

Obživnutí zrušeného právního předpisu

ZDENĚK KOUDELKA

Pokud nastane situace, kdy Ústavní soud zruší právní předpis, který sám zrušoval jiné právní předpisy, případně je měnil, nastávají tyto otázky:

1. Obživne či ne původně zrušený celý právní předpis?
2. Obživne či ne původní ustanovení v novelizovaném právním předpise?

Řešení těchto otázek je různé v závislosti na konkrétním právním řádu. Právní věda nemá jednotné stanovisko k věci. Lze přijmout argumenty, že byl-li zrušen právní předpis, měl by se právní stav od okamžiku vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu vrátit do stavu před vydáním vadného právního předpisu. Tento přístup má oporu v tom, že v opačném případě daná oblast společenských vztahů zůstane bez právní regulace.¹ Druhý přístup je, že jednou zrušený právní předpis se automaticky neobnovuje, pokud se zruší předpis, který jej rušil. Neboť i právní předpis zrušený Ústavním soudem jako vadný byl platný a účinný až do jeho zrušení (platnost zrušovacího nálezu *ex nunc*).² I obživnutí právního předpisu je tvorba práva. Při obživnutí právního předpisu se Ústavní soud stává pozitivním zákonodárcem, k čemuž nemá ústavní oprávnění.

Problematické je, pokud zrušený právní předpis jiný výslovně nerušil, ale pouze měnil jeho některá ustanovení. Pokud bychom přistoupili na to, že nové znění je zrušeno Ústavním soudem a původní se neobnovuje, může vzniklá mezera v právním předpisu z původního právního předpisu učinit nepoužitelný logický nesmysl. Takovému nebezpečí může zákonodárce, či ještě lépe ústavodárce, předejít tím, že výslovně uzná, že se obnovuje původní znění tam, kde bylo měněno pozdějším právním předpisem následně zrušeným Ústavním soudem.³ Problémům může předejít Ústavní soud tím, že použije odloženou vykonatelnost svého nálezu rušícího právní předpis a poskytne normotvůci čas pro přijetí nové právní úpravy.

Jiná je situace u právních předpisů, které nebyly právním předpisem zrušeným Ústavním soudem přímo rušeny (derogovány), ale vyšly z užívání (obrogovány) na základě výkladového pravidla, že norma mladší stejné právní síly má přednost před starší (též speciální má přednost před obecnou). Takové normy v právních předpisech nepřestaly být formálně součástí právního řádu a může se obnovit jejich užívá-

ní.⁴ Byť se často uvádí, že mladší právní předpis ruší starší, nejde o skutečné zrušení, ale aplikační přednost.

Prevence

Často však mohou nastat spory. Proto je lepší, aby právo těmto sporům preventivně předcházelo. První prevencí je, že Ústavní soud zruší derogační právní předpis v době jeho platnosti, ale nikoliv ještě účinnosti, takže rušící ustanovení rušeného právního předpisu ještě neměla právní závaznost. Vzhledem ke krátkostem našich legisvakančních lhůt a délce řízení u Ústavního soudu jde o nepravděpodobnou možnost.

Dalším preventivním opatřením je důsledné dodržování zásady, že novela právního předpisu nemá samostatnou existenci a stává se součástí novelizovaného právního předpisu. Tedy návrh na zrušení musí směřovat proti novelizovanému a ne novelizujícímu právnímu předpisu. Tuto zásadu původně Ústavní soud plně akceptoval.⁵ Později však tento právní názor změnil s odůvodněním, že neústavnost vznikla při procesu přijímání novelizujícího právního předpisu a tedy je nutné zrušit jen tento předpis, nikoliv i příslušná ustanovení v původním

¹ Tento přístup je používán částečně na Slovensku vůči měněným zákonům a v Rakousku, kdy podle čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouské republiky nabývají po zrušení protiústavního zákona opět účinnost zákonná ustanovení, která byla zrušena zákonem prohlášeným Ústavním soudním dvorem za zrušený.

² Tento postup se používá částečně na Slovensku, pokud byl zrušen celý právní předpis. § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z., kde se neobnovuje platnost původně zrušeného celého zákona, ale v případě dílčích změn se obnovuje původní znění předpisů změněných právním předpisem prohlášeným slovenským Ústavním soudem za neústavní či nezákonné. Dále se tento přístup používá v Itálii i v Německu. Tento přístup podporuje Filip J.: *Vybrané kapitoly z ústavního práva*. 1. vydání Brno 1997, s. 334 a 2. vydání Brno 2001, s. 427 i Šimíček V.: *Ústavní stížnost*. 1. vydání Praha 1999, s. 106–108. Názor, že zrušením protiústavního předpisu neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením právního předpisu zrušeno či změněno, je vysloven poprvé v nálezu č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (95/2002 Sb., Pl.ÚS21/01), Šimíček V.: Článek 42 Ústavy podle Ústavního soudu – důsledky pro legislativní činnost. *Právní zpravodaj* 4/2002, s. 27 p. 9. Tento názor, byť poukazuje na určité výhrady i u nás, zastává i Vedral, J.: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj* 8/2005, s. 12–15.

