

## Přílepkový a nálepkový právní předpis aneb *nigrum nunquam excedere debet rubrum*

Jan Filip

Poeta Elišce Wagnerové. *In dubio pro libertate. Masarykovy univerzity 2009, s. 59-76*

### 1. Úvodem

Před Ústavním soudem se otevírají stále nová a nová pole působnosti, ať již v důsledku objektivních okolností či soudního aktivismu. Někdy se jedná se záležitosti vlastní kontinentálnímu typu práva, v jiných případech jde o inspirace ze zámoří. K takovým problémům patří tzv. přílepkový, kterými se parlamentní praxe začala zabývat v polovině 90. let a Ústavní soud od počátku tohoto století. K rozhodnému zásahu Ústavního soudu do této oblasti však došlo relativně nedávno tzv. přílepkovým nálezem Ústavního soudu č. 37/2007 Sb. ve věci Pl. ÚS 77/06, kde byla jubilančka soudkyně zpravodajem.<sup>1</sup> Tento nálezn přinesl některá novátorská řešení jak svým dopadem, kdy si Ústavní soud začal „kolikovat“ svůj nový claim v nepříliš přátelském parlamentním území, tak svou koncepcí a rovněž nebývalým rozsahem práce s literaturou. Protože nálezn Ústavního soudu v této věci byl již delší dobu s ohledem na kritiku této praxe očekáván, chtěl bych se při této zvláštní příležitosti věnovat několika problémům, které jsou s touto problematikou bezprostředně spojeny, tj. významu nadpisů právních předpisů z pohledu soudního přezkumu ústavnosti a některým otázkám přezkumu procesních aspektů přijímání zákonů.

Jedná se totiž o širší problematiku parlamentních procedur a legislativní techniky, na kterou soudní přezkum ústavnosti zákonů nutně naráží. Sice to výslovně neukládá výčet základních otázek v podobě tripartice § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu,<sup>2</sup> neznamená to ovšem, že by ji mohl Ústavní soud opomíjet. To konečně prokazuje jeho bohatá judikatura v této oblasti. Působení Ústavního soudu v oblasti tvorby práva je v tomto směru mnohostranné:

- kontroluje kompetence normotvorných orgánů. Zejména oblast zmocnění k vydání prováděcích předpisů, popř. obecně závazných vyhlášek (významný zásah do ústavní koncepce),
- kontroluje jejich postup, který musí být v souladu s ústavou v případě tvorby zákona a se zákonem v případě tvorby podzákonných předpisů<sup>3</sup>,
- kontroluje obsah právních předpisů z hlediska dodržení ústavních principů a zákonných požadavků u podzákonných předpisů (*secundum et intra legem*).<sup>4</sup> I po zrušení příslušných zmocňovacích ustanovení prováděcí předpis podle Ústavního soudu tvoří nadále „platnou, z druhé strany však stěžejí bez dalšího aplikovatelnou, tj. účinnou, součást právního řádu.“ Vyhláška č. 19/1991 Sb., o kterou v daném případě šlo, proto byla podle Ústavního soudu až do formálního zrušení vyhláškou č. 405/2003 Sb. sice platným právním předpisem, ovšem předpisem, který „vzhledem k absenci materiálních podmínek

<sup>1</sup> Nepoužívám obrat „zpravodajka“, když jubilančka nedávno odmítla použití obratu „hostka“. Naopak bez obav používám jiného obratu, když připomínám, že jubilančka je oblíbenou přednášející v rámci předmětu Ústavní soudnictví na Právnické fakultě MU.

<sup>2</sup> Zmíněný nálezn č. 37/2007 Sb. ve svých důsledcích onu tripartici (kompetence, procedura, obsah) obohatil o další „prejudiciální“ otázku, tj. o posouzení, zda se zkoumané ustanovení nedostalo do textu zákona právě cestou tzv. přílepku. V rámci rovného zacházení by měl nyní Ústavní soud vždy tuto okolnost posoudit, a to i bez výslovného návrhu. To se však neděje a touto otázkou se Ústavní soud zabývá jen k námitce (srov. nálezy k squeeze-outu a reformě veřejných rozpočtů). Tím ovšem Ústavní soud poněkud vyklízí pozice, které přílepkovým nálezem zaujal.

<sup>3</sup> Zde nacházíme podle mého názoru důvod, proč nemáme zákon o tvorbě právních předpisů. Jakékoli jeho porušení by mohlo vést ke zrušení podzákonného předpisu takto přijatého, což nikdo nehodlá riskovat.

<sup>4</sup> K rozvoji judikatury k této otázce přispěla i jubilančka jako zpravodajka v případě nálezu č. 568/2004 Sb., kde se řešila možnost rušení ministerské vyhlášky, u které odpadlo zákonné zmocnění.

*dalšího normativního působení (absence zákonného zmocnění, materie upravená nad zákonný rozsah atd.) nebyl předpisem účinným a aplikovatelným, tj. takovým, který by byl způsobilý vyvolávat v realitě právní účinky.“* V této souvislosti dospěl Ústavní soud k zajímavému názoru, podle kterého zákonodárce ani nemůže vydat zmocnění k zrušení podzákonného předpisu, protože jde o svébytnou mocenskou sféru exekutivy, která není v takovém případě vázána na zákonodárce, neboť vydává na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy akt bez věcného obsahu,<sup>5</sup> který by mohl ovlivnit zákonodárce prostým zákonem. Otázka zní, zda v takovém případě by mohl zrušit prováděcí předpis sám.<sup>6</sup> Konečně Ústavní soud vyjádřil názor, že „*by bylo porušením principu dělby moci, kdyby příslušnou právní úpravu obsaženou v prováděcím právním předpisu měnil přímo zákonodárce.*“<sup>7</sup>

- svou judikaturou již dopředu vymezuje rámeček příští normotvorby. Legislativní orgány počínaje legislativními odbory ministerstev a konče sněmovnami Parlamentu přizpůsobují své počínání jeho judikatuře. Nenašli bychom mnoho případů, kdy nebyla jeho judikatura respektována,
- svou judikaturou přispívá k vyjasnění problémů tvorby práva, vykládá sporné otázky, pojmy, kompetence, stanoví standardy a pravidla hodnocení,
- jeho pozice je nyní ovlivněna přistoupením k EU. Jak se mění možnosti kontrolovaných orgánů, tak se v tomto případě mění i možnosti orgánu kontrolujícího (přezkumného), neboť výrazná část našeho práva je transpozicí komunitárního či unijního práva, takže možnosti Ústavního soudu se omezují na posouzení zachování procedurálních a kompetenčních náležitostí normotvorby, nikoli již vlastního obsahu právního předpisu,<sup>8</sup> popř. obsahu jen v tom rozsahu, který je národnímu zákonodárci ponechán.<sup>9</sup> I zde je třeba

<sup>5</sup> Zde si Ústavní soud odporuje, neboť tradičně zdůrazňuje vazbu výroku nálezu na odůvodnění a zdůrazňuje vázanost tzv. nosnými důvody nálezu. Nepochybně totéž platí o výroku, podle kterého se vyhláška zrušuje. I zde je třeba uznat, že bez znalosti toho, co se zrušuje, by se mohlo jednat o akt bez obsahu. Dotčení pracovníci v hornictví toto zrušení jistě jako akt bez obsahu nevnímali. Poznámávám, že podle zrušené vyhlášky byli zaměstnavatelé v hornictví povinni poskytovat ze svých prostředků odstupné ve výši 1 až 14násobku průměrného měsíčního výdělnku, ačkoliv zákonné meze poskytování odstupného upravoval v době existence vyhlášky § 60a zákoníku práce tak, že zaměstnanci náleží odstupné pouze při skončení pracovního poměru, a to ve výši dvojnásobku průměrného výdělnku. V kolektivní smlouvě, popřípadě ve vnitřním předpisu lze toto odstupné zvýšit o další násobky průměrného výdělnku.

<sup>6</sup> Dosud to bylo v praxi běžné.

<sup>7</sup> Není jasné, zda tím Ústavní soud reaguje negativně na trvající diskusi v SRN, kde je praxe, při které zákon přímo mění ustanovení prováděcích předpisů s tím, že stanoví, že tato ustanovení mohou být nadále měněna orgánem exekutivy. Blíže Studenroth, S.: *Einflußnahme des Bundestages auf Erlaß, Inhalt und Bestand von Rechtsverordnungen. Die öffentliche Verwaltung*, roč. 1995, č. 13. Mimochodem z nálezu plyne, že zákoníkem práce byly takové změny v látce upravené ve vyhlášce č. 19/1991 Sb. prováděny. Představa, že by se zákon nemohl dotknout látky, upravené prováděcím právním předpisem, je rovněž diskutabilní již s ohledem na obvyklé pravidlo *lex superior derogat legi priori*.

