

# Účinnost právních předpisů včera, dnes a zítra

## Úvod

Datum nabytí účinnosti patří mezi podstatné náležitosti právního předpisu. Způsobu jeho stanovení je tedy třeba přikládat patřičnou pozornost, což ostatně tuzemské publikace o legislativní technice činí.<sup>2)</sup> Obecná úprava tohoto institutu ovšem v poslední době prošla hned několika změnami. Jednalo se v první řadě o přijetí nového zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „NSbZ“). Pro určování účinnosti právních předpisů je zcela zásadní zákon č. 277/2019 Sb., který novelizoval jak NSbZ, tak i dosavadní zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (dále jen „SbZ“; pro rozlišení používám pro novelizované znění také zkratku „SbZ 2019“). Do legislativní praxe se také promítla koronavirová epidemie, během které byla navíc přijata nová úprava publikace předpisů územní samosprávy.

Cílem článku je zaprvé zrekapitulovat s určitým odstupem dosavadní vývoj tohoto institutu, zadruhé zhodnotit dopady předložské novely a zatřetí představit možné legislativní strategie, které se od současné právní úpravy odvíjí.

## 1. Stav do roku 2019

Mezi tradiční požadavky na obsah návrhu právního předpisu patří závěrečné ustanovení, ve kterém je stanoven počáteční den jeho účinnosti. To, že takové ustanovení „*má být naprosto samozřejmostí*“, <sup>3)</sup> vyplývá i z Legislativních pravidel vlády.<sup>4)</sup> Praxe tomu také odpovídá, když ustanovení o účinnosti je obsaženo

---

<sup>1)</sup> JUDr. Jaromír Fronc, externí doktorand při katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy a obsahový manažer právního informačního systému Beck-online. Email: jaromir.fronc@gmail.com. Za cenné podněty děkuji Edině Balogh a Danielu Burdovi a Janu Grincovi. Text vznikl v rámci programu Progres Univerzity Karlovy Q18 – *Společenské vědy: od víceborovosti k mezioborovosti*.

<sup>2)</sup> KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J.: *Příprava návrhů právních předpisů: praktická pomůcka pro legislativce*. [Praha]: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 121–130. KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P.: Časová určení a fenomén času v právních předpisech. In *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 383–393.

<sup>3)</sup> KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P.: Časová určení a fenomén času v právních předpisech. In *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 390.

v prakticky každém předpise.<sup>5)</sup> Zákony upravující publikaci právních předpisů přesto tradičně stanoví obecné pravidlo počáteční účinnosti, které primárně míří na situaci, kdy v předpise není účinnost stanovena. Též tradiční je v takovém případě legisvakantní doba 15 dnů.<sup>6)</sup>

Na první pohled by se tudíž zdálo, že článek na tomto místě může skončit – protože jaký má smysl psát o ustanovení, které se nikdy neuplatní? Jenže právní předpis také může být postižen vadou retroaktivního ustanovení o účinnosti. Tím se myslí situace, kdy závěrečné ustanovení předpisu stanoví jako datum nabytí účinnosti den, který předchází dni publikace tohoto předpisu ve Sbírce zákonů. Pokud je v ustanovení o účinnosti uvedeno konkrétní datum, k takové situaci může v případě zákonů dojít poměrně snadno následkem nečekané délky legislativního procesu.

V 90. letech minulého století bylo ústavními aktéry považováno za nepřípustné, aby byl vyhlášen retroaktivní zákon; hrozba takové situace vedla k úspěšným pozměňovacím návrhům Senátu či (nepřehlasovanému) vetu prezidenta republiky.<sup>7)</sup> Tato praxe ovšem zašla na úbytě a přibližně od roku 2004 se předpisy s retroaktivním datem účinnosti začaly objevovat.<sup>8)</sup> V tu chvíli bylo jen otázkou času, kdy vznikne spor o správnou účinnost některého předpisu.

### *1.1 Právní názor Nejvyššího správního soudu*

Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy aplikovaný právní předpis (zákon o svobodném přístupu k informacím) byl novelizován zákonem č. 61/2006 Sb.; novela byla ve Sbírce zákonů vyhlášena 8. 3. 2006, její čl. VI však stanovil počáteční účinnost k 1. 1. 2006.<sup>9)</sup> Nejvyšší správní soud se v odůvodnění svého rozsudku odkazuje na čl. 1 odst. 1 Ústavy a tvrdí, že retroaktivní účinnost odporuje postulátu právního státu a konkrétně principu právní jistoty; dále cituje čl. 52 odst. 1 Ústavy, dle kterého je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen. To jsou nepochybně pádné argumenty, proč by účinnost od 1. ledna byla protiústavní. Nabízelo by se tedy, aby Nejvyšší správní soud věc v souladu

---

<sup>4)</sup> Zejm. čl. 53 Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení.

<sup>5)</sup> KYSELA, J.: Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů. *Právní rozhledy*, 2005, č. 22, s. 814. KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P.: Časová určení a fenomén času v právních předpisech. In *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 385 (uvádějící jako výjimku zákon č. 319/2006 Sb.). MALANÍK, M., MALANÍKOVÁ, K.: Vacatio legis – nenápadná změna tuzemského folklóru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 3, s. 417.

<sup>6)</sup> MALANÍK, M., MALANÍKOVÁ, K.: Vacatio legis – nenápadná změna tuzemského folklóru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 3, s. 416–417.

<sup>7)</sup> KYSELA, J.: Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů. *Právní rozhledy*, 2005, č. 22, s. 814–815.

<sup>8)</sup> Tamtéž, s. 815.

<sup>9)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60.

s čl. 95 odst. 2 Ústavy předložil Ústavnímu soudu. Místo toho však sám dochází k závěru, že předmětné ustanovení je „absolutně neaplikovatelné“. V takové situaci, kdy jakoby neexistuje speciální ustanovení o účinnosti, se přikročí k aplikaci obecného pravidla v § 3 odst. 3 SbZ, tzn. 15 denní legisvakanční doby.

Uvedený postup i po letech vzbuzuje otazníky. Z mého pohledu existují tři možnosti, jak se myslitelně šlo vyhnout nutnosti předložení věci Ústavnímu soudu. Jedná se zaprvé o vyřešení cestou systematického výkladu, zadruhé o teleologickou redukci a zatřetí o difúzní přezkum ústavnosti.

První cestou je argumentace postavená na ústavně konformním výkladu vztahu dvou „jednoduchých“ zákonů. Ust. § 3 odst. 3 SbZ znělo: *„Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívejší počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.“* Je tedy možné argumentovat, že pokud nebyla „stanovena účinnost pozdější“ ani nebyla stanovena v souladu s větou druhou, je naplněna hypotéza věty první a předpis tak nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Zákonodárce však měl vedlejší větou *„Pokud není stanovena účinnost pozdější“* zřejmě na mysli pouze situaci, kdy účinnost není stanovena výslovně; v podstatě se jedná o obdobu fráze „nestanoví-li zvláštní zákon jinak“. Tomu nasvědčuje, že obdobné ustanovení bylo postupně použito ve všech sbírkových zákonech již od roku 1918.<sup>10)</sup> Podstatnější než rozpor s historickým výkladem však je, že odůvodnění rozsudku takto myšlenkově nepostupovalo. Nejvyšší správní soud totiž nepodřazuje čl. VI zákona č. 61/2006 Sb. pod hypotézu § 3 odst. 3 věty první SbZ. Ba právě naopak – teprve poté, co na základě ústavněprávních argumentů prohlašuje neaplikovatelnost ustanovení o retroaktivní účinnosti, používá § 3 odst. 3 SbZ subsidiárně.