³ Tak je tomu na Slovensku. § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu SR, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z.

⁴ Obdobný právní názor v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu – body 43–46 rozsudku ze 17. 4. 2009, čj. 2 Afs 131/2008-137, bod 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009-113.

⁵ Původní názor, že má být napaden novelizovaný právní předpis – nálezy Pl.ÚS 5/96 a 33/01, usnesení Pl.ÚS 25/2000. Filip J.: *Vybrané kapitoly z ústavního práva*. 2. vydání Brno 2001, s. 427. Wagnerová E., Dostál M., Langášek T., Pospíšil I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha 2007, § 68 odst. 2 bod 8, s. 270–271.

novelizovaném předpisu.⁶ Ani vada v procesu přijetí novelizujícího předpisu však nebrání tomu, aby Ústavní soud zrušil novelizované části původního právního předpisu a nejen vadně přijatý novelizující předpis.

Právní možnosti řešení

Pokud právní řád (ústava, zákon o ústavním soudu) stanoví řešení dané situace, postupuje se podle něj. V našem právním řádu taková výslovná direktiva v pozitivním právním řádu není. Jinak lze otázku obživení zrušeného právního předpisu řešit rozdílně podle účinků rozhodnutí Ústavního soudu.

Účinky nálezů Ústavního soudu *ex tunc*

Zpětnou působnost nálezů Ústavního soudu lze připustit, pokud budeme považovat vyhlášené právní předpisy za akty, jejichž platnost je podmíněna ústavností a které mají pouhou presumpci správnosti (ústavnosti u zákonů a dále ještě zákonnosti u podzákonných právních předpisů). Bude-li následně autoritativně proklamována jejich vadnost a nepravost, tuto presumpci ztratí. Protože jde jen o vyvratitelnou domněnku, která byla vyvrácena, je možné účinky autoritativního rozhodnutí o nepravosti právního předpisu vztáhnout na předpis zpětně (*ex tunc*). V takovém případě nový právní předpis *de iure* neexistoval, tedy neměl žádné právní účinky zrušující či měnící předchozí právní předpisy. V takovém případě se však nejedná o obživení, ale jen nepřihlédnutí k něčemu, co *de iure* neexistovalo.

Československý ústavní soudce František Zikán ve své zpravodajské zprávě z 19. 5. 1938 ve věci ústavnosti zákona o změně zmocňovacích zákonů stál na stanovisku, že nález československého Ústavního soudu je deklaratorním aktem o platnosti daného předpisu, protože ústavnost zákona je podmínkou jeho platnosti s tím, že až do vyhlášení nálezů Ústavního soudu je dána presumpce právní správnosti i platnosti zákona: „až do vyhlášení nálezů Ústavního soudu musí být předpokládáno, že objektivně platnou právní normou je, že však tato pro zákonodárné sbory, vládu, všechny úřady a soudy závazná presumpce jeho ústavní platnosti pomíjí, jakmile ve Sbírce zákonů a nařízení byl uveřejněn nález, že předpis ten je v rozporu s ústavním zákonem a tudíž neplatný.“⁷

Zikán zde navázal na právní názory prvního tajemníka a druhého předsedy Ústavního soudu Jaroslava Krejčího,⁸ který s odkazem na uvozo-
vací zákon k Ústavní listině uvedl, že

ústavnost je podmínkou platnosti zákona⁹ a pokud Ústavní soud autoritativně konstatuje jeho neústavnost, důsledkem je prostá zmatečnost zákona s účinky *ex tunc*. Problémem bylo, že některými právními teoretiky¹⁰ byla s poukazem na § 20 zákona o Ústavním soudě prohlášována jen zničitelnost takového zákona a jeho zrušení rozhodnutím Ústavního soudu s účinky do budoucna *ex nunc*.¹¹ Takovýto výklad § 20 obvyčejného zákona o Ústavním soudě je podle Krejčího neústavní a tedy neplatný. Krejčí poukazuje, že nejen Ústavní soud, ale z důvodu vadného vyhlášení může každý soud prohlásit zákon za neplatný¹² také s účinky *ex tunc*: „Prohlásí-li soudce zákon (třeba jen pro vadně vyhlášení) nebo nařízení za neplatné, znamená to, že se zákonem nebo nařízením nakládá tak, jako kdyby nikdy nebylo vydáno, tj. považuje se bezúčinné.“¹³

Ovšem z hlediska principu zákazu pravé retroaktivity v právním řádu, což jsou i účinky *ex tunc* vůči právním předpisům, pokud ústava či alespoň zákon výslovně nestanoví jinak, je nutné konstatovat, že v dnešním právním řádu nejsou stanoveny účinky nálezů Ústavního soudu o zrušení právního předpisu *ex tunc*. Proto nelze vyvozovat obživení právní úpravy zrušené právním předpisem zrušeným Ústavním soudem.