<sup>8</sup> Zde ovšem stojí Ústavní soud teprve na počátku své rozhodovací činnosti. Určitý rámeček vymezil v nálezu č. 446/2008 Sb. (Pl. ÚS 19/08, soulad Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem), nicméně je třeba upozornit na varování, které pronesl prezident republiky při ústním jednání, totiž i tímto nálezem si v duchu rčení „*de te fabula narratur*“ rozhoduje Ústavní soud i o své budoucí roli. To nakonec hned vzápětí ukázal náleze (dosud nepublikován) ve věci ústavnosti vyhlášky č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady s ohledem na její základ v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon, konkrétně jeho novela č. 7/2005 Sb. je totiž transpozicí Směrnice č. 2002/95/ES, o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních. Nezdá se však udržitelnou představa, že právní předpis, kterého se dotkla ruka EU, je již nedotknutelný.

<sup>9</sup> Samozřejmě ani Ústavní soud nemá patent na moudrost. Je však posledním v řadě, kdo v ČR rozhoduje, a to v právu platí. Neexistuje nikdo, kdo by ještě stál nad Ústavním soudem. Výjimku představuje jen úzce vymezená oblast obnovy řízení v případě ústavních stížností v trestních věcech. Jak ukázaly první dva přípustné návrhy na obnovu v roce 2008, Ústavní soud sice nemusí být zcela jen pasivním vykonavatelem závěrů Evropského soudu pro lidská práva, prostor pro jiný závěr než byl učiněn ve Štrasburku, však bude zpravidla minimální. Blíže viz Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská

- připomenout podíl jubilantky na formulování základních východisek přístupu Ústavního soudu k této problematice (zpravodaj k nálezu č. 154/2006 Sb, cukerné kvóty),
- Ústavní soud rozhoduje, aniž by byl omezen ekonomickými úvahami jako resorty nebo Parlament.<sup>10</sup> Nemusí hledat rozpočtové zdroje, ze kterých by byly kryty důsledky jeho rozhodnutí.<sup>11</sup> Zde třeba připomenout, že je v takovém případě rozdíl, rozhoduje-li Ústavní soud o veřejných subjektivních právech nebo provádí abstraktní kontrolu ústavnosti zákonů. Jen zčásti je tato problematika řešena z hlediska tzv. *political question*, tedy doktríny hledající meze soudního rozhodování,<sup>12</sup>
  - Ústavní soud rozhoduje v určitém čase a složení.<sup>13</sup> Okolnosti i složení (a tím názor) se mohou změnit, což může vést k jinému právnímu názoru, jak s tím i počítá procesní úprava takové změny v § 13 zákona o Ústavním soudu.<sup>14</sup> Materiální kritéria pro určení, zda již nazrála doba pro takovou změnu, však právo může poskytnout stěžít. Např. v SRN již přes 50 let čekají, až se změní doba pro odstranění 5% uzavírací klauzule ve volebním zákoně. U nás jsme dospěli k závěru, že se doba změnila ani ne během jednoho roku v případě nálezu č. 233/1999 Sb. (vydán 15. září 1999) a č. 320/2000 Sb. č. 321/2000 Sb. (vydán 3. července 2000) z hlediska hodnocení ústavnosti odnětí dalšího platu soudcům,
  - možnosti Ústavního soudu vstupovat do problematiky tvorby práva jsou přitom výrazně omezené. Ústavní soud nemůže v právním státě aktivně a iniciativně vstupovat do probíhajících diskusí. Teprve tehdy, když se na něj obrátí oprávněný navrhovatel, může se k dané otázce vyjádřit. Např. po dlouhou dobu byla sporná problematika rozdílů v tom, na čem se Poslanecká sněmovna usnesla, a co poté postoupila Senátu jako schválený návrh zákona. Teprve v roce 2004 se tato otázka stala na základě návrhu skupiny senátorů předmětem rozhodování (dosud nebylo rozhodnuto),

---

práva. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 1 a týž autor: K vymezení rozsahu přezkumu v obnoveném řízení před Ústavním soudem. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 2.

<sup>10</sup> Blíže k těmto otázkám z pohledu veřejnoprávního soudnictví viz Krause, P.: *Haushaltwirksame Entscheidungspraxis der Gerichte*, In: *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat*. Hrsg. Rüthers, B., Stern, K. C.H. Beck, München 1984, s. 209-226.

<sup>11</sup> Srov. např. závěry k normativní povaze poznámek pod čarou u v nálezu II. ÚS 485/98 (Sb.n.u., sv. 16, č. 173), kde Ústavní soud vyhověl stěžovateli (město Stříbro), který namítal, že podle § 20 odst. 6 písm. g) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb., jsou převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů od této daně osvobozeny. Obdobně náleží I. ÚS 22/99 (Sb.n.u., sv. 17, č. 14). Obdobně je to v případech restitučních nálezů, při rozhodování o zákonech z oblasti sociálního pojištění, zdravotnictví (lékařské body) apod. V případě přílepkového nálezu (aspekt značného vyčerpání prostředků Fondu pojištění vkladů) se řešení této otázky nepřímo vyhnul tím, že rozhodoval jen o procesní stránce věci, přičemž hmotněprávní stránka byla ponechána stranou. V případě nálezu ve věci squeeze-out již Ústavní soud své puristické stanovisko zkorigoval. Konstatoval, že se nemůže v každém případě námitky existence přílepku omezit pouze na přezkum dodržení úzkého vztahu původního návrhu a pozměňovacího návrhu zejména tam, kde by se vytvořil stav značné právní nejistoty, když by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout.

<sup>12</sup> Stále více je však tato koncepce nahlodávána, takže soudy začínají řešit nejen spory, nýbrž i problémy, které by měly být řešeny jinde a jinými prostředky.

<sup>13</sup> To platí pro všechny soudy. Změna názoru nemusí vadit, pokud právní názor nemění soud ve stejném složení i vícekrát. Není-li tomu tak, pak lze respektovat i zcela zásadní změnu. Např. v otázce nadpisů zákonů, které se tento příspěvek dále věnuje, dospěl v rozhodnutí *Shields v. Bennet* v roce 1874 soud Západní Virginie k názoru, že ustanovení Ústavy tohoto státu (oddíl 6, § 30), podle kterého má mít zákon jeden předmět (object) a ten má být vyjádřen v názvu (title), je dispozitivní (directory). Ovšem v roce 1919 v rozhodnutí *Simms v. Sawyers* konstatoval, že jde o ustanovení kogentní (mandatory). Jak ukazuje rozhodnutí *Richard Lee Kincaid and Aaron Bolen a další* (dostupné z <http://www.state.wv.us/wvsc/docs/spring93/21505.htm>) z roku 1993, od té doby již právní názor nebyl měněn.

<sup>14</sup> Podrobně Filip/Holländer/Šimíček: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vyd., C.H.BECK, Praha 2007, s. 64-73 a autorčin komentář tohoto ustanovení In: *Wagnerová, E. a kol.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. ASPI Praha 2007, s. 56-63.

- nedávno Ústavní soud nastolil problém protiústavnosti dlouhodobé nečinnosti Parlamentu v oblasti nájemného (Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006).<sup>15</sup> Proto kritizoval obecné soudy za to, že zamítají žaloby s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy), a to poté, co jim Ústavní soud, jako ochránce ústavnosti a její kontroly, otevřel svými rozhodnutími cestu, když prohlásil stav nerovného postavení jedné skupiny vlastníků nájemných bytů a domů za diskriminační a protiústavní.<sup>16</sup>

Přílepkový nálezn se v této souvislosti jeví jako další pokračování postupných kroků Ústavního soudu v osvojování velmi tenké půdy parlamentního procesního práva a legislativní techniky.<sup>17</sup> Procesní problematika parlamentního práva zahrnuje množství dosud neřešených problémů – např. otázku diskontinuity parlamentního jednání z hlediska ukončení volebního období, určení skutečného počtu hlasů pro požadavky kvór a většin, když naše ústavní předpisy pro počítání nestanoví pravidlo,<sup>18</sup> průnik ústavních principů do jednacích řádů a tím problém výše zmíněné jednoty právního řádu, nyní např. otázka ústavnosti komplexních pozměňovacích návrhů apod.

Nejedná se přitom o záležitosti jednoduché nejen z pohledu samotného Ústavního soudu. Stačí sledování záznamu jednání Poslanecké sněmovny, aby bylo zřejmé, jaká je v současnosti šance na dodržování jeho pravidel.<sup>19</sup> V tomto příspěvku bych ovšem rád upozornil na jiný problém zpracování procesní problematiky z hlediska ústavního soudního přezkumu. Není totiž pochyb o tom, že závěry Ústavního soudu ohledně obsahu přezkoumávaného předpisu budou mít jinou povahu než závěry ohledně nedodržení procedury.<sup>20</sup> Konečně i náš Ústavní soud na tento problém narazil v rámci nálezu ve věci squeeze-out (Pl. ÚS 56/05 - nucený výkup účastnických cenných papírů). Problém vzniká v situaci, kdy je současně v návrhu zpochybněna nejen procesní, nýbrž i hmotněprávní stránka věci. V takovém případě se Ústavní soud v rámci tzv. minimalizace zásahu omezuje na zrušení zákona z důvodů porušení ústavních pravidel procedury, aniž vyřeší otázku hmotněprávní. Někdy tím může věci pro praxi spíše zkomplikovat. Proto v případě

---

<sup>15</sup> Ve skutečnosti se nejednalo o nečinnost, nýbrž o neschopnost přijmout zákon o (de)regulaci nájemného. Návrhů bylo připraveno několik, žádný však neprošel. V této souvislosti třeba upozornit na to, že Parlament nemůže být jediným, kdo by měl v takovém případě sedět z hlediska parlamentní formy vlády na lavici obžalovaných.

