



Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů

–

Závěrečná textová část

Zhotovitel:

Mazel a partneři, advokátní kancelář, s.r.o.

Belgická 276/20,

Vinohrady, 120 00 Praha 2

IČO: 081 64 258

Zpracováno 5. 10. 2021

Právní stav k 1. 10. 2021

Zpracováno v rámci projektu „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020“, reg. č. CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125. Projekt je spolufinancován z prostředků Evropské unie, Evropského sociálního fondu.

Obsah

1. Úvod	3
2. Shrnutí výsledků Analýzy – identifikace problematických bodů	3
3. Zhodnocení dosažení cílů Analýzy.....	8
4. Navrhovaný postup při zrušování obsoletních právních předpisů.....	10
4.1 Forma zrušování obsoletních právních předpisů	11
4.2 Postup zrušování obsoletních právních předpisů.....	11
4.3 Jednotlivé specifické skupiny obsoletních právních předpisů, které byly zkoumány z hlediska nutnosti individualizovaného přístupu k jejich zrušování	13
a) Předpisy čistě derogační.....	13
b) Předpisy, u nichž je třeba před návrhem na jejich zrušení vzít v úvahu související kulturně historická hlediska.....	14
c) Předpisy vydané slovenskými orgány a nezrušené do rozpadu ČSFR	14
d) Předpisy vydané již neexistujícími orgány	15
4.4 Předpisy zrušované generální derogační klauzulí – návrh dalšího postupu.....	16
4.5 Závěrečná doporučení nad rámec zadání veřejné zakázky Analýzy:	18

1. Úvod

Závěrečná textová část „Analýzy právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“ (dále jen „Analýza“) zadané jako veřejná zakázka v souvislosti s projektem Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020, reg. č. Z.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0000125, je rozdělena do tří částí, ve kterých shrnuje výsledky Analýzy, zhodnocení dosažení jejích cílů a návrh způsobu, jakým mají být obsoletní právní předpisy zrušeny, včetně odůvodnění postupů.

Tuto textovou část je potřeba zasadit do kontextu zadání předmětné veřejné zakázky, Úvodní textové části, která poskytuje základní metodologii hodnocení právních předpisů, a také ji vnímat v kombinaci s databází právních předpisů, která v rámci Analýzy vznikla v editovatelné podobě v databázovém programu MS Access. Tato databáze umožňuje praktické třídění analyzovaných právních předpisů dle jednotlivých kritérií stanovených zadávací dokumentací a navíc obsahuje některé indexy, které byly zavedeny pro konkrétní skupiny právních předpisů se specifickými vlastnostmi – např. kulturně-historickými souvislostmi, mezinárodním prvkem apod. Shrnutí základních dat, která jsou z databáze dostupná, je obsahem grafů v příloze č. 1 této textové části.

2. Shrnutí výsledků Analýzy – identifikace problematických bodů

Úvodem je třeba poznamenat, že se prokázalo, jak je složité optikou dnešní doktríny posuzovat právní předpisy staré více než sto let. Přitom nejde jen o vyhodnocení stavu předpisu, tedy zda je zrušený, platný a účinný či obsoletní, ale také o povahu právního předpisu vůbec (tedy co je vůbec právním předpisem – a to s důrazem na formální hledisko, neboť zásadním cílem Analýzy je zrušení předpisů formálně platných, ale obsoletních), aktuálního gestora, oblast práva či adresáty práva. Proto bylo třeba řadu nuancí vyjasnit v průběhu zpracování Analýzy se zadavatelem, aby bylo dosaženo maximální shody o obsahu zadání veřejné zakázky a způsobu jejího plnění. Zejména pak byl konzultován postup u specifických kategorií předpisů, které jsou níže popsány pod písmenem f).

Základní výsledky Analýzy lze shrnout do následujících bodů:

1. V českém právním řádu existuje **velká řada právních předpisů, které nebyly formálně zrušeny, ale zároveň již nevyvolávají právní účinky a byly tedy v Analýze vyhodnoceny jako obsoletní.** V rámci této skupiny, čítající 8440 předpisů, lze pak identifikovat dílčí podskupiny, u nichž je třeba pamatovat na jistá specifika a zohlednit je v následném využití Analýzy pro účely zrušení obsoletních právních předpisů, podrobněji viz níže v samostatné kapitole 4.
2. Další objemnou skupinu představují právní **předpisy zrušené pomocí tzv. generálních derogačních klauzulí**, které byly používány především ve starších právních předpisech. Zrušení generálních derogačních klauzulí bylo detekováno u 3686 předpisů. Problematika generálních derogačních klauzulí byla poměrně podrobně popsána již v Úvodní textové části. Nicméně praxe v rámci Analýzy prokázala, že v některých případech je zpětně opravdu velmi obtížné stanovit, které právní předpisy lze s jistotou pod konkrétní generální derogační klauzule podřadit a považovat je tak za zrušené. Jazykový a systematický výklad právního předpisu bylo ve sporných případech nutno podpořit také informacemi dohledatelnými v historických pramenech (např. stenoprotokolech z jednání zákonodárných sborů či v důvodových zprávách), které leckdy obsahovaly vodítko pro to, co sám zákonodárce považoval za předpisy generální derogační klauzulí zrušované. Analýzující tým však nepřistoupil k tomu, aby suploval roli zákonodárce a dovozoval jeho vůli nad míru doložitelnou textem právního předpisu či materiálních pramenů práva.

