

Zrušení derogačního ustanovení zákona nálezem Ústavního soudu: kritická analýza dosavadní judikatury a nástin možného řešení do budoucna¹

DANIEL ASKARI
PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY

Repealing a Derogational Provision of a Statute by a Decision of the Constitutional Court: a Critical Analysis of Case Law and an Outline of Possible Future Solutions

Summary: The paper deals with the topic of repealing a derogational provision of a statute by a decision of the Constitutional Court as well as with consequences of such a decision. Firstly, it is argued that, within the Czech legal system, it is not a priori impossible for the Constitutional Court to repeal a derogational norm with the consequence of the previously valid law coming back into force. The second chapter is comprised of a summary of the Constitutional Court's case-law involving the topic at hand and a critical analysis thereof, pointing out the contradictory and dysfunctional elements of the Court's jurisprudence. Finally, a coherent theoretical model is outlined, attempting to offer a solution to the problem in question. The model is based on categorising the different kinds of derogational provisions; modalities, in which such provisions can be unconstitutional; and legally sound consequences of their repeal by a decision of the Constitutional Court.

Key words: Constitutional Court, repealing decision, repeal of a derogational norm, resuscitation of an act, the negative lawmaker

K možnosti zrušení derogační normy Ústavním soudem a následku „obživnutí“ předtím platné právní úpravy zaujímá česká literatura spíše negativní stanovisko. Tento článek, jenž je příspěvkem do debaty o ožívání, si klade za cíl přijít s takovou teoretickou argumentací na dané téma, která by mohla obstát ve všech různorodých situacích, před nimiž se Ústavní soud při přezkumu ústavnosti zákonů může ocitnout. V první části je představen v obecné rovině názor, že česká právní úprava bez dalšího nezakazuje Ústavnímu soudu rušit derogační normy s důsledkem obživnutí předchozí úpravy. V druhé části je kriticky rozebrána příslušná judikatura Ústavního soudu, která je bohužel často rozporuplná a ne zcela přesvědčivá. Část poslední obsahuje pokus o nabídnutí argumentace pro řešení jednotlivých situací, který respektuje dosavadní praxi i v úvodu nastíněná teoretická východiska.

Teoretická východiska na pozadí současné právní úpravy v České republice

Odhlédneme-li prozatím od judikatury Ústavního soudu,² v otázce zrušení derogační normy

se v našem prostředí tradičně vychází z teoretické konstrukce Hanse Kelsena, podle níž derogační norma okamžikem své účinnosti změnila část právního řádu a poté už nemá žádný význam. Pakliže je tedy derogační norma zrušena před datem své účinnosti, nestačí v právním řádu provést změnu, k níž je určena; její zrušení po datu účinnosti však pozbývá praktického smyslu, neboť čas plyne pouze do budoucna a derogační norma již zrušila, co zrušit měla. Jednou zrušenou normu zákonodárce nikdy nemůže znovu uvést v život, může jen přijmout novou normu téhož obsahu.³ Postulát o nezrušitelnosti derogační normy akceptuje česká právní věda ve vztahu k problematice rušení zákonů Ústavním soudem prakticky bezvýhradně. Podle převládajícího názoru je třeba vycházet z toho, že Ústavní soud zákony ruší,

¹ Článek vznikl v rámci projektu SVV 260134/2015 Milníky v činnosti Ústavního soudu České republiky – okolnosti, kauzy, osobnosti.

² Je-li v textu použit pojem „Ústavní soud“, je míněn Ústavní soud České republiky; pojem „ústavní soud“ označuje tuto instituci obecně.

³ KELSEN, H. *Všeobecná teorie norem*. Brno, 2000, s. 119–120.

a tudíž má jeho nález účinky *ex nunc*.⁴ Z toho pak vyplývá, že pokud Ústava (případně zákon o Ústavním soudu) explicitně neupraví pravomoc Ústavního soudu spolu se zrušením zákonného ustanovení rozhodnout, že předcházející právní úprava znovu nabývá účinnosti, nemůže tak Ústavní soud činit.⁵

Výše uvedená východiska a závěry z nich vyozené jsou nepochybně solidní. Jejich slabinou je však představa, že zrušení zákona Ústavním soudem lze bez dalšího podrobit stejným pravidlům jako činnost zákonodárce. Činnost Ústavního soudu jako soudního orgánu kontroly ústavnosti je přitom od činnosti parlamentu zcela odlišná, byť se může navenek projevovat obdobnými formami. Často používaná floskule o ústavním soudu jako „negativním zákonodárci“, s níž pracuje nejen doktrína,⁶ ale i judikatura⁷ jako s nezpochybnitelným argumentem, sice může plnit jistou didaktickou úlohu, ale její využití při vědeckých úvahách o komplexní problematice účinků derogačního nálezu může být jen omezené, a nadto ošemetné.