<sup>16</sup> Toto rozhodnutí může dokumentovat odlišný přístup a odlišné možnosti Ústavního soudu a obecných soudů. Jedná se občas o něco na způsob „hrabčící“ rady. Obecné soudy jediné mohou danou otázku řešit, ale nemají prostředky, kterými disponuje Ústavní soud. Ten jim ukládá, aby řešily otázky zvyšování nájemného, současně ale uznává, že regulace možná je. Ta je však možná zákonem, který bude výrazem určité státní politiky. Politiku by ale soudy dělat neměly, rozhodně ne každý jinou pro svůj obvod. Navíc názorně obecným soudům nepředvedl, jak se to dělá. Sdělil jim, že je „přesvědčen“, že „obecné soudy dostatek platné právní úpravy, aby rozhodly a poskytly ochranu základním právům účastníků, kteří před ně přinesli svůj spor.“ Ukolem soudu, a to ani Ústavního soudu, není přesvědčovat, nýbrž rozhodovat.

<sup>17</sup> Známý a dlouholetý komentátor judikatury R. Novak v této souvislosti nedávno poznamenal, že zákonodárná technika se stává problémovým dítětem (Sorgenkind).

<sup>18</sup> Obdobný problém ohledně počítání lhůt v ústavních předpisech byl řešen Ústavním soudem v nálezu č. 30/1998 Sb. (lhůta pro veto prezidenta republiky). V návrhu Ústavy ČR zpracovaném v roce 1991 bylo předpokládáno, že zlomky se budou počítat z ústavně stanoveného počtu poslanců. Do Ústavy z roku 1992 se toto ustanovení bohužel nedostalo.

<sup>19</sup> Což teprve, kdyby měli poslanci dodržovat např. takové pravidlo, které lze číst v jednacím řádu jednoho ústavního konventu v USA: „člen .. se musí striktně omezit na projednávaný bod, vyhýbat se osobním narážkám a střetům anebo nezdvořilému tónu ... Hovoří-li předsedající, nikdo nevede soukromé hovory, nečte, nevstává, nevchází ani nevychází z místnosti...“

<sup>20</sup> Např. v jedné z mála prací na dané téma dochází F. E. Horack, Jr. k závěru, že na rozdíl od neplatnosti (void) je v takovém případě zákon pouze soudně nevynutitelný (unenforcible). Nicméně konstatuje, že judikatura mezi tím rozdíl nečiní. Viz jeho Constitutional Limitation on Legislative Procedure in West Virginia. West Virginia Law Quaterly, sv. XXXIX, 1932-1933, s. 294.

zmíněného nálezu Pl. ÚS 56/05 konstatoval, že novela obchodního zákoníku (zákon č. 216/2005 Sb.) vkládající do něj napadená ustanovení § 183i až 183n je sice přílepkem, nicméně že v daném případě by nesplnil svou roli, kdyby jeho rozhodnutí zůstalo pouze v této rovině. Následně proto posoudil příslušná ustanovení i po hmotněprávní stránce.

V rámci této velmi široké problematiky přezkumu procesní stránky ústavnosti zákonů by se mohla zdát otázka nadpisů zákonů zcela podřadnou. Nicméně se pokusím prokázat, že právě pojednávaná problematika je ve skutečnosti základem, na kterém stojí nespočetná rozhodnutí o ústavnosti zákonů v řadě států USA<sup>21</sup> a který bezprostředně souvisí právě se zmíněným přílepkovým nálezem. Hodlám se konkrétně zabývat problematikou koncipování nadpisů a názvů právních předpisů a možným posuzováním jejich dopadů na posouzení ústavnosti právního předpisu. Nadpis právního předpisu je v současnosti považován za něco zcela samozřejmého. Zůstává proto často na okraji zájmu nejen legislativců, nýbrž i teoretiků, zákonodárců či adresátů právního předpisu samotného. Kam však nechodí ústavně vzdělaný legislativec, tam může dříve či později vstoupit Ústavní soud.

## **2. Historické okolnosti a americká lekce**

Nadpis právního předpisu je tisíciletý problém legislativců od dob starověkého Říma. Tehdy nadpis ještě více než dnes zprostředkoval znalost o obsahu právního předpisu, což bylo s ohledem na tehdejší informační možnosti zcela pochopitelné. Nicméně základní problém byl stejný jako dnes. Bylo to úsilí o srozumitelnost a určitost a současně ochrana před zneužitím tvorby práva ve prospěch zájmů úzkých skupin. Proto se již tehdy začali bránit před spojováním různých otázek do jednoho předpisu pod jedním názvem, jak to stanovil zákon Caecilia Didia z roku 98 př. n. l.<sup>22</sup> Rovněž prastará latinská maxima „*nigrum nunquam excedere debet rubrum*“ vyžadovala, aby to, co je psáno černou barvou (tedy vlastní text) nepřesahovalo to, co je psáno červeně (rubrika jako nadpis nad textem či spisem).<sup>23</sup>

Je tak zřejmé, že již tehdy si byli vědomi potřeby vnějšího vyjádření jednoty právního řádu, což je problém, se kterým zápolí ústavní soudnictví po celém světě.<sup>24</sup> Ač je to často

<sup>21</sup> Základní pionýrskou práci v této oblasti je stále znovu vydávané dílo Cooley, Th. M.: A Treatise on the Constitutional Limitations Which Rest Upon the Legislative Power of the States of the American Union. Boston 1868, zejména s. 141-151.

<sup>22</sup> Blíže Heyrovský, L.: Dějiny a systém soukromého práva římského. 3. vyd. Praha 1910, s. 28.

<sup>23</sup> Odtud též argument *a rubro ad nigrum*. Jak dokládá klasická práce Bennion, F.: Statutory Interpretation. A Code. 4. vyd. Butterworths, London etc. 2002, s. 621-622, prvotní anglické zákony měly červený nadpis a černým inkoustem psaný text.

<sup>24</sup> V tomto směru lze uvést jako názorný příklad SRN a praxi Spolkového ústavního soudu, kritizovanou v literatuře. Srov. vývoj názorů na příkladu takových studií jako Degenhart, Ch.: Gesetzgebung im Rechtsstaat. DÖV, roč. 1981, č. 13-14 a po 20 letech Hanebeck, S.: Die Einheit der Rechtsordnung als Anforderung an den Gesetzgeber? Der Staat, roč. 2002, č. 3, s. 429-451. Je to problém nám blízký, neboť i náš Ústavní soud si občas vypomáhá při zajišťování jednoty právního řádu metodami značně problematickými. Nejznámější je zřejmě nálezn č. 403/2002 Sb., ve kterém Ústavní soud zařadil do ústavního pořádku i mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR. Na své kritice stále trvám – viz Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 11, s. 11-14. V SRN šel Ústavní soud ještě dále (rozsudek BVerfG, 2 BvF 2/98, dostupné z [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19991111\\_2bvff000298.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19991111_2bvff000298.html)), ale sofistikovaněji (koncepce tzv. Selbstbindung des Gesetzgebers), když zdůvodnil potřebu jednoty právního řádu z hlediska podřízenosti např. souvisejících předpisů hmotnému daňovému právu. Je to tak, jako by náš Ústavní soud považoval za neústavní rozpor mezi systémovými (pátefními) zákony a zákony souvisejícími. Tradičně naše legislativní praxe vyžaduje, aby např. publikace právních předpisů odpovídala zákonu o Sbirce zákonů, ač jde o obyčejný zákon, a pozdější (též speciální) zákon by mohl stanovit něco jiného. Obdobně by zákony upravující postavení územní samosprávy neměly odporovat zákonu o obcích nebo zákonu o krajích. Jinak řečeno, hledají se mimo ústavní pořádek (v něm mimo čl. 10 Ústavy kolizní pravidla nejsou) další prostředky, jak učinit obyčejný zákon nástrojem kontroly jednání zákonodárce. K tomu výstižně kriticky vůči tezi o přednosti starších obecných zákonů Püttner, G.: Unterschiedlicher Rang der Gesetze? Die öffentliche Verwaltung, roč. 1970, s. 321-324.

přehlížené téma, nadpisy právních předpisů představují významnou součást teorie legislativy a současně problém tikající v jejích útrokách. Budeme-li totiž pokračovat na klikaté cestě k ideálům právního státu, bude nadpis nutně brzy i problémem ústavního práva a ústavního soudnictví. Konečně první krok v tomto směru (ač si to zatím nikdo neuvědomuje), učinil Ústavní soud již v onom zmiňovaném nálezu č. 37/2007 Sb.<sup>25</sup> Problematika tzv. přílepků je totiž problémem, který je se zásadami konstruování nadpisů právních předpisů bezprostředně spjat.

