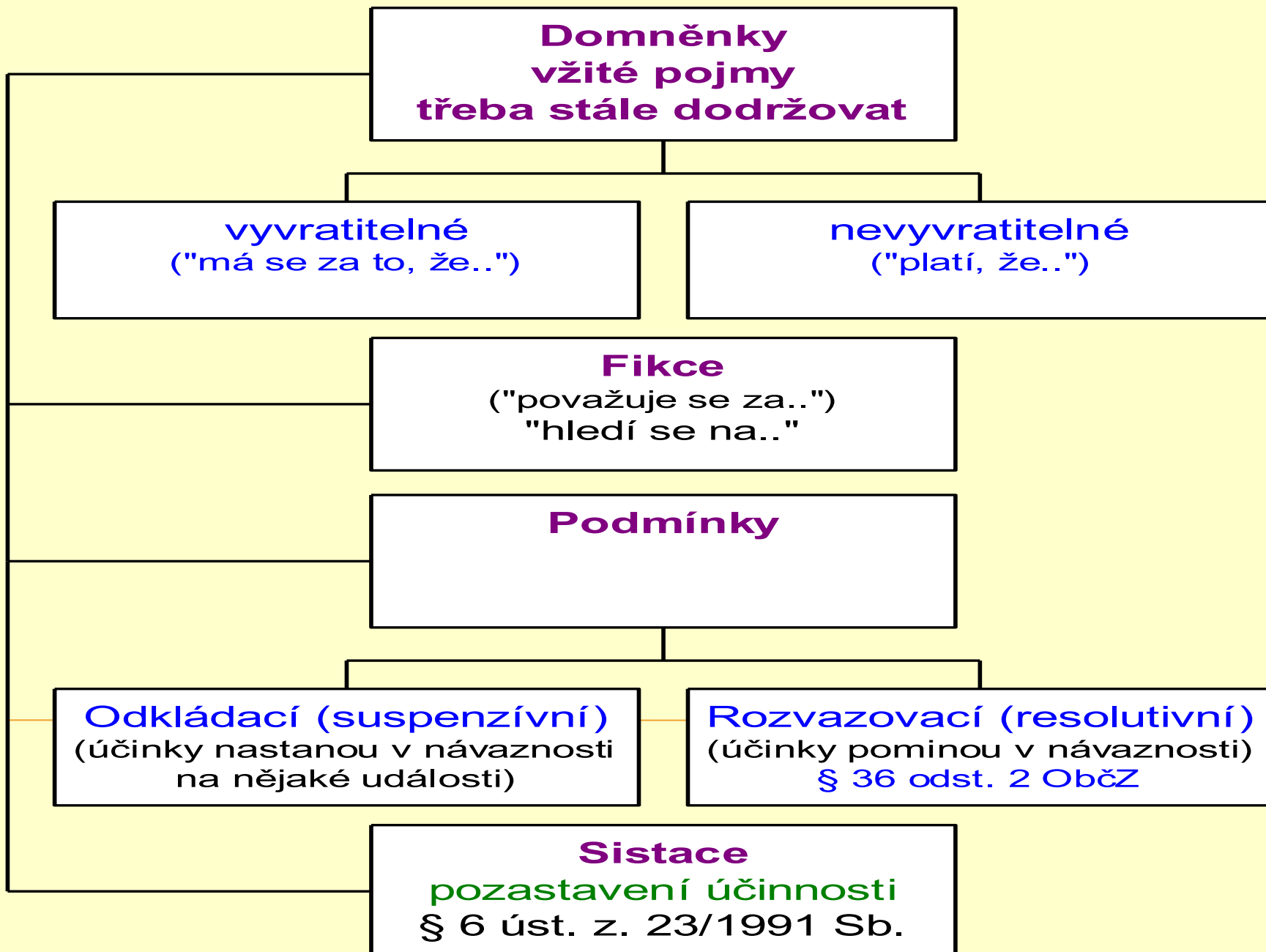
**určité pojmy
mají se vykládat?**
(clara non sunt interpretanda)

neurčité pojmy
pořádek, bezpečnost
nutná obrana

generální klauzule
jak chápat pojmy a postupovat
vztah samostatná a přenesá působnost v zákoně
dobré mravy

