

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník XIII

III/2021

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Jaromír Fronc:

Účinnost právních předpisů

včera, dnes a zítra LVIII

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ .. LXXVIII

INFORMACE:

Jan Kysela:

První pokus o iniciaci řízení

podle čl. 66 Ústavy CIII

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

JUDr. Jaromír Fronc,

externí doktorand při katedře správního
práva a správní vědy na PF UK,

Mgr. Adam Herma, (ah),

Kancelář veřejného ochránce práv,

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.,

tajemník ústavní komise Senátu,

Ing. Mgr. Jana Pecková Hodečková, (jph),

Kancelář veřejného ochránce práv,

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.²⁾ 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*“,³⁾ vyplývá i z Legislativních pravidel vlády.⁴⁾ Praxe tomu také odpovídá, když ustanovení o účinnosti je obsaženo

¹⁾ 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*.

²⁾ 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.

³⁾ 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.⁵⁾ 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.⁶⁾

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.⁷⁾ Tato praxe ovšem zašla na úbytě a přibližně od roku 2004 se předpisy s retroaktivním datem účinnosti začaly objevovat.⁸⁾ 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. 2006.⁹⁾ 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

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

⁵⁾ 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.

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

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

⁸⁾ Tamtéž, s. 815.

⁹⁾ 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 1918.¹⁰⁾ 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.¹¹⁾ Postup *contra verba legis* je charakteristický pro dotváření práva a konkrétně pro teleologickou redukci.¹²⁾ 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.¹³⁾ Stejně tak ustanovení nelze ignorovat

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

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

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

¹³⁾ 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.¹⁴⁾

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.¹⁵⁾ 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.¹⁶⁾ 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

¹⁴⁾ 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.

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

¹⁶⁾ 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;¹⁷⁾ Zapletal stále preferoval vyřešení v legislativním procesu.¹⁸⁾ 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).“¹⁹⁾ 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.²⁰⁾

Na druhou stranu je velice důležité zdůraznit, že Ústavní soud výslovně uvedl, že neodmítá postup NSS při určování účinnosti.²¹⁾ V další judikatuře pak postupoval dle shodného algoritmu.²²⁾ 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.²³⁾

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.²⁴⁾

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

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

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

²⁰⁾ 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.

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

²²⁾ 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.

²³⁾ 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.

²⁴⁾ 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. Zprvce 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.²⁵⁾ 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.²⁶⁾ 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,²⁷⁾ 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.“²⁸⁾

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

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

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

²⁸⁾ 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“.²⁹⁾ 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 dosud³⁰⁾ uplatnilo u 4 předpisů jako celku,³¹⁾ ve třech případech se uplatnilo pro některá ustanovení předpisů s dělenou účinností.³²⁾ 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.

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

³⁰⁾ Tzn. od 31. 12. 2019 do 23. 7. 2021.

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

³²⁾ 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 konstanty³³⁾ 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.³⁴⁾

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

³⁴⁾ 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.³⁵⁾ 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;³⁶⁾ publikace samotných usnesení vlády bez jakékoliv formy je ostatně teoreticky pochybná a zřejmě i protiprávní.³⁷⁾ Z výpočtu jsem zde ovšem vyřadil usnesení vlády o vyhlášení či prodloužení nouzového stavu, neboť tato rozhodnutí nejsou právním předpisem, nýbrž „aktem vládnutí“;³⁸⁾ 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“;³⁹⁾ 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.⁴⁰⁾

Tab. 1: Účinnosti předpisů

	2017	2018	2019	2020	2020'	2020''
zákony	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 %
nařízení vlády	75	58	53	74	74	62

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

³⁵⁾ 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.

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

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

³⁸⁾ 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.

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

⁴⁰⁾ Konkrétně se jednalo o předpisy, které v názvu obsahovaly textový řetězec „SARS“, „COVID-19“, „epidemie“ 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 %
vyhlášky	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 %
usnesení vlády					143	
z toho účinných od 1. 1./1. 7.					0	
předpisy celkem	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.⁴¹⁾

Tab. 2: Účinnosti vyhlášek

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

⁴¹⁾ 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.

Ministerstvo průmyslu a obchodu	9	4	6	7
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	2	0	3	5
	22,22 %	0,00 %	50,00 %	71,43 %
Ministerstvo spravedlnosti	13	3	8	13
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	8	3	1	10
	61,54 %	100,00 %	12,50 %	76,92 %
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	5	15	5	10
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	1	3	1	4
	20,00 %	20,00 %	20,00 %	40,00 %
Ministerstvo vnitra	10	11	15	9
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	6	6	3	6
	60,00 %	54,55 %	20,00 %	66,67 %
Ministerstvo zdravotnictví	19	25	14	18
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	8	3	5	13
	42,11 %	12,00 %	35,71 %	72,22 %
Ministerstvo zemědělství	24	27	18	23
z toho účinných od 1. 1./1. 7.	10	8	6	4
	41,67 %	29,63 %	33,33 %	17,39 %
Ministerstvo životního prostředí	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 2020.⁴²⁾

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.

⁴²⁾ 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.⁴³⁾ 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.

⁴³⁾ 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/1r6Q8ZFVkkP3uEz88VDJbJlvEBmOZ9GFi> [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.⁴⁴⁾ Typickým historickým příkladem je účinnost ke dni vstupu České republiky do Evropské unie;⁴⁵⁾ z poslední doby lze uvést např. navázání na „brexit“,⁴⁶⁾ na „tvrdý brexit“,⁴⁷⁾ na počátek volebního období Poslanecké sněmovny,⁴⁸⁾ na oznámení Evropské komise⁴⁹⁾ či na nabytí účinnosti jiného zákona.⁵⁰⁾ 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.⁵¹⁾

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

⁴⁴⁾ 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).

⁴⁵⁾ 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.

⁴⁶⁾ 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.

⁴⁷⁾ § 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.

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

⁴⁹⁾ 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.

⁵⁰⁾ 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.

⁵¹⁾ § 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.⁵²⁾ 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;⁵³⁾ 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.⁵⁴⁾ Samozřejmě je také možné, aby změnu účinnosti navrhnul Senát, a to zejména

⁵²⁾ 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].

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

⁵⁴⁾ § 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.⁵⁵⁾ 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“),⁵⁶⁾ 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 2021.⁵⁷⁾ 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.⁵⁸⁾

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.

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

⁵⁶⁾ Čl. XLVIII cit. zákona.

⁵⁷⁾ Čl. XII body 8 a 9 cit. zákona.

⁵⁸⁾ 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. 2020,⁵⁹⁾ 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.

⁵⁹⁾ 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 novely⁶⁰⁾ 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.⁶¹⁾ 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

⁶⁰⁾ 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.

⁶¹⁾ 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.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Právo na projednání věci ve správním řízení v přiměřené lhůtě.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2021, **sp. zn. IV. ÚS 3299/20**, www.usoud.cz.

přístup k informacím, odškodnění za průtahy, jednotnost řízení, újma, přiměřená lhůta

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 15. září 2020 č. j. 30 Cdo 2549/2020-404, usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. března 2020 č. j. 21 Co 65/2020-374 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. ledna 2020 č. j. 42 C 331/2014-366 byla porušena základní práva stěžovatele na přístup k soudu a na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručená v čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod.

II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. září 2020 č. j. 30 Cdo 2549/2020-404, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. března 2020 č. j. 21 Co 65/2020-374 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 2. ledna 2020 č. j. 42 C 331/2014-366 se ruší.

[...]

23. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se právo na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny kromě soudních řízení vztahuje i na správní řízení [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 49; nález sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018, bod 30; nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9); nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189)]. Toto právo se přitom na správní řízení uplatní i bez vazby na navazující soudní řízení [například nález sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 49; nález sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004 (N 2/32 SbNU 9); nález sp. zn. III. ÚS 696/02 ze dne 13. 11. 2003 (N 133/31 SbNU 189)].

24. Ústavní soud v návaznosti na tuto judikaturu v odkazovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 570/20 dovodil, že věc totožného stěžovatele [...] jako řízení o ústavně zaručeném právu na informace podle čl. 17 Listiny spadá pod působnost práva na projednání věci bez zbytečných průtahů zahrnující právo

na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 38 odst. 2 Listiny. **Zákonodárce je totiž oprávněn prvotní rozhodování ve věci spadající do působnosti některého ze základních práv a svobod svěřit správnímu orgánu namísto soudu. Nesmí však vyloučit soudní přezkum zaručený čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny. Předsune-li tímto způsobem zákonodárce před soudní řízení povinnost absolvovat správní řízení, hledí se na obě tato řízení jako na řízení jediné.** Z ústavněprávního hlediska je tedy třeba považovat za jeden celek řízení od okamžiku zahájení rozhodování ve věci základního práva až do okamžiku konečného rozhodnutí ve věci – teprve v takovém okamžiku je totiž věc "projednána" ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny. To samozřejmě jednotlivcům nebrání domáhat se dílčí náhrady újmy za konkrétní úsek takto chápaného řízení. Obecné soudy proto měly posuzovat nepřiměřenou délku řízení ve věci stěžovatele jako jeden celek od jeho zahájení až do jeho skončení. [...]

26. Z uvedeného nálezu ze dne 14. 10. 2020 sp. zn. II. ÚS 570/20 se dále podává, že v případech náhrady nemajetkové újmy způsobené porušením práva na projednání věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny je třeba právo na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny vykládat ve světle tohoto ustanovení. **Přitom za nesprávný úřední postup je třeba považovat i porušení práva na projednání věci v přiměřené lhůtě jakožto součásti práva na projednání věci bez zbytečných průtahů dle čl. 38 odst. 2 Listiny.** Toto ustanovení se vztahuje i na správní řízení, jejichž předmětem je základní právo nebo svoboda. I v těchto správních řízeních se tedy uplatňuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě, jehož porušení je nesprávným úředním postupem. **Dojde-li k porušení tohoto práva, je třeba vycházet z vyvratitelné domněnky, že tím došlo ke vzniku nemajetkové újmy.** V takovém řízení je totiž ve hře právo zásadního významu, jemuž je rovněž poskytována zvláštní, a to ústavní ochrana. Lze tak předpokládat, že průtahy v řízení vedou k nemajetkové újmě účastníka, spočívající zejména v úzkosti, nejistotě a duševním stresu v očekávání výsledku řízení [srov. obdobně například nálezy sp. zn. I. ÚS 1536/11 ze dne 21. 9. 2011 (N 165/62 SbNU 449), bod 34], k jejíž kompenzaci má sloužit přiměřené zadostiučnění podle § 31a odst. 1 zákona o odpovědnosti státu (srov. obdobně například nálezy sp. zn. II. ÚS 1242/18 ze dne 16. 10. 2018, bod 28; nálezy sp. zn. I. ÚS 2872/18 ze dne 23. 7. 2019, bod 47). [...]