Na rozdíl od parlamentů jistě není primární úlohou ústavních soudů vnášet do právního řádu nové normy, nýbrž rušit normy již přijaté z důvodu jejich protiústavnosti – potud termín negativní zákonodárce ob stojí. Vzhledem k vzájemné provázanosti jednotlivých právních norem a v českém prostředí navíc s ohledem na pravomoc Ústavního soudu rušit jen části zákonů je však neudržitelná představa, že na základě jeho rozhodnutí nemohou nikdy vznikat nové právní normy. Tak například pokud Ústavní soud shledá, že minimální výše pokuty stanovená zákonem pro určitý správní delikt je protiústavní, zruší příslušnou část daného zákonného ustanovení. Tím vznikne zcela nová norma, kterou zákonodárce vůbec nezamýšlel, jejímž obsahem je zákonné rozpětí výše pokuty od nuly do původně stanovené maximální hranice.⁸ V žádném českém právním předpise upravujícím pravomoci Ústavního soudu se ostatně ani nepraví, že důsledkem využití jeho pravomoci zrušit zákon nebo jeho ustanovení nemůže být vznik nové (nebo obživení staré) normy v právním řádu.

Závěr, že současná právní úprava „obživení“ zákona vůbec neumožňuje, se opírá právě o osídlné vnímání Ústavního soudu jako svého druhu „zákonodárce“. Skutečný zákonodárce má samozřejmě na výběr, zda zákonné ustanovení zruší bez náhrady, anebo na jeho místo přijme právní úpravu novou. Ve světě, v němž se pohybuje parlament, tedy skutečně o nezrušitelnosti derogačních norem bezvýhradně platí shora nastíněné Kelsenovy závěry. Vyvozovat z dikce čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, že pokud

je Ústavnímu soudu svěřena pravomoc zákony rušit, jedná se za všech okolností o stejnou činnost s totožnými následky, jako když zákon zruší zákonodárce, by bylo zjednodušující, dysfunkční a zjevně nekorespondující s realitou. Stěžejní rozdíl mezi zrušením zákona parlamentem a ústavním soudem totiž spočívá v tom, že zatímco rozhodnutí parlamentu zákon zrušit vyjadřuje zákonodárcovu vůli a nesvědčí nic o kvalitě příslušného zákona, ústavní soud při zrušení zákona žádnou vůli nevyjadřuje a jeho rozhodnutí vychází jen ze zjištění, že se jedná o zákon protiústavní. Soud tedy pouze deklaruje protiústavnost zákona, přičemž touto kvalitou je daný zákon charakterizován již od svého přijetí,⁹ nikoliv až okamžikem rozhodnutí soudu. Právě proto musí mít zrušení zákona ústavním soudem v každém případě určité účinky směřující do minulosti.

Teoreticky může soudní kontrola ústavnosti právního předpisu ústit v jeho zrušení, které má z povahy věci účinky *ex nunc*, anebo v jeho prohlášení za neplatný, respektive nicotný, jež je spojeno s účinky *ex tunc*. Ani jedna s těchto dvou koncepcí však v čisté podobě nemůže fungovat. Jak již bylo uvedeno, i pokud je příslušná pravomoc formulována jako rušení zákonů pro rozpor s ústavou, musí jít o rozhodnutí v určitých ohledech retroaktivní (jak dokládá § 71 zákona o Ústavním soudu); naopak v případě prohlášení zákonů za nicotné nelze trvat na účinku *ex tunc*, jelikož by šlo o nepřiměřený zásah do právní jistoty. V praxi se tedy obě varianty z povahy věci sblíží, jak je dobře vidět na porovnání pravomoci českého Ústavního soudu a německého Spolkového ústavního soudu, jež jsou sice postaveny na právě opačných východiscích (český soud zákony ruší, zatímco ten německý je prohlašuje za nicotné), avšak v praxi se rozdíl mezi nimi stírají.¹⁰ Německý zákon o Spolkovém ústavním soudu¹¹ musel být ostat-

⁴ BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, 2010, s. 1074.

⁵ VEDRAL, J. Mohou zrušená ustanovení „obživit“? *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha, 2011, s. 429–430; shodně KOUDELKA, Z. Obživení zrušeného právního předpisu. *Jurisprudence*, 2013, č. 4, s. 14.

⁶ KOUDELKA, *op. cit.*, s. 10. Tento pojem byl zaveden Hansem Kelsenem; srov. KELSEN, H. *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Berlin, 1931, s. 27.

⁷ Nález Ústavního soudu z 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, část VII., bod 2.

⁸ K tomu například došlo, když Ústavní soud nálezem z 9. 9. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 52/13 zrušil ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v tehdejší znění ve slovech „nejméně však ve výši 250 000 Kč“.

⁹ Pro jednoduchoost ponecháváme stranou situace, kdy se zákon stane protiústavním až po svém přijetí. Ke klasifikaci těchto situací srov. BAHÝLOVÁ – FILIP, *op. cit.*, s. 1085–1087. Každopádně však platí, že aby mohl ústavní soud shledat zákon protiústavním, musí jeho protiústavnost už nějakou dobu trvat.

¹⁰ ŠÍMÍČEK, V. Odklad vykonatelnosti nálezů ústavního soudu v řízení o kontrole norem. *Právník*, 2002, č. 7, s. 758.