uvážení
co je soudně přezkoumatelné - volná úvaha
blahovolně
co nejpřísněji

Zvláštnosti právního jazyka



Právní jazyk – základní pravidla

- **3. osoba jedn. čísla – příklad** – nález ÚS Pl ÚS 28/06 (kolektivní systém - § 37n/3 zákon – „kolektivní systém, § 13 vyhlášky 352/05 – „jeden kolektivní systém“, 1873 – eine Bürge - ručitel)
- **přítomný čas**
- **ne apely, výzvy, agitace** – příklad (článek o nadpisech)
- **jasnost, určitost, jednoznačnost, srozumitelnost** – i důvod ke zrušení
- Nález Ústavního soudního dvora (tzv. Denksporterkenntnis) G 135/93 VfGH, podle kterého právní předpis je v každopádně v rozporu s principem právního státu, když "k zjištění jeho smyslu jsou zapotřebí (vonnöten) subtilní ústavněprávní znalosti, kvalifikovaná právnícká způsobilost a zkušenost, stejně jako archivářská píle", popř. když k jeho pochopení jsou zapotřebí "mimořádné metodické schopnosti a určité potěšení z luštění hlavolamů".
- **zkratky** – jsou předepsány v Legislativních pravidlech (Sb., Sb.m.s.)
- **legislativní zkratky** – třeba dát pozor (např. politická strana – zkratka zahrnuje i hnutí)
- **varianty** – nebo, anebo
- **výhrady** – viz přehled na listu 38
- **obdobně a přiměřeně** - § 20/6 a § 21/5 spr.ř. - *obdobně* – doručování advokátovi jako právnícké osobě, *přiměřeně* – doručování orgánu veřejné moci podle pravidel o doručování právnícké osobě

Jazyk právních předpisů - výrazy

- **odborné výrazy** - cizí slova výjimečně, postupně se užívají (fin.kolaterál-323a ObchZ, stanovený objem peněžních prostředků vypůjčovatele jako záruka za půjčené cenné papíry.)
- **běžný význam slov**, jinak je třeba vymezit, definovat
- **formulace ustanovení** – jednoznačnost. Např. návrh zákona stanoví: „*Ministerstvo práce a sociálních věcí řídí úřad.*“
- Není jasné, kdo koho řídí – zda MPSV ČÚBP nebo naopak
- **Přesné použití pojmů** – odlišit např. schválit a potvrdit, skutečnost a okolnost, číslo (nekonečný počet) a číslice (těch je jen 10), výbor a komise, pozastaví a rozhodne o pozastavení, jmenuje a rozhoduje o jmenování

Jazyk právních předpisů – recepce, odkaz, vysvětlivka

- **Recepce** – převzetí textu jednoho do jiného předpisu (nebezpečné)
- **Odkaz** – vhodnější než recepce, zachová se jednota,
- **Problémy - dynamický a statický odkaz, větvící se odkaz** předpis odkazuje na druhý, ale ten obsahuje různé režimy, z nichž se každý na odkazující předpis nehodí nebo zase odkazuje na jiné předpisy, **zpětný odkaz** – zákon odkazuje na jiný a ten zase na něj.
- **Rozsah odkazu** – obdobně, přiměřeně (§ 119b odst. 5 ZÚS ne pro usnesení), blahovolně, se vší tvrdostí,
- **Poznámka pod čarou** – nemá normativní význam, jen vysvětluje

