

# Nová pravidla účinnosti zákonů způsobila chaos

Novela, která zavedla pravidlo, že zákony mají vstupovat v účinnost jen dvakrát ročně, měla zjednodušit orientaci v zákonech. Výsledek je ale jiný: o účinnost předpisů se vedou spory.

# O

Od ledna platí, že nově přijaté zákony by měly vstupovat v účinnost jen dvakrát ročně. To v praxi znamená, že by se novými pravidly museli lidé a firmy řídit vždy jen od 1. ledna a 1. července. Jenže novela, která měla usnadnit orientaci v právním řádu, způsobila chaos. Není totiž jasné, kterých zákonů se týká. Třeba u zákona o realitním zprostředkování tak stát počítá s účinností od 3. března. Zatímco někteří právníci ji očekávají až 1. července. Výsledkem mohou být mnohaleté soudní spory.

Na zákon, jenž má posílit důvěru spotřebitelů ve služby realitních zprostředkovatelů, se čeká od roku 2016. Teď, když je nová regulace konečně schválena, není jasné, odkdy se jí realitní kanceláře musí řídit.

Možných termínů její účinnosti je hned několik. „Přestože byl zákon publikován ve Sbírce zákonů až v polovině února, sám stanovuje nabytí účinnosti již ke dni 1. ledna 2020,“ upozorňuje advokátka a expertka na správní právo z kanceláře Havel & Partners Kateřina Staňková.

Problém ale je, že pravidla uvedená v novém zákoně nemohou být závazná dřív, než předpis vyjde ve Sbírce zákonů. Podle pravidel legislativního procesu se totiž teprve zveřejněním stává zákon platným. A před platností nemůže být účinný, tedy v praxi použitelný. V minulosti se takové případy řešily tak, že zákony, které se nestihly publikovat ve Sbírce zákonů před v předpisu uvedeným datem účinnosti, začaly být závazné 15. dnem po uveřejnění ve sbírce. To

by v případě realitního zákona připadalo právě na 3. března. A na tomto datu trvá i ministerstvo pro místní rozvoj, které nová pravidla pro realitní trh napsalo. Odvolává se přitom na datum účinnosti vyznačené v záhlaví příslušného vydání Sbírky zákonů, v níž předpis v únoru vyšel, které se řídí starým pořádkem.

Jenže toto staré pravidlo na přelomu roku zrušila novela zákona o Sbírce zákonů. Ta od letoška počítá s účinností zákonů jen dvakrát ročně. V případě realitního zákona tedy od 1. července. „Teprve od tohoto pozdějšího data jsou realitní zprostředkovatelé, tedy i realitní kanceláře, povinni se jím řídit,“ říká Kateřina Staňková. A ke stejnému názoru ve svých odborných statích dospěli i další advokáti, například Lukáš Dušek z advokátní kanceláře Dušek, a jako jednu z variant účinnosti ho na svém webu zmiňuje i advokátní kancelář GT Legal.

## Nejasná formulace

Na různý výklad termínů podle právníků zadělala vágní formulace novely sbírkového zákona. V té se totiž uvádí, že u předpisů předložených přede dnem účinnosti novely se postupuje podle starého zákona. Novela už ale neříká, co se myslí oním předložením předpisu, zda jde o předložení návrhu do legislativního procesu, nebo předložení schváleného předpisu ke zveřejnění ve Sbírce zákonů.

Jeich termíny se přitom mohou lišit o měsíce, či dokonce roky. Konkrétně realitní zákon ministerstvo pro místní rozvoj předložilo do schvalovacího procesu loni na jaře, k publikaci ve Sbírce

zákonů ho ale zákonodárci předali až na konci letošního ledna.

A nejde zdaleka o jediný případ, podobných zákonů mohou být desítky. Dalším příkladem je zákon o právu na digitální služby, který stanovuje harmonogram digitalizace české státní správy. Ten skupina poslanců předložila loni v březnu. K publikaci ve Sbírce zákonů byl ale odeslán až letos, 7. ledna. A stejný problém může postihnout i dosud neschválené předpisy, například novelu občanského zákoníku.

Existenci dvou možných výkladů sbírkového zákona potvrzuje i ministerstvo vnitra, které má na starosti zveřejňování nově přijatých předpisů. Vinu za to svaluje na poslanecký pozměňovací návrh, který novelu sbírkového zákona upravil. „Ustanovení užívá specifickou a ne zcela přesnou terminologii, pro jejíž výklad je třeba vedle samotného textu ustanovení vycházet i z odůvodnění autorů pozměňovacího návrhu,“ vysvětluje Hana Malá z ministerstva vnitra.