¹¹ Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) z 12. března 1951 (BGBl. I S. 243).

ně v prvních desetiletích své účinnosti několikrát novelizován, neboť se jeho úprava důsledků rozsudku o protiústavnosti zákona opakovaně v praxi ukazovala jako nevyhovující.¹²

Ukazuje se tedy, že aby pravomoc ústavního soudu odstraňovat z právního řádu protiústavní zákony dobře fungovala, nemůže se opírat o jediné teoretické dogma, nýbrž musí být vystavěna jako pečlivě vyvážená konstrukce pragmatických pravidel aplikujících se na různé situace, před nimiž může ústavní soud stát. Není tajemstvím, že příslušná ustanovení české Ústavy a zákona o Ústavním soudu jsou v mnoha směrech nevyhovující a neúplná. Řešením by jistě byla novela, která by derogacní pravomoc Ústavního soudu upravila podrobněji a lépe; její přijetí v dohledné době se však, zejména na ústavní úrovni, jeví jako krajně nepravděpodobné. Proto je třeba s platnými normami pracovat tak, aby tvořily smysluplný a funkční celek, a interpretací tyto normy případně dotvářet.

Ústava v čl. 83 zcela jednoznačně stanoví, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Pravomoc shledávat rozpor zákonů s ústavním pořádkem a následně je rušit je jedním z nejvýznamnějších, ne-li zcela nejvýznamnějším naplněním tohoto poslání Ústavního soudu. Smyslem a účelem zakotvení této pravomoci je účinná kontrola parlamentu, který je ve své zákonodárné činnosti omezen právě normami ústavní síly, a náprava jeho případných excesů.¹³ S ohledem na tento účel je třeba teleologicky, a třeba i extenzivně vykládat veškerá relevantní ustanovení právních předpisů, jelikož důsledkem opaku by byla možnost zákonodárce v určitých případech jednat excesivně bez jakékoliv následné kontroly.

Pokud je Ústavní soud nadán pravomocí rušit zákony, nic pojmově nebrání tomu, aby rušil i zákony, které mění jiné zákony, tedy novely, a to i poté, co nabyly účinnosti. Pakliže Ústava o důsledcích takového atypického uplatnění této pravomoci mlčí, nelze automaticky vyvozovat, že je zakázáno, aby tímto důsledkem bylo obživení dříve platného zákona. Jak uvidíme níže, v některých případech své různorodé praxe v zásadě Ústavní soud ani nemá jinou možnost jak postupovat, chce-li své roli orgánu kontroly ústavnosti dostát. Ze srovnání s čl. 140 odst. 6 rakouské ústavy lze pak těžko dovozovat, že důsledek opětovného nabytí platnosti jednou zrušené právní normy musí být ústavodárcem explicitně předvídan,¹⁴ neboť jsou nám k dispozici i jiné příklady, v nichž ústavní soudy právě pod tlakem variabilní reality totéž dovodily interpretací.¹⁵ Nám nejbližším je polský ústavní soud, který bez výslovné opory v ústavě či procesních předpisech nejméně jednou zrušil dero-

gační ustanovení, jímž byla změněna pravidla pro výměru důchodů příslušníků ozbrojených sil porušující legitimní očekávání jednotlivců.¹⁶

Pokud se v minulosti Ústavní soud České republiky rozhodl své pravomoci vykládat formalisticky, musel od svého názoru zpravidla v budoucnosti ustoupit. Typickým příkladem je problematika přezkumu ústavnosti ultraaktivních zákonů,¹⁷ jenž soud původně odmítal provádět s odkazem na text čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a argumentem, že zákon, který pozbyl platnosti, již nelze zrušit, přičemž Ústavní soud má právě jen pravomoc zákony rušit.¹⁸ Tento postoj však soud později přehodnotil s tím, že ze smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy vyplývá i ústavodárcem mlčky předpokládaná pravomoc Ústavního soudu deklarovat protiústavnost již neplatných zákonů.¹⁹ Vrátime-li se ještě k vymezení Ústavního soudu jako negativního zákonodárce, je třeba připomenout, že soud se cítí být oprávněn skutečného zákonodárce poměrně nevybíravě tlačít k tomu, aby přijal zcela novou právní úpravu,²⁰ a tedy lze jen těžko obhájit lpění na tom, že důsledkem nálezu Ústavního soudu nikdy nemůže být pozitivní zásah do právního řádu v jakémkoliv smyslu. Přitom zruší-li soud derogacní ustanovení zákona, zapříčiní jen obživení právní úpravy, kterou zákonodárce již jednou přijal, což je nepochybně zásah slabší, než když je parlament nucen k přijetí zcela nové úpravy.

Výše uvedené nás tedy vede k závěru, že Ústava České republiky ani zákon o Ústavním soudu nebrání *a priori* zrušení již účinné derogacní normy Ústavním soudem postupem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Tento závěr je sice určitým ústupkem z obvyklého teoretického chápání charakteru derogacních norem, avšak jak vyplývá z rozboru různorodé praxe, jedná se o ústupek v některých případech nutný.