- 6 Nález č. 476/2002 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 501/2001 Sb., jenž měnil obchodní a občanský zákoník a některé další zákony. Důvodem bylo, že Ústavní soud konstatoval, že text zákona byl postoupen Poslaneckou sněmovnou Senátu v nesprávném znění, když podle Ústavního soudu nelze akceptovat postup Poslanecké sněmovny, která po schválení zákona revokovala původní usnesení o přijetí jednoho pozměňujícího návrhu. Nález Ústavního soudu č. 283/2005 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb. novelizující zákon o střetu zájmů. Důvodem zrušení bylo, že novela podle názoru Ústavního soudu měla být podle čl. 40 Ústavy č. 1/1993 Sb. přijata i Senátem jako volební zákon, neboť obsahovala i změnu volebního zákona. Přitom Ústavní soud neminimalizoval řešení věci právě jen na zrušení části týkající se změny volebního zákona, ale prosadil maximalistické řešení – zrušení celé novely. Dále např. nález č. 80/2011 Sb. (Pl.ÚS 55/10), kterým se ruší zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.
- 7 Langášek T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Praha 2011, s. 188.
- 8 Nález nebyl vydán, jelikož řízení o přezkumu nebylo skončeno nálezem z důvodu změny právních poměrů dle čl. III zmocňovacího ústavního zákona č. 330/1938 Sb., které ústavním zákonem proklásovalo vládní nařízení vydaná podle zmocňovacích zákonů za právní předpisy s mocí zákona zpětně od počátku jejich účinnosti.
- 9 Krejčí J.: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*. Praha 1932, s. 85–98.
- 10 Zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné. Čl. I odst. 1 uvozo-
vacího zákona k Ústavní listině č. 121/1920 Sb.
- 11 Hoetzl J.: *Ústavní listina Československé republiky*. Zvláštní otisk ze Slovníku národohospodářského, sociálního a politického, Praha 1928, s. 6. Weyr F., Neubauer Z.: *Ústavní listina Československé republiky*. Praha, Brno 1931, s. 10. Sander F.: Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit in d. Tschechoslowakischen Republik. *Prager Juristische Zeitschrift* 7–8/1930, sl. 279.
- 12 Uveřejnění nálezů ve Sbírce zákonů a nařízení má ten účinek, že ode dne uveřejnění zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy jsou nálezem vázány. § 20 zákona č. 162/1920 Sb., o Ústavním soudě.
- 13 § 102 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. Krejčí J.: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, s. 93–98.

Účinky působení nálezu Ústavního soudu *ex nunc*

Důsledky nálezu Ústavního soudu v Brně, kterým ruší právní předpis, mají účinky do budoucna (*ex nunc*), nikoliv zpětně (*ex tunc*). Tedy právní předpis, byť vadný, byl před rozhodnutím Ústavního soudu platný a zpravidla i účinný, proto také ke dni své účinnosti zrušil, případně změnil právní předpisy dřívější, které novelizoval.¹⁴ Nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje právní předpis, má stejné účinky jako kdyby dřívější právní předpis byl rušen jiným právním předpisem – např. zákon zákonem. Pouze, pokud bude právní předpis, který mění či ruší jiné právní předpisy, zrušen po své platnosti, ale ještě před účinností, zůstanou předchozí právní předpisy nedotčeny.

Nález ve věci návrhu na zrušení právního předpisu je zveřejňován ve Sbírce zákonů. Právní předpis je zrušen ke dni, který je v nálezu určen (obvykle dnem zveřejnění ve Sbírce zákonů). Ústavní soud může odložit vykonatelnost nálezu a poskytnout čas normotvůrci, aby znovu upravil určitou společenskou oblast právem, jestliže by se okamžité zrušení, byť vadné právní úpravy, jevílo jako nežádoucí. Z principu právní jistoty a zákazu retroaktivity plyne, že Ústavní soud nemůže zrušit právní předpis zpětně, ale teprve od vyhlášení nálezu.¹⁵ Z důvodu požadavku na veřejnost a známost práva je nutné nález publikovat ve Sbírce zákonů. Ovšem občas Ústavní soud určil za den zrušení právního předpisu již den ústního vyhlášení nálezu.¹⁶ Jde o popření staré zásady, že právo musí být formálně publikované, včetně právních aktů rušících platné právní předpisy. Ústavní soud se snaží zavést skutečnost, že státní orgány mají jednat podle zpravodajství televize a rozhlasu o této události, případně textu vyhlášeného na webových stránkách Ústavního soudu, které však nemají oficiální publikační způsobilost. Tuto cestu by bylo možno připustit jen pro vyhlášení mimořádných aktů v době války anebo pádu komety na naše území. Kdyby Ústavní soud měl opravdu zájem na urychlené publikaci, mohl se s redakcí Sbírky zákonů domluvit na přednostním vydání nálezu ve Sbírce zákonů.