Na rozdíl od pravidel pro konstrukci obsahu právních předpisů, která je mají chránit od nešvarů označovaných jako legislativní jezdcí, divocí jezdcí, přílepky, vlepky atd.,<sup>26</sup> však problematika nadpisů má pevnější základ, který v USA dostal od 19. století postupně solidní ústavní podobu. Pravidlo úzkého vztahu návrhu zákona a pozměňovacích návrhů k němu (tzv. germaneness rule) se tak vyvíjelo na základě teorií tvorby nadpisů právních předpisů, která mu razila cestu do amerických soudních síní. Nadpisům právních předpisů je zde přikládán zásadní význam a jedná se proto o ústavní materii chráněnou soudní mocí,<sup>27</sup> jak je v civilizovaném státě zvykem. Porušení těchto pravidel může v soudní při vést ke zrušení aktu veřejné moci, který se opírá o zákon, z jehož názvu možnost jeho vydání neplyne (včetně věcí trestních, daňových).

Počátky boje proti přílepkům jsou nalézány již od roku 1818 v Ústavě státu Illinois, kdy se tímto způsobem mělo zabránit návrhům (formou přílepku, nic nového pod sluncem), které umožňovaly stanovení platů poslancům a státním úředníkům.<sup>28</sup> Obdobně Ústava státu Michigan v roce 1843 zakázala spojovat zákony o státních půjčkách a státních cenných papírech do jednoho předpisu.<sup>29</sup>

Řada států následně toto pravidlo propojila s ještě starším problémem klamavých názvů zákonů. Původně anglické common law tento problém neznalo. Zákony totiž vznikaly v podobě petice, kterou podával Parlament panovníkovi.<sup>30</sup> Každý zná podobu Petition of Rights z roku 1628. Zákony tak dostávaly název jaksi neoficiálně a jejich název<sup>31</sup> nebyl považován za jejich součást. Konečně je známa další historická legislativní maxima – *rubrica non est lex*. Jak uvádí dobová literatura, zavedly se v anglickém parlamentu postupně

---

<sup>25</sup> Nic na tom nemění skutečnost, že v nálezu k tzv. squeeze-out (nález č. 257/2008 Sb.) Ústavní soud své původně dosti zbytečně radikální názory upřesnil, stejně jako to, že jádro problematiky netvoří federální právo, nýbrž právo jednotlivých států USA. Ústava USA takové pravidlo (single-subject rule) nezná, nicméně pravidlo úzkého vztahu, se kterým pracuje v přílepkovém nálezu Ústavní soud, bylo v jednacím řádu Sněmovny reprezentantů zakotveno již v roce 1789.

<sup>26</sup> U nás tyto pojmy začali před časem razit V. Schorm ve svých pojednáních o tvorbě práva ve Francii a J. Kysela.

<sup>27</sup> Požadavky na konstrukci nadpisu právního předpisu obsahuje naprostá většina ústav jednotlivých států USA. Obvykle se označují např. jako *single-subject rule* nebo *subject-title requirement*. Jako typickou formulaci lze uvést ustanovení hlavy IV. čl. 17 Ústavy Minnesoty – „*Zákony mají zahrnovat pouze jeden předmět* (subject). *V žádném zákoně nebude více předmětů než jeden, a ten bude vyjádřen v jeho nadpisu*“ (Laws to embrace only one subject. No law shall embrace more than one subject, which shall be expressed in its title.). Srovnáním s množstvím jiných ústav států USA (rozhodnutí citované v pozn. č. 13 uvádí 43 ústav jednotlivých států) lze nalézt i daleko obsáhlejší výčty včetně výslovného ustanovení, že taková „přesahující“ v názvu neobsažená část zákona je neplatná (formulace - such act shall be void only as to so much thereof as shall not be so expressed).

<sup>28</sup> V roce 1816 takové pravidlo pro tzv. local bills zavedl stát New York. Viz Dwaris, F., Potter, P.: *A General Treatise on Statutes: their Rules of Construction, and the Proper Boundaries of Legislation and Judicial Interpretation*. Albany 1885, s. 103.

<sup>29</sup> V literatuře i judikatuře států USA se obvykle používá označení „omnibus bill“.

<sup>30</sup> K tomu Parker, R. H.: *Constitutional Law – the Legislative Subject Title Requirement*. Miami Law Quarterly, sv. 9, roč. 1954-1955, s. 431-432.

<sup>31</sup> Název nelze zaměňovat s nadpisem právního předpisu. Je jen jeho významnou součástí vedle další složek (viz níže).

v úřednické praxi a poslanci jim zprvu nevěnovali větší pozornost.<sup>32</sup> V jednotlivých koloniích a později státech USA se však vyvinula jiná praxe, která nebyla prosta problémů. Nejdříve na ni reagovaly soudy.<sup>33</sup>

Rozhodující obrat nastal v roce 1795 ve státě Georgia na základě politického skandálu, který zde propuknul. Pod nevinným názvem (o financování bývalých vojenských jednotek, o ochraně hranice státu)<sup>34</sup> byl přijat zákon, na jehož základě téměř celý podplacený zákonodárný sbor umožnil „za babku“ (uvádí se cena 500 tisíc dolarů za 160 km<sup>2</sup>; o deset let dříve to bylo ještě daleko levněji) skoupit rozsáhlé pozemky k tomu účelu založeným určitým obchodním společností.<sup>35</sup> Zákon byl po volbách, ve kterých do skandálu zapletení poslanci neuspěli, zrušen. Aby se podobný případ neopakoval, jeden z vůdců boje proti tomuto zákonu, generál James Jackson navrhl změnu Ústavy Georgie, jejíž pasáž mimo jiné (např. požadavek tří čtení) stanovila (čl. 17), že nelze přijmout zákon, který by obsahoval věci odlišné od těch, které jsou vyjádřeny v jeho nadpisu.<sup>36</sup> Postupně se toto pravidlo rozšířilo i na požadavky pro formulaci otázek v referendu.

Na tyto problémy reagovala v 19. století řada dalších států již zmíněným pravidlem o vztahu názvu a obsahu zákona, které se v 19. století rozšířilo do většiny státních ústav.<sup>37</sup> Pochopitelně v podmínkách *rule of law* to vedlo k množství soudních rozhodnutí, kterými se

---

<sup>32</sup> Cooley, Th. M.: cit. dílo (pozn. č. 21), s. 141. Speciální autoritativní legislativní bible Dwaris, F.: *A General Treatise on Statutes: their Rules of Construction*. Philadelphia 1835, s. 18 uvádí vládu Jindřicha VII. a odvolává se na soudní rozhodnutí *Chance v. Adams*, ve kterém soudce Treby uvádí, že počátek je v 11. roce jeho vlády. Tedy s ohledem na nástup na trůn v roce 1485 se jedná o rok 1496. Ovšem názvy (byť v latině) mají již zákony z dřívější doby, jak nás o tom přesvědčuje index citovaných zákonů v práci Theodore F. T. Plucknet, Th. F. T.: *Statutes & Their Interpretation in the First Half of the Fourteenth Century*. Cambridge 1922, s. XLIV. Tento autor se výslovně této otázce nevěnuje, pouze se pozastavuje nad tím (s. 1), proč bylo tolik různých označení pro to, co se dnes chápe jako zákon či obecněji forma předpisu (tehdy - carta, assisa, constitutio, provisio, ordinatio, statutum, isetnyssse). Zdůrazňuje (s. 3), že v dlouhých názvech bychom tehdy narazili zejména na žádosti a modlitby, utvrzení a odpovědi na utvrzení. Nejde zase až o tak nic neobvyklého, např. takových prohlášení a utvrzování (voucher) najdeme řadu např. k Lisabonské smlouvě. Důvodem byl možná i složitý latinský text tehdejších předpisů, který byl zřejmě k větší srozumitelnosti(!?) prokládán větami ve francouzštině (s. 11)..

<sup>33</sup> Sinclair, Th.: *The Operation of a Constitutional Restraint on Bill-Styling*. University of Newark Law Review, sv. 62, roč. 1937, s. 30 uvádí příklady již z počátku 18. století.

<sup>34</sup> Pro větší názor a úvod do problematiky názvů – „*An act supplementary to an act for appropriating part of the unlocated territory of this state, for the payment of the late state troops, and for other purposes therein mentioned, and declaring the right of this state to the unappropriated territory thereof, for the protection and support of the frontiers of this state, and for other purposes*“. Již na první pohled je zřejmé, že americké názvy často řeší to, co obsahuje v našich poměrech zpravidla § 1 zákona, tj. vymezení jeho účelu. Obdobné je to u názvů zákonů ve Velké Británii, kde naše názvy připomínají spíše tzv. short title, tedy to, co my označujeme jako zkratky. Původně byly stanoveny zákonem o krátkých názvech, nyní již zákon obvykle krátký název přímo v textu zavádí formulací: „tento zákon může být citován jako...“. Např. Appropriation Act 2008 má ve skutečnosti název „*An Act to authorise the use of resources for the service of the years ending with 31st March 2007 and 31st March 2008 and to apply certain sums out of the Consolidated Fund to the service of the year ending with 31st March 2008; and to appropriate the supply authorised in this Session of Parliament for the service of the years ending with 31st March 2007 and 31st March 2008*“.