¹² IPSEN, J. *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*. Baden-Baden, 1980, s. 82–92.

¹³ PAVLIČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státopověda. II. díl. 1. úplné vydání*. Praha, 2011, s. 941.

¹⁴ FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání*. Praha, 2007, s. 23.

¹⁵ BREWER-CARIAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Study*. Cambridge, 2011, s. 114–115.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20. grudnia 1999 r. Sygn. K. 4/99 (rozsudek Ústavního soudu z 20. prosince 1999 sp. zn. K. 4/99).

¹⁷ K pojmu srov. FILIP, J. Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 2, s. 97.

¹⁸ V tomto smyslu odmítavě usnesení Ústavního soudu z 24. 1. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 29/94.

¹⁹ Nález Ústavního soudu z 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 72/06, body 15–17.

²⁰ Srov. stanovisko pléna Ústavního soudu z 28. 4. 2009 Pl. ÚS-st. 27/09 (povinnost zákonodárce přijmout novou právní úpravu týkající se regulovaného nájemného) nebo nález Ústavního soudu z 1. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (povinnost zákonodárce přijmout zákon o církevních restitucích).

Poslední v řadě rozpačitých rozhodnutí k tématu ožívání

Ústavní soud se k problematice znovunabytí účinnosti jednou zrušeného zákona ve svých rozhodnutích periodicky vrací. Jeho dosavadní přístup, jenž je charakterizován svou nekonzistentností a téměř úplnou rezignací na rozpracování odůvodnění, lze však vnímat jen se značnými rozpaky. Judikatura prvních dvou desetiletí Ústavního soudu se vyznačuje tím, že soud tzv. ožívání zákona v zásadě nepřipouští a označuje jej za vyloučené, avšak čas od času tento závěr *ad hoc* suspenduje. Ústavní soud v novém složení měl jedinečnou příležitost zaujmout k této problematice strukturované a komplexní stanovisko ve věci Pl. ÚS 26/13, bohužel však této příležitosti nevyužil bezesbýtku. Základ příslušné judikatury byl již jinými autory shrnut a kriticky okomentován,²¹ přesto je nutné jej připomenout a rozebrat ve vzájemných souvislostech. Stranou je ponechána judikatura týkající se zrušení derogačního ustanovení zákona jiným zákonem,²² neboť zrušení Ústavním soudem považujeme za odlišnou situaci, jak je vysvětleno v první části textu.

Poprvé v nálezu Pl. ÚS 5/94²³ bylo zrušeno derogační ustanovení změnového zákona, jímž byl zrušen tehdejší § 324 trestního řádu.²⁴ Soud se v odůvodnění nálezu vůbec nezabýval otázkou, zda má pravomoc derogační ustanovení rušit a bez dalšího konstatoval, že derogované ustanovení trestního řádu bude nálezem „rehabilitováno“. V rozhodnutích Pl. ÚS 5/96²⁵ a Pl. ÚS 25/2000²⁶ bylo dovozeno, že novela nemá samostatnou normativní existenci, a tudíž ji nelze rušit. V druhém jmenovaném případě se soud dokonce zachoval mimořádně formalisticky, a ačkoliv bylo zcela jasné, že se navrhovatelé domáhají zrušení příslušných ustanovení v podkladovém zákoně, odmítl návrh jako zjevně neopodstatněný s tím, že novela „napadená ustanovení neobsahuje“.

Ve věci Pl. ÚS 21/01, v níž bylo navrženo zrušení novelizačního zákona z důvodu nesprávné procedury jeho přijetí (!), Ústavní soud návrh zamítl s tím, že „zrušením napadeného protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno“ a „ustanovení zákona, kterými jsou novelizovány jiné zákony, se stávají součástí těchto novelizovaných zákonů ... a samostatně již nejsou součástí právního řádu České republiky“. ²⁷ O několik měsíců později však nálezem týkajícím se revokace usnesení Poslanecké sněmovny²⁸ byla zrušena rozsáhlá novela, která obsahovala i derogační ustanovení.²⁹ Jaký účinek by toto rozhodnutí mělo v praxi,

jsme se však nedověděli, neboť Ústavní soud se touto otázkou nezabýval a parlament ještě před datem jeho vykonatelnosti přijal totožnou novelu ústavně konformním legislativním procesem.

S nálezem Pl. ÚS 6/02, týkajícím se nového zákona o církvích a náboženských společnostech, se zdálo, že se Ústavní soud již definitivně bude držet doktríny samostatné neexistence novelty a z ní vyplývající nemožnosti zrušit derogační ustanovení. Navrhovatelé se tehdy snažili argumentovat, že má být zrušen celý zákon, poněvadž poskytuje církvím vcelku nižší ochranu, než zákon předchozí. Soud k tomu uvedl, že „i kdyby se ... ztotožnil s prezentovaným názorem navrhovatelů, a (pouze) z tohoto důvodu zrušil zákon č. 3/2002 Sb., nedošlo by k oživení zákona č. 308/1991 Sb.“³⁰ Mohlo se tedy zdát, že nález z roku 1994 byl pouhým excesem překonaným dalším vývojem.

