

Tereza Krupová

# Právnícké a legislativní nešvary. Subjektivní reflexe<sup>1)</sup>

Každý obor lidské společnosti, každá sociální skupina, má určité své zvyky, svá pravidla a svůj žargon. Pokud se shodneme na tom, že právníci tvoří jistou společenskou skupinu, můžeme se ptát, co mají společného, co je pro ně typické. Jistě by se našlo mnoho pozitivního, třeba to, že chodí pěkně oblečení, někteří dokonce v talárech a najde se mezi nimi také pár těch, kteří pomáhají lidem. Tématem tohoto článku je ale opačná strana mince, tedy právnícké a legislativní nešvary.

V letech 2011 a 2012 jsem působila na Ministerstvu financí v legislativním odboru, mé postřehy se tedy týkají převážně legislativy.<sup>2)</sup> Na úvod chci zdůraznit, že se v žádném případě nepovažuji za legislativce, naopak, praxe ministerstva, kde na post legislativců najímají ve značné míře čerstvé absolventy, mi nepřipadá správná. Také netvrdím, že mám patent na pravdu, a chápu, že některá má tvrzení mohou budit spíše negativní reakce. Příklady, které ve svém článku uvádím, se týkají převážně zákonů daňových, přesto doufám, že tím čtenáře neodradím.

Vybírám některé z právníckých ošklivostí a zlovyků, s nimiž jsem se ve své nedlouhé praxi seznámila, ale i takové, jež mi vadily již od dob studia a na které narážím nyní coby advokátní koncipientka a učitelka práva na gymnáziu (tam jimi bavím studenty). Text se věnuje vybraným legislativním otázkám a snad i perličkám (včetně ukázek). Zároveň se snažím poukázat na některé problémy, které jsou naopak zákonům často vyčítány, ale s nimiž je velmi obtížné něco dělat, často z důvodu, že požadavky na to, jaké bychom měli mít zákony, jsou obvykle velmi protichůdné.

## I. Aby to i „babička z Horní Dolní“ pochopila vs. zákon má být abstraktní

Jednou z prvních věcí, které si (nejen) na daňových zákonech všimnete, je, že se nedají číst, paragrafy jsou dlouhé, nepřehledné a mají množství odstavců (odvážlivec

---

<sup>1)</sup> Článek vznikl v rámci realizace Programu rozvoje vědních oblastí Univerzity Karlovy (PRVOUK) 04.

<sup>2)</sup> Jde ovšem spíše o soubor postřehů, nikoliv hlubinný rozbor problémů tvorby práva. K tomu srov. např. GERLOCH, A., KYSELA, J., KÜHN, Z., WINTR, J., TRYZNA, J., MARŠÁLEK, P., BERAN, K.: *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI, 2008; Kol. autorů: *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2011; SVÁK, J., KUKLIŠ, P.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislavská vysoká škola práv a Eurokódex, 2. vyd. 2009, případně i některé články publikované v tomto časopise.

necht' si nalistuje například § 24 zákona o daních z příjmů). Je zřejmě více důvodů, proč tomu tak je. Často citovaným požadavkem, který jsem při vyjednávání podoby zákonů slyšela, je, aby v textu normy byla odpověď na každou situaci, která může nastat. Zákon by podle některých měl tvořit jakousi **kuchařku**, ve které si každý (včetně často „užívané“ babičky z Horní Dolní) našel odpověď na daný konkrétní případ. Proti tomu ale stojí druhý požadavek na ideální zákon, který tuto praxi kritizuje a chce, aby zákony byly naopak **jasné, přehledné** a dostatečně **abstraktní**<sup>3)</sup>. Požadavek na srozumitelnost právní normy vystihuje Viktor Knapp, když hovoří o potřebě **formální** a **obsahové sdělnosti** a **srozumitelnosti** právních předpisů.<sup>4)</sup> Při tvorbě zákonů se pak tato přání dostávají do konfliktu a v rámci tvorby různých novelizací (a že jich je) vyhrává buď jeden, nebo druhý přístup. Často se také stává, že pokud se zákon novelizuje, je tendencí „neměnit koncept“, proto se ponechává styl starší legislativní techniky, jež dlouhým paragrafům přála, s odůvodněním, že by v případě částečné změny nebyl zákon jednotný.