29. Obecné soudy odmítly žalobu stěžovatele vzhledem k tomu, že správní řízení o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. se netýká majetkových a jiných soukromých práv stěžovatele a na dané řízení se proto nevztahuje právo na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a tudíž ani § 13 odst. 1 věta třetí zákona č. 82/1998 Sb. V úvahu podle nich připadá toliko nesprávný úřední postup podle § 13 odst. 1 věty druhé téhož zákona spočívající v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonné lhůtě, přičemž stěžovatel ani k výzvě obvodního soudu odpovídajícím způsobem svou žalobu nedoplnil a nespécifikoval, jakého konkrétního nároku se domáhá jednak u nepřiměřené délky správního řízení a jednak u navazujícího soudního řízení. Jak již Ústavní soud vyložil, i ve vztahu

ke správnímu řízení, jehož předmětem bylo právo na informace, se lze domáhat náhrady nemajetkové újmy za nepřiměřenou délku tohoto řízení, a proto nebylo namíste vyzyvat stěžovatele k odstranění vad žaloby.

30. Obecné soudy proto v nyní posuzované věci odmítly žalobu stěžovatele pro vady, jimiž ve skutečnosti netrpěla, a porušily tím jeho ústavně zaručená práva na přístup k soudu a náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem podle čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny.

(ah)

Zrušení části ustanovení § 289 odst. 3 trestního zákoníku, zmocňujícího vládu ke konkretizaci pojmu množství větší než malé.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 98/20, www.usoud.cz.

neurčitý právní pojem, zásada nullum crimen sine lege, výhrada zákona, předvídatelnost práva

I. Ustanovení § 289 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve slovech „a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu § 285“ se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Současně pozbývají platnosti § 2 a příloha č. 2 nařízení vlády č. 455/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, které rostliny nebo houby se považují za rostliny a houby obsahující omamnou nebo psychotropní látku a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu trestního zákoníku, ve znění nařízení vlády č. 3/2012 Sb., dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

III. Ve zbytku se návrh zamítá.

[...]

A) K návrhu na zrušení § 284 odst. 1 trestního zákoníku ve slovech „větším než malém“ a § 285 odst. 1 a 3 trestního zákoníku ve slovech „větším než malém“ a „ve větším rozsahu“ a) obecná východiska

33. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že **Ústavnímu soudu v zásadě samo o sobě nepřísluší, aby posuzoval šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání**, nemá-li dublovat nebo suplovat ústavní roli zákonodárného orgánu [srov. např. nález ze dne 20. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/2000 (N 31/21 SbNU 273; 127/2001 Sb.)].

[...]

34. [...] Podle judikatury Ústavního soudu **jazyková správnost, jednoznačnost, přesnost, ustálenost a zřetelnost jsou náležitostí právních termínů a právní stylistiky**. Samozřejmě lpění na těchto požadavcích nesmí

se však zvrhnout v nepřiměřený požadavek mající za potřebné kdekterý pojem v právním předpise použitý v tomtéž předpise definovat, a to s mylným předpokladem, že takový postup je nezbytný pro odstranění jeho údajné neurčitosti. **Ve skutečnosti je jistá míra neurčitosti nezbytnou vlastností každé právní normy. Teprve neurčitost vylučující seznání jejího normativního obsahu za pomoci obvyklých interpretačních postupů činí právní normu rozpornou s ústavním požadavkem právní jistoty** [srov. nález ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 28/12 (N 63/69 SbNU 187; 176/2013 Sb.)]. Používání tzv. neurčitých pojmů zákonodárcem je postaveno na tom, že jejich konkrétní obsah naplňuje až aplikační činnost orgánů veřejné moci, aniž by to mělo znamenat v právním státě porušení ústavního pořádku (např. právní jistoty). V opačném případě by bylo nemožné efektivně realizovat výkon práva soudy a státními orgány. Je to v jistém smyslu projev širšího ideového východiska – tzv. doktríny skepse o normách. Ne všechna pravidla chování, právní pojmy se dají pro futuro (přesně) naformulovat. Pro určité typy případů – z důvodu jejich povahy – se zformulují především principy, cíle, které potom soudy a státní orgány uvádějí v život aplikační činnosti [srov. nález ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.)]. **Ústavní soud však v této souvislosti musí zdůraznit, že důvodem protiústavnosti toho kterého ustanovení právního předpisu zásadně nejsou případné potíže při výkladu zákona. Neposkytuje-li ustanovení pro některé situace jazykově jednoznačnou odpověď, neznamená to samo o sobě jeho protiústavnost** (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17).

[...]

36. Z hlediska posuzované věci je podstatné, že užívání neurčitých pojmů je v právu nezbytné a zákonodárce využívá této možnosti i v trestním právu poměrně často, a to jak při vymezení základní skutkové podstaty trestného činu, tak při popisu okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby (okolnosti zvlášť přitěžující). Je tomu tak zejména z důvodu, aby bylo možné reagovat na dynamicky se měnící podmínky a variabilitu životních situací, přičemž ani trestní právo není v tomto ohledu žádnou výjimkou. Již na základě tohoto obecného východiska tedy nelze souhlasit se základním tvrzením navrhovatele, že užití relativně neurčitých pojmů není ve hmotném právu obvyklé. [...]

37. Podle navrhovatele představují napadené části textu neurčité právní pojmy, přičemž skutečnost, zda je naplněn znak trestnosti podle § 284 odst. 1 a § 285 odst. 1 a 3 trestního zákoníku [...], se podle navrhovatele zjišťuje zpětně až na základě složité expertizy, což je údajně v rozporu s principem předvídatelnosti práva, nevyhovuje zásadě nullum crimen sine lege, požadavku právní jistoty a zásadě, že jen zákon stanoví, co je trestným činem. Dále má navrhovatel za to, že nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 nebyl dostatečný, neboť přestože se výklad neurčitého pojmu „množství větší než malé“ v judikatuře ustálil, stále ponechává adresáty normy v nejistotě, kde leží hranice trestnosti.

[...]

39. K vymezení neurčitého pojmu „množství větší než malé“ v souvislosti s § 284 odst. 1 a § 285 odst. 1 trestního zákoníku již existuje rozsáhlá a ustálená judikatura obecných soudů, na základě které je možno učinit ústavně konformní výklad uvedeného pojmu. **V této souvislosti nelze přehlédnout rozhodování Nejvyššího soudu, který k předmětné problematice vydal několik rozhodnutí a posléze zaujal i stanovisko ze dne 13. 3. 2014 sp. zn. Tpjn 301/2013 (č. 15/2014 Sbírky rozhodnutí a stanovisek, část trestní; dále jen „stanovisko sp. zn. Tpjn 301/2013“), ve kterém stanovil orientační hodnoty určující „množství větší než malé“ u jednotlivých omamných látek, psychotropních látek a přípravků je obsahujících pro účely trestního zákoníku v rozsahu uvedeném v příloze k tomuto stanovisku, a to na základě dosavadní soudní praxe a zejména judikatury nižších soudů. Obdobně je tomu i u pojmu „větší rozsah“ v § 285 odst. 3 trestního zákoníku.**

[...]

41. Trestní zákoník (účinný od 1. 1. 2010) ve společném ustanovení § 289 odst. 2 k tzv. drogovým trestným činům zmocnil vládu ke konkretizaci pojmu „množství větší než malé“ u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů, která je na základě tohoto zmocnění stanovila nařízením vlády č. 467/2009 Sb. Ústavní soud však nálezem pléna sp. zn. Pl. ÚS 13/12 část § 289 odst. 2 trestního zákoníku ve slovech „a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů“ zrušil a současně pozbyly platnosti § 2 a příloha č. 2 nařízení vlády č. 467/2009 Sb., kterým se pro účely trestního zákoníku stanoví, co se považuje za jedy a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů, ve znění nařízení vlády č. 4/2012 Sb. **V citovaném nálezu Ústavní soud mimo jiné shledal, že napadená úprava nenaplnuje zásadu, podle které musí být zákon, na který odkazuje čl. 39 Listiny, formulován s dostatečnou mírou určitosti pro své adresáty (lex certa), a že potřebuje následné dotvoření skrze výklad provedený mocí soudní při rozhodování o konkrétních případech s tím, že derogací znovu mohou nabýt významu i dřívější judikáty přiměřeně definující malé a větší než malé množství omamné nebo psychotropní látky (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 12. 7. 2000 sp. zn. 4 Tz 142/2000, ze dne 16. 2. 2000 sp. zn. 2 Tz 203/99 a ze dne 19. 4. 2001 sp. zn. 3 Tz 56/2001 aj.). Ústavní soud tedy dovodil, že z ústavněprávního hlediska nepovažuje za potřebné přijetí nové právní úpravy, ale naopak považuje za relevantní následné dotvoření trestního zákoníku skrze výklad provedený mocí soudní, neboť i samotná rozhodovací právní praxe obecných soudů může dodatečně učinit danou trestněprávní normu předvídatelnou pro její adresáty, aniž by ji tak bylo možno označit za neurčitou, a tedy odporující zásadě nullum crimen sine lege.**

[...]

46. Napadená právní úprava umožňuje ústavně konformní výklad neurčitých pojmů, jak lze dovodit i z již zmíněného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/12, podle kterého, nepřistoupí-li zákonodárce k definování množství většího než malého u psychotropních látek, může vymezení tohoto pojmu ponechat k posouzení s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu obecným soudům. Je tedy úlohou soudů, aby interpretací neurčitých právních pojmů rozptýlily případné pochybnosti, což bylo i cílem Nejvyššího soudu, který k předmětné problematice zaujal již výše uvedené stanovisko sp. zn. Tpjn 301/2013.

[...]

