

Obživení 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 obživení právního předpisu je tvorba práva. Při obživení právního předpisu se Ústavní soud stává pozitivním zákonodárcem, k čemuž Ústavní soud musí být ústavně oprávněn a Ústavní soud v Brně takové oprávnění nemá.

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

¹ Tento přístup je používán částečně na Slovensku vůči měněným zákonům a v Rakousku, kdy podle čl. 140 ods. 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 nezákonný.

Dále se tento přístup používá v Itálii i v Německu. Tento přístup podporuje JAN FILIP: *Vybrané kapitoly z ústavního práva*. 1. vydání Brno 1997, ISBN 80-210-1569-1, s. 334 a 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 427 i VOJTĚCH ŠIMÍČEK: *Ústavní stížnost*. 1. vydání Praha 1999, ISBN 80-7201-160-X, 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 Sbírký nálezu a usnesení Ústavního soudu (95/2002 Sb., Pl.ÚS21/01), VOJTĚCH ŠIMÍČEK: 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 JOSEF VEDRAL: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj* 8/2005, ISSN 1212-8694, 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.

formálně součástí právního řádu a může se obnovit jejich užívání.⁴ Byť se často uvádí, že mladší právní předpis ruší starší, nejde o skutečné zrušení, ale aplikační přednost.

1 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 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.

2 Právní možnosti řešení

2.1 Výslovná direktiva v právním řádu

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.

2.2 Posouzení charakteru účinku nálezu Ústavního soudu

Otázku obživení zrušeného právního předpisu lze řešit rozdílně podle účinků rozhodnutí Ústavního soudu.

2.2.1 Účinky nálezu Ústavního soudu ex tunc

Zpětnou působnost nálezu 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

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. JAN FILIP: *Vybrané kapitoly z ústavního práva*. 2. vydání Brno 2001, ISBN 80-210-2592-1, s. 427. ELIŠKA WAGNEROVÁ, MARTIN DOSTÁL, TOMÁŠ LANGÁŠEK, IVO POSPÍŠIL: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha 2007, ISBN 978-80-7357-305-8, § 68 ods. 2 bod 8, s. 270-271.

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.

účinky autoritativního rozhodnutí o neprávnosti 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 obživnutí, 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 nálezu Ústavního soudu je dána presumpce právní správnosti i platnosti zákona: „až do vyhlášení nálezu 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 pomijí, 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 Jaroslav Krejčího,⁸ který s odkazem na uvozovací 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 obyčejného 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 vadné 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 platném na území Čech, Moravy a Slezska nejsou stanoveny účinky nálezu Ústavního soudu o zrušení právního předpisu ex tunc. Proto nelze vyvozovat obživnutí právní úpravy zrušené právním předpisem zrušeným Ústavním soudem.**

2.2.2 Účinky nálezu Ústavního soudu ex nunc

⁷ TOMÁŠ LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Praha 2011, ISBN 978-80-7380-347-6, s. 188.

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 prohlášovalo vládní nařízení vydaná podle zmocňovacích zákonů za právní předpisy s mocí zákona zpětně od počátku jejich účinnosti.

⁸ JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*. Praha 1932, s. 85-98.

⁹ Zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné. Čl. I ods. 1 uvozovacího zákona k Ústavní listině č. 121/1920 Sb.

¹⁰ JIŘÍ HOETZL: *Ústavní listina Československé republiky*. Zvláštní otisk ze Slovníku národohospodářského, sociálního a politického, Praha 1928, s. 6. FRANTIŠEK WEYR, ZDENĚK NEUBAUER: *Ústavní listina Československé republiky*. Praha, Brno 1931, s. 10. FRITZ SANDER: Zur Frage der Verfassungsgerichtsbarkeit in d. Tchechoslowakischen Republik. *Prager Juristische Zeitschrift* 7-8/1930, sl. 279.

¹¹ Uveřejnění nálezu 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.

¹² § 102 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. JAROSLAV KREJČÍ: *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém*, Praha 1932, s. 93-98.

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

Důsledky nálezu Ústavního soudu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, 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. Též 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 účinnost 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

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 (2Afs 131/2008-137): Pouhým zrušením derogačního ustanovení nedochází k opětovnému nabytí platnosti a účinnosti dříve derogovaných zákonných ustanovení. Přímou derogací 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.

FRANTIŠEK BALÁK: Důsledky zrušení derogačního ustanovení zákona. *Právní rozhledy* 1/2007, s. 35-36.

¹⁵ STANISLAV MIKULE: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon?. *Jurisprudence* 1/2010, ISSN 1212-9909, 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. měnicí 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>

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 Sbírký zákonů přednostně vydal příslušnou částku. Bylo by pochopitelné vázat vykonatelnost na ústní vyhlášení nálezů Ústavního soudu, pokud by vydavatel Sbírký 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 nálezů 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 zákonodárce 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 nálezů Ústavního soudu ex tunc. Podle právního řádu platného v Čechách, na Moravě a ve Slezsku 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

3 Příklady nejednotné praxe

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

Ústavní soud v nálezů č. 35/2004 Sbírký 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 nález ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb. a uveřejněný ve Sbírcce rozhodnutí, svazek 25, nález 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.*

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 nálezů 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.