Zde je třeba udělat malou odbočku a zdůraznit, že ani u těchto názorových proudů nelze zobecňovat. Velmi důležitou otázkou, která ale, zdá se mi, nebývá často kladena, natož zodpovídána, je **okruh adresátů** předpisu. Něco jiného je, nebo by alespoň měla být, tvorba norem, jejichž příjemcem je každý z nás (předpisy občanského práva, ale jistě i právě daňové zákony) a tvorba vysoce specifických předpisů (energetický zákon, atomový zákon atd.). Je legitimní, aby předpisy specifické, potažmo odborné, byly psány jiným jazykem s jinou mírou abstraktnosti a konkrétnosti, než jsou předpisy pro široké spektrum uživatelů.

Souhlasím s tezí, že čím podrobnější a kazuističtější zákon, tím je více prostoru pro chyby a mezery<sup>5)</sup>, na které je pak často třeba reagovat novými novelizacemi, což nahrává vzniku méně uživatelsky příjemnému textu. Upraví-li zákonodárce něco **abstraktně**, nechává praxi, ať dotvoří detaily, u **kazuistických** a podrobných zákonů přichází problém, kdy nějaká oblast, určitý problém upraveny nejsou. V případě takovéto absence úpravy totiž vyvstane otázka, zda je to opět na aplikační praxi, aby vyvodila konkrétní pravidlo, tedy zda se může uplatnit princip **legální licence**, nebo v případě veřejného práva naopak pravidlo je povoleno pouze to, co zákon připouští. Jinými slovy – čím podrobněji něco upravujeme, tím větší jsou problémy, pokud na něco zapomeneme.

---

<sup>3)</sup> Některé požadavky na to, jaký by měl být obsah právního předpisu, zmiňují Legislativní pravidla vlády, například článek 2 odst. 2 písm. d) požaduje při přípravě právního předpisu dbát na to, aby tento byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně, dále čl. 39 se zmiňuje o přehlednosti, které lze docílit tematicky monotónním obsahem předpisu či krátkými paragrafy (články), potažmo přehledným dělením předpisu, tato problematika je však rozebrána ještě v následujícím textu.

<sup>4)</sup> KNAPP, V.: *Teorie práva*, Praha: C. H. Beck, 1995 s. 117 a násl.

<sup>5)</sup> Rozhovor s J. Baxou na serveru aktualne [online] ke stažení <http://aktualne.centrum.cz/blogy-a-nazory/komentare/clanek.phtml?id=764097> a <http://aktualne.centrum.cz/blogy-a-nazory/komentare/clanek.phtml?id=764099> [cit. 30. 4. 2013].

Nastává otázka, co s komplikovanými zákony dělat. Možnost je hodit je do koše a napsat zákony nové. Což je většinou velmi nerealistické, jelikož oznámíte-li, že chcete psát nový zákon, hned se na vás sesype okolí s apokalyptickými předpověďmi o tom, že to praxe nemůže absorbovat a že to způsobí nepředstavitelný chaos (takto to velmi dlouho probíhalo a snad i probíhá při snaze sepsat nový zákon o daních z příjmů). Realističtější varianta je tedy pokusit se stávající normy zpřehlednit při novelizaci.

Jednou z možností, jak zákon při novelizaci zkrátit a tím ho učinit přístupnější je například **odstranění duplicit**. Pokud nějaké pravidlo vyplývá z jiného právního předpisu, který je podpurným předpisem, není přeci nutné je znovu opakovat. Tak se tomu často děje právě v daňových zákonech, kdy nějaké obecné pravidlo týkající se správy daní vyplývá z daňového řádu. Daňové zákony jsou ošidné v tom, že každý „hmotněprávní“ daňový zákon (zákon o daních z příjmů, spotřební daně, daň z přidané hodnoty atd.) v sobě obsahuje také **vlastní procesní ustanovení**. Ta však někdy opravdu kopírují pravidla jednou řečená v daňovém řádu. Snaha odstranit duplicity však ne vždy slavila úspěch. Při projednávání návrhu takové změny se bylo lze často setkat s výtkou ze strany nejen věcných odborů tohoto typu: *„Když to z toho zákonu škrtneme, tak si všichni budou myslet, že to doteď platilo a od novely to již neplatí“*. Argument a vysvětlení o specialitě a subsidiaritě většinou nepadal na úrodnou půdu.