<sup>35</sup> Státní úředníci a poslanci byli jejich akcionáři. Zajímavé „privatizérské“ okolnosti případu, který vešel do historie jako „the Yazoo Act“ líčí i Bork, R.: *Amerika v pokušení. Právo vystavené svodům politiky*. Praha 1993, s. 33-34. Zákon, který to následně prohlásil nezákonným, vedl k soudnímu sporu v případě *Fletcher v. Peck* (dostupné z <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=10&invol=87>), který položil základy ochrany vlastnictví. Jde o případ, kde Nejvyšší soud USA řešil problém nabytí nepoctivě nabytého majetku třetí osobou od spekulantů, když pozemky byly mezitím prodány kupujícím, kteří s podplacenou legislativou neměli již nic společného. Tedy téma, které se snaží řešit návrh občanského zákoníku a kterého se v jiné souvislosti dotknul náleží Pl. ÚS 78/06 (č. 307/2007 Sb.).

<sup>36</sup> „...nor shall any law or ordinance pass, containing any matter different from what is expressed in the title thereof...“.

<sup>37</sup> Blíže Ruud, M. H.: „No law shall embrace more than one subject“. *Minnesota Law Review*, roč. 1958, č. 3, s. 391-392, kde se v souvislosti s rozborem zásady single-subject rule nepřímo dotýká i problematiky názvů.

tato pravidla v jednotlivých státech USA vykládají.<sup>38</sup> Samozřejmě ani zde nezůstávají tyto spory bez kritiky, protože jsou častým prostředkem, jak se vyhnout plnění povinností stanovených zákonem, který takové pravidlo porušuje.<sup>39</sup> Základní zdůvodnění je však stále stejné a pro nás, po přijetí zákona č. 261/2007 Sb., o reformě veřejných rozpočtů,<sup>40</sup> vcelku srozumitelné. Jedná se především o zamezení tzv. log-rollingu,<sup>41</sup> tj. praxe, kdy se spolu spojí několik menšin, vloží do návrhu své vlastní doplňky, které spolu nijak nesouvisejí (porušení pravidla stejného účelu), avšak vzájemnou podporou je prosadí, ačkoli by jinak nikdy neprošly.<sup>42</sup> Dále to je zamezení překvapení a podvodů při jednání a férové informování lidu o jednání a jeho výsledcích.

Teprve na dalším místě uvádí americká literatura obranu před tzv. jezdcí a konečně též požadavek řádné a průhledné zákonodárné procedury,<sup>43</sup> kde je jasné, o čem se vlastně jedná. Problém „jezdců“ v USA značí, že i štáby poradců zákonodárců nic nezvládnou, jestliže se podávají nesouvisející návrhy až v průběhu jednání těsně před hlasováním.

V neposlední řadě je to problém názvu právního předpisu, který má srozumitelně vyjádřit, o čem vlastně zákon pojednává. Zde se v USA vyvinula obsáhlá judikatura, která řeší celou řadu různých otázek, které ovšem přesahují oblast našeho zájmu, neboť nám chybí výslovné ústavní řešení toho, co má nadpis právního předpisu obsahovat. Zmíňme proto alespoň takové základní problémy, jakými jsou rozlišování v pojmech předmět zákona (subject) a účel zákona (object), což má dosti značný dopad na hodnocení jeho ústavnosti.<sup>44</sup> Např. naše přílepkové zákony by nemohly takovým testem projít v těch státech, kde ústava požaduje v jednom zákoně jeden účel a cíl, neboť sledují řadu různorodých účelů různých zájmových skupin.

Z hlediska požadavku na předmět (subject), kterýžto obrat je převažuje (je obsažen ve 4/5 států USA, které toto pravidlo zakotvily) by byla situace složitější. Je např. podstatný rozdíl, jestliže zákon v názvu uvádí, že se jedná o zákon, kterým se mění „další zákony“ nebo o zákon, kterým se mění „zákony související“. V takovém případě by mohl mít šanci na projití, ovšem neuspěl by tehdy, kdyby obsahoval nesouvisející přílepkové. Na druhé straně by měl z pohledu americké judikatury problém v těch státech, kde soudy uplatňují tzv. indexový text.<sup>45</sup> Samozřejmě tento problém nastává zejména v případě novelizujících zákonů, což je

---

<sup>38</sup> Podrobněji k této problematice strážce s odkazy na literaturu viz Sinclair, Th.: cit. dílo, s. 58-59.

<sup>39</sup> Jak uzavírá svou obsáhlou studii Horack, F. E.: cit. dílo, s. 322 – „Žádná strana sporu netvrdí, a ve skutečnosti obvykle ani tvrdit nemůže, že utrpěla újmu v důsledku způsobu, kterým byl přijat zákon“.

<sup>40</sup> Tento zákon představuje spojení nejen řady novel a dokonce několik jinak samostatných zákonů do jednoho textu, čímž je zajištěna vzájemná podpora poslanců stran vládní koalice a zaručeno, že zájem každé ze stran bude touto formou garantován. Zde ovšem Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 24/07 dospěl k závěru, že je v dispozici demokratického zákonodárce zvážit míru uskutečnění podstatných změn určitého segmentu právního řádu zčásti provedením novelizace platných zákonů a zčásti přijetím nové zákonné úpravy. Úvahy Ústavního soudu na téma konzistentnosti a nekonzistentnosti právní úpravy zde rezonují s americkou judikaturou, avšak spíše proto, že zde chybí výslovný ústavní požadavek na obsah a nadpis zákona. Bohužel takovou zdrženlivost vždy Ústavní soud neprokazuje.

<sup>41</sup> Colley, Th., M.: cit. dílo, s. 143 hovoří o zabrání „hodge-podge“ (všehochuti).

<sup>42</sup> Konečně naše parlamentní praxe dovedla tento log-rolling (já na tebe, ty na mne) téměř k dokonalosti v podobě tzv. porcování medvěda při přijímání zákona o státním rozpočtu. Zde již ani nejde o menšiny, nýbrž dokonce o jednotlivce.

<sup>43</sup> Ruud, H. M.: cit. dílo, s. 391.

<sup>44</sup> Naše legislativní pravidla předepisují vymezit v úvodním ustanovení účel zákona, takže je vidět, že tento problém pro nás existuje rovněž.

<sup>45</sup> Horack, F. E.: cit. dílo, s. 299 uvádí závěr rozhodnutí *Bent v. Waver* ze státu Západní Virginie, kde soud konstatoval, že název zákona musí obsahovat jasný a rozumný index (fair and reasonable) ohledně účelu zákona.



v našich podmínkách naprostá většina.<sup>46</sup> Jinými problémy jsou např. více předmětů v textu nevyjádřených v názvu nebo naopak více předmětů vyjádřených v názvu, ale neobsažených v předmětu, možnosti názvu pro interpretaci obsahu atd. Zde americké soudy postupují podle pravidel logiky, takže např. je-li v názvu (rubrik, title, caption) jeden předmět, ale v textu (nigrum, act, v Británii operative part) dva, je za neústavní uznána ta část zákona, která v názvu chybí. Jsou-li v názvu uvedeny dva předměty a oba jsou v textu, pak je neústavním zákon jako celek, protože soud nemůže rozhodnout, který z nich by měl být v zákoně ponechán.<sup>47</sup> V literatuře je konstatováno, že k závěru o neústavnosti na základě porušení pravidla *single-subject rule* dochází zcela výjimečně a vysvětlení pro to se hledá s obtížemi.<sup>48</sup>

### **3. Nadpisy právních předpisů v podmínkách České republiky**

Zpracování nadpisů patří rovněž v České republice k tradičním otázkám legislativy, méně již ústavního práva a nejméně ústavního soudnictví.<sup>49</sup> Jak totiž ukazuje nejnovější praxe, bez ohledu na to, že pravidla konstrukce nadpisu zákona u nás nejsou ústavně sankcionována,<sup>50</sup> alespoň obsah názvu zákona se stává předmětem návrhů na přezkum ústavnosti zákonů, jak ukázal nedávno hodně diskutovaný nálezk k zákonu č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek (nálezk č. 160/2008 Sb.).<sup>51</sup> Na rozdíl od států USA, kde ústavy výslovně pod sankcí neplatnosti formulují pravidla konstrukce názvu, náš Ústavní soud by se mohl opřít jen o dovozované složky pojmu právního státu.<sup>52</sup> Nadpis právního předpisu je důležitý pro orientaci v právním řádu a v právním styku vůbec. Obsahuje celou řadu významných informací, bez nichž by práce s právními předpisy nebyla možná, takže vazba na právněstátní maximy se přímo nabízí.