Nejvyšší správní soud přesto uvádí, že se jedná o ústavně konformní výklad zákona. Pokud však čl. VI zákona stanoví, že *„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2006“*, a NSS rozhodl, že zákon nabyl účinnosti dnem 23. 3. 2006, nutně to vzbuzuje otázku, zda výklad, který je zcela protichůdný vůči jasnému znění zákona, lze vůbec nazvat výkladem.<sup>11)</sup> Postup *contra verba legis* je charakteristický pro dotváření práva a konkrétně pro teleologickou redukci.<sup>12)</sup> Zde však NSS nepoužívá teleologické argumenty, nýbrž vysvětluje, že ustanovení je nepoužitelné z důvodu protiústavnosti. V podstatě postupuje tak, jako kdyby Ústavní soud toto ustanovení zrušil pro rozpor s ústavou a umožnil tak použití obecného pravidla. Navíc teleologická redukce nemůže sloužit k úplnému pominutí ustanovení zákona, nýbrž se má jednat jen o jeho aplikační zúžení, o částečnou korekci.<sup>13)</sup> Stejně tak ustanovení nelze ignorovat

<sup>10)</sup> Poprvé v § 2 zákona č. 1/1918 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení.

<sup>11)</sup> Shodně ŠEJVL, M.: Retroaktivita jako diskursivní pojem? *Právník*, 2017, č. 1, s. 44, pozn. 27.

<sup>12)</sup> MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 252, marg. 270.

<sup>13)</sup> Tamtéž, str. 254, marg. 274.

jen proto, že jeho důsledky z důvodu „chybného“ průběhu legislativního procesu neodpovídají původnímu záměru zákonodárce.

Postup NSS tudíž materiálně není ničím jiným než difúzním přezkumem ústavnosti – obecný soud zde v roli „negativního zákonodárce“ vylučuje použití zákonného ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem, aby následně použil ustanovení jiného zákona (tj. předpisu stejné právní síly) jakožto *lex generalis*.

Dle všeobecného mínění je přitom difúzní přezkum ústavnosti zákona vyloučen s ohledem na čl. 95 Ústavy. To je zřejmě i důvod, proč se k němu NSS výslovně nepřihlásil a místo toho hovoří o výkladu zákona; domnívám se však, že provedení difúzního přezkumu se v tomto případě dá obhájit, a to následujícím způsobem. Musíme vyjít z premisy, že ustanovení o retroaktivní účinnosti je vždy a bez výjimky protiústavní. Zároveň je zde posuzování souladnosti s ústavou velmi jednoduché a mechanické – postačí vzít do ruky kalendář. Bezpečný závěr o protiústavnosti i o skutečném datu účinnosti si tedy může snadno učinit i obecný soud, správní orgán či přímo adresát práva. Rozpor s předpisem vyšší právní síly i řešení tohoto rozporu jsou tedy tak zjevné, že předložit věc Ústavnímu soudu postrádá smysl; neuplatní se zde důvody, pro které je Ústavnímu soudu přiznána role koncentrovaného ochránce ústavnosti. Ba právě naopak – vzhledem k tomu, že Ústavní soud odmítá rušit zákony *ex tunc*, lze argumentovat, že předložení věci Ústavnímu soudu by v těchto případech ani nebylo způsobilé nesouladné ustanovení efektivně odstranit.<sup>14)</sup>

Čtenář může namítnout, že posouzení protiústavnosti takto jednoduché není, neboť v některých případech může být retroaktivita přípustná, zvláště pokud působí ve prospěch jednotlivce. Zde je však třeba upozornit, že pojem retroaktivita se používá ve více významech.<sup>15)</sup> Retroaktivním může být předpis (resp. normy v něm obsažené), který sice formálně nabude účinnosti až v budoucnu, ale zkrátka stanoví nové právní důsledky minulého lidského chování. Pokud má normotvůrce skutečně v úmyslu přijmout předpis s retroaktivními účinky, vyjádří to přímo v obsahu předpisu.<sup>16)</sup> Nejvyšší správní soud však byl postaven před předpis, jehož samotné ustanovení o účinnosti obsahovalo již uplynulé datum. Taková situace je v praxi vždy způsobena pochybením, nikoliv záměrem normotvůrce. Jelikož tím pádem prakticky nemůže existovat žádné *ratio*, žádný legitimní účel takové retroaktivity, musí být nutně považována za neproporcionální a tedy protiústavní.

V každém případě, ať už dovodíme pravomoc obecných soudů neaplikovat

---

<sup>14)</sup> Srov. KYSELA, J.: Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů. *Právní rozhledy*, 2005, č. 22, s. 814, a KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P.: Časová určení a fenomén času v právních předpisech. In *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 389, pozn. 476.

<sup>15)</sup> Podrobně viz ŠEJVL, M.: Retroaktivita jako diskursivní pojem? *Právník*, 2017, č. 1, s. 37–62.

<sup>16)</sup> Aktuálně viz např. § 11 odst. 1 zákona č. 95/2021 Sb., o kompenzačním bonusu pro rok 2021.

retroaktivní ustanovení o účinnosti buď na základě výkladu zákona, anebo na základě difúzního přezkumu ústavnosti, v obou případech se stejná pravomoc podle stejné logiky musí vztahovat i na správní orgány.

### 1.2 Další vývoj

Postup Nejvyššího správního soudu pro část právnické veřejnosti nebyl příliš přesvědčivý. Například podle Kysely mělo dojít k předložení návrhu na zrušení ustanovení zákona Ústavnímu soudu;<sup>17)</sup> Zapletal stále preferoval vyřešení v legislativním procesu.<sup>18)</sup> Za problematický v této souvislosti považuji názor Ústavního soudu ohledně podpisu retroaktivního zákona předsedou Poslanecké sněmovny, který prý má „zajistit, aby konečný projev vůle sněmovny byl formulován v souladu s požadavky kladenými na zákon v podmínkách demokratického právního státu (určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost, jazyková a stylistická bezvadnost a respektování zákazu zpětné účinnosti).“<sup>19)</sup> Toho však stejně nelze docílit jinak, než pozměňovacím návrhem. Reálné praxi více odpovídá názor Sládečka, který podpis předsedy Poslanecké sněmovny považuje za formální, respektive ověřující maximálně autentičnost textu přijatého zákona.<sup>20)</sup>

Na druhou stranu je velice důležité zdůraznit, že Ústavní soud výslovně uvedl, že neodmítá postup NSS při určování účinnosti.<sup>21)</sup> V další judikatuře pak postupoval dle shodného algoritmu.<sup>22)</sup> Učinit si příslušný úsudek o účinnosti zákona pak mohou všechny orgány a osoby. Judikatura výslovně uznala, že i správní orgán může postupovat ve smyslu rozsudku NSS.<sup>23)</sup>

### 1.3 Účinnost předpisů ÚSC

Podobný postup lze provést i v případě účinnosti předpisů územních samosprávných celků. Zde je to ještě evidentnější, neboť obecné pravidlo se nachází v zákoně a speciální v podzákonném předpise. Soud tedy postupuje ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy, pokud vyhodnotí, že účinnost stanovená ve vyhlášce odporuje § 12 odst. 2 větě druhé obecního zřízení, dle které lze stanovit počátek účinnosti nejdříve dnem vyhlášení.<sup>24)</sup>

---

<sup>17)</sup> KYSELA, J.: Nejvyšší správní soud k retroaktivnímu ustanovení o nabytí účinnosti zákona. *Legislativní příloha Správního práva*, 2010, č. II, s. XLV.