Jazyk právních předpisů - výrazy

- **homonyma – souzvučná slova – stejně znějící** - nebezpečná v legislativních zkratkách (voják, úřední osoba, ústavní činitel - platy, veřejný - § 139/2 JŘS)
- **polysémy – mnohoznačná slova** - občan a fyzická osoba (viz čl. 42 LZPS)
- **synonyma – nesouzvučná, stejný význam** - nepoužívat nebo definovat, matou (ústava, ústavní zákon – ústavní pořádek?, mezinárodní smlouva, úmluva, dohoda, doprava – transport, občan – fyzická osoba – již ne,)
- **hyperonyma – nadřazené pojmy nepoužívat jako rovnocenné vedle podřazených (hyponym)** (právní předpisy a zákony, ústavní pořádek a ústavní zákony, žena – manželka, základní zákon a ústava, v příkladných výčtech škodí a mate, derogace – zrušení, nepoužití, soukromé právo a občanské právo)
- **Nebezpečná antonyma (autoantonyma – slova, která mají více významů, z nichž některé si odporují** (např. pedofil – zločin a přítel dětí, zřejmý – i zjevný § 43/1 a 2 ZÚS, ale i pravděpodobný viz Zák. o Policii ČR - § 10/4 - Policista nemá povinnost provést úkon nebo jiné opatření, jestliže jeho přerušeni nebo nedokončení by mělo **zřejmě** závažnější následky než nesplnění těchto povinností, § 50/2 Krátkodobou ochranu osob poskytne policie v odůvodněných případech osobě, které **zřejmě** hrozí újma na zdraví nebo jiné vážné nebezpečí)
- **Rozdílný význam pojmů ve veřejném a soukromém právu - § 16 zák. č. 592/1992 Sb. A výkladu pojmu promlčení (I. ÚS 1385/11), odstoupení od smlouvy (ObčZ a ObchZ do 2014 – viz III. ÚS 348/16)**