Nadpis zákona vystupuje ve Sbírce zákonů např. v této podobě (po řádcích pod sebou): „128 – zákon - ze dne 12. dubna 2000 – o obcích (obecní zřízení)“, takže jeho konečnou podobu je třeba rekonstruovat ještě na základě obligatorních údajů o příslušné částce Sbírky zákonů, což je v uváděném případě obecního zřízení částka č. 38 z 15. května 2000. Tento rozdíl je ale pochopitelný. Při citacích nadpisů postupujeme zpravidla podle čl. 61 LegPrav, z hlediska Sbírka zákonů ale platí z řady důvodů jiné požadavky. Navíc návrh zákona nemůže obsahovat informace o dni nabytí platnosti.

---

<sup>46</sup> Viz k tomu poznámky Ústavního soudu v nálezu č. 80/2008 Sb. (reforma veřejných rozpočtů). Konkrétně to lze dokumentovat na příkladu ASPI, kde se uvádí k 7. prosinci 2008 celkem 2327 platných a účinných zákonů pro Českou republiku, z toho ale 1616 novelizujících, takže by se mělo jednat o 711 originálních textů.

<sup>47</sup> Je to stejné, jako když jsou v obálce pro hlasování dva platné lístky.

<sup>48</sup> Ruud, M.: cit. dílo, s. 447n uvádí mezi důvody pochopitelnou opatrnost legislativy, široké definice předmětu zákona, obecnou domněnku ústavnosti (srov. naši koncepci výkladu *in favorem legis* v § 13 zákona o Ústavním soudu) nebo opatrnost v konfrontaci s principem většiny.

<sup>49</sup> Souvisí s obdobným problémem, kterým jsou vnitřní nadpisy právních předpisů, tradičně (byť nepřesně) označované jako marginální rubriky (marginal notes, Randtitel). Jak jejich označení naznačuje, jde o poznámky po straně, které jsou výsledkem práce legislativců (kdysi ve vztahu k římským pramenům glosátorů) zpřehledňujících text složitých zákonů v oblasti anglosaského práva. Blíže k tomu např. Simamba, B. H.: Should Marginal Notes be Used in the Interpretation of Legislation? *Statute Law Review*, roč. 2005, č. 2, s. 125-128.

<sup>50</sup> Výjimku tvoří alespoň zčásti požadavek čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR ve vztahu k nadpisu ústavních zákonů. Jinak i praxe anglosaských zemí vyžaduje, aby se z hlediska požadavků zachování právní formy jednalo o *lex perfecta*. Srov. Simamba, B. H.: To What Extent Can One Deviate from Prescribed Forms without Affecting Their Validity? *Statute Law Review*, roč. 2007, č. 1, s. 68n.

<sup>51</sup> Opět třeba připomenout pozornost, kterou ve sdělovacích prostředcích vzbudilo odlišné stanovisko jubilantky k tomuto nálezu.

<sup>52</sup> Výjimkou je snad § 101 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny zakazující spojovat zákon o státním rozpočtu s jinými zákony. Zde ale opět narážíme na výše zmíněný problém vázanosti zákonodárce vlastními rozhodnutími (viz pozn. č. 24).

V našich podmínkách třeba na prvním místě zmínit, že ve skutečnosti máme více typů nadpisů – nadpis návrhu zákona, citaci zákona podle Legislativních pravidel vlády (dále jen „LegPrav“) a nadpis zákona ve Sbírce zákonů, kde je formulován jinak,<sup>53</sup> než jej běžně zapisujeme. Především je třeba si v této souvislosti uvědomit, že nadpis vystupuje ve více rolích. Pokud jde o jeho roli v rámci zákonodárného procesu, plní jiné funkce, než po přijetí zákona. Zejména ve Velké Británii je zdůrazňováno, že nadpis má význam především zde a je institutem procesní povahy. Slouží jako nástroj pro předkladatele, který jeho formulací může ovlivnit možnost poslanců předkládat návrhy v různém rozsahu.<sup>54</sup> V našich podmínkách se na tento aspekt pozornost neobrací, ačkoli jde o možný nástroj v boji s přílepkou.

Nadpis právního předpisu má více součástí. Začíná označením formy, ve které byl vydán. V případě podzákoných předpisů následuje označení orgánu, který na základě své legislativní pravomoci a příslušné působnosti právní předpis vydal<sup>55</sup> a datum, kdy se tak stalo. Poté následuje určení místa ve Sbírce zákonů a konečně následuje název a případné údaje o novelizacích. „Neviditelnou“ související součástí nadpisu je údaj o novém hlasování Poslanecké sněmovny o zákonu, který vrátil Parlamentu prezident republiky bez podpisu, popř. usnesení Poslanecké sněmovny o zákonném opatření Senátu. Podívejme se na některé z těchto složek.<sup>56</sup>

Každý právní předpis je nutno podle LegPrav označit nejdříve jeho formou. To je určující pro jeho místo v hierarchii právního řádu z hlediska jeho právní síly. Je to první informace, kterou o právním předpise dostáváme a která nám dovoluje jeho zařazení mezi ostatní právní předpisy téže právní síly. Výslovně to zdůrazňuje např. čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého lze ústavu měnit opět jen ústavním zákonem, tedy zákonem takto výslovně označeným. Zcela výjimečně toto pravidlo neplatí.<sup>57</sup>

S výjimkou zákonů a zákonných opatření je nutno každý právní předpis opatřit kromě označení jeho právní formy též označením orgánu, který jej vydal (kontrola legislativní pravomoci a kompetence). U ústavních zákonů, zákonů a zákonných opatření to není nutné, neboť přímo z Ústavy ČR plyne, který orgán má legislativní pravomoc k jejich vydání. Nicméně v případě zákonných opatření lze usoudit, že by byl Senát v nadpisu zákonného opatření uveden.<sup>58</sup> Pravidelně je to porušováno u citací právních předpisů z minulosti (na

---

<sup>53</sup> Kdo však v poslední době čte tištěnou podobu Sbírky zákonů? Na druhé straně – čte-li ji, tak právě jen nadpisy na titulní straně!

<sup>54</sup> Blíže Bennion, F.: cit. dílo, 2002, s. 620n., který zdůrazňuje doktrínu „rozsahu“ (scope) v Dolní sněmovně, podle které formulací dlouhého titulu lze debatu vymezit a omezit. Čím je název obecnější, tím větší možnost změn je dána. Jako příklad historicky nejširšího a nejméně určitého názvu uvádí „An Act for poysonyng“ z roku 1530, na jehož základě byl retroaktivně odsouzen kuchař biskupa z Rochesteru. Samotný text zákona ovšem byl zcela jednoznačný, jak se zaujetím učí kriminalisté – stanovil, že: „řečený Richard Rose má být proto zaživa usmrcen uvařením v kotli“, ve kterém připravil otrávený pokrm pro jeho hosty (většinou místní chudé).

<sup>55</sup> Zde pomímám s ohledem na pozornost věnovanou především nadpisu zákona. Poznámávám, že se jedná o obligatorní součást přezkumu ústavnosti každého právního předpisu s výjimkou těch, které byly vydány na základě již neplatného předpisu vyšší právní síly (poprvé zřejmě usnesení Pl. ÚS 5/98, chráněná oblast Pražského hradu).

<sup>56</sup> Blíže Filip, J.: Nadpisy právních předpisů jako legislativní a ústavní problém. Právní zpravodaj, roč. 2008, č. 12, s. 9-13.

<sup>57</sup> Touto výjimkou (spíše legislativně technickým nedopatřením) jsou dekonstitucionalizované ústavní zákony přejeté z právního řádu ČSFR, avšak nezařazené do ústavního pořádku ČR. Podle čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR mají tyto ústavní zákony sílu obyčejného zákona. V minulosti to byla např. nařízení s mocí zákona, která prokazovala možnost vlády, na základě ústavního zmocnění měnit zákony. Ta by mohla představovat problém z hlediska kritérií přezkumu (pravidlo *lex superior*), avšak jeho pravděpodobnost je minimální.

<sup>58</sup> Zejména § 1 odst. 1 písm. c) zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, popř. § 120 a § 126 jednacímho řádu Senátu).

základě čl. 61 LegPrav), kdy bylo ústavodárných, zákonodárných a nařizovacích orgánů (stejně označená ministerstva a vlády) více.

Datum schválení zákona se v nadpisu uvádí, i když již jen jako odlesk zašlé slávy tohoto údaje. Právně již vlastně nemá na rozdíl od středověku žádný význam, navíc může i mást. Někdy to v sobě totiž nese pečeť nedostatků s ohledem na spory kolem možnosti opakovaného hlasování nebo na spory mezi oběma sněmovnami kvůli znění postoupeného textu návrhu zákona.<sup>59</sup> Novým problémem v této oblasti je praxe, podle které Poslanecká sněmovna vydává usnesení o setrvání na zákoně, který jí byl vrácen prezidentem republiky. Toto usnesení souvisí s datem schválení, avšak zákon je publikován s původním datem, nikoli datem konečného hlasování.<sup>60</sup> Tradiční den schválení je proto spíše dnem „přijetí“ zákona Parlamentem bez ohledu na názor hlavy státu.<sup>61</sup>

Nejvýznamnější složkou právního předpisu je spolu s jeho právní formou (zákon, vyhláška) jeho název, o kterém je ale třeba pojednat zvlášť. Jeho úkolem je informovat adresáta o tom, co je v právním předpise řešeno a jaký je tedy účel jeho vydání. Jde o stručné označení, které má podle čl. 30 LegPrav „stručně a výstižně vyjádřit hlavní obsah právního předpisu“.<sup>62</sup> Protože to v jiných zemích nemusí být pravidlem,<sup>63</sup> podívejme se na zásady stručnosti a výstižnosti blíže, protože se již stýkají s abstraktními požadavky na formulaci práva v demokratickém právním státě podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.