Připomeňme, že tak závažný zákon¹⁷ pro hospodářství státu o oddělení měny od společné československé koruny v roce 1993 byl řádně publikován v přednostně vydané části Sbírky zákonů během jednoho dne. Těž zákon o přechodu Úrazové nemocnice v Brně byl po svém podepsání prezidentem 29. 12. 2008 podepsán předsedou vlády 30. 12. 2008 a publikován následující den 31. 12. 2008.¹⁸ Zákon nabýval účinnosti

prvním dnem kalendářního měsíce po dni vyhlášení. Příčinou urychlené publikace bylo zjednodušit finanční toky v rámci uceleného rozpočtového roku. Přitom zákon byl přijat převážně opozičními poslanci, nešlo o návrh vládní. Senát jej ve lhůtě 30 dnů neprojednal a prezident využil téměř celých 15 dnů k rozhodování o podpisu zákona, neboť návrh mu byl doručen 15. 12. 2008. Přesto vydavatel Sbírky zákonů přednostně vydal příslušnou částku. Bylo by pochopitelné vázat vykonatelnost na ústní vyhlášení nálezu Ústavního soudu, pokud by vydavatel Sbírky zákonů dělal obstrukce. Pokud tomu tak není, Ústavní soud nerespektováním zásady, že právní předpisy státu i jejich rušení mají být před účinností (vykonatelností) formálně publikovány v oficiální sbírce právních předpisů, porušuje obecně uznávané principy právního státu.

Pokud jsou účinky nálezu *ex nunc* a neexistuje výslovná právní úprava stanovící něco jiného, zrušením derogační právní normy neobživne zrušený právní předpis jako celek, ani jeho změněné či doplněné části. To platí pro normotvůrce i pro Ústavní soud, který je pouhým negativním normotvůrcem. Pokud by sám o své vůli bez toho, aby byl k tomu právem zmocněn, oživoval původní změny zákonů, stává se již pozitivním zákonodárcem, což mu z ústavní úpravy nepřísluší. Nejvyšší správní soud to vyjádřil slovy: „prostým zrušením derogačního ustanovení bez výslovně provedeného projevu vůle záko-

¹³ Jaroslav Krejčí: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*. Praha 1932, s. 91.

¹⁴ Nález č. 14/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 109–110 (95/2002 Sb., Pl.ÚS.21/01). Tento názor Ústavní soud potvrdil i v nálezu č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu s. 344 (278/2004 Sb., Pl.ÚS.2/02), ale bohužel jedním dechem připustil v konkrétním případě výjimku. Tu odůvodnil i poukazem na dřívější nález č. 59/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (8/1995, Pl.ÚS. 5/94) ve věci § 324 trestního řádu č. 141/1961 Sb.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1847 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 7/2009 (2 Afs 131/2008-137): Pouhým zrušením derogačního ustanovení nedochází k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Přímou derogaci je totiž původní předpis zrušen, přestal být součástí právního řádu a k „obnovení“ formálně zrušeného pravidla může dojít pouze jeho výslovným opětovným přijetím v zákonodárném procesu. Balák F.: Důsledky zrušení derogačního ustanovení zákona. *Právní rozhledy* 1/2007, s. 35–36.

¹⁵ Mikule S.: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence* 1/2010, s. 23.

¹⁶ Ústavní soud tak učinil v nálezu č. 283/2005 Sb. (127/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, Pl.ÚS 13/05), kterým byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb. měnící zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Nález č. 483/2006 Sb. (Pl.ÚS 51/06), kterým byla zrušena část zákona č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních. Nález č. 318/2009 Sb., kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Kritické stanovisko k postupu Ústavního soudu Josef Vedral: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj* 8/2005, s. 13.

¹⁷ Zákon č. 60/1993 Sb., o oddělení měny. Schválen 2. 2. 1993 a publikován ve Sbírce zákonů 3. 2. 1993.

¹⁸ Zákon č. 485/2008 Sb., o přechodu Úrazové nemocnice v Brně publikovaný v části 155 Sbírky zákonů rozeslané 31. 12. 2008. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=373>.

nodárce nemůže dojít k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Tento postup by totiž nebylo možno ani považovat za „tvorbu zákonů“, resp. legislativní proces, nýbrž spíše za jakýsi hybridní proces „reinkarnace“, který je v oblasti normotvorby zcela nepřijatelný.¹⁹ Nicméně Nejvyšší správní soud vidí rozdíl mezi rušením právního předpisu ze strany normotvůrce a rušením ze strany Ústavního soudu.²⁰ To však platí jen, jsou-li účinky nálezu Ústavního soudu *ex tunc*. Podle našeho právního řádu tomu tak však není.