JAZYK PRÁVNÍCH VĚT – SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

Nejde o právní normy

Přibližují význam textu ustanovení právního předpisu

Důležité – pojmy evropského a ústavního práva jsou autonomní, neprovádí zákony

Styl – do 2013 rozvláčný, povídky

Od 2013 – návrat ke skutečným právním větám

Pl. 4/13 - K projednání návrhu na zrušení amnestijního rozhodnutí prezidenta republiky není Ústavní soud příslušný [§ 43 odst.1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu – viz příklad vývoje právní věty

Příklady – co značí a jak číst:

Postup obecných soudů, které svůj závěr o počátku běhu lhůty k promlčení práva na odškodnění za ztížení společenského uplatnění založí na neprokázaném závěru, že poškozený si již musel být vědom toho, že se jeho stav nezvratně ustálil, ačkoli takový poznatek mu mohl být s ohledem na okolnosti případu jako laikovi zprostředkován jen odborným stanoviskem, je porušením práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s právem na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí podle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Musí obsahovat odkaz na ustanovení, ke kterému se vztahují:

III.ÚS 3125/16

III.ÚS 2847/14

III.ÚS 1716/16

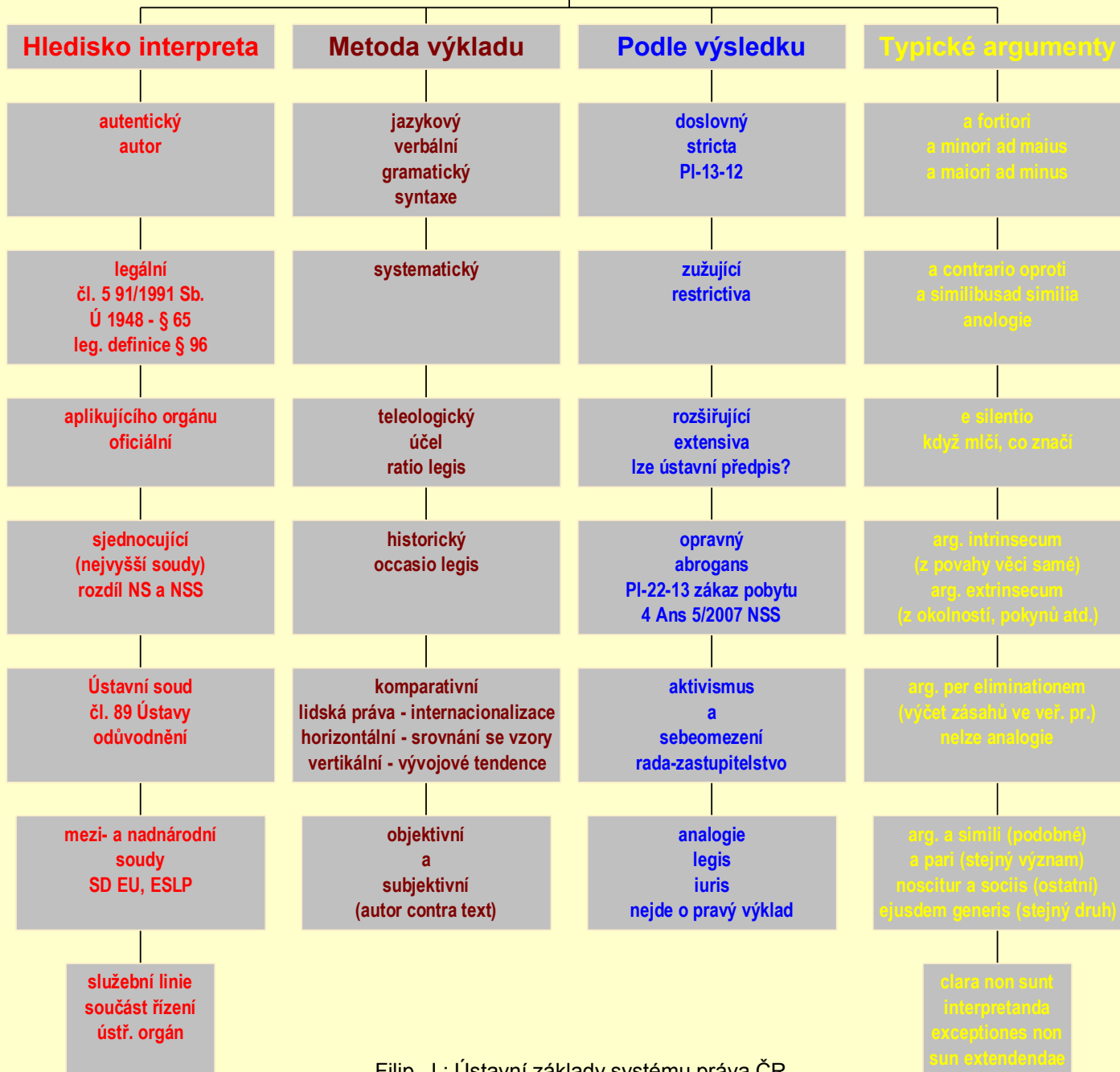
VÝKLAD PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ – VÝCHODISKA I