V případech, kdy ani po diskuzích se zadavatelem nepanovala o použitelnosti generální derogační klauzule shoda, bylo zvoleno vyhodnocení takového předpisu za obsoletní. A to i s vědomím „rizika“ dvojího zrušení téhož předpisu. Nebylo by to ostatně poprvé, co by k takové situaci došlo. V minulosti byly některé předpisy výslovně zrušeny (zřejmě chybou zákonodárce) dvakrát a to výslovně – jedná se např. o vyhl. č. 184/1960 Sb., která byla zrušena nejprve ustanovením § 150, bod 34 vyhlášky č. 102/1964 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení, následně pak ustanovením § 107 bod 7 vyhlášky č. 165/1979 Sb., o nemocenském pojištění některých pracovníků a

o poskytování dávek nemocenského pojištění občanům ve zvláštních případech. Rovněž v době poměrně nedávné byla zrušena vyhláška č. 408/1990 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky elektromagnetického záření, nejprve vyhláškou č. 20/2001 Sb. a následně rovněž vyhláškou č. 89/2001 Sb. Domníváme se, že případné výslovné zrušení předpisu, který měl být zrušen generální derogační klauzulí, nemůže de facto způsobit žádné komplikace, neboť se toto riziko týká pouze úzké skupiny již neaplikovatelných předpisů, u nichž je možné i dnes stanovit jejich neaplikovatelnost výkladem. Nelze tedy namítat, že návrh na výslovné zrušení těchto předpisů by mohl způsobit, že subjekty práv v nich obsažených by se mohly o svá práva přihlásit, neboť právní úprava jejich práv je již pravděpodobně stanovena novějšími právními předpisy.

3. Analýza ukázala, že existuje poměrně velká skupina předpisů (jen u předpisů, které vyšly ve Sbírce zákonů a jejich předchůdcích se jedná o více než 4 000 případů), které nemají jediného výlučného gestora identifikovatelného dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kompetenční zákon“). Při stanovení gescí bylo opět maximálním cílem dodržení zadání veřejné zakázky. I zde bylo nutno učinit některé kompromisy s ohledem na přesuny v působnostech orgánů státní správy, jejich rušení apod., neboť gesce měla být stanovena z dnešního hlediska. Zejména u některých gestorů se pak ukázalo, že jim vymezená působnost dle kompetenčního zákona ani zdaleka nepokrývá jejich legislativní aktivity – nejmarkantněji se to projevuje u Ministerstva spravedlnosti, které je mj. gestorem v oblasti práva občanského a obchodního, nicméně v § 11 kompetenčního zákona tyto právní oblasti zohledněny nejsou. Bylo tedy potřeba vycházet také ze zvyklostí a zaužívané praxe legislativního procesu. Po dohodě se zadavatelem byla mezi gestory nad rámec zadávací dokumentace zařazena Česká národní banka. S ohledem na to, že zadání veřejné zakázky neupřesnilo pojem „gesce“, bylo při jejím posuzování zohledňováno sektorové hledisko, čili gesce ve smyslu působnosti v dané právní oblasti, nikoli jen v užším smyslu gestora jako předkladatele právní úpravy. Poměrně často tedy bylo přistoupeno k označení více gestorů a jejich „sporné“ gesce, která je však ve většině případů spíše spolugescí ve smyslu kooperativním, neboť konkrétní právní předpis zasahoval do více oblastí práva. Často tomu tak bylo např. u předpisů z dob před rokem 1989, kdy existovala řada právních předpisů v oblasti řízení státního

hospodářství (od jeho plánování, po řízení státních podniků v jednotlivých odvětvích), které z dnešního pohledu neměly jednoznačného gestora. V případech některých „průřezových“ předpisů, kde byla stěžejní role vlády jako kolektivního orgánu, a nebylo možno stanovit gesci některého z ministerstev ani dle převažující oblasti právní úpravy, pak bylo výjimečně přistoupeno k označení Úřadu vlády jako gestora, neboť tento úřad zajišťuje odborné, organizační a technické zabezpečení činnosti vlády.

4. Při práci se Sbírkou zákonů bylo analýzou rubriky „Oznámení o vydání obecných právních předpisů“ zjištěno, že v dobách komunismu nebylo výjimkou, že vyhlášky byly zrušovány formou resortních právních předpisů nižší právní síly, které byly ve Sbírce zákonů pouze registrovány (jde např. o vyhlášku č. 92/1963 Sb., která byla výslovně zrušena v souvislosti s přijetím směrnice Ministerstva vnitra o náhradě nákladů výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody publikované v oznámení o vydání obecných právních předpisů Sbírky zákonů 1967, částka 32, strana 332), další příklady se týkají spíše vyhlášek publikovaných v tzv. úředních listech [např. vyhláška č. 262/1957 Ú. l., která byla dle oznámení o vydání obecných právních předpisů zveřejněného v částce 29 Sbírky zákonů z r. 1963 (str. 207) zrušena současně s nabytím účinnosti směrnice Ústřední rady odborů a Ústředního báňského úřadu čj. VI-6553-13. 5, které nabyly účinnosti 31. května 1963]. Přestože byla nad rámec zadání řešena i oznámení o vydání právních předpisů ve vytipovaném období (60. a 70. léta), nelze vyloučit riziko, že některé takové předpisy registrovány nebyly, resp. že v daném oznámení nebylo popsáno zrušení předchozí právní úpravy, což mohlo mít vliv na vyhodnocení některých právních předpisů. Obecně je tedy vhodné před návrhem na zrušení právního předpisu ověřit ještě závěry o jeho obsolenci u jednotlivých gestorů.
5. Analýza ukázala, že v českém právním řádu existují skupiny právních předpisů, pro které bylo třeba s ohledem na zadání veřejné zakázky stanovit specifický postup v jejich hodnocení:

- a) Předpisy, které vycházely v Úředních listech

Po zevrubné rešerši bylo zjištěno, že celá řada zde publikovaných vyhlášek (jedná se takřka výlučně o vyhlášky publikované v Úředním listu II – ediktální část) není právním předpisem a nespadá tedy ani do Analýzy. Účelem těchto vyhlášek bylo oznámení, ohlášení nebo zveřejnění (či v dnešním slova smyslu doručení) správního aktu či organizačního pokynu, nejčastěji v oblasti řízení státních podniků (nejrůznější majetkové přesuny, jmenování osob do statutárních orgánů apod.). Ostatní vyhlášky, které mají povahu normativního právního aktu, byly analyzovány standardně jako předpisy vycházející ve Sbírce zákonů a není pro ně nutno stanovovat speciální způsob zrušení. Po dohodě se zadavatelem byly tyto předpisy vyčleněny do samostatné databáze.

b) Předpisy z doby nesvobody

Jak již bylo uvedeno v kapitole 4. 2 Úvodní textové části, část předpisů vydaných v době nesvobody, které z hlediska zadání veřejné zakázky byly do Analýzy zahrnuty, bylo nutno posuzovat modifikovaně a reflektovat tak jejich specifickou povahu, kdy sice nebyly formálně platnou součástí právního řádu, nicméně z hlediska materiálního mohla být situace jiná. Vzhledem k tomu, že cílem zpracování Analýzy byla identifikace formálně platných, ale nepoužívaných (neúčinných) právních předpisů, nemohou být předpisy z doby nesvobody, které byly zařazeny do databáze právních předpisů vytvořené v rámci Analýzy, navrhovány ke zrušení (rovněž zákonodárce je po roce 1945 nerušil). Jiná situace je u jejich novel, které byly přijaty po skončení doby nesvobody. Jak již bylo uvedeno, materiálně byly tyto novely posuzovány v kontextu původního předpisu. S ohledem na to, že jsou z formálního hlediska novely samostatným právním předpisem, bylo by možné navrhnout je ke zrušení formálně platným způsobem. Status předpisů z doby nesvobody je však dodnes předmětem odborných diskuzí a lze tak předpokládat i diskuzi nad případným návrhem na zrušení jejich novel.

c) Vyhlášky, kterými se publikovaly mezinárodní smlouvy

Analýza ukázala, že vyhlášky, kterými byly publikovány mezinárodní smlouvy, ať už na úrovni resortní, vládní či prezidentské, nebyly rušeny ani v případech, kdy později došlo ke skončení platnosti takové mezinárodní smlouvy pro Českou

republiku či její právní předchůdce. Tyto vyhlášky byly tedy vyhodnoceny s ohledem na závaznost dané mezinárodní smlouvy pro Českou republiku jako platné či obsoletní, a to dle metodiky popsané blíže v Úvodní textové části.

d) Dekrety prezidenta republiky vydané v letech 1940–1945

Dekrety prezidenta republiky vydané v letech 1940–1945 byly z Analýzy vyloučeny již zadáním veřejné zakázky stejně jako předpisy tyto dekrety provádějící a novelizující.

V rámci Analýzy byla prověřena řada předpisů, které nebyly přijaty výslovně jako novely prezidentských dekretů, nicméně po diskuzi se zadavatelem bylo dospěno ke shodě, že se jedná o novely nepřímé nebo de facto o předpisy provádějící prezidentské dekrety. S ohledem na to, že se zadání cíleně vyhýbá otevření této nejen právně, ale také společensky velmi složité oblasti, byly rovněž předpisy, které měly tuto silnou vazbu na prezidentské dekrety, z Analýzy po dohodě se zadavatelem vyloučeny. Jde např. o zákon č. 228/1946 Sb. z. a n. nebo zákon č. 273/1948 Sb.

e) Slovenské předpisy

Jak již bylo popsáno v Úvodní textové části Analýzy, součástí Analýzy dle zadání veřejné zakázky byly i předpisy, které vydaly slovenské orgány. S ohledem na to, že bylo identifikováno téměř 500 obsoletních předpisů vydaných slovenskými orgány a vyhlášených ve Sbírce zákonů, je třeba se zabývat jejich dalším osudem. Proto je jim také věnována pozornost v kapitole týkající se návrhu na zrušení obsoletních právních předpisů.

3. Zhodnocení dosažení cílů Analýzy

Analýza byla zpracovávána se **stanovením několika základních cílů**¹:

¹ Více k účelu zpracování Analýzy v kapitole 3. Úvodní textové části Analýzy.

- a) Provést analýzu právních předpisů vymezených zadávací dokumentací, které vyšly v oficiálních publikačních listech v době od 28. října 1918 do 31. prosince 2018, s cílem určit, které jsou platné a účinné a které zrušené či obsoletní.
- b) Vytvořit databázi výše uvedených předpisů, jejíž součástí bude rovněž seznam obsoletních právních předpisů.
- c) Poskytnout metodiku pro budoucí identifikaci obsoletních právních předpisů.

Ad a) a b) V rámci Analýzy byla vytvořena databáze právních předpisů, které dle zadání měly být analyzovány, jež je (po dohodě se zadavatelem a s přihlédnutím k budoucí náplni platformy e-Sbírka) rozdělena do dvou částí, a to na předpisy vydané ve Sbírce zákonů a publikačních prostředcích jí předcházejících a předpisy vydané v Úředních listech. Ke každému právnímu předpisu existuje v této databázi záznam obsahující vyhodnocení všech kritérií, které byly specifikovány v zadání veřejné zakázky. Databáze je editovatelná a umožňuje třídění dle zvolených kritérií.