<sup>18)</sup> ZAPLETAL, M.: K otázce účinnosti zákona a principu zákazu retroaktivity. *Právní rozhledy*, 2009, č. 24, s. 886–889.

<sup>19)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, bod 24.

<sup>20)</sup> SLÁDEČEK, V.: Čl. 51 [Podpisování zákonů]. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V./ SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 518–519.

<sup>21)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, bod 23.

<sup>22)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 28/13, body 86–88, a ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 195.

<sup>23)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2017, č. j. 10 Ads 278/2015-25, a navazující rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2017, č. j. 36 Ad 47/2013-46.

<sup>24)</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 2. 5. 2017, č. j. 45 Af 6/2016-41.



Pokud mohou správní orgány (v souladu s názorem NSS) samy dojít k závěru o účinnosti retroaktivních zákonů, bylo by absurdní, pokud by tak nemohly činit v případě předpisů ÚSC, tedy v případě, kdy má ustanovení o retroaktivní účinnosti pouze sílu podzákonného předpisu. Rozpor s § 12 odst. 2 větou druhou obecního zřízení je zcela zřejmý, a musí se tudíž aplikovat věta první, tzn. nabytí patnáctým dnem po dni vyhlášení. Právě pro zjevnost samotného rozporu se zákonem i zjevnost jeho řešení se tak jedná o příklad situace, kdy je namístě odchýlit se od obecné zásady vázanosti správního orgánu podzákonným předpisem (vyvozované z čl. 95 odst. 1 Ústavy *a contrario* a z § 2 odst. 1 správního řádu). Spornější otázkou je, jestli by správní orgán byl také oprávněn posoudit, zda naléhavý obecný zájem vyžaduje stanovení účinnosti dříve než patnáctým dnem po dni vyhlášení (viz opět § 12 odst. 2 věta druhá obecního zřízení).

## 2. Stav od roku 2019

Do úpravy určování účinnosti významně zasáhl zákon č. 277/2019 Sb., jehož původním účelem bylo připravit právní řád na účinnost NSbZ a ovšem také posunout tuto účinnost z 1. 1. 2020 na 1. 1. 2022. Pozměňovacím návrhem byla do novely doplněna mimo jiná změna pravidla určování účinnosti jak ve stávajícím § 3 SbZ, tak v § 9 NSbZ. Tato část novely nabyla účinnosti k 31. 12. 2019.

Podstata změny je trojí. Zaprvé se v § 3 odst. 3 SbZ 2019 (a obdobně v § 9 odst. 2 NSbZ) stanoví obecný postulát: „*Není-li dále stanoveno jinak, nabývají právní předpisy účinnosti k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku.*“ Citovaná věta nemá *de iure* žádný normativní význam (v tom smyslu, že není pramenem žádné normy), neboť následující odstavce stanoví konkrétnější pravidla, případně se jako *lex specialis* použije ustanovení o účinnosti v příslušném předpisu. Jak ale uvidíme níže, *de facto* je přesto schopna na předkladatele působit tím způsobem, že účinnost sice bude výslovně stanovena, nicméně s ohledem na § 3 odst. 3 SbZ 2019 bude stanovena na 1. ledna či 1. července.

Zadruhé, pokud účinnost v konkrétním předpise není výslovně stanovena, předpis nabývá účinnosti k nejbližšímu 1. lednu či 1. červenci (§ 3 odst. 4 věta poslední SbZ 2019, § 9 odst. 3 věta poslední NSbZ). Dochází tak k odklonu od tradiční patnáctidenní legisvakance. Uvedená věta má normativní význam *de iure*, nicméně ho naopak nemá *de facto*, jelikož k takové situaci zkrátka nedochází.

Zatřetí, znění § 3 odst. 6 SbZ 2019 i § 9 odst. 4 NSbZ vůbec poprvé výslovně pamatuje na retroaktivní ustanovení. Pokud stanovený den nabytí účinnosti předchází dni vyhlášení ve Sbírce zákonů, předpis nabývá účinnosti opět k nejbližšímu následujícímu 1. lednu či 1. červenci. Obecně vzato lze uvítat, že je tato situace upravena výslovně; jak jsem totiž ukázal výše, dosavadní pokusy o její řešení byly dosti kostrbaté. Jinou otázkou je vhodnost dispozice uvedené normy, tj. způsob určení náhradního data účinnosti. Tomu se věnuji níže.

Mohlo by se zdát, že ani § 3 odst. 6 SbZ 2019 nemůže mít normativní význam, jelikož se ustanovení obsahující retroaktivní účinnost uplatní jako *lex specialis*. Takové zdání by ale bylo mylné, a to ze dvou důvodů. První argumentem je požadavek ústavně konformního výkladu – tedy výkladu, který nepřipustí retroaktivní účinnost právních předpisů. Druhým argumentem je, že existence speciální úpravy je přímo součástí hypotézy obecné normy. Jedná se o podobný případ jako § 177 odst. 1 správního řádu – zákon výslovně předpokládá, že ho jiný zákon vyloučí. V případě opačného výkladu by se takové ustanovení stalo zcela obsoletním, což by bylo v rozporu s předpokladem racionálního zákonodárce.<sup>25)</sup> Normotvůrce by tedy mohl retroaktivní účinnosti dosáhnout jedině tak, že v ustanovení o účinnosti výslovně stanoví, že se § 3 odst. 6 SbZ nepoužije. Taková úprava by však byla téměř jistě protiústavní.

## 2.1 Přejícné ustanovení novely

Je určitou ironií, že samotná novela SbZ přinesla nové intertemporální problémy. Přejícné ustanovení v čl. LXV zákona č. 277/2019 Sb. stanoví: „U právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů, které byly předloženy přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a budou vyhlášeny ve Sbírce zákonů po nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje podle zákona č. 309/1999 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Domnívám se, že „předložením“ je nutné chápat předložení návrhu daného předpisu příslušnému normotvůrci, v případě zákona tedy Poslanecké sněmovně. Vyskytly se však i odlišné názory argumentující v zásadě tím, že se Sněmovně nepředkládá předpis, nýbrž návrh předpisu, a „předložením právního předpisu“ se tedy rozumí teprve předložení schváleného předpisu k publikaci ve Sbírce zákonů.<sup>26)</sup> Tento argument je jistě relevantní v rámci jazykového výkladu, nicméně jsem přesvědčen, že existují i argumenty opačné, které odpovídají výkladu systematickému, historickému a teleologickému. Především tedy, že se ztotožňuji se závěry Malaníka a Malaníkové,<sup>27)</sup> které bych však chtěl doplnit podrobnějším zdůvodněním.

Pro pochopení bude nejlepší začít subjektivně historickým výkladem. Přejícné ustanovení se do zákona dostalo na základě pozměňovacího návrhu, který v odůvodnění uvádí: „Předložením návrhu zákona se v souladu s příslušnými ustanoveními Ústavy a zákona o jednání řádu Poslanecké sněmovny rozumí předložení Poslanecké sněmovně. Pokud jde o návrhy jiných právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů, rozumí se tím jejich předložení orgánu příslušnému k jejich projednání a schválení.“<sup>28)</sup>

---

<sup>25)</sup> Srov. MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 147, marg. 153.