Dalším pokusem může být „rozsekání“ sáhodlouhých paragrafů a odstavců na více kratších s použitím nadpisů. Přeci jen je orientace v textu zákona snazší, když je u každého paragrafu nadpis a zároveň paragraf není na 5 stran. S tím je však opět spojeno jedno úskalí. Pokud dojde k novelizaci a je cílem „**rozřezat**“ paragrafy, nevyhnete se použití tzv. **dělených paragrafů** (např. chcete rozdělit § 1 na několik kratších, musíte proto vložit § 1a, 1b atd.). Tento postup ale například spousta legislativců odmítá s tím, že takový zákon je pak také *ošklivý*. Jakékoliv snahy o zpřehlednění zákonů tedy většinou narážejí na různou představu různých lidí, kteří mají s legislativním procesem co dočinění, o tom, co je na zákonu *pěkné* a co naopak ne. Ve výsledku vyhraje (politicky) silnější, což ne vždy znamená moudřejší.

## II. Šup s tím pod čáru

Právníci jsou milovníky **poznámek pod čarou**. Tuto skutečnost není třeba dokazovat, stačí se podívat do libovolné právnické učebnice či článku. V některých publikacích tvoří poznámky pod čarou značnou část veškerého textu; podobné je to dílům historickým, kde se však odkazuje téměř výlučně na prameny. Není tedy divu, že se poznámky pod čarou dostaly a dostávají také do zákonů. Opět zde ale vzniká dilema. Legislativní pravidla vlády nám jasně říkají, že poznámka

pod čarou **nemá normativní povahu**<sup>6)</sup>, je tudíž cosi jako rada, nejedná se o právně závazný (a tím i vynutitelný) údaj. S tím je spojené také to, že existence poznámek pod čarou přináší potíže při potřebě jejich novelizace. Vzhledem k jejich nenormativnosti je v podstatě **nelze novelizovat**. Pokud tedy dojde ke změně předpisu, na který poznámka pod čarou odkazuje, nijak se to v zákoně nepromítne a zůstává tak „pomníček“.

Pro konkrétnost například odkazy v poznámkách pod čarou vedoucí nás k zákonu o správě daní a poplatků, který již od roku 2011 není v účinnosti. Zbytečnost poznámek pod čarou lze někdy vidět i v případech, že odkazují na něco, co je zjevné. Tak § 4 zákona o volbě prezidenta republiky (ať nepíší jen o daních) hovoří o překážce v právu volit, kterou je nedostatek způsobilosti k právním úkonům. Ihned v poznámce pod čarou odkazuje na § 10 a § 855 občanského zákoníku. V tomto případě považuji takový odkaz za naprosto zbytečný. Pokud měl zákonodárce za to, že je nutné tento pojem osvětlit tím, že adresátu normy ozřejmí, kde pojem způsobilost k právním úkonům hledat, pak je možné se ptát, proč nám stejným způsobem neosvětluje i další pojmy, které v zákoně jsou. Touto logikou bychom potřebovali poznámku pod čarou u slova prezident (ta by vedla do Ústavy), starosta (ta by vedla do zákona o obcích) atd., až by nám zůstaly pouze spojky a předložky.