Ad c) Pokud jde o metodiku pro budoucí identifikaci obsoletních právních předpisů, ta je obsažena již v Úvodní textové části Analýzy a lze ji i po zkušenostech se zpracováním dat v databázi shrnout v podstatných bodech následovně:

1. Je třeba pokusit se vyhledat v dostupných textech právních předpisů zrušovací ustanovení k analyzovanému předpisu – ať už výslovné zrušení (zde do budoucna předpokládáme snadnější postup díky pokračující digitalizaci státem garantovaného obsahu právních předpisů v rámci projektu e-Sbírka), nebo zrušení pomocí generální derogační klauzule.
2. Pokud nebude zrušovací ustanovení nalezeno, je třeba vyloučit možné dopady právního předpisu na současné právní vztahy. Jsou zde přitom jisté okruhy právních předpisů, které jsou obsoletní s velkou pravděpodobností na první pohled – např. právní předpisy dočasné, které stanovují určitý režim právních vztahů na omezenou dobu, která již uplynula, či právní předpisy vztahující se k území, které již není součástí našeho státu apod. Podrobněji je po dohodě se zadavatelem metodika popsána v Úvodní textové části Analýzy.
3. K jednotlivým předpisům je vždy potřeba přistupovat individuálně a pozorně, neboť i zdánlivě dočasný právní předpis může mít dopad na současné právní vztahy. Jedná se např. o předpisy z oblasti sociálního zabezpečení, kdy se pro výpočet důchodů

používají vyměřovací základy stanovené pro konkrétní roky (viz např. nařízení vlády č. 339/2009 Sb.), přestože právní předpisy stanovující tyto vyměřovací základy mohou na první pohled působit jako vyhaslé.

S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, lze konstatovat, že stanovené cíle Analýzy se podařilo naplnit.

4. Navrhovaný postup při zrušování obsoletních právních předpisů

Na tomto místě je třeba podotknout, že snahy o revizi právního řádu a identifikaci obsoletních právních předpisů probíhají i v dalších zemích – např. ve Velké Británii má tato činnost poměrně silnou tradici², obdobně také v Německu proběhlo již několik vln zrušování právních předpisů s cílem „pročistit“ právní řád³. Při zpracování této textové části Analýzy pak bylo přihlédnuto zejména k rakouskému přístupu ke zrušování obsoletních právních předpisů⁴, a to s ohledem na společnou historii i právní tradici. Oproti rakouským zákonům, které formou generální derogační klauzule zrušovaly v první fázi právní předpisy vydané do roku 1946 a ve fázi druhé právní předpisy vydané dokonce až do roku 2000 (s výjimkami v zákoně stanovenými), lze předpokládat, že český zákon o obsolenci bude ve stanovení rozhodného data méně „odvážný“. Nicméně rakouský příklad přinejmenším ukazuje, že jednorázové použití generální derogační klauzule (se stanovením rozhodného data pro zrušení všech právních předpisů vydaných před tímto datem) jako výjimečného prostředku při řešení mimořádného legislativního úkolu je možné i v současnosti.

Pro zjednodušení se dále v textu používá pojem „zákon o obsolenci“ jako předpokládaný legislativní akt, který by měl být na základě Analýzy přijat ke zrušení obsoletních právních

² Viz činnost britské Law Commission, jejíž popis je dostupný zde: <https://www.lawcom.gov.uk/our-work/statute-law-repeals/>.

³ Viz popis aktivit federálního ministerstva spravedlnosti a přehled 13 zákonů zrušujících obsoletní předpisy přijatých v posledních letech dostupný zde: https://www.bmiv.de/DE/Themen/RechtssetzungBueroakrabau/Rechtsbereinigung/Rechtsbereinigung_node.html.

⁴ Jedná se o následující zákony: BGBl. I Nr. 191/1999, dostupný zde: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001596&FassungVom=2018-12-31>
a BGBl. I Nr. 61/2018, dostupný zde: <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2018/61>.

předpisů a k realizaci případných dalších potřebných opatření. Není vyloučeno, aby těchto zákonů bylo s ohledem na kvantum obsoletních právních předpisů přijato postupně několik.

4.1 Forma zrušování obsoletních právních předpisů

Každý právní předpis musí být zrušen minimálně právním předpisem stejné právní síly. S ohledem na množství obsoletních právních předpisů zahrnutých do Analýzy, které mají právní sílu zákona, se proto jako nejvhodnější jeví forma zákona, kterým by měly být zrušeny všechny obsoletní právní předpisy souhrnně, bez ohledu na jejich formu, resp. případně souhrnně za konkrétní období. Pochopitelně ústavní zákony je třeba zrušovat formou ústavního zákona, při vědomí účinků čl. 122 odst. 3 úst. zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, kterým se stanoví: „*Ostatní ústavní zákony platné na území České republiky ke dni účinnosti této Ústavy mají sílu zákona*“. I tyto ústavní zákony lze po zmíněné dekonstitucionalizaci – jakožto zákony s právní silou zákona „obyčejného“ – zrušit zákonem. Vyloučena však není ani varianta zrušení vyhlášek a nařízení vlády formou vyhlášek a nařízení vlády a následné zrušení zákonů formou zákona.