<sup>26)</sup> VEJVODOVÁ, A.: Nová pravidla účinnosti zákonů způsobila chaos. *Právní rádce*, 2020, č. 4, s. 18–19.

<sup>27)</sup> MALANÍK, M., MALANÍKOVÁ, K.: Vacatio legis – nenápadná změna tuzemského folklóru. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2020, č. 3, s. 415–428.

<sup>28)</sup> Pozměňovací návrh poslanců Marka Bendy a Martina Kupky k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních

Při rozboru spojení „předložení právního předpisu“ se nelze soustředit pouze na rozlišování mezi právním předpisem a návrhem právního předpisu. Z hlediska systematického výkladu se musíme zaměřit i na to, v jakém kontextu používají relevantní předpisy samotné slovo „předložení“.<sup>29)</sup> Do Sbírky zákonů se totiž předpisy *nepředkládají*, nýbrž doručují (§ 10 odst. 2 SbZ) či předávají (§ 10 odst. 3, § 11 odst. 1 SbZ, § 12 odst. 7, § 16 odst. 1 NSbZ). Naopak pohledem do předpisů, na které odkazuje odůvodnění pozměňovacího návrhu, zjistíme, že čl. 44 odst. 3 Ústavy a např. § 88 odst. 1 či § 120b zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny výslovně hovoří o *předložení* návrhu zákona. Výklad souladný se záměrem zákonodárce tedy naplňuje očekávání terminologické koherence ústavněprávních předpisů přinejmenším stejně dobře jako výklad opačný.

Především je ale nutné vznést teleologický argument. Účel přechodného ustanovení je nabíledni: ten, kdo předložil návrh zákona před 31. 12. 2019, nemohl s novým pravidlem dost dobře počítat a formulovat již v původním návrhu adekvátní ustanovení o účinnosti. Možnost pozdější reakce, zejména v závěrečných fázích legislativního procesu, je omezená; do 30. 6. 2020 ani nebylo možné navrhnout změnu účinnosti ve třetím čtení.

Lze tedy uzavřít, že doslovným výkladem přechodného ustanovení se nabízí dvě možné interpretace, přičemž další výkladové metody jednoznačně preferují interpretaci, podle které se předložením návrhu zákona rozumí předložení návrhu zákona Poslanecké sněmovně.

## 2.2 Nová úprava v praxi

Přechodné ustanovení se dosud<sup>30)</sup> uplatnilo u 4 předpisů jako celku,<sup>31)</sup> ve třech případech se uplatnilo pro některá ustanovení předpisů s dělenou účinností.<sup>32)</sup> Nepřekvapivě se jednalo o zákony, přičemž jedinou výjimkou je vyhláška Ministerstva zemědělství č. 22/2020 Sb., která podle svého záhlaví byla schválena 25. 11. 2019, účinnosti měla nabýt 14. 12. 2019, nicméně ve Sbírce zákonů byla publikována teprve 27. 1. 2020. Tento případ je zarážející a svědčí o mimořádném prodlévání buď na straně Ministerstva zemědělství, nebo Ministerstva vnitra. Vzhledem k zásadě diskontinuity přestane aplikace přechodného ustanovení přicházet do úvahy ke konci dosavadního volebního období Poslanecké sněmovny, resp. krátce po něm.

Prvním případem aplikace § 3 odst. 6 SbZ 2019 je zákon č. 34/2021 Sb., o prověřování zahraničních investic, vyhlášený dne 3. 2. 2021. Zákon jako

---

smluv (sněmovní tisk 256). *Poslanecká sněmovna*, 8. volební období, pozměňovací návrh č. 2947.

<sup>29)</sup> Srov. MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 144–145, marg. 150.

<sup>30)</sup> Tzn. od 31. 12. 2019 do 23. 7. 2021.

<sup>31)</sup> Vyhláška č. 22/2020 Sb. a zákony č. 39/2020 Sb., 46/2020 Sb. a 50/2020 Sb.

<sup>32)</sup> Zákony č. 367/2019 Sb., 368/2019 Sb. a 369/2019 Sb.



celek nabývá účinnosti prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení (tj. 1. 5. 2021), některá ustanovení však měla nabýt účinnosti 11. 10. 2020, tedy současně s účinností nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452. Nelze dojít k jinému závěru, než že tato ustanovení nabyla účinnosti teprve 1. 7. 2021, tedy paradoxně později než zbytek zákona.

Druhým případem aplikace § 3 odst. 6 SbZ 2019 se stal zákon č. 152/2021 Sb. novelizující zákon o metrologii, s jednotným datem účinnosti 13. června 2020, vyhlášený však teprve 31. 3. 2021 a tedy účinný od 1. 7. 2021. Důvodem pro stanovení konkrétního data účinnosti bylo to, že čl. 2 bod 1 směrnice Komise (EU) 2019/1258 stanovil nejzazší den nabytí účinnosti národní transpozice právě k 13. 6. 2020.

Pokud budeme úpravu v § 3 odst. 6 SbZ 2019 posuzovat čistě prizmatem dvou dosavadních případů její skutečné aplikace, musíme konstatovat, že má jednoznačně negativní efekt. Jejím důsledkem totiž bylo zbytečné prodloužení doby, kdy Česká republika neplní závazky vyplývající z práva Evropské unie, o několik měsíců. Nesoulad českého a evropského práva potenciálně povede i k narušení právní jistoty, tedy k opačnému efektu, než jaký byl úmysl zákonodárce při přijímání novely SbZ. Naopak lze těžko nacházet pozitiva v tom, že si v Česku začneme definovat kilogram pomocí Planckovy konstanty<sup>33)</sup> právě k 1. červenci.

Ustanovení § 3 odst. 4 věty poslední SbZ 2019 dosud nikdy aplikováno nebylo, jelikož každý předpis obsahoval vlastní úpravu.

### 2.3 Analýza

Z dosud uvedeného by čtenář mohl získat dojem, že dopad novely SbZ bude marginální, neboť se reálně dotkne pouze ojedinělých případů retroaktivních předpisů. Nicméně nelze vyloučit, že cíl právní úpravy vyjádřený v § 3 odst. 3 SbZ bude v praxi naplňován tím, že jednotlivé předpisy sice budou obsahovat výslovné ustanovení o účinnosti, které však jako den nabytí účinnosti stanoví právě některý 1. leden nebo 1. červenec. K ověření této hypotézy jsem provedl kvantitativní analýzu účinnosti předpisů publikovaných ve Sbírce zákonů v letech 2017 až 2020. Zohlednil jsem pouze akty, které spadají pod legislativní zkratku „právní předpisy“ zavedenou v § 1 odst. 1 SbZ, neboť pouze na ně dopadá § 3 SbZ, resp. § 3 SbZ 2019. Reálně se tak jednalo o zákony, nařízení vlády a vyhlášky. Z výpočtu jsem vyloučil zákon č. 74/2019 Sb., o úpravě některých vztahů v souvislosti s vystoupením Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku z Evropské unie, který pozbyl platnosti, aniž by kdy nabyl účinnosti.<sup>34)</sup>

---

<sup>33)</sup> Srov. čl. I bod 2 zákona č. 152/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 505/1990 Sb., o metrologii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34)</sup> Srov. § 30 cit. zákona a sdělení Ministerstva vnitra č. 27/2020 Sb., o vyhlášení dne, kdy

Dílčí metodologickou komplikací byly předpisy s dělenou účinností. Za datum účinnosti považuji nejdřívější datum, kdy účinnosti nabylo alespoň některé ustanovení – tj. první den, kdy přinejmenším část předpisu již byla účinná.<sup>35)</sup> Na základě namátkového projití takových předpisů se však nedomnívám, že by tím mohlo dojít k výraznému zkreslení hodnot na jednu či druhou stranu.