Jeden proud legislativců tudíž, poměrně logicky, protežuje **vyhýbání se poznámám pod čarou**. I legislativní pravidla vlády zastávají názor, že stejnou funkci jako poznámka pod čarou má plnit **zvláštní část důvodové zprávy**<sup>7)</sup>. Mazači poznámek pod čarou proto často argumentují tímto postřehem. Na druhou stranu musíme vzít v úvahu fakt, že důvodová zpráva je k dispozici pouze pro verzi, v jaké jde návrh zákona do Parlamentu. Pokud však v tamním procesu zákon dozná úprav, žádná důvodová zpráva k těmto změnám není. Tudíž argument z Legislativních pravidel zase tolik přesvědčivý není. Navíc to, že nás někdy poznámka pod čarou odkáže na příslušný paragraf jiného předpisu, značně usnadní čtenáři **orientaci** v daném zákoně. Požadovat po adresátovi právní normy (včetně naší „babičky z Horní Dolní“), aby po večerech hledal důvodovou zprávu k zákonu, který zrovna čte (nutno dodat, že už to samo chce pevné nervy a často i notnou dávku štěstí), studoval ji a pídil se po tom, co kterým paragrafem legislativec myslel, mi přijde neadekvátní požadavek někoho, kdo píše zákony od stolu bez přemýšlení o tom, komu jsou určeny.

Poznámky pod čarou se také často užívají v souvislosti s evropskými předpisy, kdy nás informují, že ten který předpis evropského práva byl zapracován. V takovém případě zřejmě neexistuje jiná elegantnější možnost, jak tuto informaci do textu vpravit než použitím poznámky pod čarou.

---

<sup>6)</sup> Čl. 47 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

<sup>7)</sup> Více k poznámkám pod čarou (ale i jiným legislativním nešvarům) viz kol. autorů: *Legislativní proces. Teorie a praxe*. Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o., 2011, s. 346 a násl.

### III. Jen si zalistujte

Ustanovení § 135h odst. 1 písm. h) zákona o spotřebních daních říká:

*Právníká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako osoba uvedená v § 134p odst. 8 nesplní povinnost podle § 134p odst. 8 písm. a) až c) a podle § 134p odst. 10.*

Opět zde se setkáme s dilematem krátký vs. přehledný a pochopitelný zákon. Časté používání **odkazů na jiné paragrafy** nás nutí neustále listovat zákonem sem a tam. Vize některých legislativců je proto odkazů se zbavit a nahradit je slovy a pojmy. Neznělo by lépe, kdybychom se dozvěděli přímo v citovaném paragrafu, jaké povinnosti má osoba splnit a vůbec, o jakou osobu se má jednat? Podle mého názoru ano. Problém však nastává v situaci, že ne vždy lze odkaz na paragraf nahradit přehlednou větou či pojmem. Navíc odkazy poskytují snadnou „údržbu“ zákona při novelizaci (mějme ustanovení, které definuje nějaký pojem, a ve zbytku zákona jsou na toto ustanovení pouze odkazy, tento pojem změníme, díky odkazům nemusíme nic více měnit). Na druhé straně může nastat opačná situace, kdy novelizujeme určité ustanovení a po této změně již nebude správné, aby na něj jiné ustanovení odkazovalo. To pak vyžaduje změny i těchto ustanovení a zrušení odkazů. V horším případě se na změnu odkazů zapomene. A jsme proto opět v začarovaném kruhu, kdy na jedné straně chceme přehlednost a stručnost, na druhou stranu co nejvyšší uživatelskou přívětivost.

### IV. Zkrátit, všechno zkrátit

Teď z jiného soudku. V zákonech je nezbytné občas používat zkratek. Nejen, že se tím usnadňuje naplnění požadavku, aby zákony nebyly zbytečně dlouhé, ale také mají zkratky pomoci čtenáři v lepší orientaci. Problém však nastává, pokud se zkratky v zákoně nedodržují, a jedna zkratka pak odpovídá několika pojům. Jako ukázka nám může sloužit § 56 odst. 1 zákona o spotřebních daních, který používá zkratku „topné oleje“:

*(...) minerální oleje podle § 45 odst. 1 písm. b) uvedené pod kódy nomenklatury 2710 19 41 až 2710 19 49 (dále jen „topné oleje“)*

Stačí však pokračovat do odstavce 2 téhož (!) paragrafu, kde najdeme taktéž zkratku „topné oleje“:

*(...) minerální oleje podle § 45 odst. 3 nebo ostatní benziny (dále jen „topné oleje“)*

Obdobný problém nalezneme v § 19 zákona o daních z příjmů, který zavádí zkratku „know how“:

*(...) práva na patent, ochrannou známku, průmyslový vzor, návrh nebo model, plán, tajný vzorec nebo výrobní postup, nebo za výrobně technické a obchodní poznatky (know-how)*

Zároveň § 22 téhož zákona činí totéž, ale opět s jiným obsahem:

*(...) výrobně technických a jiných hospodářsky využitelných poznatků (know-how)*

Nechť si tedy adresát normy zřejmě vybere, co daná zkratka znamená. Takovýchto příkladů bychom jistě našli mnohem více a je především vina legislativců, že nebyli dostatečně pečliví. Stejně tak bychom ale mohli kritizovat zákonodárny proces, jehož úlohou by také, mimo jiné, mělo být odhalení takových chyb. To, že pak do Sbírky zákonů padají zákony, jež v sobě obsahují chyby, ukazuje, jak od vzniku až po ukončení práce na zákonu jen každý spoléhá na to, že jeho případné chyby opraví někdo další.

Na zmíněný problém lze ale nahlížet také z druhé strany – je možné, že legislativci mají pocit zmaru, když vidí, že je jejich dílo často bezhlavé a bezzubé měněno v průběhu legislativního procesu v Parlamentu<sup>8)</sup>. V takovém případě pak patrně nelze mluvit o přehnané motivaci vkládat do psaní zákonů nadměrnou energii. Tuto myšlenku ovšem někdy odmítají zákonodárci, kteří své zásahy do navrženého textu zákona ve Sněmovně odůvodňují **špatnou kvalitou vládních návrhů** zákonů.

Jiný nešvar spojený se zkratkami ukazuje následující příklad § 23 odst. 17 zákona o daních z příjmů. Nejenže celý citovaný text je jedna věta, ale na první, druhé a možná ani na třetí přečtení není každému (snad až na autora zákonného textu) zřejmé, co vůbec je ta „přepočtená zahraniční cena“:

*Při nabytí majetku a závazků poplatníkem uvedeným v § 17 odst. 3 nebo stálou provoznou poplatníka uvedeného v § 17 odst. 4 na území České republiky vkladem, převodem podniku nebo jeho samostatné části, fúzí společností nebo rozdělením společnosti od poplatníka uvedeného v § 17 odst. 4 nebo při přemístění majetku a závazků ze zahraničí do stálé provozovny poplatníka uvedeného v § 2 odst. 3 nebo v § 17 odst. 4 na území České republiky se pro přepočet hodnoty majetku a závazků na české koruny použijí kursy devizového trhu vyhlášené Českou národní bankou ke dni převodu vlastnictví u majetku nabytého vkladem nebo převodem podniku nebo k rozhodnému dni u majetku nabytého fúzí společností nebo rozdělením společnosti od poplatníka uvedeného v § 17 odst. 4, který nemá stálou provozovnu na území České republiky, a to bez přihlédnutí k oceňovacím rozdílům vyplývajícím z přecenění majetku a závazků v souladu s právními předpisy příslušného státu (dále jen „přepočtená zahraniční cena“).*

## V. Definice, definice

Nejsou to jen zkratky, také definice činí jisté obtíže. První z nich je používání tzv. definic „**pro účely tohoto zákona**“. Právní řád jako celek má být bezrozporný. Někdy se proto autoři zákona zřejmě bojí, aby nějaký rozpor nezpůsobili, a proto, používají-li nějaký pojem, který je v zákoně třeba definovat, vymezí si

---

<sup>8)</sup> Tento postup kritizoval např. Karel Schwarzenberg, který navrhuje „omezení lidové tvořivosti“ během procesu ve Sněmovně, viz Jak napravit tvorbu špatných zákonů? Omezit poslanecké pozměňovací návrhy. [online] ke stažení <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/karel-schwarzenberg.php?itemid=18490> [cit. 2. 7. 2013].