Nesprávnost takového předpokladu se však ukázala, když Ústavní soud o necelý rok a půl později derogační ustanovení novelizačního zákona nálezem Pl. ÚS 2/02 zrušil. Napadenou částí novelizačního zákona³¹ byla zrušena přechodná ustanovení § 879c–879e tehdy platného občanského zákoníku, která do něj byla vložena s účinností 1. července 2000.³² Tato ustanovení se vztahovala na držitele práva trvalého užívání pozemků podle § 70 hospodářského zákoníku,³³ kteří se rok od účinnosti zákona měli stát vlastníky těchto pozemků. Zákonodárce však tato přechodná ustanovení zrušil s účinností

²¹ Srov. VEDRAL, J. K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 8, s. 12; KOUDELKA, *op. cit.*, s. 11–12.

²² K tomu zejména nález Ústavního soudu z 8. 2. 2011 sp. zn. I. ÚS 1696/09.

²³ Nález Ústavního soudu z 30. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/94, část III.

²⁴ Čl. I. bod 198. zákona č. 292/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, a zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

²⁵ Nález Ústavního soudu z 8. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 5/96, část IV/a.

²⁶ Usnesení Ústavního soudu z 15. 8. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 25/2000.

²⁷ Nález Ústavního soudu z 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, část V., bod 2.

²⁸ Nález Ústavního soudu z 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02.

²⁹ Např. Čl. I bod 13. zákona č. 501/2001 Sb. K praxi rušení novelizačních předpisů z důvodů neústavní procedury jeho přijetí se Ústavní soud přiklonil ve své judikatuře již dříve, dokonce před nálezem Pl. ÚS 21/01. Tak například v nálezu týkajícím se počítání lhůty pro suspenzivní veto prezidenta republiky (Nález Ústavního soudu ze 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97) byla zrušena novela, která však do podkladového zákona výhradně doplňovala nový text, čili se ožíváním zrušených ustanovení nebylo třeba zabývat. Totéž platí pro tzv. přílepkový nález (Nález Ústavního soudu z 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06).

³⁰ Nález Ústavního soudu z 27. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 6/02, část V.

³¹ Čl. II zákona č. 229/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění č. 492/200 Sb., a některé další zákony.

³² Jednalo se v zásadě o přechodná ustanovení zákona č. 103/2000 Sb., která byla poměrně neortodoxně včleněna jako hlava devátá do části deváté občanského zákoníku č. 40/1964 Sb.

³³ Zákon č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník.

právě k 1. červenci 2001, čímž zabránil vzniku vlastnického práva dotčeným osobám. Jednalo se o učebnicový příklad situace, kdy parlament zasáhl do základních práv jednotlivců, zejména do jejich legitimního očekávání ochrany majetku, zrušením určitého ustanovení zákona. Jediná možnost nápravy spočívala v navrácení zrušených ustanovení do právního řádu, přičemž Ústavní soud stál před rozhodnutím, zda se bude držet předchozí linie svých rozhodnutí a shledá, že není k takovému zásahu vybaven příslušnou pravomocí, anebo přistoupí ke zrušení derogačních ustanovení.

Řešení, jež soud zvolil, bohužel opět nebylo příliš přesvědčivé. Ve dvou v zásadě protimluvných odstavcích v závěru odůvodnění nálezu se nejprve uvádí, že jako „tzv. negativní zákonodárce“ může soud „napadený právní předpis toliko derogovat“, přičemž jeho rozhodnutí nemůže vést „k faktickému konstituování nové úpravy formou ‘obživnutí’ předpisu již dříve zrušeného“. Následně však uvádí, že „v konkrétním případě se ovšem jedná o zrušení derogačního ustanovení zákona“, a tudíž „lze ... přisvědčit názoru navrhovatele, že zrušením části druhé čl. II zákona č. 229/2001 Sb. se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, 879d a 879e ObčZ“. Soud zcela nekonzistentně odkazuje na nálezu Pl. ÚS 5/94 s tím, že tehdejší „derogace derogačního ustanovení ... měla za následek ‘rehabilitaci’ ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů“.³⁴

Ústavní soud tedy shrnul svou rozpornou judikaturu, přičemž se bez bližšího vysvětlení přiklonil k řešení zvolenému v roce 1994, jež bylo následně jednoznačně překonáno. Místo aby soud rozpory ve své předchozí judikatuře koherentně vyřešil, rozhodl se tvářit, jako by žádné neexistovaly, a přitom je ještě prohloubil. Z nálezu Pl. ÚS 2/02 lze vyčíst, že se soud pokouší vytvořit distinkci „čistě derogačních“ a jiných derogačních ustanovení, přičemž v prvním případě by obživnutí předchozí úpravy bylo přijatelné a v druhém nikoliv. Není však jasné, jaké praktické odůvodnění by takové dělení mělo, jelikož materiálně je pochopitelně nerozhodné, zda je určité ustanovení novelou zrušeno bez náhrady, anebo nahrazeno úpravou jinou. Těžko se Ústavní soud pokoušel tvrdit, že kdyby zákonodárce § 879c–879e občanského zákoníku nezrušil bez náhrady, nýbrž pouze nahradil jinými, třeba i obsahově zcela odlišnými ustanoveními, přistoupil by k zamítnutí návrhu. Jiný než právě uvedený a zcela absurdní závěr je však ve zjevném rozporu s nálezy Pl. ÚS 21/01 a Pl. ÚS 6/02, přičemž s tímto rozporem se soud nijak nevypořádal.