V případě roku 2020 modeluji v samostatném sloupci alternativní výpočet, do kterého jsou zahrnuta i krizová opatření vlády. Tato opatření jsou sice vydávána jako usnesení vlády, lze je tedy podřadit pod § 2 odst. 1 písm. d) SbZ a § 3 SbZ se tak na ně nemůže aplikovat. Na druhou stranu však dosavadní judikatura posoudila všechna přezkoumávaná usnesení materiálně jako právní předpisy;<sup>36)</sup> publikace samotných usnesení vlády bez jakékoliv formy je ostatně teoreticky pochybná a zřejmě i protiprávní.<sup>37)</sup> Z výpočtu jsem zde ovšem vyřadil usnesení vlády o vyhlášení či prodloužení nouzového stavu, neboť tato rozhodnutí nejsou právním předpisem, nýbrž „aktem vládnutí“;<sup>38)</sup> dále jsem vyřadil usnesení č. 88/2020 Sb., kterým bylo odloženo hlasování v doplňovacích volbách do Senátu, neboť Nejvyšší správní soud tento akt posoudil jako „natolik vadný, až je nicotný“;<sup>39)</sup> a usnesení č. 153/2020 Sb., které samo o sobě neobsahovalo žádnou regulaci, nýbrž pouze zpětně informovalo o přijetí jiného usnesení.

Pro rok 2020 dále v posledním sloupci testuji naopak variantu, která má odfiltrovat vliv epidemie. Pro tento účel ve výpočtu nezohledňuji krizová opatření a ani ty předpisy, které se již ve svém názvu odkazují na epidemii či nouzový stav.<sup>40)</sup>

**Tab. 1: Účinnosti předpisů**

	2017	2018	2019	2020	2020'	2020''
<b>zákony</b>	109	43	77	129	129	91
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	30	10	18	33	33	30
	27,52 %	23,26 %	23,38 %	25,58 %	25,58 %	32,97 %
<b>nařízení vlády</b>	75	58	53	74	74	62

vstupuje v platnost dohoda o podmínkách vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie.

<sup>35)</sup> U dosud neúčinných předpisů jsem vycházel z platného stavu k 18. 2. 2021. Uvádím to proto, že u takových předpisů teoreticky ještě může během legisvakance dojít k jejich zrušení nebo změně účinnosti, což by výpočty retrospektivně pozměnilo.

<sup>36)</sup> Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 41–46.

<sup>37)</sup> FRONC, J.: Usnesení vlády jako právní předpis: terminologický zmatek *sui generis*. *Jurisprudence*, 2021, č. 1, s. 33–38.

<sup>38)</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 24–26, a ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21, bod 18.

<sup>39)</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2020, č. j. Pst 19/2019-12, bod 14.

<sup>40)</sup> Konkrétně se jednalo o předpisy, které v názvu obsahovaly textový řetězec „SARS“, „COVID-19“, „epidemi“ či „nouzov“.

z toho účinných od 1. 1./1. 7.	28	26	28	31	31	31
	37,33 %	44,83 %	52,83 %	41,89 %	41,89 %	50,00 %
<b>vyhlášky</b>	194	157	134	155	155	151
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	75	44	31	84	84	84
	38,66 %	28,03 %	23,13 %	54,19 %	54,19 %	55,63 %
<b>usnesení vlády</b>					143	
z toho účinných od 1. 1./1. 7.					0	
<b>předpisy celkem</b>	378	258	264	358	501	304
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	133	80	77	148	148	145
	35,19 %	31,01 %	29,17 %	41,34 %	29,54 %	47,70 %

Výsledky za rok 2020 jsou relativizovány nejen přechodným ustanovením novely SbZ, ale vzhledem ke koronavirové epidemii i větším počtem předpisů, které vyžadovaly co nejrychlejší nabytí účinnosti; při započítání krizových opatření vlády podíl stagnuje. Pokud však provedeme byť jen hrubé očištění o vliv epidemie, docházíme naopak k závěru, že v roce 2020 došlo k podstatnému nárůstu předpisů účinných od 1. ledna či 1. července, který se projevil především u vyhlášek.

Následující otázkou tedy bylo, zda je tento nárůst přiřitatelný konkrétnímu normotvůrci, anebo se projevuje napříč státní správou. Proto jsem provedl analýzu podle jednotlivých autorů vyhlášek. Aby byly výpočty přiměřeně reprezentativní, zahrnul jsem pouze správní úřady (počítaje i ČNB), které v letech 2017–2020 v každém roce vydaly alespoň tři vyhlášky.<sup>41)</sup>

Tab. 2: Účinnosti vyhlášek

	2017	2018	2019	2020
<b>Česká národní banka</b>	18	22	21	14
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	2	1	1	4
	11,11 %	4,55 %	4,76 %	28,57 %
<b>Ministerstvo dopravy</b>	21	12	10	14
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	4	2	1	7
	19,05 %	16,67 %	10,00 %	50,00 %
<b>Ministerstvo financí</b>	25	13	15	19
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	20	5	4	15
	80,00 %	38,46 %	26,67 %	78,95 %

<sup>41)</sup> Některé vyhlášky jsou ve výpočtu zohledněny dvakrát, neboť je vydávají společně dvě ministerstva. Naopak nezohledňuji, pokud je vyhláška vydána pouze „v dohodě“ s jiným ministerstvem.

<b>Ministerstvo průmyslu a obchodu</b>	9	4	6	7
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	2	0	3	5
	22,22 %	0,00 %	50,00 %	71,43 %
<b>Ministerstvo spravedlnosti</b>	13	3	8	13
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	8	3	1	10
	61,54 %	100,00 %	12,50 %	76,92 %
<b>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</b>	5	15	5	10
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	1	3	1	4
	20,00 %	20,00 %	20,00 %	40,00 %
<b>Ministerstvo vnitra</b>	10	11	15	9
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	6	6	3	6
	60,00 %	54,55 %	20,00 %	66,67 %
<b>Ministerstvo zdravotnictví</b>	19	25	14	18
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	8	3	5	13
	42,11 %	12,00 %	35,71 %	72,22 %
<b>Ministerstvo zemědělství</b>	24	27	18	23
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	10	8	6	4
	41,67 %	29,63 %	33,33 %	17,39 %
<b>Ministerstvo životního prostředí</b>	18	16	18	9
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	3	6	3	6
	16,67 %	37,50 %	16,67 %	66,67 %

Pokud se na jednotlivé vyhlášky podíváme podrobněji, do určité míry lze nárůst považovat za náhodný šum. Například Ministerstvo financí vydalo šest vyhlášek o formulářových podáních pro jednotlivé daně, které nabyly účinnosti k 1. 1. 2021. Datum bylo zvoleno s ohledem na to, že zákonné zmocnění k vydání vyhlášek bylo do § 72 odst. 4 a 5 daňového řádu vloženo zákonem č. 283/2020 Sb. taktéž k 1. 1. 2021. To ovšem z důvodu, že předchozí zákonné zmocnění obsažené v § 72 odst. 1 daňového řádu bylo Ústavním soudem zrušeno k 31. prosinci 2020.<sup>42)</sup>

Na druhou stranu, nárůst je rozprostřen mezi většinu ministerstev, a lze ho tedy z větší části vysvětlit jako snahu veřejné správy naplňovat nový cíl zákona i přesto, že by odlišný postup formálně neměl žádné negativní právní důsledky.