- ✘ **Neexistuje dokonalý zákonodárce** v právním textu nelze poskytnout úplný návod na řešení jakéhokoli problému, vždy se vykládá (clara non sunt interpretanda?).

To nedokázaly ani *Codex Theresianus*, který měl více než 8300 paragrafů, ani pruské *Landesrecht* (1794), které jich mělo ještě o 11 tisíc více, podoba učebnice soukromého a veřejného práva – moderní stát.

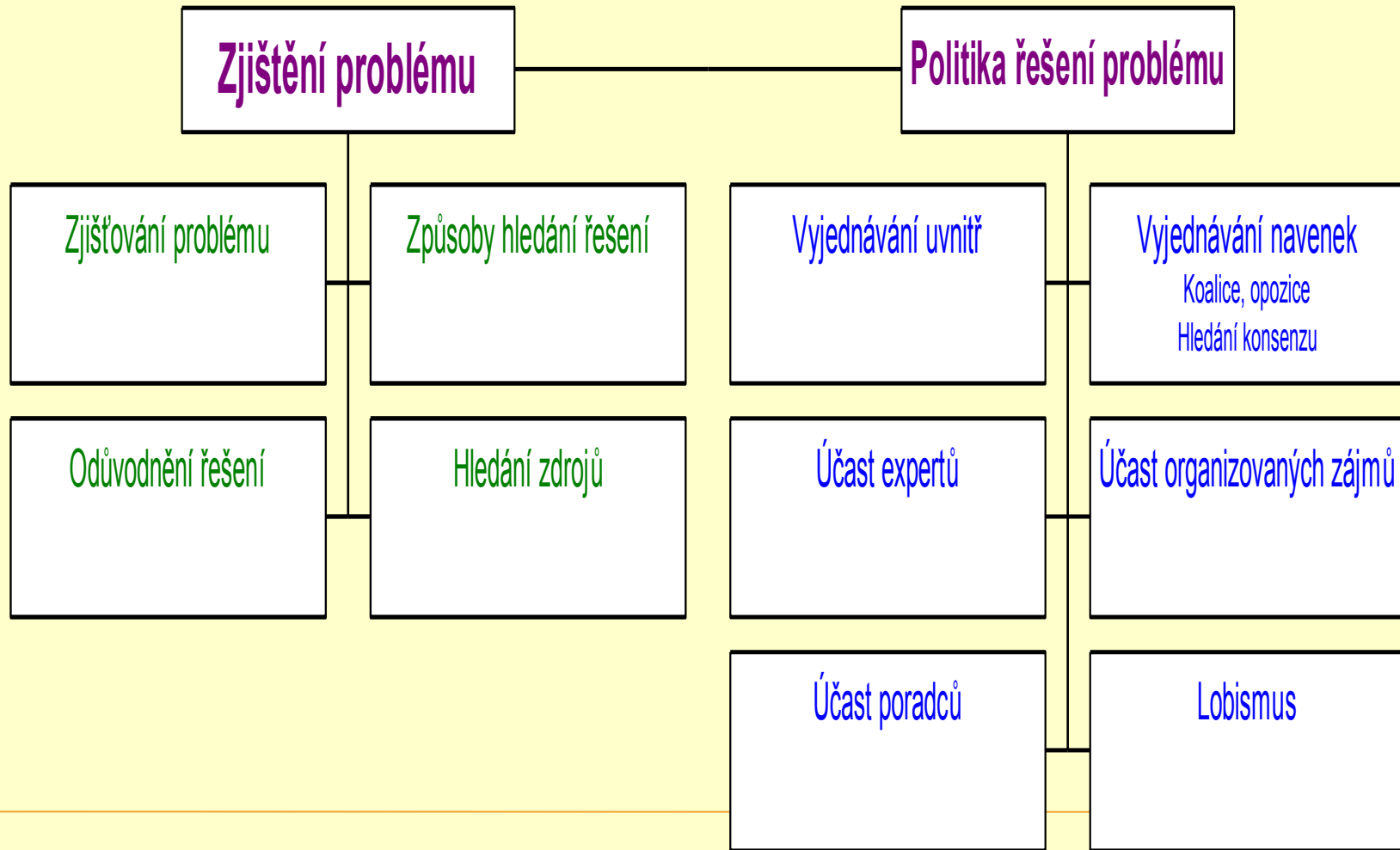
- ✘ **Neexistuje dokonalý vykladač** nelze dojít k nějakému absolutně pro všechny časy správnému výkladu. Mění se interpret, i možné skutkové podstaty, na které abstraktní právní normy dopadají.
- ✘ **Právo působí v čase a prostoru (státě) a v čase a prostoru se i mění.** Totéž ustanovení se proto může v různých dobách vykládat různě – viz **tzv. přeměna ústavy**, tj. změna obsahu ústavy beze změny jejího textu (**ústavní zvyklosti - lustrace**).
- ✘ **→Výklad se tak může měnit** - zvláštnost práva, na rozdíl od formální logiky a matematiky.
- ✘ **To však neznamená, že výsledek výkladu může být libovolný** a že závisí pouze na interpretovi. To v právním státě možné není na rozdíl od státu, kde vládne diktatura nebo kde je přímo v ústavě zakotvena vláda určité politické strany.
- ✘ **Výklad je racionálním aktem, aplikace je aktem volným** (vykládat a rozhodovat je rozdíl, 10b míst. poplatky)