ho pro jistotu „pouze“ pro účely toho jednoho zákona. V některých situacích to jistě smysl dává, otázkou však jsou takové zákony, kde bychom naopak čekali, že nám přinesou definici obecnou **pro celý právní řád**. Takovou definici, od které se případně ostatní předpisy budou moci odchýlit, ale která zkrátka bude jednodušší. Ukázkovým příkladem je zákon o bankách, který ve svém úvodu vymezuje, co se pro jeho účely rozumí pojmem *banka*. Vzhledem k tomu, že banka je definována pouze pro zákon o bankách, je nutné, aby v zákonech, které také hodlají pojem banka užít, bylo upřesněno, co to podle nich banka je. Jaký jiný zákon než zákon o bankách by měl definovat pojem banka pro celý právní řád?! Zde se opět dostáváme k první poznámce tohoto článku, kterou je požadavek na pokud možno krátké (tedy zbytečností prosté) zákony. Cesta „definic pro účely tohoto zákona“ vede opět ke zbytečnému prodlužování a komplikování právních předpisů.

Neodpustím si jednu perličku ze zákona o spotřebních daních, který definuje pojem běžná nádrž. A to hned dvakrát, nebo možná jednou, když § 63 odst. 2 praví:

*Pro účely tohoto zákona se běžnou nádrží rozumí*

a)...

b)...

c)...

Pro případ, kdyby čtenář v četbě pokračoval o paragraf dále, autoři zákona nenechali nic náhodě a počítají i s děravou pamětí, a tak § 64 odst. 2 téhož zákona připomíná:

*Pro účely tohoto zákona se běžnou nádrží rozumí nádrž uvedená v § 63 odst. 2.*

A pak mají být zákony krátké. Veškeré výše vyjmenované legislativní nešvary jsou také důsledkem snahy zavděčit se všem požadavkům kladeným na ideální podobu zákona. Je třeba shrnout, že podle takových požadavků by pak zákon musel vypadat jako *Chytrá Horákyň*, tedy dostatečně krátký i podrobný zároveň, abstraktní i konkrétní, polopatický i odborný a tak dále. V pohádce se něco podobného vydařilo, právní řád má ale k pohádce daleko.

## VI. Závěr

Cílem tohoto článku bylo upozornit na několik vybraných problémů z oblasti legislativy, a to odlehčenější formou, než je v tomto časopise zvykem. Je možné tvrdit, že spousta z avizovaných nešvarů možná ani nešvary nejsou, spíše jsou to různé pohledy na věc. Nabízí se proto otázka, zda je vůbec možné napsat nějaký ideální zákon, který by se zalíbil všem, byl by bez chyb, rozporů a byl by výstižný. Obávám se, že tomu tak není. Můžeme se k tomu požadavku alespoň blížit, pokud si legislativci uvědomí, že zákony nepíší pro sebe, ale pro praxi, že nemohou chtít po

adresátu normy, aby řešil problémy, se kterými si hlavu lámou soudy, a že se nemají spoléhat na to, že jejich chyby se opraví během legislativního procesu.

V současné době, jak je ostatně uvedeno i na začátku tohoto článku, se dostávají k legislativní praxi mladí absolventi právnických (ale i jiných) fakult, kteří jsou realitou tvorby zákonů, tak jako to bylo u mne, často rozčarování. Doufám proto, že nejen jim tento článek ukáže, že nejsou sami, kdo mají z procesu tvorby zákonů rozporuplné pocity.

### **Shrnutí:**

Článek se věnuje vybraným právnickým a legislativním nešvarům, se kterými se autorka setkala během své roční praxe v legislativním odboru na Ministerstvu financí. Snahou je poukázat na některé přístupy, které jsou při tvorbě zákonů v exekutivě uplatňovány, z nichž jsou ovšem některé do značné míry v protikladu.

### **Legal and legislative abuses. A subjective reflection – summary:**

The article deals with some of the legal and legislative abuses the author has been facing during her one-year work experience at Tax Legislation Department at Ministry of Finance. The aim was to stress some approaches to law-making as well as to show that few of them are in contrary with each other.