V roce 2011 se Ústavní soud vydal přesně opačnou cestou, než kterou zvolil v nálezu Pl. ÚS 21/01. Opět mu bylo navrženo zrušit novelizační zákon pro protiústavní proceduru jeho přijetí spočívající ve zneužití stavu legislativní nouze. Ústavní soud se s argumentací navrhovatelů ztotožnil a zákon zrušil s lakonickým konstatováním, že k datu vykonatelnosti nálezu obživne předchozí právní úprava. Uvedl, že od „převažující praxe“ (mezi níž počítá i nálezu Pl. ÚS 21/01) se tato věc liší tím, že je zákon rušen z procesních důvodů,³⁵ přitom však ve věci Pl. ÚS 21/01 se návrh na zrušení novely z procesních důvodů kvalitativně ničím nelišil, a přesto byl zamítnut. Zcela pozoruhodný je potom argument, že „navrhovatelé učinili návrh jen ve vztahu k novelizujícímu zákonu a Ústavní soud se, jak známo, setrvale cítí být vázán petitem návrhu“. Jako by soud naznačoval, že existence jeho pravomoci rušit novelizační předpisy je závislá na tom, zda navrhovatel v konkrétním případě alternativně navrhuje i zrušení korespondujících ustanovení podkladového předpisu. Takový závěr by však byl v právním státě zcela neakceptovatelný.

Následně judikatura opět začala zdůrazňovat princip nezrušitelnosti derogačních norem. V nálezu k majetkovému vyrovnání s církvemi jsme opět jako se zjevnou pravdou konfrontováni s postulátem, že „i při zrušení zrušovacího ustanovení ... by zrušený zákon č. 218/1949 Sb. v legislativním smyslu ‚neobživl‘“.³⁶ Opět vidíme, že se Ústavní soud bez bližšího odůvodnění odklonil od závěrů, které již jednou připustil, tentokrát v nálezu Pl. ÚS 2/02.

Zatím posledním příspěvkem do této ságy je usnesení Pl. ÚS 26/13,³⁷ v němž se Ústavní soud v novém složení sice pokusil o určité koncepční shrnutí svého přístupu k problematice rušení derogačních ustanovení, ale bohužel spíše jen navázal na tradici účelové a nekonzistentní argumentace. Navrhovatelé žádali, aby byl zrušen zákon, kterým bylo z horního zákona vypuštěno ustanovení, které umožňovalo organizacím vykonávajícím hornickou činnost

³⁴ Jak upozorňuje Vedral, příslušné ustanovení bylo součástí právního řádu „do těchto dnů“ spíše kvůli jeho opětovnému přijetí parlamentem, než kvůli nálezu Ústavního soudu. VEDRAL, J. Mohou zrušená ustanovení „obživnout“? *Legislativní proces (teorie a praxe)*, Praha, 2011, s. 422.

³⁵ Nálezu Ústavního soudu z 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10, body 106–107.

³⁶ Nálezu Ústavního soudu z 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 240.

³⁷ V souladu s § 23 zákona o Ústavním soudu jsou pro soud vnitřně normativně závazné jen nálezy, nikoliv usnesení. Přesto je neudržitelná představa, že by se plénum Ústavního soudu argumentace vyjádřené ve svých usneseních nedrželo, zejména pokud tuto formu rozhodování používá v tak závažných věcech. K této problematice blíže srov. BOBEK, M. – KÚHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha, 2013, s. 355–356.

nabývat nemovitosti vyvlastněním. Vypuštěním této možnosti měl být porušen čl. 7 Ústavy, který zakotvuje povinnost státu „dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství“. Meritorně jde o konstrukci, která by jen těžko mohla obstát, ovšem procesní argumentace odvolávající se na závěry nálezu Pl. ÚS 2/02 v tom smyslu, že zde také měl být porušen ústavní pořádek ryze derogačním ustanovením zákona, což by umožňovalo jeho zrušení Ústavním soudem s důsledkem obživení předchozí úpravy, se jeví jako těžko vyvratitelná.