50. Pro zachování napadených částí § 284 a 285 trestního zákoníku svědčí v neposlední řadě také skutečnost, že i držení menšího než malého množství omamných a psychotropních látek není jednáním v souladu s právním řádem. Společenská škodlivost takového jednání je však vnímána jako nižší, na kterou není nutné působit normami trestního práva, a v duchu zásady subsidiarity trestní represe postačí působení norem práva správního, konkrétně přestupkového. [...] Zrušením daných pojmů by tak došlo ke zrušení hranice mezi trestnými činy a přestupky, resp. k překrytí skutkových podstat trestných činů a přestupků v této oblasti, což by vedlo k podstatnému snížení míry právní jistoty.

51. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že pojmy, které právo používá, by nepochybně měly být z hlediska právní jistoty jasné a jednoznačně formulované, současně však musí být dostatečně abstraktní, aby byly schopné zachytit co nejširší okruh možných eventualit, které se v životě vyskytují nebo se v budoucnu mohou vyskytnout. Proto Ústavní soud považuje užití neurčitých právních pojmů v případech, kdy je úmyslem zákonodárce omezit rozsah kriminalizace určitého jednání (konání nebo opomenutí), resp. stanovit dolní kvantitativní hranici trestnosti, ze shora uvedených důvodů za ústavně konformní, a proto neshledal navrhovatelem tvrzený rozpor s ústavním pořádkem, jehož součástí je i jím zmíněný článek 39 Listiny. Ovšem i nadále bude úlohou obecných soudů (zejména Nejvyššího soudu) náležitě interpretovat dané neurčité právní pojmy, a rozptýlit tak případné přetrvávající pochybnosti při jejich výkladu.

B) K návrhu na zrušení § 289 odst. 3 trestního zákoníku ve slovech „a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu § 285“

a) obecná východiska

52. Normotvorná kompetence prostřednictvím nařízení vlády je samostatnou nařizovací pravomocí podle čl. 78 Ústavy. V takovém případě je vláda oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích a nepotřebuje k tomu žádné zvláštní zákonné zmocnění. V souladu se zásadami demokratického právního státu je možné i výslovné zákonné zmocnění vlády k vydání nařízení. V takových případech platí ústavní podmínka, že rámcové upřesnění takového zmocnění musí být přímo v zákoně [srov. nález ze dne 21. 12. 1993

sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)). Pokud se s vydáním nařízení vlády nepočítá, zákon mlčí (což však nemusí znamenat, že nelze k provedení zákona a v jeho mezích nařízení vlády vydat).

V každém případě nařízení vlády nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže být contra legem (v rozporu se zákonem) ani praeter legem (mimo zákon, nad zákon) – a musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona [srov. např. nález ze dne 14. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 (N 30/21 SbNU 261; 96/2001 Sb.)]. Přísluší-li normotvorná pravomoc jinému orgánu, tak vláda není oprávněna k jejímu výkonu na podkladě čl. 78 Ústavy [srov. nález ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.)].

53. Odvozená normotvorba exekutivy (včetně nařízení vlády) musí proto respektovat sféru moci zákonodárné a moc výkonná nesmí zákonodárci konkurovat. Zatímco zákonodárná moc je nadána obecnou pravomocí k tvorbě právních předpisů, moc výkonná je v oblasti normotvorné Ústavou omezena toliko k tvorbě odvozených sekundárních právních předpisů, přičemž je to zákonodárce, který stanoví moci výkonné rámec a obsahové meze její normotvorby. Jedním ze základních ústavních hledisek je formální přípustnost podzákonné úpravy z hlediska její právní síly, neboť vláda nařízením může upravit jen to, co nespadá pod výhradu zákona. Ani zákonodárce formou obyčejných zákonů tuto pravomoc moci výkonné nevytváří. Principu dělby moci naopak odpovídá, že ústavní rozhraničení pravomoci stanoví limity jak orgánům moci výkonné, tak moci zákonodárné. Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá totiž princip, že ani zákonodárce, ani exekutiva nemohou s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti [srov. nález ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.)]. Jedná se o klíčovou otázku dělby moci mezi mocí legislativní a exekutivní v oblasti normotvorné. Zcela volnou úvahu exekutiva nikdy nemá i proto, neboť je vždy omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/95).

[...]

55. Z uvedených východisek plyne, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy je založeno na následujících zásadách: nařízení musí být vydáno oprávněným orgánem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády tedy, podobně jako jiný podzákonný předpis, může toliko podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, nález ze dne 16. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.) aj.].

[...]

58. Jak již bylo shora uvedeno, nařízení vlády nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže být *contra legem* ani *praeter legem* – a musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí být vydáno oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády, podobně jako jiný podzákonný předpis, může toliko podrobněji konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 a sp. zn. Pl. ÚS 5/01).

[...]

60. Základním východiskem v dané věci, stejně jako i v nyní posuzovaném případě, je výklad čl. 39 Listiny, který zakotvuje princip *nullum crimen sine lege*, který je dále rozvíjen tak, aby zákon (*lex*) zároveň splňoval zásady, podle kterých musí být pramenem práva pouze zákon (*scripta* – zákaz obyčejového práva), je zakázána analogie v neprospěch pachatele (*stricta*), je zakázána retroaktivita (*praevia*) a přikázána náležitá určitost trestněprávních norem (*certa*). **U zákonného pojmu „množství větší než malé“ rostlin a hub obsahujících omamnou a psychotropní látku, zmocňuje-li zákon v § 289 odst. 3 trestního zákoníku vládu k vydání nařízení vlády, požadavek na zákonný pramen práva (*scripta*) a určitosti zákona (*certa*) splněn není, neboť až vláda nařízením č. 455/2009 Sb. určila toto množství.** [...] Vymezení, které jednání je trestným činem, je podle čl. 39 Listiny svěřeno toliko zákonu, k jehož vydání je kompetentní toliko Parlament České republiky. Právě s ohledem na to, že ústavodárce svěřil kompetenci k vymezení skutkové podstaty trestného činu výhradně zákonu, vyloučil tím v jiných případech možnou a žádoucí sekundární úpravu věcí nepředvídatelných v momentu přijetí zákona. **V dané situaci by tak daná úprava nařízením vlády byla ještě akceptovatelná, kdyby pro tuzemské adresáty právních norem takto byla zpřehledňována či více zpřístupňována mezinárodní úprava, kterou je Česká republika ve smyslu čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy vázána, anebo se jednalo o konkretizaci zákonné normy upravující danou problematiku alespoň v základních rysech.** [...] Předmětné „zmocňovací“ ustanovení přitom nestanoví vůbec žádná kritéria, a proto vláda na jeho základě nic nekonkretizuje, ale obě základní skutkové podstaty trestného činu podle § 285 odst. 1, 2 trestního zákoníku přímo doplňuje (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/12).

61. Na uvedeném závěru Ústavní soud setrvává i v nyní posuzované věci, neboť napadený § 289 odst. 3 trestního zákoníku ve slovech „a jaké je jejich množství větší než malé ve smyslu § 285“ stojí na stejných základech jako zrušená část § 289 odst. 2 trestního zákoníku. Přitom vláda zde přímo doplňuje § 285 odst. 1, 2 trestního zákoníku, a to při naplnění obsahu tak důležitého pojmu, který je rozhodující pro určení spodní hranice trestní odpovědnosti u základních skutkových podstat trestného činu nedovoleného pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku podle § 285

odst. 1 a 2 trestního zákoníku. Je přitom třeba vyjít z toho, že nelze připustit, aby se s tím související ochrana základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k tomu není oprávněna.

[...]

64. Podstatné je, že závěry vztahující se k napadené části § 289 odst. 3 trestního zákoníku (stejně jako tomu bylo u § 289 odst. 2 trestního zákoníku) nemusí platit pro vymezení jiných skutkových podstat nebo pro zákonná ustanovení zmocňující k vydání nařízení vlády upravujícího v návaznosti na trestní zákoník jiné pojmy, a proto takové zmocňovací ustanovení nebo odkaz na jiný právní předpis (ale i např. oborové ustálené pojmy, dobré mravy, slušnost, technické normy aj.) není čl. 39 Listiny bezpodmínečně vyloučen. **Požadavek čl. 39 Listiny, který patří mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, bude naplněn, když adresát zákazu obsaženého v konkrétním ustanovení trestního zákoníku nebo jiném ustanovení bude vědět, jak se má chovat, aby se nedopustil trestného činu, a současně bude zajištěno, že demokratický zákonodárce znaky trestného činu určí přímo sám nebo na základě přesně formulovaného zmocnění vlády k vydání nařízení vlády se zákonným rámcovým vymezením základních rysů a kritérií, které bude případné nařízení vlády již jen konkretizovat, přičemž jeho znalost bude zprostředkována Sbírkou zákonů.** Hranici dovoleného a nedovoleného v demokratickém právním státě musí stanovovat zákonodárce pro adresáty norem srozumitelným způsobem, zatímco obecné soudy by měly zásadně jen nalézat, zda byla taková hranice dovoleného překročena, nikoli určovat, kde leží. Jejich úkolem je právo dotvářet (všechna nedovolená chování jistě nelze do všech podrobností v zákoně vymezit), nikoli tvořit.

(ah)

K podmínkám uplatnění tzv. sekulární výhrady svědomí vůči povinnosti očkování

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2530/20, www.usoud.cz.

očkovací povinnost, výhrada svědomí, předškolní vzdělávání

Ústavní stížnost se zamítá.

[...]

V. A Ústavnost očkovací povinnosti a nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání

v důsledku nerespektování očkovací povinnosti

23. Zaprvé je třeba uvést, že námitkami o neústavnosti právní úpravy povinného očkování se již Ústavní soud vypořádal, když v bodu 70 nálezu

ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.) uvedl, že zmocnění, jež § 46 zákona č. 258/2000 Sb. poskytuje vyhláše č. 537/2006 Sb. za účelem regulace podrobností spjatých s realizací povinné vakcinace, využívá uvedený podzákoný právní předpis v daných mezích, aniž by zasáhl do skutkové podstaty obsažené v podstatných znacích v zákoně. Platná právní úprava očkování proto vyhovuje požadavkům čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.

[...]