4.2 Postup zrušování obsoletních právních předpisů

Jako nejjistější a nejefektivnější způsob zrušování obsoletních právních předpisů se jeví tento postup:

1. Formou zákona zrušit právní předpisy vyhodnocené jako obsoletní (se zohledněním případných specifik v konkrétních případech – předpisy slovenských orgánů či s kulturně-historickými specifiky), ať už výslovně např. v příloze zákona, či formou generální derogační klauzule s uvedením rozhodného data, či kombinací obou způsobů se zohledněním specifik jednotlivých historických etap právního vývoje a s přihlédnutím k rozsahu Analýzy (podrobněji viz níže). Zároveň je třeba docílit větší právní jistoty ohledně předpisů vyhodnocených jako zrušených generálními derogačními klauzulemi formou jejich prohlášení za zrušené a jejich výčtem v příloze zákona.
2. V případě právních předpisů z období první republiky lze uvažovat o jejich zrušení formou generální derogační klauzule po vzoru rakouských zákonů o pročištění

právního řádu⁵. Vzhledem k tomu, že kompletní Analýza byla dle zadání veřejné zakázky provedena u předpisů vydaných od 4. 11. 1918 do 25. 11. 1938 ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého, je vhodné rozhodné datum stanovit v tomto zkoumaném období. Zároveň je třeba zohlednit, že zkoumané období spadá již částečně do tzv. „doby nesvobody“ dle ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, ve spojení s vládním nařízením z 27. července 1945 č. 31 /1945 Sb. z. a n., kdy se jeví jako vhodné rozhodné datum 29. září 1938. Předpisy vydané do tohoto data včetně by bylo možno zrušit generální derogací klauzulí, přičemž by zároveň v příloze zrušovacího zákona o obsolenci bylo nezbytné uvést právní předpisy, které se ponechávají v platnosti. Platných právních předpisů v tomto období bylo identifikováno cca 100. U dalších cca 70 předpisů bylo detekováno významnější kulturně-historické hledisko, což znamená, že by před návrhem na případné zrušení měla být vedena širší společenská a odborná diskuze o těchto konkrétních předpisech.⁶

3. Zrušení obsoletních právních předpisů z dalších období by již bylo vhodnější provést formou výslovného zrušení, neboť tato období nebyla analyzována jako celek – na základě zadání veřejné zakázky byly z Analýzy vyloučeny jednak předpisy z tzv. doby nesvobody a jednak poválečné dekrety prezidenta republiky a předpisy tyto dekrety provádějící a novelizující. Není tedy vhodné použít pro toto období generální derogací klauzuli, která by vedla i ke zrušení právních předpisů, které nebyly podrobeny Analýze.⁷
4. Veškeré návrhy na zrušení právních předpisů je třeba standardně projednat v rámci připomínkového řízení, u některých je navíc třeba zohlednit další specifika, která jsou v databázi označena formou připojení indexačních poznámek – viz vysvětlivky k databázi v samostatném dokumentu.
5. S ohledem na množství identifikovaných obsoletních právních předpisů přichází v úvahu také varianta zrušování obsoletních právních předpisů po vymezených časových úsecích, jako k tomu přistoupilo např. i Rakousko. V případě prvního

⁵ Jedná se o zákony o „vyčištění“ právního řádu (Bundesrechtsbereinigungsgesetz) č. 191/1999 BGBl. a č. 61/2018 BGBl.

⁶ Není bez zajímavosti, že obdobně také britská Law Commission v návrzích zákonů ke zrušení obsoletních právních předpisů upozorňuje v materiálech rozesílaných do připomínkového řízení na kategorii „zvláštního historického významu“ - viz str. iii zde: https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-product-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2015/06/slr_general_consultation.pdf a nutnosti celospolečenské debaty nad těmito předpisy.

⁷ V této souvislosti je třeba zmínit názory odborné obce, že by bylo vhodné dopracovat Analýzu o další období.

zákona o obsolenci by zároveň mělo dojít k dořešení stavu právních předpisů zrušených generálními derogačními klauzulemi, což by mělo okamžitý efekt na zpřehlednění právního řádu.

Jak již bylo uvedeno výše, je potřeba přistupovat k jednotlivým skupinám právních předpisů individualizovaně. Nelze tedy bez dalšího navrhnout veškeré předpisy, které byly vyhodnoceny jako obsoletní, ke zrušení.

4.3 Jednotlivé specifické skupiny obsoletních právních předpisů, které byly zkoumány z hlediska nutnosti individualizovaného přístupu k jejich zrušování

a) Předpisy čistě derogační

Po rozptýlení obavy z možného „znovuobživení“ právního předpisu, které bylo předmětem zkoumání v Úvodní textové části, obecně není dán podstatný důvod pro zachování platnosti těchto právních předpisů, byť lze akceptovat námitku, že by bylo možné donekonečna zrušovat zrušovací právní předpisy. Lze tedy konstatovat, že jako jednorázový počin v rámci „očisty právního řádu“, je zrušení této skupiny předpisů akceptovatelné. Vezmeme-li v úvahu, že derogační ustanovení bývají i součástí předpisů, které jsou zrušovány jako celek (někdy ani to ne – viz § 43 zákona č. 363/1999 Sb., který byl spolu s částí první tohoto zákona zrušen zákonem č. 278/2009 Sb. – čl. 7), není potřeba se takového postupu obávat ani s ohledem na právní jistotu, resp. nejistotu ohledně již jednou zrušeného právního předpisu. Jedinou výjimkou by byl případ, kdy by byla takovým předpisem zrušována část dosud platného předpisu. V takovém případě se jedná o novelu, tedy článek řetězce, který je radno zachovat i s ohledem na vývoj legislativní techniky, kdy se novelty zrušují až se zrušením novelizovaného předpisu jako celku. V této souvislosti byla analyzována i judikatura Ústavního soudu, kdy je třeba si uvědomit, že Ústavní soud v roli negativního zákonodárce se ve vztahu k této úzce specifické množině případů zrušovacích předpisů (ustanovení) zabýval také otázkou „znovuobživení“ předchozí právní úpravy po zrušení zrušovacího ustanovení. Judikatura Ústavního soudu není v této věci úplně jednotná, nicméně pro účely Analýzy, resp. navazujících kroků je třeba ji vnímat právě jen ve vztahu ke zrušování derogačních ustanovení Ústavním soudem, nikoli obecně. To, že zrušením právního předpisu, který obsahoval i derogační ustanovení, nedojde k „znovuobživení“ těmito ustanoveními derogovaných předpisů, nebylo snad nikdy zpochybněno.