Ačkoliv tedy mohl Ústavní soud poměrně pohodlně akceptovat analogii s nálezem Pl. ÚS 2/02 a návrh zamítnout pro věcně nesprávnou argumentaci, přistoupil k odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost³⁸ s odůvodněním, že „ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 neplyne, že derogace zrušující novely zákona by mohla být všeobecně užitečným nástrojem ústavní kontroly norem“. Nejsou totiž prý přítomny „mimořádně silné důvody k výjimečnému zásahu Ústavního soudu, včetně důvodu pro kontextuálně založené očekávání zákonodárcovy aktivity“.³⁹ Definici kontextuálně založeného očekávání zákonodárcovy aktivity soud nepodává, přičemž se jedná o pojem těžko pochopitelný, když důvodem pro zrušení derogačního ustanovení zákona by mohlo být tak maximálně legitimní očekávání zákonodárcovy pasivity. Na závěr ještě Ústavní soud navrhovatelům doporučuje, aby se s totožnou argumentací domáhali zrušení celého horního zákona. Prý se toto řešení „může zdát prakticky těžkopádné, jiné však k dispozici není; klíčové je, že jinak by Ústavní soud opustil pozici tzv. negativního zákonodárce, a metodou ‚obživení‘ se stal zákonodárcem ‚pozitivním‘, což je bez výslovné ústavní opory nepřijatelné“.⁴⁰ Tuto větu od konstatování, že při mimořádně silných důvodech takový postup Ústavního soudu možný je, dělí pouhé čtyři odstavce.

K usnesení byla uplatněna dvě odlišná stanoviska⁴¹ soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Ludvíka Davida. Soudkyně Šimáčková upozorňuje hned na dva problematické body odůvodnění. Zaprvé považuje za nepřijatelný „formální cynismus“ praxi (zavedenou již usnesením Pl. ÚS 25/2000), kdy soud návrh meritorně nepřeškoumá s odůvodněním, že byla ke zrušení navržena novela, nikoliv podkladový zákon. Z návrhu je naprosto zjevné, čeho se domáhá, a tudíž by o něm měl soud meritorně rozhodnout. Zadruhé kritizuje, že soud neposoudil věcnou argumentaci navrhovatelů, čímž nenaplnil „svou ústavní a společenskou úlohu“.⁴² Ludvík David ve svém disentu poměrně lakonicky konstatuje, že situace vyvolané novelami „se vymykají příhrádkám elegantní jurispru-

dence“ a dodává, že neví, „čemu z hlediska ústavněprávní úpravy kontroly norem ... obživení odporuje; ostatně dějiny včetně pokusů o jejich právní zachycení nás učí, že s výjimkou živé bytosti (a to ještě v jednom kruciólním případě s výhradou) může obživnout úplně všechno“.⁴³

Lze tedy shrnout, že při pohledu do rozhodovací praxe Ústavního soudu, vzdálené i novější, v zásadě není možné vysledovat ucelenou doktrínu. V hlavní linii se soud zaštiťuje vlastním výkladem svého statusu negativního zákonodárce, který se neopírá o ústavní pořádek České republiky, a dovozuje absolutní nemožnost zrušení derogačních norem novelizačních předpisů. Přitom však je-li soud postaven před situaci, kdy by měl tento názor důsledně uplatňovat, a odepřít tak přezkum protiústavních derogačních ustanovení zákonů, učiní z něj raději bez přesvědčivého odůvodnění výjimku. V judikatuře se bohužel směšuje otázka meritorní opodstatněnosti návrhu a pravomoci Ústavního soudu mu teoreticky vyhovět; v případech, kdy soud návrh považuje za věcně opodstatněný, shledává obživení předchozí úpravy přípustným, a naopak.

Pokus o sjednocení dosavadní judikatury a teorie

Judikatura nejvýše postaveného soudu v České republice, jehož úkolem je ochrana ústavnosti, by si přitom zasloužila systematictější a předvídatelnější přístup. Níže se tedy na základě teoretických východisek představených v první části textu a vycházejíce ze situací, před nimiž stála dosavadní judikatura, pokusíme představit koherentní řešení problematiky rušení derogačních ustanovení. Před závorkou je nutno vytknout, že pokud je platný novelizační zákon zrušen ještě před nabytím účinnosti, nestihne provést žádnou změnu v právním řádu. Zrušení platného, ale nikoliv účinného derogačního ustanovení, ať už parlamentem, nebo Ústavním soudem, tedy nepůsobí žádné teoretické ani praktické problémy.

³⁸ Langášek naznačuje, že k ustálení judikatury na téma ožívání v této věci ještě nedošlo, když uvádí, že „i vzhledem k formě rozhodnutí (pouhé usnesení, byť plenární) ... nepochybně jde o poslední slovo na dané téma.“ RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha, 2015, s. 861.

³⁹ Usnesení Ústavního soudu z 5. 8. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 26/13, bod 23.

⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu z 5. 8. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 26/13, bod 27.

⁴¹ Zmiňme však, že Ústavní soud rozhodoval jen ve 12 členech pléna, neboť předseda soudu Pavel Rychetský, soudkyně Ivana Janů a soudce Vojtěch Šimíček nebyli při hlasování přítomni, jak vyplývá ze záhlaví nálezů.

⁴² Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/13.

⁴³ Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/13.

Předně je třeba funkčně rozdělit jednotlivé kategorie ustanovení novelizačních zákonů podle jejich povahy. Zaprvé zde jsou čistě derogační ustanovení, která bez náhrady ruší ustanovení podkladového zákona (A); jejich opakem jsou novelizační ustanovení, která do podkladového předpisu pouze doplňují nová ustanovení (B). Největší komplikace mohou činit takové novelizační body, které dotčené ustanovení podkladového zákona zcela nebo částečně mění. Jejich protiústavnost totiž může spočívat jak v derogaci dosavadní normy (C1), kterou mlčky obsahují, tak ve stavu, který je nově nastolen (C2).