25. Ústavní soud přesto v bodu 87 uvedeného nálezu jako obiter dictum formuloval požadavek, že je namístě, aby zákonodárce odpovědně zvážil doplnění právní regulace institutu povinného očkování proti infekčním nemocem o úpravu odpovědnosti státu za případnou způsobenou újmu na zdraví. Obdobný apel lze nalézt např. v bodu 52 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14. Rovněž stěžovatelka v ústavní stížnosti poukazuje na to, že v době vydání rozhodnutí vedlejšího účastníka právní řád neposkytoval efektivní systém odpovědnosti veřejné moci za újmu vzniklou v souvislosti s povinným očkováním a dodnes neposkytuje. Ústavní soud k tomu toliko upozorňuje, že v mezidobí byl přijat zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním. Uvedený zákon v § 1 upravuje podmínky, za nichž stát nahradí újmu způsobenou povinným očkováním podle zákona č. 258/2000 Sb.

26. Zadruté, Ústavní soud se v minulosti rovněž zabýval ústavností nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání pro nepodstoupení povinného očkování podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb. Ústavní soud v bodu 107 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 uvedl, že zákonné zakotvení podmínky podrobit se stanovenému očkování, aby mohlo být dítě přijato do předškolního zařízení, není neústavním omezením práva na vzdělání. Na námitky o sankčních důsledcích uvedeného ustanovení Ústavní soud v bodu 103 uvedeného nálezu reagoval tak, že jde naopak o akt sociální solidarity, jenž nabývá významu teprve s rostoucím množstvím očkovaných dětí v kolektivech předškolního zařízení.

27. Ze shora uvedeného pro nyní posuzovanou věc plyne, že není důvodná námitka stěžovatelky o zásahu do práva na vzdělání samotnou existencí možnosti nepřijmout dítě k předškolnímu vzdělávání pro nepodrobení se povinnému očkování. Namítá-li dále, že v důsledku jejího nepřijetí do mateřské školy bylo porušeno její právo na život, je nutno uvést, že tato její argumentace je spjata s argumentem neústavnosti očkovací povinnosti. Uvedené však bylo shora vyvráceno. Tvrdí-li stěžovatelka, že je její nepřijetí v důsledku nesplnění očkovací povinnosti sankcí, nemá to sice vliv na posouzení ústavnosti samotné možnosti mateřské školy nepřijmout nenaočkované dítě k předškolnímu vzdělávání, není však vyloučeno zohlednit širší kontext a důsledky vyloučení dítěte z předškolního vzdělávání při individuálním posouzení tzv. výhrady svědomí (viz níže).

28. Konečně je v tomto směru nutné uvést, že právní úpravu očkovací povinností a s ní spojeným nepřijetím dítěte k předškolnímu vzdělávání v České republice posuzoval rovněž Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v rozsudku velkého senátu ve věci Vavříčka a další proti České republice

ze dne 8. 4. 2021 č. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 a 43883/15 (dále jen „rozsudek Vavříčka a další“). Shledal přitom, že **očkovací povinnost stanovená českým právem, důsledkem jejíhož nepodrobení mohlo být nepřijetí k předškolnímu vzdělávání, je ve smyslu čl. 8 Úmluvy přiměřeným opatřením k zajištění ochrany zdraví** (srov. zejména § 290 až 309 rozsudku Vavříčka a další). [...]

29. [...] Ústavní soud proto dále posoudil, zda bylo namístě ve věci stěžovatelky aplikovat test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí, neboť správní soudy vyloučily potřebu jeho provedení. S přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka považuje důsledky posuzovaného rozhodnutí vedlejšího účastníka (nepřijetí k předškolnímu vzdělávání z důvodu nepodrobení se povinného očkování) za sankci, odvolává se na nález sp. zn. I. ÚS 1253/14. Nejvyšší správní soud naproti tomu trvá na tom, že nejde-li ve věci stěžovatelky o sankci v „trestněprávním“ slova smyslu, uplatnění tzv. výhrady svědomí je a priori vyloučeno.

30. Potenciální kolizí povinností souvisejících s očkovací povinností se svobodou myšlení, svědomí a náboženského vyznání se Ústavní soud již ve své rozhodovací praxi zabýval. Z nálezu sp. zn. III. ÚS 449/06 se podává, že v případě, že tu jsou okolnosti, které zásadním způsobem „volají“ pro zachování autonomie dané osoby, současně při zachování opačně působícího veřejného zájmu (např. zájem na "proočkovanosti" obyvatel z důvodu ochrany veřejného zdraví), a tedy pro výjimečné nesankcionování povinnosti podrobit se očkování, nesmí orgán veřejné moci zmíněnou povinnost podrobit se očkování sankcionovat či jinak vynucovat. Na uvedené navázal Ústavní soud v již odkazovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14, ve kterém definoval podmínky oprávněnosti tzv. výhrady svědomí s možnými důsledky nepodrobení se povinnému očkování, jež je, byť výjimečně, přípustná.

31. Jakkoli lze souhlasit s Nejvyšším správním soudem, že v posledně uvedeném nálezu šlo o odpovědnost za přestupek jako důsledek nepodrobení se povinnosti očkování, Ústavní soud nespatřuje důvod, proč test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí nelze použít (výhradu náležitě přezkoumat) ve věci stěžovatelky.

32. V bodu 38 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14 Ústavní soud zdůraznil, že „[z]vláštní význam má výhrada svědomí ... projevená vůči zákonem stanovené povinnosti, individuálnímu právnímu aktu nebo jinému postupu orgánu veřejné moci. Zákonodárce považoval za nezbytné zaručit na ústavní úrovni v čl. 15 odst. 3 Listiny oprávněnost výhrady svědomí (jakož i náboženského vyznání či víry) vůči povinnosti vykonávat vojenskou službu. Nejde však o jedinou právem aprobovanou situaci, v níž může být výhrada svědomí projevená in concreto akceptována, jakkoli jde o výjimku z obvyklého způsobu jednání či obecně respektovaného pravidla.“ Ústavní soud tak navázal na další situace předvídané tzv. výhradou sekulárního svědomí v právu České republiky (např. uzákoněná výhrada vůči vojenské

službě či možnost zdravotnického pracovníka odmítnout poskytnutí zdravotních služeb).

[...]

35. Z uvedeného se podává, že Nejvyšší správní soud nebyl zbaven povinnosti zabývat se uplatněnou výhradou stěžovatelky toliko proto, že důsledkem nepodrobení se očkovací povinnosti nebylo uplatnění odpovědnosti za přestupek jako odpovědnosti sankční. Jakkoli Ústavní soud nepovažuje ve shodě s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/14 nepřijetí neočkovaného dítěte k předškolnímu vzdělávání za sankci, nýbrž za akt sociální solidarity nabývající svůj význam teprve s větším množstvím očkovaných, případné dopady podřízení se povinnosti strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání nelze přehlédnout.

36. [...] Předškolní vzdělání představuje pro osobní život i pro celou společnost neoddiskutovatelný benefit (srov. KROPÁČKOVÁ J. a kol. (eds.). Metodika předškolního vzdělávání zaměřená na didaktické aspekty s dětmi. Praha: PFUK, 2019, s. 19 a literatura tam citovaná). [...] Je-li takový benefit navázaný na splnění zákonné povinnosti očkování, je nutné v něm spatřovat přinejmenším motivační faktor.

Z tohoto důvodu Ústavní soud považuje nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání v důsledku nerespektování očkovací povinnosti za opatření, jehož důsledky vedou, byť nepřímo (srov. "being essentially protective rather than punitive in nature" v § 294 rozsudku Vavříčka a další), k vynucení očkovací povinnosti (srov. "jinak vynucována", viz nález sp. zn. III. ÚS 449/06 a bod 43 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Z obdobného předpokladu vycházel Ústavní soud v bodu 11 usnesení ze dne 19. 12. 2017

sp. zn. II. ÚS 3257/17. [...]

38. Lze proto učinit dílčí závěr, že ve věci stěžovatelky měly orgány veřejné moci povinnost náležitě zvážit tvrzení stěžovatelky (její matky), že povinnost strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je v rozporu s jejím přesvědčením a přiměřeně provést test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí. **Není pravdou, že důsledkem tohoto dílčího závěru je možnost podřadit pod tzv. výhradu svědomí "prakticky cokoli". Nic nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby kritéria, která zmiňuje a která mohou být při hodnocení míry uplatnění dotčených principů významná (důsledky stanovené povinnosti či vyhovění výhradě, obsah a přesvědčivost výhrady apod.), zohlednil právě při provedení předem definovaného a srozumitelného testu.** V nyní posuzované věci proto tzv. výhradu svědomí nelze a priori vyloučit; orgány veřejné moci měly posoudit oprávněnost výhrady stěžovatelky (její matky) proti povinnosti strpět důsledky nerespektování povinného očkování. K těmto závěrům směřuje stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020 č. j. 9 As 62/2020-33.

39. Uvedený dílčí závěr nekoliduje s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/14, neboť kritéria kvality právní úpravy se liší od kritérií kvality její konkrétní aplikace

[srov. mutatis mutandis náleze ze dne 26. 3. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 42/02 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.) či bod 109 nálezu ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.)]. Per analogiam, ani argument možných neústavních důsledků sankce za nerespektování povinnosti očkování (srov. náleze sp. zn. I. ÚS 1253/14) nevede bez dalšího k závěru o neústavnosti samotné povinnosti očkování. Uvedený náleze plně se nadto netýká svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, nýbrž práva na vzdělání.

Oprávněnost tzv. výhrady svědomí v nyní posuzované věci

[...]

41. V bodu 51 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14 Ústavní soud připustil, že výhrada svědomí může zahrnovat situace spojené s vysoce nežádoucí odezvou předchozí vakcinace u jiného dítěte. Takto redukovanou úvahou však nelze uzavřít přezkum oprávněnosti tzv. výhrady svědomí. **Ústavní soud proto zdůrazňuje, že k uplatnění tzv. sekulární výhrady svědomí vůči povinnosti očkování nestačí samotný poukaz na subjektivní přesvědčení zákonného zástupce dítěte, které z tohoto důvodu nemá být přijato do mateřské školy, nýbrž prokázání, že taková výhrada je založena na objektivně prokazatelných důvodech.** Posouzení těchto důvodů je úkolem orgánů veřejné moci, které vycházejí z požadavků a) prokázání ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí v porovnání s tím, jaký následek nepodrobení se očkovací povinnosti bude mít; b) naléhavosti důvodů, jež na podporu své výhrady nositel základní svobody nebo jeho zákonný zástupce v konkrétním případě uvádí; c) trvalosti, konzistentnosti a přesvědčivosti tvrzení a d) zvážení společenských dopadů, jež může v konkrétním případě uznaná tzv. sekulární výhrada svědomí mít vzhledem k dosažené míře tzv. proočkování obyvatelstva (sociální solidarita) proti přenosným nemocem a aktuální epidemiologické situaci. Tyto jednotlivé požadavky musí být naplněny kumulativně.