Za jediný správný výklad přesto ministerstvo shodně s Úřadem vlády považuje ten, podle nějž by se na sporné případy vztahovala stará pravidla. To by v případě realitního zákona umožňovalo březnový termín účinnosti. Jakýkoliv jiný výklad je podle resortu mylný.

„Argumentace, že ‚předložením‘ se může rozumět pouze předložení právního předpisu ministerstvu vnitra k vyhlášení, nemá oporu v nyní platné a účinné právní úpravě,“ uvádí Hana Malá. Svůj názor ministerstvo opírá o složitý jazykový rozbor původních ustanovení sbírkového zákona, v nichž se hovoří o „předání právního předpisu k vyhlášení“, nikoliv jeho předložení. A odvolává se také na jednacím řád sněmovny a legislativní pravidla vlády. Preventivně se ministerstvo pokusilo zabránit nejasnostem tím, že předem se svým výkladem seznámilo provozovatele právních informačních systémů. „Cílem bylo snížit pravděpodobnost, že adresáti práva budou prostřednictvím těchto významných zdrojů informací o právním řádu mylně informováni o datu nabytí účinnosti dotčených právních předpisů,“ říká Malá.

Redakcí Právního rádce oslovení právníci si však na svém výkladu trvají. Přechodné ustanovení sbírkové novely totiž hovoří o „předložení právního předpisu“. K projednávání zákonodárcům se však dává návrh, nikoliv právní předpis. Ten vznikne až schválením návrhu. A jak upozorňuje advokát Lukáš Dušek nebo člen komise Legislativní rady vlády pro veřejné právo Miroslav Sylla, Ústava navíc pro předložení návrhu sněmovně nebo vládě používá termín „podání návrhu zákona“.

Nejistota ohledně správného výkladu panuje i na ministerstvu průmyslu a obchodu, které vznik pravidla umožňujícího účinnost zákonů

jen k 1. lednu a 1. červenci iniciovalo. „Výraz ‚předložení‘ není nikde definován a může být pojat různě, pokud není připojeno, o jaké fáze legislativního procesu se jedná, tedy zda je do meziresortního připomínkového řízení, vlády či parlamentu,“ uvádí Štěpánka Filipová z resortu průmyslu. Nicméně odpovědnosti za závazné určení toho, který výklad je správný, se zříká. „Hodnocení různorodosti právních výkladů ministerstvu průmyslu a obchodu nepřislouží,“ dodává Filipová.

### Dopady zmatků

Ať už je správný výklad zákonných pravidel jakýkoliv, pro podnikatele je samotná debata o různých variantách nepřijemná. „Takové situace by neměly vůbec nastat, aby si mohl každý libovolně vyložit účinnost zákona jinak,“ říká manažer pro legislativu Asociace malých a středních podniků Věroslav Sobotka. On sám by za správnou považoval účinnost uvedenou přímo v zákoně.

Jenže ani to v případě realitního zákona situaci neřeší. Zákonodárci do něj totiž napsali účinnost od 1. ledna letošního roku. Tento termín se ale vzhledem k průtahům při projednávání návrhu a legislativním lhůtám nestihl.

Otázku správného načasování řeší i jednotlivé firmy. V případě realitního zákona rozdílne výklady analyzovalo například Fincentrum Reality. Nakonec se jeho právníci rozhodli respektovat dřívější termín. „Ve Fincentru Reality jsme byli připraveni na účinnost zákona ke dni 3. března. Veškeré procesy v naší kanceláři i ve vztahu k našim makléřům a klientům jsme upravili tak, aby vše bylo včas v souladu se zákonem o realitním zprostředkování připraveno,“ říká ředitelka provozu, právní a compliance Andrea Daňhelová.

Problém by podle právníků mohl vzniknout v případě, že živnostenský úřad nebo ministerstvo pro místní rozvoj při kontrolách u některé realitní kanceláře odhalí byť nevědomé porušení zákona a uloží jí před 1. červencem pokutu. „Do konce června podle mého názoru realitní zprostředkovatelé dané povinnosti nemají, a tudíž je stát nemůže legálně za jejich neplnění trestat,“ upozorňuje Staňková z Havel & Partners a dodává: „Pokud by se tak stalo, předpokládám, že by se realitní zprostředkovatelé bránili prostřednictvím správních žalob.“ Výsledkem nejasností by tak mohly být mnohaleté soudní spory až o milionové částky. A protože se nejasnosti netýkají jediného zákona, mohou být podobných případů stovky.

**Výraz „předloženi“, s nímž pracuje novela sbírkového zákona, není nikde definován a může být pojat různě. Nezná ho ani Ústava. Ta používá termín „podání návrhu zákona“ sněmovně nebo vládě.**