V konkrétním případě se ovšem jedná o zrušení derogačního ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na svůj nále z dne 30. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/94, vyhlášený pod č. 8/1995 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 2, nále z č. 59. V uvedeném nále zu Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změně n a doplněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení 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 judikoval²² 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 se však nestalo. Proti rozsudkům, které vycházely z právního názoru Nejvyššího soudu o obživení předchozí právní úpravy, podal stát zastoupený Úřadem pro zastupování státu ve věcech majetkových ústavní stížnosti, které byly odmítnuty, neboť Ústavní soud tento názor potvrdil.²³

3.2 Zákon o úsporných opatřeních

Ústavní soud v Brně ve svém nále zu, 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 nále zu přijata nová úprava, obživne dnem 1. ledna 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nále zem.“²⁴ V daném případě zákonodárce přijal novou úpravu,²⁵ tedy nenastalo žádné obživení. Ústavní soud se vyjadřoval k otázce, která nebyla předmětem řízení, aniž by své konstatování jakkoliv zdůvodnil. Ústavní soud si zahrál na Boha, kterým může vzkřísit, ne ovšem člověka, ale zrušený právní předpis či jeho část.

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

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 nále zu a odklad vykonatelnosti odůvodnění nále zu 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

3.3 Zákon o střetu zájmů

Nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. ve věci zrušení zákona č. 96/2005 Sb. novelizující 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.

3.4 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 základny má být: „*Uznávám, že náš nálezn 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 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. Poslanci sice původní vládní návrh nepřijali, ale následně ve stavu legislativní nouze byl schválen urychleně do konce roku 2012 zákon, který platovou základnu stanovil na 2,75násobek. Vláda výslovně v důvodové zprávě uvedla, že po 31. 12. 2012 by se dané ustanovení zákona „*stalo neaplikovatelným*“,²⁸ tedy vláda nestála na stanovisku obživnutí předchozí právní úpravy.

4 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.²⁹ Řešení je tedy dáno zákonnou direktivou.

4.1 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

²⁶ § 3 ods. 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, ISSN 1211-2119, 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 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon o platu některých představitelů státu, obecná část, s. 5, tisk Poslanecké sněmovny 880, 6. volební období, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=880&CT1=0>

²⁹ § 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.

náměstka generálního prokurátora³⁰ na zrušení zákona,³¹ 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 růst platů v národním hospodářství. 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 NICÍM. NIC nemá obsah a kvalitu. Je tedy pochybné abstraktně konstatovat jeho neústavnost. Přesto Ústavní soud SR návrh přijal k rozhodování ve věci samé.³² 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 řádech také takové ustanovení nenajdeme.

Usnesení Ústavního soudu SR z 21. 9. 2011, PL.ÚS 103/2011: „*Pri bežnom prieskume noriem môže byť oživenie ex offo v režime § 41a ods. 3 zákona o ústavnom súde problematické, pretože dochádza k oživeniu normy, ktorá predchádzala (!) preskúmanej 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 derogačnej 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 derogačnými normami, aj keď návrhu na ich zrušenie nikdy nevyhovel (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 derogačnej normy považuje za výnimku, ktorú je potrebné aplikovať s opatrnosťou. Ústavný súd nemohol v záujme ochrany ústavnosti, zvlášť základných slobôd, úplne rezignovať na prieskum derogačnej normy z hmotnoprávných dôvodov, aj keď vníma problematickosť prípadného (automatického) oživovania právnych 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.“

4.2 Pozastavení účinnost právního předpisu a obživení norem

Slovenská úprava zná institut pozastavení účinnosti právních předpisů, pokud je u Ústavního soudu napadena jejich nezákonnost či neústavnost.³³ 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.³⁴ Ústavní soud pozastavil účinnost nové úpravy zavádějící veřejnou

³⁰ 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.

³¹ Zákon č. 500/2010 Z.z.

³² Usnesení Ústavního soudu z 21. 9. 2011, PL.ÚS 103/2011. Odlišné stanoviska vyjádřila soudkyně Ludmila Gajdošíková.

³³ Čl. 125 ods. 2 Ústavy SR č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.

³⁴ 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.

volbu, přičemž výslovně uvedl: „*Právoplatnosťou 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.*“³⁵ 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.³⁶ Pokud se zde užije výše uvedeného názoru většiny ústavních soudců, pak by obživnutí 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 neobživila, protože nová úprava, ale již autoritativně prohlášená za neústavní, je ještě 6 měsíců platná, byť neúčinná.

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.³⁷ Navíc tak učinila v době, kdy usnesení Ústavního soudu nebylo ještě publikováno ve Sbírce zákonů,³⁸ i když dobře znala jeho obsah. Kandidátem na generálního prokurátora zvolila 17. 6. 2011 Jozefa Čentéše.

5 Závěr

Obživnutí zrušeného právního předpisu je možné, pokud to ústava či zákon výslovně stanoví, což v právním řádu platném na území Čech, Moravy a Slezska 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.

³⁵ Bod 11 odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 15. 6. 2011, PL.ÚS 95/2011-15. Odlišné stanovisko vyjádřili soudci Ladislav Orosz, Ján Luby, Lajos Mészáros, Juraj Horvát.

³⁶ Čl. 125 ods. 3 Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

³⁷ ZDENĚK KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání Praha 2008, ISBN 978-80-7201-690-7, s. 203-205.

³⁸ Publikováno bylo pod č. 191/2011 Z.z. dne 29. 6. 2011.