42. Ústavní soud zaprvé považuje tvrzení stěžovatelky za ústavně relevantní. Ve věci dochází ke kolizi práv stěžovatelky na vzdělání (srov. bod 98 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14) a ústavně zaručených práv na její zdraví s ochranou veřejného zdraví (srov. bod 44 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Tzv. ve hře jsou i práva rodičů na rodičovskou péči (čl. 32 odst. 4 Listiny), je-li benefit předškolního vzdělávání na očkovací povinnost navázán a může ovlivnit jejich rozhodnutí o vzdělávání dítěte, či nedotknutelnost osoby. V posuzované věci relevanci tvrzení z hlediska posledně uvedené ústavní hodnoty částečně snižuje skutečnost, že stěžovatelka v konečném důsledku očkována nebyla a nedošlo proto k zásahu do její tělesné integrity. Rozhodné však je, že rozhodnutí rodičů stěžovatelky, zda podstoupí povinné očkování, mohlo být ovlivněno (byť nepřímou, srov. sub 36) navazující podmínkou pro přijetí do předškolního vzdělávání jako neoddiskutovatelného benefitu, jenž stát poskytuje. Ústavněprávní rovina dotčených práv proto v nyní posuzované věci získává relevanci rovněž v kontextu práva na rovný přístup k právům

podle čl. 3 Listiny; neočkované děti a jejich rodiče se ocitají v důsledku hrozby zásahu do tělesné integrity a navazujících vynucovacích opatření v situacích, kterým očkované děti a jejich rodiče čelit nemusí. Je však nutno zdůraznit, že při posouzení tohoto kroku testu nejde o konečné zhodnocení všech okolností věci, nýbrž toliko o „předběžné“ posouzení relevance hodnot, jež se mohou v kolizi ocnout.

43. Zadruhé, naléhavost důvodů namítaných u tzv. výhrady svědomí zůstává beze vší pochybnosti v rovině subjektivní. Jde o ono příslovečné „tady a teď“, jež brání bezvýjimečnému podrobení se příkazu zákona (srov. bod 45 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Obava z nevratného poškození zdraví u osoby blízké obecně naléhavá je (srov. tamtéž). Rovněž v nyní posuzované věci matka stěžovatelky vyjádřila obavu o osobu blízkou, a to v souvislosti s tvrzenou spojitostí zdravotních problémů sourozenců stěžovatelky s podstoupeným očkováním. Ústavní soud nespatřuje důvod, proč nelze uznat subjektivní naléhavost uvedeným tvrzením ani v nyní posuzované věci; zdraví blízkých osob je právně relevantní hodnotou, jež je třeba chránit. Zvláštní právní postavení osob blízkých ostatně zohledňují i obecné předpisy soukromého práva (srov. § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Relevantní je rovněž to, že matka stěžovatelky, byť v rovině subjektivní, považuje důsledek očkování pro stěžovatelku za nevratné.

44. Zatřetí, Ústavní soud shledal, že tvrzení stěžovatelky (a její matky) podporující výhradu sekulárního svědomí je sice konzistentní, avšak nikoli přesvědčivé. Stěžovatelka, resp. její matka neposkytla orgánům veřejné moci v žádné fázi řízení, ani před ním, žádná odborná vyjádření o spojitosti očkování se zdravotními problémy sourozenců stěžovatelky. Podle jejich tvrzení takové vyjádření ani nikdy k dispozici neměli. Má-li být sekulární výhrada svědomí založená na předchozí zkušenosti blízkých osob s kontraindikací očkování přesvědčivá, nepostačí, je-li tvrzení autora výhrady založeno toliko na jeho subjektivním přesvědčení, objektivně ničím nepodloženém [srov. obdobně bod 30 usnesení ze dne 17. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 3311/12 či bod 41 nálezu ze dne 8. 10. 2018 sp. zn. II. ÚS 725/18 (N 165/91 SbNU 61)].

S Nejvyšším správním soudem se proto lze ztotožnit v tom, že tvrzení stěžovatelky v nyní posuzované věci je toliko „zobecněním osobní zkušenosti“, nikoli skutečnou tzv. výhradou svědomí. Ostatně ani ESLP v rozsudku Vavříčka a další neshledal výhrady stěžovatelů (nezletilých nepřijatých k předškolnímu vzdělávání pro nepodrobení se povinnosti očkování) ve smyslu čl. 9 Úmluvy za dostatečné (srov. jeho § 336).

45. Začtvrté, byť oprávněnost tzv. výhrady svědomí stěžovatelky byla vyloučena již provedením předchozího kroku, je v obecné rovině nutné uvést, že jde-li o společenské dopady spojené s akceptací tzv. výhrady svědomí, nic nebrání orgánu veřejné moci zohlednit např. i současnou epidemiologickou situaci. Rozhodné je, že musí zůstat zohledněna žádoucí

míra „proočkovanosti“ obyvatelstva proti přenosným nemocem (srov. bod 47 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14).

[...]

51. Lze proto uzavřít, že jde-li o povinnost dítěte strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání z důvodu nepodstoupení povinného očkování podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb., není orgán veřejné moci zbaven povinnosti přiměřeně přezkoumat tzv. výhradu svědomí z hlediska shora uvedených čtyř požadavků (sub 41), neboť důsledky použití uvedeného ustanovení mohou vést, byť nepřímou, k vynucení očkovací povinnosti, a proto nemůže a priori uplatněnou výhradu svědomí z přezkumu vyloučit. Ústavní soud v té souvislosti upozorňuje, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby, přičemž Ústavní soud stojí důsledně na tom, že závazné jsou nálezy, a to včetně tzv. nosných důvodů (ratio decidendi, tragende Gründe) ve smyslu precedenční závaznosti, samozřejmě ve vazbě na skutkový základ [srov. např. náleze ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)].

(ah)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Státní služba: písemná výtka; rozhodnutí správního orgánu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, čj. 4 Ads 265/2020-49, www.nssoud.cz.

písemná výtka, rozhodnutí, drobný nedostatek ve službě, řádný opravný prostředek, podmínka přípustnosti správní žaloby

Písemná výtka podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, je rozhodnutím správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (písemnou výtka) podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, vytkl žalobkyni drobný nedostatek ve službě spočívající v neomluvené nepřítomnosti na pracovišti dne 15. 8. 2019 v délce 4 hodin. Ve výtce tento drobný nedostatek ve službě popsal tak, že žalobkyně dne 15. 8. 2019 v dopoledních hodinách absolvovala návštěvu u lékaře. Ze zaměstnání odešla v 6:20 hod a na pracoviště se již nevrátila. K výkazu mzdových nároků posléze předložila formulář mSk-DOVOLENKA, kde žádala o dovolenou na zotavenou v délce ½ pracovního dne za kalendářní rok 2019 od 15. 8. 2019 do 15. 8. 2019. Další údaje na formuláři vyplněny nejsou. Stejně tak nejsou vyplněny příslušné kolonky „schválil, datum, podpis vedoucího útvaru“. Žalovaný konstatoval, že ex post vyplněné dovolenky lze akceptovat pouze ve výjimečných a ojedinělých případech. Tento případ však tyto znaky nenaplnuje, neboť bylo

možno informovat služební orgán prostřednictvím služebního mobilního telefonu. Žalovaný dále ve výtce uvedl, že tím, že žalobkyně o možnost čerpat dovolenou dne 15. 8. 2019 v rozsahu ½ pracovní směny nepožádala, došlo z její strany k porušení § 103 zákona o státní službě. Zdravotní stav žalobkyně přitom dne 15. 8. 2019 nebyl natolik závažný, aby nebyla schopna požádat o dovolenou, neboť dočasně práce neschopnou byla uznána teprve v odpoledních hodinách dne 16. 8. 2019, kterého byla přítomna v zaměstnání od 7:30 do 13:00 hodin. výše uvedeným jednáním se žalobkyně podle žalovaného dopustila porušení povinnosti státního zaměstnance dle § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě.[...]

[6] Krajský soud v Plzni nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. K právní povaze výtky krajský soud uvedl, že nevidí žádný důvod se odchýlit od závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, neboť **právní úprava výtky obsažená v zákoně o státní službě je analogická právním úpravám výtky dle předpisů upravujících výkon některých právních povolání**; jde o nástroj obdobně koncipovaný vycházející z obdobných příčin a mající obdobné právní následky. **Proto výtka uložená státnímu zaměstnanci dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě je ve správním soudnictví přezkoumatelná prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.** Výtka udělená dle zákona o státní službě je totiž také vydána správním orgánem (představeným nebo služebním orgánem), zasahuje do právní sféry státního zaměstnance, je vydána v oblasti veřejné správy a jsou jí dotčena veřejná subjektivní práva fyzických osob.

[7] Zákon o státní službě žádný opravný prostředek proti uložené výtce neupravuje a i v tomto směru je tedy právní úprava výtky dle zákona o státní službě podobná úpravě výtky v právních předpisech regulujících výkon některých právních povolání. **O stížnosti dle § 157 zákona o státní službě nelze uvažovat jako o řádném opravném prostředku ve smyslu § 5 s.ř.s. směřujícím proti výtce.** Vyčerpání stížnosti tedy není možno považovat za podmínku přípustnosti žaloby proti výtce dle zákona o státní službě.

[8] V projednávané věci byla nejprve jako žalovaná označena Krajská hygienická stanice Plzeňského kraje. Soud však dospěl k závěru, že **žalovaným má být ředitel Krajské hygienické stanice Plzeňského kraje**, neboť právě on je dle § 10 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě služebním orgánem vůči státním zaměstnancům zařazeným v Krajské hygienické stanici Plzeňského kraje. Dle § 10 odst. 2 zákona o státní službě je to služební orgán, kdo jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru, rozhoduje tedy i o udělení výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě. [...]

III. Posouzení kasační stížnosti [...]

[22] Podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě, drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je státnímu zaměstnanci ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního

zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.

[23] Podle § 77 odst. 1 písm f) téhož zákona, státní zaměstnanec je povinen dodržovat služební kázeň. [...]