Typy výkladu



Právní politika a politika tvorby práva

Titul : Teorie legislativy

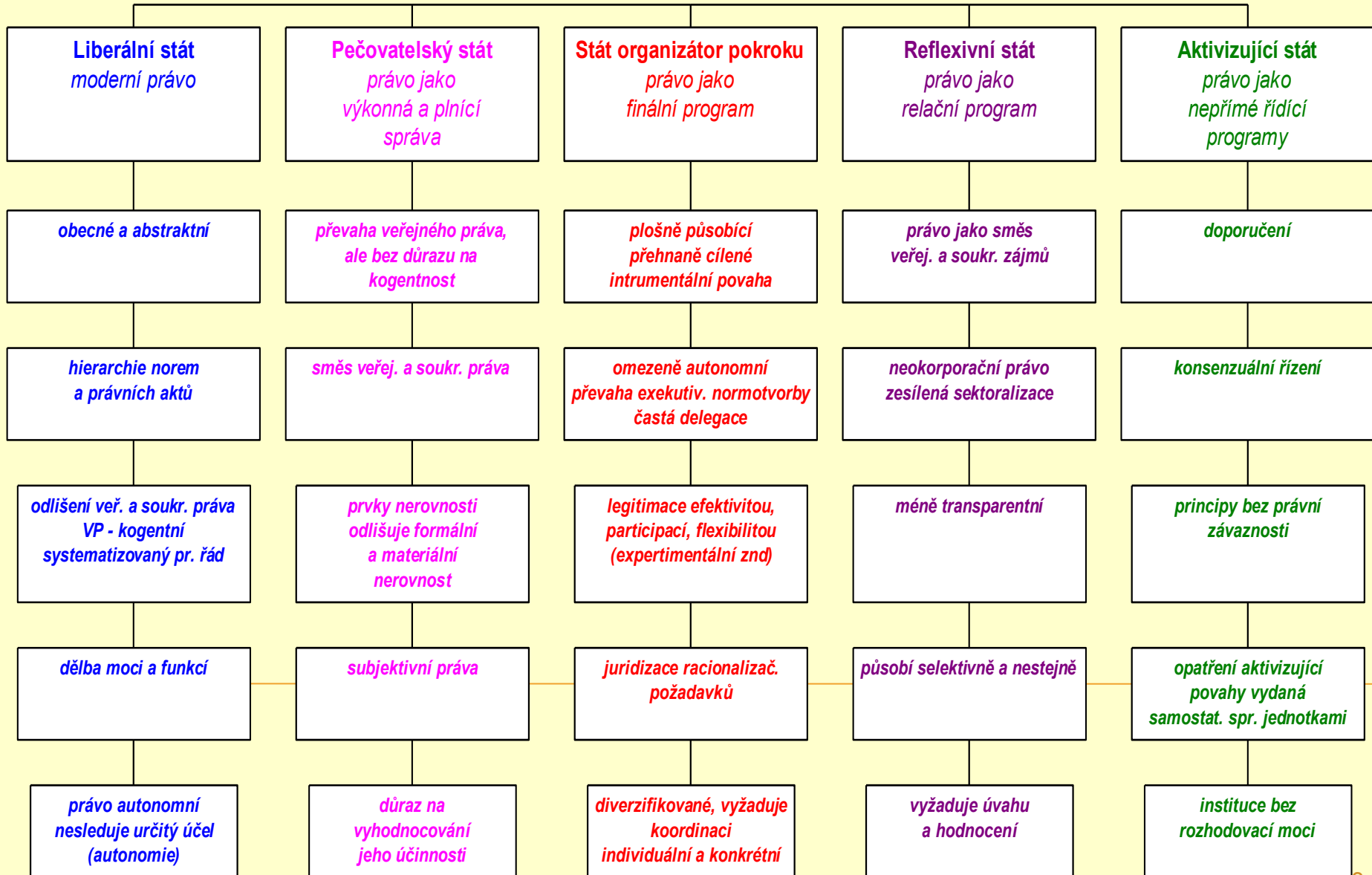


Typ státu a typ práva

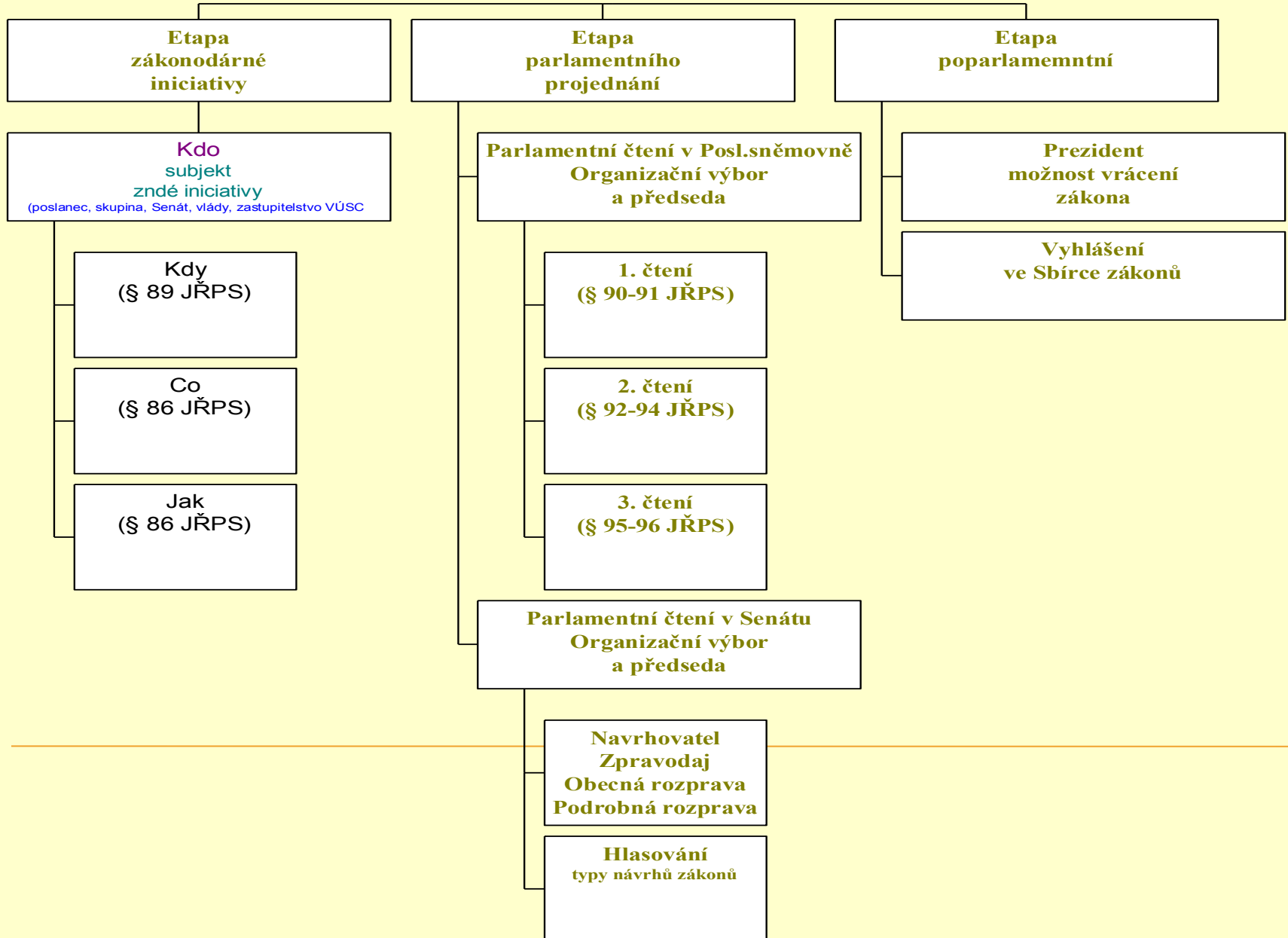
Filip, J.: Teorie legislativy

Schuppert, F. G.: Staatswissenschaft. Baden-Baden 2003

Morand, Ch. L.: Le droit néo-moderne des politiques publiques. Paris 1999



Zákonodárný proces



Zákonodárny proces a Ústavní soud (I)

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní nálezy Ústavního soudu ve věcech procedury

- č. 55/1995 Sb. – kontrola ústavnosti předpisu, který již neplní funkci (Pl. ÚS 14/94 Benešovi dekrety, usn. Pl. ÚS 5/98 katedrála)
- č. 167/200 Sb. a č. 528/2002 Sb. – co to je právní předpis ve smyslu čl.87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR (Pl. 24/99, Pl. 4/13 amnestie)
- č. 476/2002 Sb. – zásada *ne bis in idem* platí i v zákonodárném procesu (Pl. ÚS 5/02)
- č. 252/2006 Sb. – dlouhodobá nečinnost Parlamentu porušuje ústavní pořádek (úprava nájemného Pl. 2/05)
- č. 37/2007 Sb. – není přípustné vkládat do návrhu zákona tzv. přílepky (Pl. ÚS 77/06)

Zákonodárny proces a Ústavní soud (II)

Filip J. : Teorie legislativy

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní nálezy Ústavního soudu ve věcech procedury

- č. 294/2010 Sb. – komplexní pozměňovací návrhy nejsou neústavní (Pl. ÚS 39/08 – soudní funkcionáři, Pl. 21/14 – služební zákon)
- č. 80/2011 Sb. – hodnocení ústavnosti vyhlášení stavu legislativní nouze a práva opozice (Pl. 55/10)
- č. 147/2012 Sb. (Pl. 29/11) – zrušení 237/1c o.s.ř. jako ustanovení s „nepředvídatelnými“ důsledky, lze různě posoudit, strana neví, co má čekat – viz ale odlišná stanoviska (přesnější u Pl. 26/16 – EET – zrušení 3. a 4. fáze)