Je možné, že nečinnost zákonodárce může být neústavní tehdy, když určitou zákonnou úpravu ústava předpokládá a nedůvodně není naplněna. Tedy po zrušení vadné novelizace není přijata nová, ústavou vyžadovaná zákonná úprava v již ústavně správné podobě. Takovou nečinnost zákonodárce však mohou napravit soudy přímou interpretací a aplikací ústavních norem. Je pak na zákonodárci, zda ponechá volnost soudní tvořivosti či raději přijme pravidla sám. Takový způsob zvolil Ústavní soud v Brně, když absenci zákona o zvyšování regulovaného nájemného nabádal řešit rozhodnutím obecných soudů.²¹

Příklady nejednotné praxe

Transformace práva trvalého užívání pozemku na vlastnictví a rozhodování o přeřazení vězně ve věznici dle trestního řádu

Ústavní soud v nálezu č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (278/2004 Sb., Pl. ÚS 2/02) uvedl: „V řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat (viz náleze ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 25, náleze č. 14). Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného.“

V konkrétním případě se ovšem jedná o zrušení derogačního ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na svůj náleze ze dne 30. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/94, vyhlášený pod č. 8/1995 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 2, náleze č. 59. V uvedeném nálezu Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změněn a doplněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním ří-

zení soudním (trestní řád). Bod 198 uvedeného zákona vypustil z trestního řádu ustanovení § 324, který upravoval rozhodování o změně způsobu výkonu trestu. Zmíněná derogace derogačního ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb. měla za následek „rehabilitaci“ ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů. Lze tedy přisvědčit názoru navrhovatele, že zrušením části druhé čl. II zákona č. 229/2001 Sb. se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, 879d a 879e ObčZ.

Tato skutečnost by ovšem měla za následek vznik značné právní nejistoty nejenom v právech subjektů, na které se vztahoval režim § 879c až 879e ObčZ, ale i u práv třetích osob. Proto Ústavní soud odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. do 31. prosince 2004, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy.“

Zde je však nutno říci, že právní praxe údajně Ústavním soudem tvrzené oživení původního znění § 324 trestního řádu po zrušení derogační změny zákonem č. 292/1993 Sb. neakceptovala. To dokládají i časové změny § 324 trestního řádu v ASPI. Zákonodárce urychleně přijal nové znění § 324 zákonem č. 152/1995 Sb. Pokud by platila slova Ústavního soudu o obživení původního znění § 324 trestního řádu, nebylo by to nutné.

Ve vztahu k transformaci práva trvalého užívání pozemků zákonodárce novou úpravu nepřijal, byť mu na to poskytl Ústavní soud lhůtu do 31. 12. 2004. Nejvyšší soud sice judikoval,²² že zrušením derogačního ustanovení se obnovil právní stav derogačním ustanovením zrušený, ale věc dostatečně neodůvodnil a právní teorie to obecně nepřijímá. Navíc tak judikoval při aplikaci rozhodnutí Ústavního soudu č. 278/2004 Sb., které samotné zpochybňovalo možnost oživení zrušeného předpisu a věc řešilo odložením vykonatelnosti zrušení neústavního zákona, aby zákonodárce mohl přijmout novou úpravu, což

¹⁹ Bod 43 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 17. 4. 2009, čj. 2 Afs 131/2008-137 a bod 23 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009-113.

²⁰ Bod 25 části IV.C odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze 14. 5. 2009, 1 Afs 26/2009-114.

²¹ Ústavní soud nálezem ze dne 28. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (252/2006 Sb.) zdůraznil, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky, spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, v nichž je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná v souvislosti s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, odst. 4 a čl. 11 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V odůvodnění výše označeného nálezu Ústavní soud také mimo jiné uvedl, že obecné soudy, i přes absenci konkrétní právní úpravy, musí rozhodnout o případném zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách.

²² Rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 8. 2006, 22Cdo 2205/2005.

se však nestalo. Proti rozsudkům, které vycházely z právního názoru Nejvyššího soudu o obživnutí předchází právní úpravy, podal stát zastoupený Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových ústavní stížnosti, které byly odmítnuty, neboť Ústavní soud tento názor potvrdil.²³

Zákon o úsporných opatřeních

Ústavní soud v Brně ve svém nálezu, jehož vykonatelnost odložil a kterým rušil zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, jenž sám novelizoval jiný zákon, uvedl: „pokud nebude do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu přijata nová úprava, obživne dnem 1. ledna 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálesem“.²⁴ V daném případě zákonodárce přijal novou úpravu,²⁵ tedy nenastalo žádné obživnutí. Ústavní soud se vyjadřoval k otázce, která nebyla předmětem řízení, aniž by své konstatování jakkoliv zdůvodnil. Ústavní soud si zahrál na Boha, který může vzkřísit, ne ovšem člověka, ale zrušený právní předpis či jeho část.

Zákon o střetu zájmů

Nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. ve věci zrušení zákona č. 96/2005 Sb. novelizujícího zákon o střetu zájmů byl tento zákon zrušen. Důvodem zrušení bylo, že novela podle názoru Ústavního soudu měla být dle čl. 40 Ústavy č. 1/1993 Sb. přijata i Senátem jako volební zákon, neboť obsahovala i změnu zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Ústavní soud neminimalizoval řešení věci právě jen na zrušení části týkající se změny volebního zákona, ale maximalisticky zrušil celý zákon. Původní zákon o střetu zájmů se stal z větší části nepoužitelný, protože ani Ústavní soud ani právní praxe nekonstatovaly obživnutí předchozího znění zákona o střetu zájmů.