[25] Nejvyšší správní soud předesílá, že se **plně ztotožňuje se závěry krajského soudu o právní povaze písemné výtky podle cit. ustanovení zákona o státní službě, tj. že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví a rovněž se ztotožňuje se závěry krajského soudu ohledně určení žalovaného správního orgánu.**

[26] Krajský soud správně vyšel z usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 79/2016 – 41. Rozšířený senát se sice zabýval povahou výtky dle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, sám však v bodě 26 cit. usnesení uvedl, že právní úprava výtky dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě je podobná. Výtka dle služebního zákona tak není kárným opatřením (srov. § 89 odst. 2 zákona o státní službě a contrario). **Smysl a účel výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě tak není primárně sankční, spočívá podle Nejvyššího správního soudu v tom, že umožňuje představenému nebo příslušnému služebnímu orgánu vyknout státnímu zaměstnanci pochybení spočívající v drobném nedostatku ve službě a tímto jej zároveň také vyřešit.** Jedná se tedy o rychlé, flexibilní a efektivní vyřešení drobného nedostatku ve službě státního zaměstnance, který svojí menší závažností neodůvodňuje zahájení kárného řízení. Prostřednictvím výtky dochází především k upozornění státního zaměstnance na nesprávnost jeho jednání. Výtka má tedy především preventivní a upozorňovací charakter. Na druhou stranu se ovšem písemná výtka zakládá do osobního spisu státního zaměstnance a může mít určité difamující účinky, může být jako přitěžující okolnost zohledněna v kárném řízení, stejně tak jakožto překážka věci rozhodnuté brání zahájení kárného řízení pro stejný skutek. Není tedy důvodu nevztáhnout závěry vyslovené rozšířeným senátem v usnesení č. j. 9 As 79/2016 – 41 také na výtku dle § 88 odst. 3 zákona o státní službě. [...]

[31] Obecně lze přisvědčit argumentaci stěžovatelky, že služební orgán by měl zkoumat, zda jsou v konkrétním případě **splněny všechny formální a materiální znaky jednání státního zaměstnance, v němž jsou spatřovány drobné nedostatky, přičemž je třeba zohlednit, jaký dopad má nebo mohlo mít jednání státního zaměstnance na jeho práci či práci ostatních státních zaměstnanců, či zda nedošlo k ohrožení či narušení vážnosti správního úřadu či důvěry v něj.** V této souvislosti však je třeba poukázat na část odůvodnění výtky, v níž žalovaný vysvětlil, že jednání žalobkyně vyhodnotil jako neomluvenou absenci na pracovišti, čímž porušila povinnost služební kázně ve smyslu § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě. Jedná se sice o odůvodnění stručné, avšak dostačující, s nímž je třeba se ztotožnit. Po státních zaměstnancích lze jistě obecně spravedlivě požadovat, aby byli v pracovní době k dispozici na pracovišti připraveni plnit služební úkoly,

přičemž důvod jejich absence by měl být přiměřeným způsobem včas doložen.
[...]

[32] V posuzované věci se jedná o drobný nedostatek ve službě stěžovatelky, který bylo namístež řešit výtkou. Není totiž možné, aby si stěžovatelka požádala o čerpání dovolené zpětně s poměrně značným časovým odstupem (více než dvoutýdenním zpožděním), a tím tak „zhojila“ svoji doposud nijak neomluvenou nepřítomnost na pracovišti dne 15. 8. 2019 v rozsahu 4 hodin. Ze strany stěžovatelky tak došlo k porušení § 103 odst. 2 zákona o státní službě, dle kterého čerpání dovolené a dodatkové dovolené nařizuje písemně služební orgán, neboť stěžovatelka „si vybrala“ volno, a niž by jí byla v souladu s tímto ustanovením dovolená řádně nařízena. Jak již přílehně konstatoval krajský soud s poukazem na povinnost státního zaměstnance zachovávat služební kázeň stanovenou v § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, zachování zákonných povinností při čerpání dovolené nepochybně patří mezi povinnosti státního zaměstnance. Stěžovatelka tuto svou povinnost výše uvedeným způsobem nedodržela, resp. porušila, a její jednání proto představuje porušení povinnosti dodržovat služební kázeň.[...]

[34] Názor stěžovatelky, že případné drobné nedostatky v její práci je nutné posuzovat striktně ve vztahu k plnění jejích služebních úkolů, neobstojí. **Smyslem výtky je vytknout státnímu zaměstnanci drobné nedostatky ve službě, tj. jakékoli nedostatky, tedy nejen ty bezprostředně narušují plnění služebních úkolů. Uvedená argumentace stěžovatelky by ve svém důsledku znamenala, že by státnímu zaměstnanci nebylo možné uložit výtku za drobné nedostatky bezprostředně nesouvisející se služebními úkoly, což by bylo v rozporu se smyslem a účelem výtky tak, jak je upravena v zákonu o státní službě.** V návaznosti na výše uvedené zdejší soud konstatuje, že správný je rovněž závěr krajského soudu, že **předpokladem uložení výtky není to, že v důsledku porušení služebních povinností státním zaměstnancem došlo ke konkrétnímu přímému ohrožení či narušení výkonu státní služby.** Takovou podmínku vskutku § 88 odst. 3 zákona o státní službě neobsahuje.

[35] K argumentaci stěžovatelky, že předmětná výtku **nebyla přiměřenou reakcí** žalovaného na její nepřítomnost na pracovišti, Nejvyšší správní soud uvádí, že **pokud žalovaný nevyužil ještě neformálnějších možností, jak stěžovatelce vytknout porušení její povinnosti při čerpání dovolené, nemá to za následek jeho pochybení.** Z výše uvedeného je totiž zřejmé, že podmínky pro uložení výtky podle § 88 odst. 3 zákona o státní službě splněny byly. Dosavadní bezproblémový výkon státní služby, na který stěžovatelka poukazuje, vzal žalovaný v potaz tím, že pochybení stěžovatelky řešil právě písemnou výtkou, a nikoli např. zahájením kárného řízení.

[36] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelkou uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

(jph)

Přestupky: krajní nouze; úmyslné vyvolání nebezpečí

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, čj. 8 As 380/2018-31, www.nssoud.cz.

přestupek, beztretnost jednání, krajní nouze, přímý úmysl, nepřímý úmysl, důvodnost ustanovení znalce

Beztretnost jednání v krajní nouzi [§ 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nyní § 24 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich] představuje výjimku z odpovědnosti za přestupek, kterou je nutno vykládat s ohledem na její podstatu a smysl. Pokud jednáající osoba se vznikem nebezpečné situace výslovně počítá a chce ji vyvolat (úmysl přímý), nebo je vznik nebezpečné situace vysoce pravděpodobný a jednáající osoba je smířena s tím, že tato situace nastane (úmysl nepřímý), nemůže se dovolat vyloučení protiprávnosti jednání, jež vedlo k odvrácení nebezpečí přímo hrozícího zájmu chráněnému zákonem, z důvodu krajní nouze.

[1] Rozhodnutím Magistrátu města Brna (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 5. 1. 2017, čj. ODSČ-12481/16-18, byl žalobce (dále „stěžovatel“) uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 125c odst. 1 písm. f) bodu 4. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu). Měl se ho dopustit tím, že dne 9. 4. 2016 v 9:24 hodin v Brně na ulici Hlinky jako řidič motorového vozidla tov. zn. S., r. z. X, překročil nejvyšší dovolenou rychlost v obci o 16 km/hod. Tímto jednáním stěžovatel porušil § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu. Za přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 Kč a povinnost uhradit náklady řízení. Proti rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, o kterém žalovaný rozhodl tak, že jej zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. [...]

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.[...]

[25] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud záznam z palubní kamery stěžovatele nepřipustně laicky hodnotil, ačkoliv soud nesmí vlastním zhodnocením záznamu nahradit odborné závěry znalce. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že soud není oprávněn sám posoudit odbornou skutkovou otázku. V rozsudku ze dne 9. 6. 2011, čj. 1 As 28/2011-130, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]odle § 127 odst. 1 o. s. ř., užitého na základě § 64 s. ř. s., má soud ustanovit znalce tehdy, pokud rozhodnutí závisí na posouzení skutečností, k nimž je zapotřebí odborných znalostí. Těmito odbornými znalostmi jsou jiné znalosti, než znalosti práva, jakož i jiné znalosti a zkušenosti než ty, které soudce získal výukou, výchovou a životní praxí (nálezn sp. zn. I. ÚS 2121/07 ze dne 2. 11. 2010, bod 17, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>). Pouze tehdy, není-li třeba ke správnému porozumění a řešení dané otázky odborných vědomostí nebo znalostí, nýbrž postačuje, s ohledem na povahu okolností případu, běžná soudcovská

zkušenost a znalost, není třeba znalce do řízení přibírat. Postavení soudu a správního úřadu se při posuzování otázek odborného rázu liší (viz rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2010, čj. 1 Afs 71/2009 – 113 ve věci VRTAL s. r. o., bod 30).“ Je proto třeba zhodnotit, zda krajskému soudu v projednávané věci stačila obecná zkušenost k posouzení záznamu a k vyvození závěru, že jízda řidiče trolejbusu probíhala z hlediska rychlosti a plynulosti standardním způsobem. Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že krajský soud nehodnotil ze záznamu skutečnou rychlost předjížděného a přejíždějícího vozidla, k čemuž by zajisté bylo třeba odborného posouzení znalce. K výše uvedeným závěrům krajský soud dospěl při hodnocení, zda stěžovatel svým jednáním odvracel přímo hrozící nebezpečí zájmu chráněnému zákonem. Protože ze záznamu neplyne žádná mimořádná, nestandardní situace (v době předjíždění v protisměru nebyla žádná vozidla, trolejbus výrazně neakceleroval, pouze plynule zrychloval po výjezdu ze zastávky), **nebylo také třeba odborných znalostí pro konstatování očividného, tj. že jízda trolejbusu probíhala zcela standardním způsobem.** Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že pro účely posouzení, zda stěžovatel jednal v krajní nouzi, postačovala při hodnocení záznamu z palubní kamery vozidla obecná (soudcovská) zkušenost. Krajský soud se proto nedopustil stěžovatelem tvrzeného odborného posouzení. [...]