Zásada stručnosti by neměla znamenat zásadu neúplnosti nebo mezerovitosti, neboť bez ohledu na absenci pravidla *title rule* to porušuje zásady formulace práva v podmínkách právního státu. Stručnost je problémem umění zobecňování. Proto v anglosaské legislativě již více jak sto let rozlišují dlouhé názvy a krátké názvy (*short title*), které jsou rozumným kompromisem zejména tam, kde může být návrh zákon též předmětem referenda.<sup>64</sup> V těchto

<sup>59</sup> Např. zákon č. 152/1994 Sb. z 22. června 1994, což je datum konání 20. schůze Poslanecké sněmovny, byl ve skutečnosti schválen již na 19. schůzi Poslanecké sněmovny 3. června. Viz blíže Těsnopestská zpráva o 19. schůzi PS. I. vol.o., s. 582. Dodatečně se přišlo na rozpor ve schváleném textu zákona a konalo se nové hlasování přes protesty poslaneckého klubu ČSSD. V minulosti k tomu došlo u zákona o SNB z roku 1965, který odmítl A. Novotný podepsat a který rovněž nese jiné datum, než je skutečné datum schválení. Z poslední doby to již bylo předmětem řízení před Ústavním soudem v nálezech č. 476/2002 Sb. (k tomu Filip, J.: Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řád výslovně nezakazuje. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2001, č. 4). Problém s datem schválení je nepřímě obsažen i v nálezu ke zákonu o střetu zájmů (náleze č. 283/2005 Sb.) nebo v nálezu č. 331/2005 Sb. K tomu Filip, J.: Poznámky k problematice oprav nesrovnalostí v usneseních sněmoven. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 4.

<sup>60</sup> Např. zákoník práce (č. 262/2006 Sb.) má datum 21. dubna 2006, ačkoli usnesení Poslanecké sněmovny č. 263/2006 Sb., bez kterého nemohl být ve Sbírce otištěn, nese datum 23. května 2006. Do nebe volající to bude v případě tzv. antidiskriminačního zákona, pokud se veto prezidenta podaří přehlasovat. Ten bych přijat 24. dubna 2008 a dosud nebylo o vráceném zákoně hlasováno. Je to tradiční problém legislativy nejen u nás – srov. Gwizdz, A.: Tytuł ustawy. Przyczynę do zagadnień techniki legislacyjnej. In: Studia nad prawem konstytucyjnym. Acta Universitatis Wratislaviensis No 1963. Wrocław 1997, s. 111.

<sup>61</sup> Termín „schválení“ by měl být vyjádřením shodné spolupráce více subjektů zákonodárného procesu, kdežto „přijetí“ je spíše výrazem pro situaci, kdy jedná jeden orgán.

<sup>62</sup> Připomínám test jasné a rozumného indexu (pozn. č. 45) v USA.

<sup>63</sup> Tzv. dlouhý název (*long title*) někdy dokonce obsahuje odůvodnění úmyslu zákonodárce (zákon o tom a tom, který se vydává proto, aby bylo dosaženo to a to...). Představme si náš zákon o sociálně právní ochraně dětí, jehož obdoba v nedávno přijatém zákoně ve Velké Británii (*long title*) zní: „*An Act to make provision about the delivery of local authority social work services for children and young persons; to amend Parts 2 and 3 of the Children Act 1989; to make further provision about the functions of local authorities and others in relation to children and young persons; to make provision about the enforcement of care standards in relation to certain establishments or agencies connected with children; to make provision about the independent review of determinations relating to adoption; and for connected purposes.*” K této problematice u nás viz pozn. č. 79.

<sup>64</sup> Shodou okolností Georgia, která ústavně tuto problematiku otevřela, vstoupila do povědomí veřejnosti aplikací pravidla *single subject rule* a *title rule* právě naposledy v roce 2006. Proti referendu o dodatku k její ústavě

státech (státy USA, Švýcarsko) je to rovněž pro nás cizí problém toho, aby nadpis zákon mohl být umístěn na hlasovacím lístku. Ne vždy je možné zásadu stručnosti dodržet, popř. to může být na úkor druhé zásady – zásady výstižnosti. Závisí též na tom, o jaký problém se jedná. Každý pochopí, o čem bude zákon o Ústavním soudu,<sup>65</sup> ale již ne zcela o čem bude zákon s názvem „soudní řád správní“ (sub 1) nebo lépe, bude překvapen, co v něm taky je. Oba zákony jsou přitom obsahově shodné, nicméně druhý má název, který by v USA nemohl obstát, protože neobsahuje podstavou část svého obsahu, tj. pravidla organizace a správy správního soudnictví a postavení soudců.<sup>66</sup> Ze zákona o Ústavním soudu jeho obsah rovněž zcela neplyne ve srovnání s jeho předchůdcem.<sup>67</sup> U dalších uvedených příkladů jde o jiný typ názvu, jak si dále ukážeme.

Zásada výstižnosti požaduje nikoli stručnost (a zapamatovatelnost) názvu, nýbrž to, aby vystihl celý obsah, aniž by něco pominul. Příkladem výstižnosti (na úkor stručnosti) je zákon č. 38/2008 Sb., o vývozu a dovozu zboží, které by mohlo být použito pro výkon trestu smrti, mučení nebo jiné kruté, nelidské či ponižující zacházení nebo trestání, a o poskytování technické pomoci s tímto zbožím související, a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska zásady výstižnosti nemá chybu a obstál by i před přísným okem amerického soudu. Naopak by neobstála většina přílepkových zákonů, často skrytých v „přílepku“ v samotném názvu, který uvádí, že zákon se týká změny některých zákonů, nikoli změn „souvisejících“ zákonů.<sup>68</sup>

Při složitém předmětu je proto lepší najít zobecnění předmětu úpravy jako např. zákon o obcích, zákon o vysokých školách nebo zákon o vinohradnictví a vinařství, což americké soudy běžně akceptují. Je-li zákon zaměřen na úpravu postavení nějakého okruhu osob, je zase vhodnější uvést jen tento subjekt – zákon o vojácích z povolání, zákon o znalcích a tlumočnících, zákon o auditorech. Někdy je možné výstižně spojit obojí (zákon o soudech a soudcích). Může proto obstát i např. zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Jeho úplný název by přesáhl několik stran se 116 měněnými položkami často rovněž s dlouhým názvem. Důležité je, že tento název neklame, neskrývá a je dostatečně obecný. Totéž již nelze zcela tvrdit o názvu zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů (viz též níže k pragmatické funkci).

Má-li mít název právního předpisu význam, je třeba, aby ve vztahu k adresátům předpisu plnil některé funkce.<sup>69</sup> Těch může být celá řada v závislosti na tom, v jaké fázi se návrh zákona nachází a dále po jeho přijetí. Na prvním místě je to funkce identifikační. Problémem se jeví

---

konaném v roce 2004 (zákaz manželství osob stejného pohlaví) bylo namítáno, že v otázce nebyly jasně formulovány všechny problémy (neuznání manželství uzavřených v jiných státech a svazků uzavřených v jakékoli formě), na které se odpovídalo. Nejvyšší soud státu zde aplikoval obdobné pravidlo z hlediska formulace a členění otázek v referendu. Podrobně viz rozhodnutí Nejvyššího soudu státu Georgia Perdue v. O'Kelley a další ze 6. června 2006 (dostupné z [www.gasupreme.us/pdf/s06a1574.pdf](http://www.gasupreme.us/pdf/s06a1574.pdf)).

<sup>65</sup> Díky tomu, čím se zabýval obdobný předchozí zákon č. 491/1991 Sb.

<sup>66</sup> Např. v Polsku, kde jde již o úpravu 3. generace, je tato problematika v samostatném zřízení správních soudů, tak jako u nás v případě obecných soudů (zákon č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

<sup>67</sup> Jeho autoři se vyznali v zásadách stručnosti a výstižnosti lépe, jak o tom svědčí název – „o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním“. Kdyby se ještě v závorce uvedl zkrácený název (zákon o Ústavním soudu), bylo by to dokonalé.

<sup>68</sup> Určitě by neobstála kuriózní vyhlášky federálního ministerstva zahraničního obchodu 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. Po protestech byl tento název změněn novelou této vyhlášky č. 180/1988 Sb., které rovněž změnila její název na: "o celních úlevách při dovozu některých druhů neobchodního zboží". Ta však změnila název, což je zase nepřipustné z jiného důvodu (identifikační a informační funkce).