<sup>42)</sup> Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/17, bod 42.

Celou analýzu lze samozřejmě oprávněně relativizovat tím, že kvantitativní metoda nedokáže zohlednit význam jednotlivých předpisů pro adresáty práva, který je samozřejmě dramaticky odlišný kupříkladu při srovnání zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (účinného od 1. 1. 2021), s vyhláškou České národní banky č. 375/2020 Sb., o vydání zlaté mince „Hrad Buchlov“ po 5 000 Kč (účinnou od 6. 10. 2020). Kvalitativní výzkum by se také mohl blíže zaměřit na to, jak je vhodná účinnost vynucována zejména Legislativní radou vlády. I kvantitativní analýza by mohla být přesnější, pokud by například zohledňovala dělenou účinnost nebo počet předpisů, které byly vyhlášenou novelou změněny (tedy počty nových časových znění předpisů).

## 2.4 Účinnost předpisů ÚSC

Změna právní úpravy se nachyluje i v případě předpisů obcí a krajů, jejichž vyhlášení má s účinností od 1. 1. 2022 upravovat zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírcе právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

V § 4 odst. 2 zákona se v podstatě přebírá dosavadní § 12 odst. 2 obecního zřízení, zachovává se tedy tradiční patnáctidenní legisvakanční doba. V § 4 odst. 3 zákona je pak výslovně stanoveno, že patnáctidenní legisvakance se uplatní i v případě retroaktivního ustanovení o účinnosti. I v případě tohoto zákona tak lze uvítat výslovnou zákonnou úpravu, která by měla vyloučit jakékoliv výkladové pochybnosti.

## 3. Legislativní strategie

Z výše uvedeného by mělo být vidět, že nová úprava se v praxi projevuje, byť jinak, než se zdá na první pohled. Pro navrhovatele předpisu to znamená nutnost se nad formulací ustanovení o účinnosti důkladně zamyslet. A to zejména v případech, kdy navrhovatel míří účinnost na konkrétní datum (např. z důvodu implementace práva EU) a zároveň si nemůže dovolit, aby předpis v případě opožděného vyhlášení dlel příliš dlouho v legisvakanci.

Problém si můžeme nejlépe demonstrovat na Ministerstvu financí.<sup>43)</sup> Ministerstvo bude při novelizaci daňových zákonů zpravidla účinnost cílit na 1. ledna jakožto první den zdaňovacího období většiny daní. Pokud by se však novela nestihla do konce roku vyhlásit ve Sbírce, nelze připustit, aby nabyla účinnosti až 1. července; na novele je totiž závislé plnění státního rozpočtu. V takovém případě je tedy třeba, aby novela nabyla účinnosti nejlépe první den následujícího kalendářního měsíce.

---

<sup>43)</sup> K bližšímu pochopení mi zde byl přínosem webinář Michala Tuláčka *Daňové balíčky a specifika jejich schvalování*, pořádaný dne 24. 2. 2021 Právníckým akademickým spolkem Juristi. Záznam byl dostupný na <https://drive.google.com/file/d/1r6Q8ZFVkkKP3uEz88VDJbJlvEBmOZ9GFj/view> [cit. 20. 5. 2021].



### 3.1 Zapodmínkování

Obecně vzato je uznáváno, že ustanovení o účinnosti může být navázáno i na konkrétní skutečnost, a to dokonce i pokud není jisté, zda nastane.<sup>44)</sup> Typickým historickým příkladem je účinnost ke dni vstupu České republiky do Evropské unie;<sup>45)</sup> z poslední doby lze uvést např. navázání na „brexit“,<sup>46)</sup> na „tvrdý brexit“,<sup>47)</sup> na počátek volebního období Poslanecké sněmovny,<sup>48)</sup> na oznámení Evropské komise<sup>49)</sup> či na nabytí účinnosti jiného zákona.<sup>50)</sup> Lze se setkat i s předpisy, jejichž účinnost byla stanovena eventuálně, tzn. primární účinnost byla navázána na podmínku, při jejímž nesplnění byla účinnost stanovena jiným způsobem.<sup>51)</sup>

Je tedy myslitelné, aby byla účinnost stanovena eventuálně tak, že se stanovená podmínka bude odvíjet ode dne vyhlášení předmětného předpisu. Takové ustanovení Ministerstvo financí zkoncepovalo v návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů (později vyhlášeného pod č. 364/2019 Sb.), byť byl připravován ještě před novelou SbZ. Ministerstvo

---

<sup>44)</sup> Srov. ale „kapesní veto“ prezidenta republiky vůči zákonu o České národní bance, který měl nabýt účinnosti dnem zavedení jednotné měny euro jako měny České republiky. Prezident republiky odůvodnil vrácení zákona mj. tím, že je účinnost „bezprecedentně vázána na zcela nejistou skutečnost, která nemusí nastat, popřípadě může nastat za dnes ještě neznámých okolností, které by mohly změnit pohled na to, jak má tento zákon vypadat.“ (stanovisko prezidenta republiky, jímž vrátil Poslanecká sněmovně zákon o České národní bance. *Poslanecká sněmovna*, 5. volební období, sněmovní tisk 800/6).

<sup>45)</sup> KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P.: Časová určení a fenomén času v právních předpisech. In *Legislativní proces: (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 390. Viz např. § 206 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

<sup>46)</sup> Čl. II vyhlášky č. 67/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 429/2010 Sb., stanovící výjimky z povinnosti cizince požádat o vízum nebo povolení k pobytu na místně příslušném zastupitelském úřadu.

<sup>47)</sup> § 30 odst. 1 zákona č. 74/2019 Sb., o úpravě některých vztahů v souvislosti s vystoupením Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie.

<sup>48)</sup> Čl. II zákona č. 167/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>49)</sup> Čl. IV zákona č. 44/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50)</sup> Čl. XXXVIII písm. c) a d) zákona č. 527/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zákony související s přijetím zákona o evidenci skutečných majitelů a zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51)</sup> § 45 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech). Čl. XIV bod 4 zákona č. 438/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Čl. II vyhlášky č. 106/2019 Sb., kterou se mění vyhláška č. 245/2016 Sb., k provedení některých ustanovení celního zákona.

navrhovalo základní účinnost k 1. 1. 2020, zároveň ale v případě vyhlášení zákona po 15. listopadu 2019 potřebovalo zajistit šestitýdenní legisvakanci novely zákona o spotřebních daních s ohledem na § 118b zákona, podle kterého musí být v případě změny sazby daně tabáková nálepka odpovídající nové sazbě daně objednána nejméně 6 týdnů před jejím prvním odběrem; ohledně změny sazby daně z hazardních her pro takový případ stanovilo její účinnost od prvního dne kalendářního čtvrtletí následujícího po dni vyhlášení zákona, jelikož má daň čtvrtletní zdaňovací období.<sup>52)</sup> Uvedené ustanovení však bylo zpochybněno některými připomínkovými místy s odkazem na čl. 53 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, podle kterého má být den nabytí účinnosti vyjádřen srozumitelně a jednoznačně.