[28] Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 5 As 10/2011 k podstatě institutu krajní nouze uvedl, že **„[k]rajní nouze je stav nebezpečí pro dva zákonem chráněné zájmy, kdy je možné chránit jeden z těchto zájmů jen tím, že se poruší nebo ohrozí zájem druhý. Střetnutí zájmů spočívá v tom, že jednomu zájmu hrozí porucha, která může být odvrácena pouze poruchou druhého zájmu. Podmínky krajní nouze jsou vázány přísnými omezeními. Smyslem krajní nouze je ochrana významnějšího zájmu obětováním zájmu méně významného. Krajní nouze tak vylučuje protiprávnost jednání pachatele za situace, kdy hrozbu bezprostředního nebezpečí zájmu chráněného zákonem je možné odvrátit obětováním méně významného zájmu.“** [...]

[30] [...] Přesto se stěžovatel rozhodl trolejbus předjet, ačkoliv objektivně hrozilo, že se s ohledem na nízké rozestupy za ním jedoucích vozidel nebude moci zařadit zpět, nebo že bude muset překročit nejvyšší povolenou rychlost za účelem dokončení předjížděcího manévru. Příčinu vedoucí ke vzniku nebezpečné situace je tak třeba spatřovat v jednání stěžovatele.

[31] Stěžovatel namítá, že i kdyby si riziko nebezpečné situace přivodil sám, není to na rozdíl od občanského práva překážkou vyvinění se z důvodu jednání v krajní nouzi. Na první pohled se zdá, že některá komentářová trestněprávní literatura svědčí tomuto názoru stěžovatele, neboť uvádí že *„[n]ebezpečí může být způsobeno i tou osobou, která je sama ohrožena (např. ohrožen je ten, kdo sám rozdráždil psa, který na něj poté zaútočil, nebo ten, kdo vlastní neopatrností způsobil požár své chaty).“* (ŠÁMAL, P. § 28. In: ŠÁMAL, P. a kol. Trestní zákoník. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 388.). **V obecné rovině i Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že vyvolání nebezpečné situace**

osobou, která následně jedná v krajní nouzi za účelem odvrácení jí vyvolaného nebezpečí, nemusí vylučovat protiprávnost jejího jednání. To však neplatí vždy. Beztrestnost jednání v krajní nouzi představuje výjimku z odpovědnosti. Musí být šetřeno její podstaty a smyslu. Krajní nouze se proto není možné dovolat přinejmenším tehdy, pokud osoba vyvolá nebezpečnou situaci úmyslně. Pakliže jednající osoba se vznikem nebezpečné situace výslovně počítá a chce ji vyvolat (úmysl přímý), nebo je vznik nebezpečné situace vysoce pravděpodobný a jednající osoba je smířena s tím, že tato situace nastane, pak není možné, aby se dovolala vyloučení protiprávnosti jednání, jež vedlo k odvrácení nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, z důvodu krajní nouze. Její úmyslné jednání totiž bylo prvotní příčinou toho, že vznikla potřeba nebezpečí odvrátit. Institut krajní nouze je dobrodiním pro toho, kdo se při odvrácení nebezpečí dopustí jinak protiprávního činu. Bylo by proti smyslu a účelu krajní nouze a v rozporu se zásadou, dle které nikdo nemůže těžit ze svého úmyslného protiprávního jednání, aby se vyloučení protiprávnosti jednání mohl dovolávat ten, kdo jednal přinejmenším v nepřímém úmyslu, že nebezpečná situace nastat může. Příkladem může být situace s vydrážděním psa uvedená ve shora citovaném komentáři. Privilegia jednání v krajní nouzi může požívat jen vydráždění jinak klidného psa nepřiměřeným jednáním dané osoby, jestliže jednající nepřiměřeně spoléhá na to, že pes nezaútočí. Naopak je evidentní, že by bylo zcela proti smyslu beztrestnosti jednání v krajní nouzi, pokud by psa pachatel vydráždil jen z toho důvodu, aby jej pak mohl v krajní nouzi beztrestně zastřelit. Podobně je třeba nahlížet na situaci, kdy pachatel bude dráždit psa, o kterém je známo, že je agresivní a lehce se nechá vydráždit, a pro případ, že se tak stane, bude pachatel počítat s tím, že ho zastřelí a připraví si za tím účelem zbraň. Nejvyšší správní soud poznamenává, že limitován je dokonce i institut nutné obrany. Proti jednání v nutné obraně není nutná obrana přípustná a jednání útočníka namířené proti osobě, která jedná v nutné obraně, je třeba považovat za pokračování v útoku, bez ohledu na to, zda útok byl od počátku namířený proti osobě, která jedná v nutné obraně (viz rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenské socialistické republiky ze dne 29. 6. 1978, sp. zn. 4 Tz 40/78, č. 9/1980 Sb. NS, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 8 Tdo 1417/2014-20). Ke stejnému závěru, že krajní nouze se nemůže dovolávat ten, kdo nebezpečnou situaci úmyslně vyvolá se kloní i aktuální komentářová trestněprávní literatura, která uvádí, že „[n]emůže jít ovšem o krajní nouzi, jestliže daná osoba záměrně vyvolá určité nebezpečí, aby pak mohla při jeho odvrácení zdánlivě beztrestně poškodit zákonem chráněný zájem, tedy vyvolává nebezpečí jen proto, aby se vyhnula trestní odpovědnosti a trestu za jednání, které hodlá uskutečnit [...]“ (ŠČERBA, F. a kol. Trestní zákoník: komentář. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 497.).

[32] V nyní projednávané věci tak stěžovatel vůbec k předjíždění přikročit neměl, jestliže hrozilo, že by mohl ohrozit za ním jedoucí vozidla, nebo že by se nemohl bezpečně zařadit před přejížděný trolejbus, aniž by současně překročil

nejvyšší povolenou rychlost [§ 17 odst. 2 věta první a odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu]. [...] **Stěžovatel s následkem spočívajícím ve vzniku nebezpečné situace, kterou nepůjde odvrátit jinak než překročením rychlosti, musel být minimálně srozuměn, neboť sám uvádí, že od začátku věděl, že nebude mít možnost se vrátit za předjížděný trolejbus. Je proto vyloučeno, aby se stěžovatel mohl dovolat krajní nouze, jestliže svým protiprávním jednáním [předjížděl v rozporu s § 17 odst. 2 a odst. 5 písm. b) zákona o silničním provozu] vyvolal bezprostřední nebezpečí, které mohlo být odvráceno jediné spácháním dalšího protiprávního jednání, se kterým byl již před zahájením předjížděcího manévru srozuměn. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatel v krajní nouzi nejednal. [...]**

(jph)

Správní řízení: vydání osvědčení; ochrana proti nečinnosti

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, čj. 15 A 96/2020-210, www.nssoud.cz .

vydání osvědčení, ochrana proti nečinnosti, opatření proti nečinnosti, podmínka přípustnosti správní žaloby

Bezvýsledné uplatnění žádosti o opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu je podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu také v případech, kdy namítaná nečinnost správního orgánu spočívá v nevydání osvědčení.

1. Návrhem ze dne 18. 9. 2020 se navrhovatelé domáhali zrušení čl. I. bodu I. odst. 9 ochranného opatření odpůrce 3) ze dne 24. 8. 2020 č. j. MZDR 20599/2020-25/MIN/KAN; žalobci b) – g) se dále žalobou domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaných 1) a 2) spočívající v nevyznačení víza k pobytu nad 90 dnů do jejich cestovního dokladu. Po změnách původního návrhu provedených podáními ze dne 22. 9. 2020, 6. 10. 2020, 10. 11. 2020 a 30. 11. 2020 (tyto změny soud připustil usnesením ze dne 29. 10. 2020 č. j. 15 A 96/2020 – 114 a usnesením ze dne 3. 12. 2020 č. j. 15 A 96/2020 – 160) navrhovatelé požadovali zrušení čl. I. bodu I. odst. 7 a odst. 9 ochranného opatření odpůrce 3) ze dne 16. 11. 2020 č. j. MZDR 20599/2020-37/MIN/KAN, žalobci b) – f) se dále domáhali ochrany proti nečinnosti žalovaného 1) spočívající v nevyznačení víza k pobytu nad 90 dnů do cestovního dokladu těchto žalobců a žalobce g) se domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného 2) spočívající v nevyznačení víza k pobytu nad 90 dnů do cestovního dokladu tohoto žalobce. a z toho plynoucí nečinnosti zastupitelských úřadů ČR, v daném případě žalovaného 1) a 2), je nucené omezení vzdělávací a podnikatelské činnosti realizované navrhovatelem a). [...]

6. Řízení o udělení víza je řízením o žádosti ve smyslu správního řádu a vyznačení uděleného víza je vydáním osvědčení sui generis ve smyslu § 154 a násl. správního řádu. Na základě § 58 odst. 1 zákona o pobytu cizinců bylo na žalovaném 1) a žalovaném 2), aby žalobcům b) - g) vyznačili udělené vízum

do cestovního dokladu. K vyznačení víz ze strany žalovaného 1) ani žalovaného 2) však nedošlo, a to s odkazem na čl. I. bod I. odst. 9 ochranného opatření odpůrce 3) ze dne 24. 8. 2020 č.j. MZDR 20599/2020-25/MIN/KAN. Toto ochranné opatření bylo následně nahrazeno nově přijatými opatřeními, naposledy pak Opatřením. 7. Žalobci b) - g) mají za to, že zákon o pobytu cizinců jim neposkytuje žádný prostředek ochrany proti nečinnosti žalovaného 1) a žalovaného 2), která spočívá v nevyznačení již udělených víz. Ochrana před nečinností dle § 80 správního řádu je v této věci vyloučena na základě § 168 zákona o pobytu cizinců. Byly tak bezvýsledně vyčerpány všechny prostředky nápravy, které příslušný právní předpis žalobcům b) – g) nabízí. [...]

27. Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.[...]

32. Podle § 51 odst. 5 zákona o pobytu cizinců dlouhodobé vízum se považuje za udělené jeho vyznačením. [...]

34. Podle § 168 odst. 1 zákona o pobytu cizinců ustanovení částí druhé a třetí správního řádu se nevztahují na řízení podle § 9 (s výjimkou řízení podle § 9 odst. 4), § 10, § 19 odst. 1, § 20, 30, 31a, 32, 33, 36, § 38 odst. 1, § 40, 41, 49, 50, 52, § 122 odst. 1 a 2, § 123a, § 135 odst. 3, § 148, 154, § 155 odst. 1, § 180, 180b, 180d, 180e a 180h.