<sup>69</sup> V Polsku se tradičně uvádí funkce informační a interpretační. Viz např. Błachut, M., Gromski, W., Kaczor, J.: Technika prawodawcza. Warszawa 2008, s. 8. Tento výčet nelze považovat za vyčerpávající.

praxe, kde dochází k změně názvu právního předpisu včetně zákona. Tím se význam nadpisu může vážně narušit, protože v právním řádu *de iure* již neexistuje jeden soubor, nýbrž ve skutečnosti soubory dva a více. Je to stejné, jako bychom v adresáři v počítači chtěli hledat tímto způsobem stejný soubor. Na druhé straně při novelizaci nebo revizi se změna názvu může s ohledem na další funkce nadpisu (výkladová, informační, ochranná) jevit jako nutná. Je zde stav napětí dvou funkcí. Název by měl být nezměnitelný, neboť jinak se ruší identifikační funkce. Podle původního názvu již předpis nenajdeme. Stejně tak nenajdeme jeho novelizace bez pomoci informačního systému.<sup>70</sup> Náš Ústavní soud v přílepkovém nálezu uvádí německý termín „geheime Gesetze“, který ovšem není zcela výstižný.<sup>71</sup> Nicméně tlak na změnu neustále roste i jinde, protože se zvyšuje význam jiných funkcí názvu (výklad *a rubro ad nigrum*, výklad *e titulo* či výklad *e inscriptione*, ale jen v případě nejasnosti vlastního textu, výkladovou).<sup>72</sup> Uznáme-li název jako součást právního předpisu, neubráníme se tlaku na jeho změnu.<sup>73</sup> Stejně tak je třeba k názvu předpisu přihlížet při jeho případných novelizacích, které se jej dotýkají. Název předpisu může obsahovat výčet věcí, které upravuje, avšak novelizací dojde k vypuštění některé z nich. Pak je nutno to do názvu právního předpisu promítnout.<sup>74</sup>

Funkci evidenční (zejména forma předpisu, číslo a ročník Sbírký zákonů) plní nadpisy našich předpisů (nejen název) vcelku spolehlivě. Horší to již může být s funkcí informační, jak bylo zmíněno. Např. srovnání názvu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů a jeho obsahu může být překvapením. Obdobně ústavní dekret prezidenta o úpravě občanství ve skutečnosti upravuje jeho odejmutí. Jsou ale podstatně horší příklady, kdy se zákonodárce nechá unést módní vlnou, politickou konjunkturou, politickými hesly, slovními hříčkami atd. místo snahy vystihnout obsah zákona.<sup>75</sup> Někdy ovšem zákonodárce pracuje přímo s pravidly pragmatiky<sup>76</sup> a můžeme být rádi, že se papír nemůže červenat. Např. název zákon o zdraví německého lidu (ve skutečnosti zneužití euthanazie), nalezneme též nařízení o vypsání voleb (ve skutečnosti zákaz jejich vypsání), zákon o zlepšení zásobování obyvatelstva (ve skutečnosti zavedení přidělového systému), o úpravě daňového systému (ve skutečnosti zvýšení daní) atd. To již nechci příliš zmiňovat protektorátní legislativu často používající označení „žid“ s malým

<sup>70</sup> Je to jako retušování postav na kolem K. Gottwalda na balkonu paláce Kinských v únoru 1948.

<sup>71</sup> Bývalý prezident rakouského Ústavního soudního dvora L. Adamowich použil daleko výstižnější obrat *leges fugitivae*. Viz jeho *Typische Mängel der Gesetze und ihre Ursachen*. In: *Sozialintegrierte Gesetzgebung. Referate gehalten auf dem Symposium in Vill/Innsbruck 1979*, s. 8. Literatura v USA používá v této souvislosti obraty jako „legislation by stealth“ nebo „concealed“ acts.

<sup>72</sup> Konečně Ústavní soud již musel posuzovat ústavnost vnitřního názvu i nadpisu právního předpisu (např. nedávno nález č. 160/2008 Sb.). Poznámávám, že v USA stojí soudy na stanovisku, že jednoznačný text nelze zpochybnit vadným názvem, ale sporný (ambiguous) text lze vyložit za pomoci názvu. Názorně v tomto směru to ukazuje např. rozhodnutí z Wisconsinu *Williams v. American Transmission Company, LLC* z roku 2007 (dostupné z <http://www.wisbar.org/res/capp/2007/2007AP000052.htm>). Obdobný názor, byť ne jednoznačně dokládá pro Velkou Británii Bennion, F.: *Statutory Interpretation*, s. 620-623.

<sup>73</sup> Prokazuje to i praxe Velké Británie a Irska. Podrobně Bennion, S.: cit. dílo, s. 620; Dodd, D.: *Statutory Interpretation in Ireland*. Dublin 2008, s. 43.

<sup>74</sup> Klasickým příkladem je změna názvu (titulu) zákona č. 201/1933 Sb., o zastavování činnosti a o rozpouštění politických stran, kde bylo pozdějšími úpravami již pozastavování vypuštěno.

<sup>75</sup> Orr, G.: *From Slogans to Puns: Australian Legislative Titling Revisited*. *Statute Law Review*, roč. 2001, č. 2, s. 160-161 uvádí až šokující zkrácené názvy (*short titles*) jako např. „Prerazítjukjme rakovinu prsu“ (jednalo se o zakoupení poštovních známek, kde měl být výnos určen na prevenci a léčení), „Výchova pro 21. století“ (nákup počítačů do škol). V další studii týž autor hovoří o názvem právních předpisů jako rétorickém bojišti. Viz *Names Without Frontiers: Legislative Titles and Sloganeering*. *Statute Law Review*, roč. 2000, č. 3, s. 197.

<sup>76</sup> Tím ji nechci nijak snižovat, neboť jako součást nauky o znacích (sémiotiky) je neoddelitelnou součástí teorie norem a tím i obecnou částí teorie legislativy. Konečně mistrem tohoto oboru jsou bulvární plátky, které žijí právě z umění nadpisu a podprahového využití pragmatiky.

„ž“.<sup>77</sup> Na druhé straně tyto aspekty vedou k tomu, že se legislativa určitým pojmům v nadpisech i textech vyhýbá.<sup>78</sup> Na tento aspekt narazil právě Ústavní soud v již zmíněné věci ústavnosti zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek (nález č. 160/2008 Sb.).

V takovém klamavém případě nemůže název plnit funkci interpretační, což je zcela samostatný a rozsah tohoto příspěvku přesahující problém.<sup>79</sup> Např. již byla zmíněna funkce ochranná a právní jistoty v USA, kdy se požaduje, aby byl adresát informován o možném dosahu právního předpisu, aniž by to musel obtížně zjišťovat pozornou četbu celého složitého textu. Východiskem není ani přehled obsahu, se kterým se můžeme rovněž setkat (u nás zcela výjimečně).

Jsem si vědom toho, že problematika nadpisů právních předpisů tímto příspěvkem nebyla zdaleka vyčerpána. Nicméně jsem si jí se zaujetím věnoval, neboť jsem si při této příležitosti připomněl diskuse, které jsem s jubilantkou na obdobná témata vedl při našich společných cestách na zasedání Legislativní rady vlády v době, kdy byla její aktivní členkou.

---

<sup>77</sup> Zde vzniká otázka možnosti hodnocení takových názvů jako formy ponižujícího zacházení podle čl. 7 odst. 2 Listiny. Používání tohoto termínu je ovšem složité jako ve všech případech, kdy se rozlišuje národnost, náboženství nebo rasa (za připomínku vděčím Z. Koudelkovi). Právní předpisy ale zjevně tento aspekt na myslí nemají, i když hovoří např. o náboženské obci (vl. nař. č. 2/1942 Sb., o chudinském zaopatření židů) oproti vl. nař. č. 136/1940 Sb., o právním postavení židů ve veřejném životě (rasová definice žida). V podstatě se vycházelo z rasového původu (vl. nař. č. 166/1939 Sb.). Popravdě ve srovnání s obsahem těchto předpisů je význam vyhodnocení tohoto aspektu nepatrný.

<sup>78</sup> Blíže v. Münch, I.: Tabuisierung von Begriffen. Neue Juristische Wochenschrift, roč. 1994, č. 10, s. 634-635, kde rozebírá čtyři základní modely pojmů s nějakým vztahem k nacistické minulosti. V této souvislosti stojí za poznamenání, že i minulý režim preferoval výraz „fašismus“, ačkoli to nebylo ve vztahu k Říši přesné, zatímco se vyhýbal pojmu národní socialismus.

<sup>79</sup> Nesčetné množství příkladů této funkce nám poskytnout zejména tzv. zákony o interpretaci z oblasti anglosaského práva a především judikatura využívající názvů k výkladu nejasných ustanovení. Rovněž u nás bychom našli názvy, které obsahují interpretační směrnici a úmysl zákonodárce. Např. nař. č. 167/1911 ř.z., o opatřeních, aby bylo zamezeno zavlečení moru. Z nejnovější doby zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a její nápravě. Názvy též hovoří o potrestání, což nezní příliš dobře (dekret č. 16/1945 Sb.).