V konečném návrhu tak byla ponechána pouze jednoduchá účinnost ke dni 1. 1. 2020, což si pochopitelně vyžádalo důslednější zabezpečení hladkosti legislativního procesu.

Tvrzení o nepřipustnosti navrženého ustanovení mi připadá nedostatečně zdůvodněné a v souvislosti s novelou SbZ by si zasloužilo revizi. Nezdá se mi, že by takové ustanovení bylo méně srozumitelné než výše uvedené příklady nebo než samotná aplikace obecného pravidla dle § 3 SbZ 2019, jehož existence adresátům práva vůbec nemusí být známa. I eventuální ustanovení o účinnosti pak může být jednoznačné, pokud je jasné, která účinnost je primární a čím je podmíněno její uplatnění.

Uvedená metoda by pro předkladatele byla nejjednodušším způsobem, jak zabezpečit nabytí účinnosti v konkrétní den, a pokud do té doby předpis nebude vyhlášen, tak „alespoň“ v den vyhlášení ve Sbírce zákonů (případně den následující či například první den následujícího kalendářního měsíce).

### *3.2 Změna ustanovení o účinnosti*

Pokud se projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně neočekávaně protáhne, lze na to operativně reagovat pozměňovacím návrhem, kterým se účinnost zákona mění. Od 1. 7. 2020 tak lze učinit i ve třetím čtení;<sup>53)</sup> toho bylo využito např. v případě zákona č. 151/2021 Sb., o provádění zvláštních režimů v oblasti zahraničního obchodu, který byl Sněmovně předložen 27. 11. 2019, avšak třetí čtení proběhlo teprve 27. 1. 2021.

Úpravu účinnosti je možné navrhnout i tehdy, pokud má Poslanecká sněmovna s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení.<sup>54)</sup> Samozřejmě je také možné, aby změnu účinnosti navrhnul Senát, a to zejména

---

<sup>52)</sup> Návrh zákona, kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů. *VeKLEP*, verze z 13. 5. 2019, <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=ALBSBC5J6CTP> [cit. 21. 4. 2021].

<sup>53)</sup> § 95 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 167/2020 Sb.

<sup>54)</sup> § 90 odst. 6 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

v případě, kdy předkládá i další pozměňovací návrhy a „zdržuje“ tím legislativní proces.

Uvedených nástrojů bude nutné za současné právní úpravy důsledně využívat, a to zvláště s ohledem na tradiční hromadění neprojednaných sněmovních tisků během volebního období Poslanecké sněmovny.

### 3.3 Přechodná ustanovení

Otázka účinnosti se v plné síle projevila v případě loňského daňového balíčku.<sup>55)</sup> Původní návrh obsahoval „pouze“ klasickou dělenou účinnost se základní účinností od 1. 1. 2021. Jelikož však během projednávání vyvstala obava, že se zákon nestihne vyhlásit do konce roku 2020, musela na to koalice reagovat odpovídajícím pozměňovacím návrhem. V přijaté verzi zákona je tak základní účinnost stanovena eventuálně („zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení, nejdříve však dnem 1. ledna 2021“),<sup>56)</sup> přičemž se jedná zřejmě o první případ, kdy je primární i eventuální den nabytí účinnosti stanoven kalendářním údajem (tzn. nikoliv ve vazbě na jinou skutečnost) a odvíjí se tedy čistě ode dne vyhlášení.

V rámci změny zákona o daních z příjmů byla dále podstatně rozšířena přechodná ustanovení, z nichž se dvě aplikují za podmínky, že zákon nabude účinnosti jiným dnem než 1. lednem 2021.<sup>57)</sup> Jedná se o vcelku novátorský způsob, jak ošetřit některé problémy vzniklé nabytím účinnosti v jiný než původně zamýšlený den. Jeho nevýhodou je, že jednak se tím přechodná ustanovení stávají složitějšími, jednak nelze (na rozdíl od ustanovení o účinnosti) navrhnout jejich změnu v rámci třetího čtení.

Pro úplnost lze připomenout, že zákon byl vyhlášen 31. 12. 2020, a ani jedna z uvedených pojistek tak nemusela být použita.<sup>58)</sup>

Obdobně vláda postupovala při přípravě zákona č. 182/2021 Sb., který prodloužil poskytování mimořádného příspěvku zaměstnanci při nařízené karanténě z 30. dubna na 30. června 2021. Jelikož nebylo jisté, zda se novela stihne projednat do 30. 4., její přechodné ustanovení v čl. II stanoví, že mimořádný příspěvek „přísluší zaměstnanci i za kalendářní dny v období ode dne 1. května 2021 do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Přechodné ustanovení tedy obsahuje implicitní podmínku vyhlášení zákona po 30. dubnu 2021. Také toto ustanovení je od počátku obsoletní, jelikož k vyhlášení zákona a zároveň nabytí účinnosti došlo právě 30. dubna.

---

<sup>55)</sup> Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

<sup>56)</sup> Čl. XLVIII cit. zákona.

<sup>57)</sup> Čl. XII body 8 a 9 cit. zákona.

<sup>58)</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 6/21, dle kterého prezident republiky neprojevil vůli vrátit zákon Poslanecké sněmovně.

### 3.4 Součinnost Ministerstva vnitra

Pokud je účinnost zákona stanovena pomocí kalendářního výpočtu, účinnosti od 1. ledna/1. července může v praxi dopomoci Ministerstvo vnitra tím, že předpis vyhlásí ve vhodný okamžik. Lze to ukázat na příkladu zákona č. 526/2020 Sb., který dle svého čl. IV nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni jeho vyhlášení. Schválený zákon byl odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů 20. 11. 2020,<sup>59)</sup> vyhlášen byl teprve dne 17. 12. 2020 a nabyl tak účinnosti přesně 1. ledna 2021. Náhoda? Nemyslím si.

Podle § 10 odst. 2 SbZ se právní předpisy „vyhlašují neprodleně, nejpozději do 30 dnů ode dne jejich doručení Ministerstvou vnitra.“ Je otázkou, zda § 3 odst. 3 SbZ 2019 dává ministerstvu dostatečný zákonný základ k tomu, aby předpisy vyhlašovalo sice ve 30 denní lhůtě, avšak nikoliv neprodleně. Zdá se, že tomuto postupu je otevřenější § 12 odst. 8 NSbZ, dle kterého se akt vyhlásí „neprodleně po učinění požadavku na vyhlášení aktu, a to s ohledem na stanovené datum nabytí jeho účinnosti, nejpozději však do 30 dnů ode dne učinění tohoto požadavku.“

Citovaná úprava v § 12 odst. 8 NSbZ by také byla způsobilá napomoci vhodnému pořadí novel. Jako příklad aktuálního legislativně technického problému z tohoto ranku mohu uvést zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Do zákona byl vložen nový § 5n na základě čl. IV bodu 5 zákona č. 90/2021 Sb., přičemž tato novela nabývá účinnosti 26. 5. 2021. Text § 5n zákona o regulaci reklamy se pak mění v čl. VII zákona č. 174/2021 Sb. vyhlášeného 27. dubna 2021, přičemž příslušné novelizační body nabývají účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení zákona, tj. 12. května 2021. To znamená, že druhá novela má změnit ustanovení, které se v účinném znění zákona o regulaci reklamy dosud nenachází, a striktně vzato se tak nemá do čeho zanořit.