Platový zákon

Nálezem Ústavního soudu č. 181/2012 Sb. bylo zrušeno snížení platové základny pro ústavní činitele a soudce z 3násobku průměrného příjmu v nepodnikatelské sféře na 2,5násobek.²⁶ Ústavní soud však nekonstatoval obživnutí původního 3násobku a odložil vykonatelnost do konce roku 2012. Navíc předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský veřejně vyjádřil, že Ústavní soud nestanovil, jaká výše platové zá-

kladny má být: „Uznávám, že náš nález vytvořil zákonodárcům šibeniční termín, ale do konce roku musí vyřešit platové otázky soudců obecných soudů, protože jinak by neměli soudci od 1. ledna žádný plat, a to je nepřijatelná situace.“²⁷ Pokud by platila zásada obživnutí původní úpravy, došlo by k 1. 1. 2013 automaticky k oživení původní úpravy. Její výše by byla zřejmá již v době vydání nálezu a fakticky stanovena Ústavním soudem. Vláda rovněž nestála na stanovisku obživnutí původní úpravy a navrhla novelu platového zákona.

Slovenská situace

Na Slovensku je účinek zrušení právního předpisu na jím rušené či měněné zákony upraven přímo zákonem o Ústavním soudu. Podle něj ztrátou účinnosti či platnosti právního předpisu na základě nálezu Ústavního soudu se neobnovuje platnost právních předpisů, které byly zrušeny předpisem zrušeným slovenským Ústavním soudem. Pokud však šlo o změnu či doplnění, platí měněný právní předpis ve znění před změnou zrušeným právním předpisem.²⁸ Řešení je tedy dáno zákonnou direktivou.

Přezkum derogační normy

Na Slovensku se objevil problém, zda je možné zrušené ustanovení oživit zrušením derogačního ustanovení. Stalo se tak v případě, kdy Ústavní soud přijal návrh prvního náměstka generálního prokurátora²⁹ na zrušení zákona,³⁰ kterým byl novelizován zákon o soudech. Navrhovatel navrhl přezkoumat mimo jiné zrušení § 85 zákona o soudech a soudcích, které zajišťovalo automatické zvýšení platů soudců v závislosti na růstu platů v národním hospo-

²³ Usnesení Ústavního soudu z 3. 12. 2007 IV.ÚS 914/07, z 20. 11. 2007 II.ÚS 755/06 a další.

²⁴ Bod 107 části VII Výroková část nálezu a odklad vykonatelnosti odůvodnění nálezu č. 80/2011 Sb. (Pl.ÚS 55/10).

²⁵ Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

²⁶ § 3 odst. 3 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 425/2010 Sb.

²⁷ Poslanci se bojí před volbami debaty o platech, soudci asi ostrouhají. *Právo* 20. 9. 2012, s. 4.

Dále též vyjádření na Českém rozhlasu 1 – Radiožurnálu a v ParlamentníchListech.cz 19. 7. 2012: Podle Rychetského však Ústavní soud neřekl, jak má vypadat platová základna. „Ústavní soud řekl, co nemá být.“ zdůraznil na Radiožurnálu. <http://www.parlamentnilisty.cz/rss/zpravy/Sef-US-Rychetsky-brzdi-Drabka-My-vam-nenaridili-abyste-si-zvedli-platy-240024>.

²⁸ § 41a ods. 3 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu SR, řízení před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z.

²⁹ Návrh může podat podle ústavy generální prokurátor, ale funkce nebyla v té době obsazena. Ústavní soud připustil, že za takové situace ústavní právo generálního prokurátora přechází na jeho náměstka. Usnesení Ústavního soudu SR z 15. 6. 2011, Pl.ÚS 95/2011-15.

³⁰ Zákon č. 500/2010 Z.z.

dárství. Toto ustanovení z právního řádu bylo vypuštěno bez náhrady. Je otázkou, zda může Ústavní soud oživit původní právní úpravu, když nová právní úprava z předpisu posuzovaného Ústavním soudem nemůže být sama o sobě neústavní, protože původní znění nebylo nahrazeno novou pozitivní úpravou, při jejímž posuzování by mohla být konstatována neústavnost. Původní ustanovení bylo nahrazeno NIČÍM. NIC nemá obsah a kvalitu. Je tedy pochybné abstraktně konstatovat jeho neústavnost. Přesto Ústavní soud SR návrh přijal k rozhodování ve věci samé.³¹ Není pro něj NIC vytvořené zákonodárcem stejné jako NIC vytvořené Ústavním soudem. Ale to je pojmově nesprávné, protože NIC nelze odlišovat od jiného NIC. NIC nemá obsah ani kvalitu, pokud jej rozlišujeme, již mu nějaký obsah či kvalitu dáváme. Cožpak byl na Slovensku neústavní stav před přijetím valorizačního ustanovení do právního řádu? V řadě právních řádů také takové ustanovení nenajdeme.