Zákonodárny proces a Ústavní soud (III)

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní nálezy Ústavního soudu ve věcech procedury

č. 199/2015 Sb. (Pl. 21/14) – kompl. pozm. návrh, zákon o st. službě – nerozhoduje jen předmět, ale i účel návrhu,

- I. je podstatné, zda pozměňovací návrh stále formálně pozměňuje předlohu, nebo ji již nahrazuje novým návrhem zákona, který však nebyl obsahem zákonodárné iniciativy.
- II. Vadné je, když pozměňovací návrh předlohu nedoplňuje o nové novelizační body, resp. jejich podobu mění, ale formu novelizace nahrazuje formou nového zákona.
- III. Při shledání formální vady v legislativním procesu nepřistupuje ÚS bez dalšího k derogaci právního předpisu. Posuzuje, zda je možné dát z hlediska principu proporcionality přednost před derogací požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti, resp. též posoudit možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu k principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva.

ukončení rozpravy o EET (Pl. 26/16) – porušení, ale ne v rovině ústavního práva

Zákonodárny proces a Ústavní soud (IV)

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní východiska:

- 1) **právní stát – ochrana ústavnosti, hierarchie v právním řádu, jasnost, srozumitelnost, přehlednost, předvídatelnost důsledků ustanovení**
- 2) **demokracie – zejména ochrana menšiny, nelze měnit přijatá rozhodnutí**
- 3) **ústavně konformní výklad – nerušit, kde lze vyložit**
- 4) **minimalizace zásahu – omezit se na nejmenší možnou míru, nejdříve kompetenční – pak procesní – na závěr obsahové věci ,maximalizace nezásahu – Balík)**
- 5) **rušit není třeba to, co již nepůsobí, i když je to platné (Beneš dekrety)**

- 6) **v případě poruchy u procedury je třeba zrušit celý novelizující předpis (výjimka z pravidla, jinak se ruší předpis novelizovaný)**

Zákonodárny proces a Ústavní soud (III)

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní východiska:

- 1) výklad *in favorem legis – in favorem conventionis* – relevantní menšina
- 2) vztah k právu EU – ÚS nemůže přezkoumávat akty práva EU (Pl. ÚS 12/08), povinností obecného soudu je položit předběžnou otázku podle č. 267 SFEU (Pl. ÚS 1009/08), nepoložení porušuje právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny
- 3) sp. zn. Pl. ÚS 25/06 – požární řád města Ostrov) převzetí dikce jednoho předpisu do druhého bez dalšího nezakládá protiústavnost, a je tedy přípustná (ovšem problém při rušení, zůstane v jiném, zejména vztah ústava – zákon).

Zásady dobré legislativy

Obecná zásada plynoucí z požadavku právního státu:

Konkrétní projevy a zásady:

- 1/ ochrana nabytých práv (iura quesita) – subjektivní právo;
 - 2/ respektování běžících zájmů;
 - 3/ zařazování přechodných ustanovení;
 - 4/ právo nepůsobí zpětně – objektivní právo;
 - 5/ odpovídající zásada vacationis legis;
 - 6/ zákaz změny předpisů daňového práva v průběhu daňového roku (období);
 - 7/ určitost, jasnost, jednoznačnost a srozumitelnost právních předpisů
-

Zákonodárny proces a Ústavní soud (III)

68 odst. 2 ZÚS – předmětem řízení není jen obsahová shoda, nýbrž i dodržení ústavních východisek zákonodárné procedury

Základní východiska:

- 1) výklad *in favorem legis – in favorem conventionis* – relevantní menšina
- 2) vztah k právu EU – ÚS nemůže přezkoumávat akty práva EU (Pl. ÚS 12/08), povinností obecného soudu je položit předběžnou otázku podle č. 267 SFEU (Pl. ÚS 1009/08), nepoložení porušuje právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny
- 3) sp. zn. Pl. ÚS 25/06 – požární řád města Ostrov) převzetí dikce jednoho předpisu do druhého bez dalšího nezakládá protiústavnost, a je tedy přípustná (ovšem problém při rušení, zůstane v jiném, zejména vztah ústava – zákon).