Závěr:

Předpisy vyhodnocené jako čistě derogační nemusí být z hlediska jejich zrušování vyjmuty ze skupiny obsoletních předpisů a mohou být standardně zrušeny, ať už bude zvolena jakákoli legislativní technika.

b) Předpisy, u nichž je třeba před návrhem na jejich zrušení vzít v úvahu související kulturně historická hlediska.

U této kategorie právních předpisů, do které byly zařazeny např. poválečné znárodňovací zákony či zákony upravující pozemkové reformy, je potřeba vést diskuzi s dotčenými gestory ale i širší odbornou veřejností již před jejich začleněním do zpracovávaného návrhu zákona o zrušení obsoletních právních předpisů, neboť ve standardním připomínkovém řízení není zpravidla prostor pro obsáhlejší diskuzi o společensko-kulturních a historických konotacích jednotlivých bodů. Analýza v tomto směru poskytuje jakési vodítko či upozornění na tyto předpisy, aby bylo možno věnovat jim náležitou pozornost, jakmile k tomu budou vhodné podmínky. Zároveň je vnímání kulturně historické hodnoty subjektivní záležitostí (jakkoliv bylo při analýze nahlíženo na předpisy jednotným prizmatem), je tedy možné do této kategorie zařadit i předpisy jiné.

Závěr:

Předpisy označené příznakem „KHH“ by bylo vhodné vyčlenit do zvláštního bloku a nenavrhopat jejich zrušení dříve, než bude panovat shoda nejen o jejich vyhaslosti z hlediska právně-teoretického, ale také z hlediska společenského či kulturního.

c) Předpisy vydané slovenskými orgány a nezrušené do rozpadu ČSFR

Přihlédneme-li k jednomu z cílů Analýzy, jímž je zpřehlednění českého právního řádu a tím také posílení právní jistoty adresátů práva, nečiní slovenské předpisy v podstatě žádné problémy. Orgány tyto předpisy vydávající vykonávaly státní moc jen na území Slovenska (viz § 93 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. z. a n. a čl. 73 ústavního zákona č. 100/1960 Sb.). Jejich působnost byla teritoriálně omezena a není tedy důvod k obavám, že by kdy mohly být účinné na území České republiky, a tudíž není potřeba ve vztahu k nim činit další legislativní opatření. Zároveň tento přístup reflektuje skutečnost, že tyto předpisy byly fakticky vydávány zákonodárným orgánem a výkonnými orgány cizího státu pro jeho vlastní území, nebyly

do českého právního řádu recipovány a nestaly se tak jeho součástí (čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 4/1993 Sb.); proto nepodléhají působnosti českých zákonodárných orgánů a z podstaty věci ani nemohou být navrženy ke zrušení.

Závěr:

Předpisy vydané slovenskými orgány a publikované ve Sbírce zákonů jako společném publikačním prostředku nebudou (resp. nemohou být) zrušeny.

d) Předpisy vydané již neexistujícími orgány

Analýzou prošly tisíce předpisů, které byly vydány v současnosti již neexistujícími orgány (jedná se např. o vyhlášku Státního výboru pro výstavbu č. 45/1958 Sb., kterou se určují orgány rad dalších místních národních výborů jako stavební úřady prvé stolice, vyhlášku Ústřední rady odborů č. 10/1960 Sb. o poskytování příspěvku vedením závodů na úhradu nákladů činnosti základní organizace Revolučního odborového hnutí či vyhlášku rady Východočeského krajského národního výboru v Hradci Králové č. 148/1960 Sb., kterou se určují další místní národní výbory v kraji stavebními úřady prvního stupně).

Je tedy nasnadě otázka, zda je nutno v jejich případě postupovat jinak, než u ostatních obsoletních předpisů. Z dosavadní legislativní praxe se dají vysledovat dva možné přístupy ke zrušování těchto právních předpisů – a to formou dalšího podzákonného právního předpisu nebo formou zákona. S ohledem na to, že se u předpisů vydaných již neexistujícími orgány jedná o právní předpisy podzákonné, přistoupily některé resorty k jejich zrušování formou vyhlášky vydané na základě kompetenčního zákona, resp. zvláštního zákona,⁸ přičemž některá ministerstva v úvodní větě citují kromě ustanovení týkajícího se jejich působnosti také § 24 tohoto zákona (např. vyhl. č. 497/2000 Sb., kterou se ruší mj. vyhláška č. 62/1966 Sb. vydaná Státní plánovací komisí), někdy je odkazováno pouze na ustanovení kompetenčního zákona, které stanoví působnost konkrétního ministerstva (např. vyhláška č. 399/2009 Sb. ruší Domovní řád schválený 6. zasedáním Národního výboru města Brna dne 23. září 1977), či na ustanovení týkající se působnosti ministerstva dle kompetenčního zákona v kombinaci s odkazem na ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (např. vyhláška č. 190/2010 Sb. ruší mj. vyhlášku bývalého Ministerstva školství, věd a umění či Okresního národního výboru v Šumperku). Konečně poslední variantou je zrušovací

⁸ V souladu s čl. 10 odst. 3 Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn a doplnění.

vyhláška opírající se kromě obecné působnosti dle kompetenčního zákona také o konkrétní zmocňovací ustanovení v jiném právním předpisu (je tomu tak např. u vyhlášky č. 272/2018 Sb., která kromě odkazu na kompetenční zákon ve své úvodní větě odkazuje na zmocnění k vydání vyhlášky, resp. obecně závazného předpisu, dané zákonem č. 114/1992 Sb.). Byť v tomto případě neexistuje zcela jednotný postup při vydávání zrušovacích vyhlášek, nečiní to i s ohledem na judikaturu Ústavního soudu⁹ v praxi problémy.