U situací označených jako B a C2 není důvodu, proč se nedržet doktríny samostatné normativní neexistence novely vyjádřené v usnesení Pl. ÚS 25/2000. Právní řád obsahuje pozitivní úpravu, která z něj musí být pro svou rozpornost s ústavním pořádkem odstraněna. Pravomoc Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) je zde zcela přílehlavá, a dává tedy smysl, že soud zruší podkladový předpis, který problematickou normu na rozdíl od novely skutečně obsahuje. Pokud by měla v podkladovém zákoně vzniknout neakceptovatelná mezera, využije soud v souladu s ustálenou praxí své pravomoci podle § 58 odst. 1 *in fine* zákona o Ústavním soudu a odloží vykonatelnost nálezu.

Se situací označenou výše písmenem A byl Ústavní soud konfrontován ve věci Pl. ÚS 2/02, kdy prolomil svůj tehdy čerstvě se ustálivší závěr o absolutní nemožnosti obživení zrušeného zákona. Šlo o zcela ideální příklad konstelace, kdy zákonodárce protiústavně bez náhrady zruší ustanovení zákona. Pokud by se Ústavní soud důsledně držel doktríny nezrušitelnosti derogační normy, musel by v takovém případě konstatovat, že nemá pravomoc zasáhnout a návrh odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost, či dokonce nepřípustnost. Jak bylo vysvětleno v úvodní části textu, takové řešení není v kontextu českého právního řádu jediné možné; ba dokonce jej s ohledem na princip zákazu odeprání spravedlnosti nelze ani považovat za správné. Je tedy třeba vyvinout novou argumentaci, která k tomuto řešení nevede.

Ta by spočívala v pravidlu, že spatřuje-li návrhovateli protiústavnost derogačního ustanovení novely právě v odstranění dosud platné právní úpravy, je přípustné toto ustanovení nálezem Ústavního soudu zrušit, a tím zapříčinit znovunabytí platnosti předtím derogovaného ustanovení podkladového zákona. Uvedené pravidlo se však musí v každém případě vztahovat i na situace shora označené jako C1, neboť změnové novelizační ustanovení se ve své derogační části může dostat do zcela totožné koli-

ze s ústavou jako ustanovení čistě derogační. Opačný závěr Ústavním soudem opakovaně nastiňovaný ob stojí jen do okamžiku, kdy soud bude donucen jej prolomit byv vystaven nutnosti rozhodnout o změnovém ustanovení, jehož derogační část by byla zjevně protiústavní.

Konečně k novelám, jež jsou zrušeny pro protiústavnost procesu jejich přijetí. Zde lze zachovat přístup, který je v judikatuře již poměrně ustálený a k němuž se Ústavní soud přihlásil i v roce 2014, kdy uvedl, že novela je zrušitelná „pouze v případech, v nichž absentovala kompetence autora právního předpisu k jeho tvorbě nebo byla konstatována existence relevantní vady v předcházejícím legislativním procesu“.⁴⁴ K tomuto názoru se opatrně přiklání i Kysela, který upozorňuje, že „porušení pravidel řádného zákonodárského procesu zpochybňuje, zda to, co je jeho výsledkem, je vůbec zákonem“.⁴⁵ Připustíme-li zrušení novely, musíme také připustit obživení předchozí právní úpravy. Pokud však dojde ke zrušení tak komplexní novelizace, jakou byl zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů (Pl. ÚS 55/10), je namístě, jak to Ústavní soud ostatně učinil, odložit vykonatelnost nálezu tak, aby byl zákonodárci dán prostor přijmout novelu znovu. V opačném případě by totiž v dotčených zákonech vznikl krajně nepřehledný stav.

Pravidla, která nabízíme k uspokojivému řešení otázky rušení novel Ústavním soudem a následného obživení předchozí úpravy, jsou tedy následující. Má-li soud rozhodnout o zrušení zákonného ustanovení pro jeho obsahový rozpor s ústavním pořádkem, je třeba vždy rušit ustanovení podkladového zákona, neboť novela v těchto případech již nemá samostatný normativní význam. Zjevně i skrytě derogační ustanovení novely však mohou být protiústavní sama o sobě, je-li zrušení dotčeného ustanovení právního předpisu ústavně neakceptovatelné. V takových případech musí soud novelizační ustanovení zrušit a v odůvodnění vyslovit, že předchozí právní úprava se stává opět platnou. Obdobně je tomu v případech, kdy je novelizační zákon rušen pro protiústavnost procedury jeho přijetí.

⁴⁴ Usnesení Ústavního soudu z 5. 8. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 26/13, bod 13.

⁴⁵ KYSELA, J. Zákon o Ústavním soudu ve světle vybraných problémů ústavní praxe. *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha, 2006, s. 98.