35. Podle § 6 odst. 1 správního řádu správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

36. Podle § 154 správního řádu jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

37. Ve shodě s názorem žalovaných 1) a 2) má soud za to, že žaloby na ochranu proti nečinnosti podané žalobci b) - g) je nutno odmítnout z důvodu nesplnění zákonem vyžadované podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti správního orgánu.

38. Předně je třeba zdůraznit, že v projednávané věci se nejedná o nečinnost žalovaných 1) a 2) v řízení o žádosti o udělení dlouhodobého víza. Jak konstatovali sami žalobci, jejich žádostem o udělení dlouhodobého víza bylo vyhověno. [...]

V důsledku fikce zakotvené v § 51 odst. 5 zákona o pobytu cizinců jsou však kladná rozhodnutí ministerstva vnitra o žádostech žalobců b) – g) o udělení dlouhodobého víza neúčinná, neboť víza dosud nebyla vyznačena do cestovních důkladů žalobců. Nastala tak poněkud zvláštní situace, kdy ministerstvo vnitra sice rozhodlo o udělení dlouhodobého víza žalobcům, tato víza však do doby jejich vyznačení nelze považovat za udělená. Přes kladná rozhodnutí o jejich žádostech o udělení víza žalobci b) – g) nejsou oprávněni vstoupit na území ČR, a právě proto se žalobou domáhají ochrany proti nečinnosti žalovaných 1) a 2) spočívající v nevyznačení víza do jejich cestovního dokladu.

39. Požadovaný úkon, tj. vyznačení dlouhodobého víza do cestovního dokladu, žalobci s přílehlavým odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 10. 5. 2018 č.j. 6 Azs 5/2018 – 20 a další) správně kvalifikovali jako úkon mající povahu **osvědčení** ve smyslu § 154 správního řádu.

40. S názorem žalobců, že aplikace opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu je v jejich případě vyloučena na základě § 168 zákona o pobytu cizinců, se soud neztotožňuje. Je pravdou, že podle zmíněného ustanovení zákona o pobytu cizinců se ustanovení části druhé správního řádu (poznámka soudu: § 80 je součástí části druhé správního řádu, která nese název „Obecná ustanovení o správním řízení“) nevztahuje mj. na řízení o udělení víza k pobytu nad 90 dnů podle § 30 zákona o pobytu cizinců. Jak ale bylo soudem uvedeno shora, namítaná nečinnost žalovaných 1) a 2) není nečinností, k níž by docházelo v řízení o žádostech o udělení dlouhodobého víza, neboť tato řízení již byla u všech žalobců b) – g) ukončena vydáním (kladného) rozhodnutí ministerstva vnitra. **K namítané nečinnosti dle tvrzení samotných žalobců dochází v „řízení“ o vydání osvědčení v podobě vyznačení víza do jejich cestovních dokladů. Na ustanovení § 58 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, které vyznačení dlouhodobého víza do cestovního dokladu cizince upravuje, však § 168 odst. 1 téhož zákona nedopadá.**

41. Soud nespatřuje žádný rozumný důvod, pro který by institut opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu neměl být aplikován také v případech, kdy se žadatel na správním orgánu domáhá vydání (jakéhokoli) **osvědčení**. Aplikace tohoto institutu, včetně možnosti žadatele o osvědčení podat k nadřízenému orgánu žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti spočívající v jeho nevydání v přiměřené lhůtě, může vést ke zjednání nápravy, ať již tím způsobem, že nadřízený orgán přikáže nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy, nebo usnesením převezme danou věc a požadované osvědčení namísto nečinného správního orgánu sám vydá [§ 80 odst. 4 písm. a) a b) správního řádu]. S ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu je zcela na místě požadavek, aby neúspěšný žadatel využil nejprve této možnosti nápravy nežádoucího stavu spočívajícího v nevydání požadovaného osvědčení v přiměřené lhůtě a na soud se s nečinností žalobou obracel až po marném vyčerpání tohoto prostředku, který správní

řád stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Je-li bezvýsledné vyčerpání tohoto prostředku ochrany podmínkou přístupu k soudu v případech, kdy se jedná o nečinnost spočívající v nevydání rozhodnutí ve věci samé, tím spíše je na splnění této podmínky nutno trvat i v případech, kdy se jedná o nevydání osvědčení (argumentum a maiori ad minus). Osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Vydává se v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění a osvědčované skutečnosti jsou správnímu orgánu zřejmé (o věci není pochybnost nebo spor a není ani jinak třeba užít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem). Vydání osvědčení je s ohledem na charakter tohoto úkonu skutkově, hmotněprávně, ale i procesně mnohem jednodušší než vydání meritorního rozhodnutí ve „standardním“ správním řízení, a jednodušší tak bude i posouzení případné nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání požadovaného osvědčení. K její nápravě (odstranění) by proto mělo primárně docházet v rámci orgánů veřejné správy, bez soudní ingerence.

42. Při vydání osvědčení má správní orgán podle § 154 odst. 1 správního řádu postupovat mj. podle ustanovení části první správního řádu. Její součástí je i § 6 odst. 1, podle kterého nečinil správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednáání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80). Právě citované ustanovení § 6 správního řádu, jehož smyslem je zamezit nežádoucím průtahům při vyřizování věcí, směřuje k naplnění jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, a to zásady rychlosti řízení, která bezesporu dopadá též na vydávání osvědčení. Dlužno dodat, že použití zásadních zásad činnosti správních orgánů zakotvených v § 2 - § 8 správního řádu při realizaci úkonů prováděných příslušnými orgány podle zákona o pobytu cizinců není vyloučeno ani žalobci zmiňovaným ustanovením § 168 odst. 1 tohoto zákona, **nehledě k tomu, že tyto základní zásady se podle § 177 odst. 1 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.[...]**

45. Jelikož žalobci b) – g) před podáním nečinnostní žaloby nevyčerpali prostředek k ochraně proti namítané nečinnosti žalovaných 1) a 2), jímž je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, není v dané věci splněna jedna z podmínek řízení o nečinnostní žalobě. Soud proto jejich žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného 1) a 2) podle § 46 odst. 1 písm. d) s.r.s. druhým a třetím výrokem tohoto usnesení jako nepřijatelnou odmítl. [...]

(jph)

INFORMACE

První pokus o iniciaci řízení podle čl. 66 Ústavy

Každé kontroverzní vystoupení, natožpak ústavně pochybný akt, prezidenta republiky vyvolává v posledních letech záplavu dopisů nespokojených občanů, mířících do schránek senátorů (předpokládám, že i poslanců, ale o tom nemohu svědčit), objevují se i formální petice. Společným rysem jsou výzvy: „Udělejte něco, ať už to nepokračuje!“ Senát přijímá kritická usnesení k prezidentovým prohlášením i činům, před dvěma lety inicioval ústavní žalobu pro řadu jeho skutků, jednu z peticí projednával formou kulatého stolu s odborníky, pořizuje si nejrůznější stanoviska.

V reakci na prezidentovu prvotní nečinnost a následné veřejné vystoupení k tzv. vrbětické kauze na jaře t. r. se poněkud pozměnil *modus operandi*. Předsedové senátorských klubů spolu s vedením Senátu požádali výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost o provedení hlubšího šetření, jehož výsledkem by byla věcná analýza prezidentova působení, po jejímž provedení se mělo rozhodnout, jak se dá a má dále pokračovat. Mělo jít nejen o to, co prezident dělá, respektive nedělá, ale i o to, jaké to má důsledky: bere jej někdo vážně a poškozují například naše vztahy se spojenci, anebo nikoliv?

Výbor na několika schůzích vyslechl řadu osob, zejména ve vztahu k vrbětické kauze, opatřil si však i analýzu prezidentových veřejných prohlášení se zahraničně-politickým a bezpečnostním přesahem. Vše bylo shrnuto v rozsáhlé zprávě senátora *Pavla Fischera*, předsedy výboru, na jejímž základě se výbor na počátku června usnesl, stylově usnesením s pořadovým číslem 66, na doporučení, aby Senát rozhodl takto: „*Senát se vyslovuje v souladu s ust. čl. 66 (věta první) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů, že Miloš Zeman není schopen vykonávat úřad prezidenta republiky.*“

Výbor byl motivován závažností zjištění, z nichž některá nebyla zachycena v písemné formě, podle nichž hrozí vážná újma bezpečnostním zájmům republiky, ale i našemu ústavnímu řádu. Nelze však smlčet, že vedení Senátu v této fázi neočekávalo formální usnesení tohoto typu, nýbrž spíše zprávu o provedeném šetření. Jelikož se zdálo, že zpravodajská zpráva senátora *Fischera* obsahuje výtky ke způsobu vykonávání úřadu prezidenta republiky, z nichž některé by mohly být relevantní i při přemýšlení o právní odpovědnosti prezidenta republiky, ne však doklady o důvodech bránících

prezidentu republiky vykonávat svůj úřad, požádal organizační výbor Senát o stanoviska ústavní komisi a ústavně-právní výbor.

Ústavní komise uspořádala dvoukolovou odbornou anketu. V prvním kole získala vyjádření čtrnácti právníků z akademických pracovišť k obecným, formálním a procedurálním otázkám (jak má vypadat podnět pro zahájení tohoto typu řízení, jak má vypadat usnesení, jaký je obsahový i časový vztah usnesení obou komor, jež teprve ve svém souhrnu vyvolávají právní následky, jak rozumět ústavnímu odkazu na závažné důvody bránící vykonávat prezidentův úřad). Na základě těchto vyjádření proběhla první diskuse v ústavní komisi, jejímž výsledkem bylo uspořádání druhého anketního kola, zaměřeného na posouzení zprávy senátora *Fischera* jak ve světle možné prezidentovy nezpůsobilosti, tak i ústavně-právní odpovědnosti. V něm se už vyjádřili pouze čtyři právníci, protože leckomu se otázky jevily až příliš konkrétní.

Na základě shromážděných podkladů dospěla ústavní komise, a po ní i ústavně-právní výbor, v červenci k závěru, že posuzované podklady neumožňují dojít k závěru o závažných důvodech bránících prezidentu republiky vykonávat úřad, protože mají být buď doplněny, anebo má být od řízení podle čl. 66 Ústavy ustoupeno. Tato stanoviska vzal organizační výbor Senátu na vědomí.

Jan Kysela,
tajemník ústavní komise Senátu