S odkazem na úmysl zákonodárce však pravděpodobně dovodíme, že § 5n zákona sice nabude účinnosti až 26. května, nicméně již v novelizovaném znění. V každém případě tím vzniká výkladový problém, kdy o správném účinném znění zákona mohou vzniknout různé právní názory. Ministerstvo vnitra sice v rámci 30 denní lhůty fakticky mohlo druhou novelu vyhlásit až 11. 5. 2021, nicméně by tím porušilo § 10 odst. 2 SbZ, jelikož by se nejednalo o vyhlášení *neprodleně*. Naopak v podmínkách § 12 odst. 8 NSbZ se takový postup zdá přinejmenším hájitelný.

---

<sup>59)</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna*, 8. volební období, sněmovní tisk 644, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=644> [cit. 20. 4. 2021].

### 3.5 Koordinace aktérů legislativního procesu

Pokud je skutečně žádoucí, aby zákon nabyl účinnosti v určitý den, teoreticky to lze nejsnadněji zajistit zkrátka tím, že bude včas přijat a vyhlášen. K tomu je ale v případě časového tlaku nutný konsensus obou komor Parlamentu a prezidenta republiky a v krajních situacích opět i kooperace Ministerstva vnitra.

Příkladem zde může být poslanecký návrh zákona, jehož cílem bylo mj. odsunutí účinnosti jiné novely<sup>60)</sup> z 1. dubna na 1. července 2021. Z povahy věci tak bylo nutné, aby navrhovaný zákon byl publikován a vstoupil v účinnost ještě během legisvakance první novely, tzn. nejpozději 31. 3. 2021. Uvedený návrh byl Poslanecké sněmovně předložen 5. 3. 2021, Sněmovnou byl 24. března přijat již v prvním čtení a následující den byl postoupen Senátu. V průběhu dne 31. března byla novela schválena Senátem, podepsána prezidentem republiky a rozeslána ve Sbírce zákonů pod č. 155/2021 Sb.<sup>61)</sup> Ukazuje se tedy, že pokud panuje všeobecná shoda na urychleném schválení zákona, je toho v praxi možné docílit, byť jistě za cenu osobního nasazení odpovědných pracovníků. V případě kontroverznějších návrhů se naopak otvírá prostor pro sabotování rychlého nabytí účinnosti.

### Závěr

Jsem rád, pokud se mi podařilo čtenáři nastínit, jak důležité a možná i zajímavé je zabývat se na první pohled nepříliš atraktivními ustanoveními. Ostatně, podoba zákonů upravujících publikaci právních předpisů v konečném důsledku ovlivňuje všechna právní odvětví. Navíc se domnívám, že z výše prezentovaných zjištění lze vyvodit obecnější závěry a ponaučení pro tvorbu i aplikaci práva. Uvádím je v následujících bodech.

1. Existují situace, kdy je myslitelné připustit odchýlení se od obecné zásady vázanosti soudu zákonem, respektive vázanosti správního orgánu podzákoným

---

<sup>60)</sup> Zákon č. 38/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 119/2001 Sb., kterým se stanoví pravidla pro případy souběžně probíhajících výkonů rozhodnutí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>61)</sup> Návrh poslanců Kateřiny Valachové, Patrika Nachera, Lukáše Kolářika, Marka Výborného, Jana Hrnčíře, Hany Aulické Jírovcové, Dominika Feriho a Jana Farského na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 38/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 119/2001 Sb., kterým se stanoví pravidla pro případy souběžně probíhajících výkonů rozhodnutí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastníci se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. *Poslanecká sněmovna*, 8. volební období, sněmovní tisk 1174, <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=1174> [cit. 20. 4. 2021].



předpisem. A to tehdy, pokud je rozpor mezi předpisem nižší a vyšší právní síly zcela zjevný a zjevné je i řešení tohoto rozporu. Pokud obecný předpis výslovně vylučuje aplikovatelnost „nesouladných“ ustanovení ve zvláštních předpisech, umožňuje tak dosáhnout obdobného výsledku pouhým výkladem práva.

2. Znovu se potvrzuje klasická legislativně technická poučka, jak důležitá je správná formulace přechodných ustanovení a jak důležité je při použití zákona věnovat pozornost přechodným ustanovením novel. Stejně tak je třeba dostatečně důvtipně formulovat ustanovení o účinnosti.

3. Novela SbZ je krásným příkladem toho, že přijatá právní úprava může v aplikační praxi působit úplně jinak, než by se mohlo na první pohled zdát, nebo než zamýšlel normotvůrce. Dokonce i imperfektní norma (případně ustanovení, které nemá normativní povahu) může mít reálný dopad. To lze dle mého názoru v podstatě chápat jako pozitivní zprávu o přirozeném respektu orgánů veřejné moci vůči právu, když už to není pozitivní zpráva o stavu normotvorby.

4. Byť epidemie COVID-19 jednoho dne pomine a pominou s ní i otázky úzce právně-epidemiologického charakteru, jsem přesvědčen, že zároveň přináší i nové impulsy pro zkoumání některých fenoménů obecnější povahy, což se týká i legislativní techniky. Tato teze již výrazně přesahuje záběr předloženého článku; jen poukážu na to, že předpisy reagující na pandemii se vyznačovaly nejen potřebou rychlého nabytí účinnosti, ale zároveň často obsahují i (jinak spíše raritní) ustanovení o pozbytí účinnosti, případně mají vymezenou časovou působnost, což může mít v případě krizových i mimořádných opatření vliv například na způsob jejich soudního přezkumu. A jak by tedy *de lege ferenda* vypadala ideální obecná úprava účinnosti? Dle mého názoru by mělo být stanoveno, že retroaktivní předpis nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení. Tím by se zabránilo exscesivně krátké či exscesivně dlouhé legisvakanci a zároveň by se nabývání účinnosti koncentrovalo alespoň do prvních dnů kalendářních měsíců, kterých máme v roce všehovšudy dvanáct.

## **Shrnutí:**

Článek rekapituluje dosavadní vývoj institutu nabývání účinnosti právních předpisů a relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Dále upozorňuje na aktuální problémy spojené zejména s novelou zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv z roku 2019, jejímž cílem bylo zavedení jednotných dat účinnosti, přičemž analyzuje její reálné dopady. Ukazuje, že většina ministerstev se snaží, aby jejich právní předpisy nabývaly účinnosti zásadně 1. ledna nebo 1. července. A to přesto, že s odlišným postupem není spojena žádná sankce. Zároveň je ale vidět, že loňská legislativní praxe byla silně ovlivněna pandemií COVID-19. V poslední části jsou představeny jednotlivé legislativní strategie, které se odvíjí od současné právní úpravy a s ní spojené hrozby nepřiměřeně dlouhé legisvakance.

## **Commencement of acts Yesterday, Today and Tomorrow – summary:**

The article summarizes the development of the legislation commencement institute, including relevant case law of the Supreme Administrative Court. Furthermore, it points at current problems connected mainly with a 2019 amendment of the *Act on the Collection of Laws and the Collection of International Treaties*, whose goal was to establish common commencement dates, while it analyses its actual impact.

It shows that most ministries make efforts so that their regulations come into effect on 1 January or 1 July, as a matter of principle, even though they would not be punished for acting otherwise. However, it is also evident that last year's legislative praxis was strongly influenced by the COVID-19 pandemic. The last part presents individual legislative strategies which follow from the current legislation presenting a danger of excessively long *vacatio legis* period.