Závěr:

Z hlediska maximální právní jistoty o zákonnosti postupu při zrušování předpisů již neexistujících orgánů lze doporučit zahrnutí těchto předpisů do návrhu zákona o obsolenci, mj. i s odkazem na požadavek čl. 10 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

4.4 Předpisy zrušované generální derogační klauzulí – návrh dalšího postupu

V rámci Analýzy bylo detekováno velké množství předpisů, které lze podřadit pod zrušení některou z generálních derogačních klauzulí obsažených zejména ve starších právních předpisech. Vzhledem k tomu, že informace o zrušení předpisu generální derogační klauzulí je pro adresáty práva obtížně dohledatelná a i při samotné Analýze byla ohledně některých předpisů vedena poměrně obsáhlá diskuze, je třeba se při návrhu dalšího postupu ve vztahu k této skupině předpisů zaměřit na zajištění principu právní jistoty a zpřehlednění právního řádu.

Zásadní otázkou zůstává, zda je hledisko zvýšení právní jistoty adresátů práva natolik významné, že by převážilo i rizika spojená s případným dvojitým zrušením téhož předpisu.

Nabízí se v podstatě tři možné přístupy k předpisům vyhodnoceným jako zrušené generální derogační klauzulí:

1. takto vyhodnocené předpisy znovu nezrušovat a výsledky Analýzy použít při budování systému e-Sbírka, kde by předpisy zrušené generální derogační klauzulí měly být označeny za zrušené a tato informace by byla adresátům práva snadno dostupná,
2. zrušit tyto předpisy ještě jednou výslovně, i s přihlédnutím k tomu, co bylo uvedeno v kapitole 2. písm. b),
3. přijmout další generální derogační klauzuli pro konkrétní časové období, která by s jistotou zrušila i předpisy, které mohly být v rámci Analýzy vyhodnoceny jako

⁹ Viz rozhodnutí pléna Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 52/03

zrušené generální derogační klauzulí, nicméně mohly by o nich být vedeny další odborné diskuze právě s ohledem na nesnadné posuzování dopadu některých generálních derogačních klauzulí,

Každá z těchto variant bude vyžadovat precizní formulaci legislativní úpravy, ať už ve vztahu k obsahu e-Sbírky, nebo vedoucí ke zrušení těchto právních předpisů.

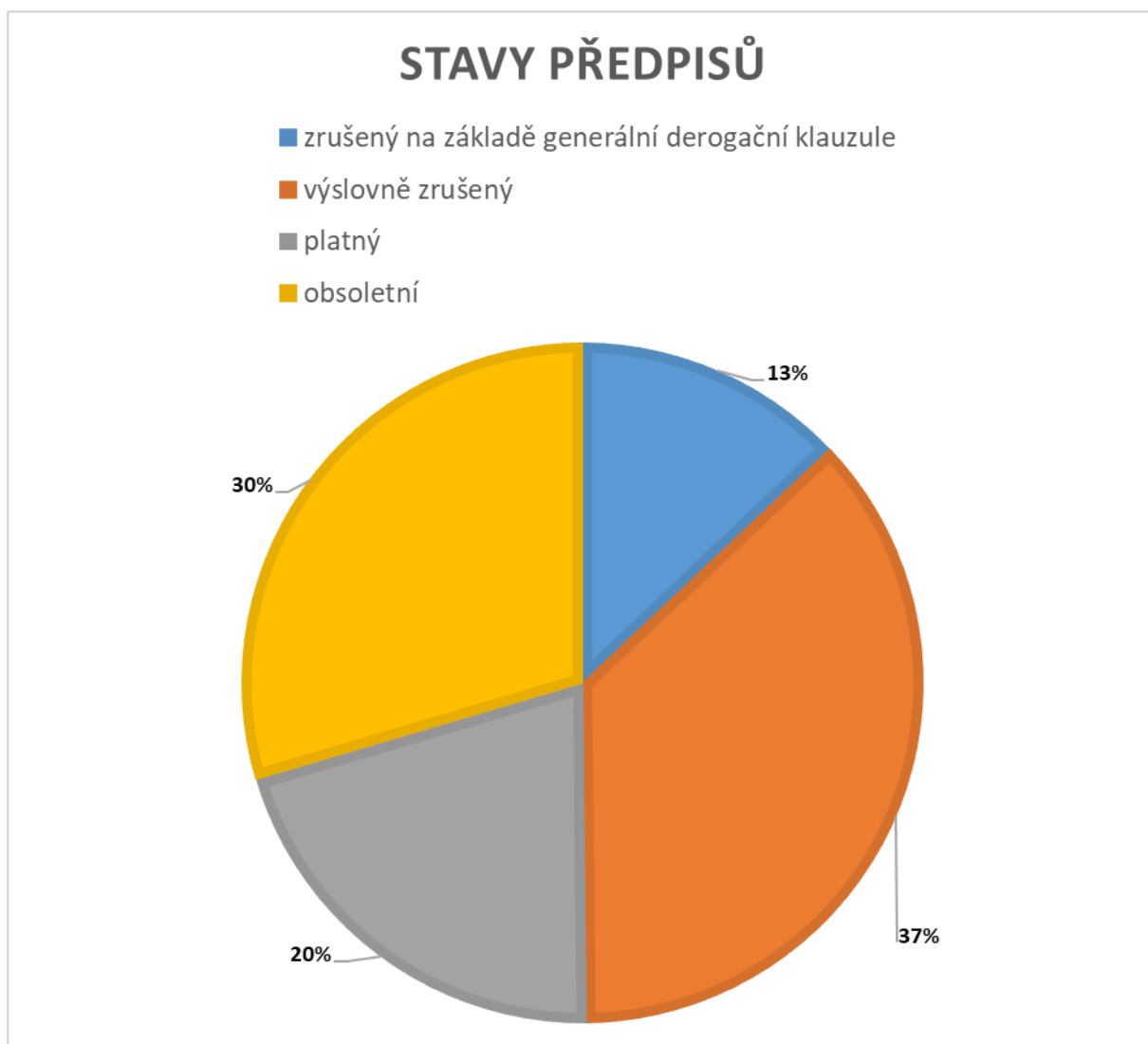
S ohledem na to, že formulace generálních derogačních klauzulí zní na zrušení těchto právních předpisů, se možnost jejich dalšího výslovného zrušení jeví jako relativně nejméně vhodná, neboť by de facto devalvovala či relativizovala předchozí právní předpisy a vůli zákonodárce. Jako vhodnější se tedy jeví předpisy, u nichž bylo detekováno zrušení pomocí generální derogační klauzule, prohlásit (deklarovat) za již zrušené – a taxativně je uvést například v příloze zákona o obsolenci. Pojistkou pro případy, kdy by snad byly některé tyto případy vyhodnoceny nesprávně a některé z právních předpisů podřazené pod generální derogační klauzule nebyly zrušeny, by mohla být opět generální derogační klauzule dostatečně určité formulovaná a vztažená např. ke konkrétnímu datu.¹⁰ Na tomto místě je třeba zmínit, že z cca 3 000 právních předpisů publikovaných ve Sbírce zákonů (a jejich přímých předchůdcích), u nichž bylo vyhodnoceno zrušení pomocí generální derogační klauzule, je téměř 2 200 z těchto předpisů publikovaných před druhou světovou válkou (resp. před počátkem tzv. doby nesvobody – viz výše). Vhodně zvolený časový milník v případě varianty s „pojistkou“ ve formě nové generální derogační klauzule by de facto eliminoval možnost chybného vyhodnocení u 85 % právních předpisů identifikovaných jako zrušených generální derogační klauzulí. U právních předpisů vydaných v konkrétní formě v určených publikačních prostředcích by bylo stanoveno, že se zrušují, pokud již zrušeny nebyly. K výslovné deklaraci za zrušené by pak zůstaly právní předpisy přijaté po datu, které by bylo zvoleno jako rozhodné datum v generální derogační klauzuli v zákoně o obsolenci – pokud by za tento milník byla zvolena tzv. doba nesvobody, případně konec 2. světové války, jednalo by se o cca 450 právních předpisů, což je i z hlediska ekonomie legislativního procesu zřejmě více žádoucí, než projednávat všech cca 3 000 právních předpisů zrušených generálními derogačními klauzulemi.