Usnesení Ústavního soudu SR z 21. 9. 2011, Pl.ÚS 103/2011: „Pri bežnom prieskume noriem môže byť oživenie *ex offico* v režime § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde problematické, pretože dochádza k oživeniu normy, ktorá predchádzala (!) preskúmvanej norme a ktorá bola explicitne derogovaná zákonodarcom, prípadne môže dôjsť k oživeniu normy, ktorá je tiež ústavnoprávne sporná (porov. situáciu v bode II.1 nálezu sp. zn. PL. ÚS 10/04). Ak môžu byť takéto nechcené oživenia problémom, tak práve pri meritórnom prieskume ústavnosti derogáčnej právnej normy môže byť oživenie cieľom, môže byť chcené, pretože práve legislatívna derogácia pôvodnej normy znamenala protiústavný stav.

Dôležitá je aj skutočnosť, že ústavný súd sa v doterajšej rozhodovacej činnosti zaoberal aj derogáčnými normami, aj keď návrhu na ich zrušenie nikdy nevyhovelo (porov. Pl. ÚS 33/95, Pl. ÚS 30/95, PL. ÚS 8/96 časť XI a Pl. ÚS 6/01).

Ústavný súd však zároveň musí uviesť, že prieskum derogáčnej normy považuje za výnimku, ktorú je potrebné aplikovať s opatrnosťou. Ústavný súd nemohol v záujme ochrany ústavnosti, zvlášť základných slobôd, úplne rezignovať na prieskum derogáčnej normy z hmotnoprávných dôvodov, aj keď vníma problematickosť prípadného (automatického) oživovania právných predpisov tak z hľadiska právnej istoty, ako aj z hľadiska minimalizácie zásahov do zákonodarnej kompetencie Národnej rady Slovenskej republiky. Možno v tejto súvislosti naznačiť, že konštrukciu § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde nemožno vnímať z uvedených hľadísk a z hľadiska previazanosti

so súvisiacou právnou úpravou ako bezproblémovú.“

Pozastavení účinnosti právního předpisu a obživení norem

Slovenská úprava zná institut pozastavení účinnosti právních předpisů, pokud je u Ústavního soudu napadena jejich nezákonnost či neústavnost.³² Toto bylo využito i v případě napadení způsobu volby kandidáta na generálního prokurátora v Národní radě, kdy došlo ke změně z tajné volby na veřejnou.³³ Ústavní soud pozastavil účinnost nové úpravy zavádějící veřejnou volbu, přičemž výslovně uvedl: „Právoplatnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti sa neobnovuje platnosť predchádzajúcej právnej úpravy, keďže pozastavením účinnosti napadnutých ustanovení nedochádza aj k strate ich platnosti, ktorá je *conditio sine qua non* obnovenia platnosti skoršieho (derogovaného) právneho predpisu, resp. jeho časti.“³⁴ Košický Ústavní soud vyvozuje tedy, že pozastavení účinnosti nemá vliv na účinky novelizační vůči předchozí právní úpravě. Pak však vlastně nejde o pozastavení účinnosti, ale jen některých účinků. Takové třídění účinků na pozastavené a nepozastavené však slovenská ústava nepředpokládá.

Zvláště je výše uvedené stanovisko pozoruhodné s pohledem na to, že na Slovensku Ústavní soud přímo neruší právní předpis, ale jeho výrokem, že je neústavní, pozbývá právní předpis jen účinnosti a až po 6 měsících i platnosti.³⁵ Pokud se zde užije výše uvedeného názoru většiny ústavních soudců, pak by obživení původních znění v novelizovaném právním předpise nastávalo ne samotným výrokem Ústavního soudu, kdy vadný právní předpis pozbyl jen účinnosti, ale až po 6 měsících, kdy neústavní právní předpis pozbyl platnosti. To je nelogický výklad, neboť by vzniklo právní vakuum, kdy nová úprava se již pro ztrátu účinnosti nedá použít a původní ještě neobživla, protože nová úprava, ale již autoritativně prohlášená za neústavní, je ještě 6 měsíců platná, byť neúčinná.

³¹ Usnesení Ústavního soudu z 21. 9. 2011, Pl.ÚS 103/2011.

Odlíšné stanovisko vyjádřila soudkyně Ludmila Gajdošiková.

³² Čl. 125 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.

³³ Zákon nově stanovil veřejnou volbu, pokud ústava nestanovila volbu tajnou či tajnou volbu neschválila Národní rada na návrh alespoň 15 poslanců. Změna se týkala i předsedy a místopředsedy Nejvyššího kontrolního úřadu. § 39, 39a, 110 ods. 2, § 115 ods. 1, § 123 ods. 3, § 124 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z.z., o jednacím řádu Národní rady v původním znění a ve znění zákona č. 153/2011 Z.z.

³⁴ Bod 11 odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 15. 6. 2011, Pl.ÚS 95/2011-15. Odlíšné stanovisko vyjádřili soudci Ladislav Orosz, Ján Luby, Lajos Mészáros, Juraj Horvát.