¹⁰ Touto cestou se vydalo např. Rakousko ve svých zákonech o „vyčištění“ právního řádu (Bundesrechtsbereinigungsgesetz) č. 191/1999 BGBl. a č. 61/2018 BGBl.

4.5 Závěrečná doporučení nad rámec zadání veřejné zakázky Analýzy:

- Zvážit přijetí obecného zákona obsahujícího interpretační pravidla a následky zrušování předpisů po vzoru Velké Británie a již zmiňovaného The Interpretation Act 1978. V současné době jsou v České republice pravidla legislativního procesu nastavena zejména v Legislativních pravidlech vlády schválených usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších změn a doplnění. Lze však konstatovat, že ve srovnání s britskou úpravou tato pravidla neobsahují např. konkrétní vodítko pro následky derogace právních předpisů, navíc se z povahy věci vztahují pouze na činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Je tedy na zvážení, zda by přijetí obecnější právní úpravy v tomto směru nepřineslo žádoucí zvýšení právní jistoty – není přitom nutno přijímat zcela nový zákon, nabízí se řešení spočívající např. v novelizaci z. č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv).
- Doporučuje se pokračovat v činnosti směřující ke zpřehlednění právního řádu na úrovni jednotlivých ministerstev a rozvíjet a organizačně z centrální úrovně podpořit jejich činnost dle § 24 kompetenčního zákona: „*Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České socialistické republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.*“ I v novodobé právní úpravě najdeme řadu obsoletních předpisů z důvodu jejich časově omezené použitelnosti. Bylo by tedy vhodné důsledněji vyžadovat od jednotlivých resortů, aby pravidelně navrhovaly zrušení těchto vyčerpaných právních předpisů, a to zejména v souvislosti s přijímáním lex posterior pro danou oblast právní úpravy. V této souvislosti přichází v úvahu např. přijetí usnesení vlády, které byuložilo všem resortům předkládat pravidelně (např. jednou ročně) seznamy právních předpisů v jejich gesci, které je možno z důvodu jejich obsolescence zrušit. Koordinace tohoto úkolu by přitom mohla být svěřena buď Ministerstvu vnitra nebo Úřadu vlády.

- Snahu o zpřehlednění a depuraci právního řádu neukončit s vybudováním funkčního rámce eGovernmentu, konkrétně pro systém e-Sbírka a systém e-Legislativa, ale naopak ji zpravidelnit a pokračovat v dalším hodnocení předpisů, které nebyly předmětem současné Analýzy. V tomto směru je jistě zajímavým příkladem britská Law Commission, která od roku 1965 připravila již 19 zákonů ke zrušení obsoletních právních předpisů a neustále ve své práci pokračuje. Je pochopitelné, že systém common law je od české právní tradice vzdálený, nicméně i v českých podmínkách by bylo jistě do budoucna přinejmenším odborně zajímavé prozkoumat podrobněji recepci rakousko-uherského práva ve vztahu ke konkrétním předpisům, či se zabývat předpisy z „doby nesvobody“, případně právními předpisy zemskými.



Počet obsoletních předpisů podle druhu