³⁵ Čl. 125 ods. 3 Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

Národní rada následně provedla tajnou volbu. Přičemž nerespektovala právní názor Ústavního soudu, který byl však obsažen jen v odůvodnění, nikoliv ve výroku, proto nebyl závazný.³⁶ Kandidátem na generálního prokurátora zvolila 17. 6. 2011 Jozefa Čentěše.

Závěr

Obživnutí zrušeného právního předpisu je možné, pokud to ústava či zákon výslovně stanoví, což v našem právním řádu stanoveno není. Zrušující účinky nálezu Ústavního soudu jsou jen do budoucna, ne minula, jinak by šlo

o neústavní retroaktivitu. Na Slovensku věc řeší zákonná direktiva, která upravuje odlišně následky derogace právního předpisu (obživnutí nenastává) a jeho pouhé změny či doplnění (obživnutí nastává). Nestanoví-li pozitivní právo jinak, není důvodu přistupovat odlišně k důsledkům zrušení právního předpisu normotvůrcem nebo Ústavním soudem. Přitom je nutné pamatovat, že Ústavní soud není pozitivním zákonodárcem a obživnutí právního předpisu je již samo o sobě tvorbou práva.

³⁶ Koudelka Z.: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání Praha 2008, s. 203–205.

Zamyšlení nad ústavností správního deliktu provozovatele vozidla

DOC. JUDR. PAVEL MATES CSC., VYSOKÁ ŠKOLA FINANČNÍ A SPRÁVNÍ PRAHA, FSE UJEP ÚSTÍ NAD LABEM

MGR. KAREL ŠEMÍK, FSE UJEP ÚSTÍ NAD LABEM

Problém ustanovení, o němž se v tomto článku pojednává, má dvě roviny. Předně složitější otázku, totiž souladu jakéhosi univerzálního správního deliktu, jehož skutková podstata je uvedena v § 125f zákona o silničním provozu (zák. č. 361/2000 Sb.), s ústavností, a za druhé otázku triviálnější, práva zákonodárné iniciativy, která je spíše politického rázu. Tu mají podle článku 41 odst. 2 Ústavy v následujícím pořadí poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelství vyššího územního samosprávného celku. U zrodu této koncepce stála snad snaha schválit v hektickém ovzduší zanikající federace základní zákon budoucí České republiky, což vedlo k řadě kompromisů, v jejichž rámci se vycházelo vstřícně nejrozumnějším požadavkům.¹ O tom, že jde o úpravu nevhodnou, jsme přesvědčováni dosti často. Návrhy z „dílny“ někoho jiného než je vláda, jsou mnohdy, eufemisticky řečeno, málo dokonalé po stránce obsahové i legislativně technické.² Avšak šance na to, že by návrhy, aby toto právo bylo poslancům odňato, které se čas od času objeví, není příliš velká, protože by tím ztratili i možnost podávat pozměňovací návrhy, jakkoli by to nepochybně přispělo k rychlosti a zejména racionálně legislativního procesu.

Tyto poznámky jsou na místě proto, že komentované ustanovení je rovněž dílem pozmě-

ňovacího návrhu poslanců, vládní návrh jej neobsahoval,³ a jak patrně na první pohled, ani tentokrát není výsledek příliš uspokojivý, byť si jej Ministerstvo dopravy osvojilo.

Podívejme se nejprve, v čem spočívají nejdůležitější zásady novely silničního zákona s účinností od 19. ledna 2013, provedené zákonem č. 297/2011 Sb.

Podle citovaného ustanovení se dopouští deliktu právnická osoba a fyzická osoba, která v rozporu s § 10 zákona silničního zákona nezajistí, aby při použití vozidla byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích. Ke vzniku odpovědnosti se nepožaduje zavinění.

Zákonodárce tu, snad nevědomky, vytvořil další tzv. univerzální správní delikt, jehož pachatelem může být pojmově každý provozovatel vozidla. Tím však zadělal na první problém, protože podle § 2 písm. b) zákona je provozovatelem vozidla vlastník vozidla nebo jiná fyzická nebo právnická osoba zmocněná vlastníkem k provozování vozidla vlastním jménem. Vzhledem k tomu, že vlastníkem vozidla může být pojmově i osoba „hodně mladistvá“, je otázkou, jak ji bude lze postihnout, na

¹ Viz k tomu Hendrych D., Svoboda C. a kolektiv: *Ústava České republiky. Komentář*. C. H. Beck, Praha 1997, str. 64.

² Za mnohé připomínáme zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kde se podařilo mimo jiné zakotvit polodenní lhůtu, nemluvě již o podstatných legislativních vadách nebo z doby méně vzdálené nepřilíš zdařilý § 15a zákona o přestupcích zakotvující sankci zákazu pobytu.

³ Viz Sněmovní tisk 300/0, obsažen nebyl ani v pozměňovacích návrzích Senátu.