



Evropská unie
Evropský sociální fond
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů

–

Úvodní textová část upravená pro konečné předání díla

Obsah

1. Úvod	4
2. Předmět Analýzy	4
3. Účel Analýzy	7
4. Teoretický základ identifikace obsoletních právních předpisů.....	9
4.1 Definice obsoletního právního předpisu	9
4.2 Druhy derogace právního předpisu a jejich vliv na posuzování obsolence	10
4.2.1 Výslovné zrušení právního předpisu	10
4.2.2 Generální derogační klauzule	12
4.2.3 Stmívací klauzule	15
4.2.4 Derogační specifika u právních předpisů z doby nesvobody	16
4.3 Některé otázky spojené s důsledky derogace právního předpisu	18
4.4 Využití základních interpretačních pravidel při posuzování obsolence	21
4.5 Identifikace typicky obsoletních právních předpisů dle oblasti jejich regulace	22
4.5.1 „Jednorázové“, resp. konzumované právní předpisy	23
4.5.2 Právní předpisy, které upravují neexistující subjekt či institut	23
4.5.3 Čistě derogační či prolongační právní předpisy	24
4.5.4 Právní předpisy, které upravují právní vztahy na území, které již není součástí České republiky	25
4.5.5 Právní předpisy upravující měnu či platidlo	26
4.5.6 Právní předpisy vydávané pro výjimečné situace (krizové předpisy apod.)	26
4.6 Některé další teoretické otázky související s vyhodnocováním obsolence	27
4.6.1 Novely	27
4.6.2 Recepční normy	29
4.6.3 Právní předpisy upravující pozemkovou reformu	30
4.6.4 Právní předpisy upravující závazky či ustanovení o věcných právech	31
4.6.5 Mezinárodní smlouvy	32
4.6.6 Úřední listy jakožto pramen práva	35
4.6.7 Československé zákonodárství po 17. 11. 1989	35
4.7 Shrnutí metodických doporučení pro identifikaci obsoletních právních předpisů v praxi	37
4.7.1 Metody a postupy – sběr relevantních dat	37
4.7.2 Metody a postupy – posouzení stavu právního předpisu	38

4.7.3	Metody a postupy – vyhodnocení adresátů, gestorů, oblastí práva a provázanosti s jinými právními předpisy	42
-------	---	----

1. Úvod

Tento dokument si v souladu se zadávací dokumentací veřejné zakázky „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“ (dále také jen „Analýza“) klade za cíl poskytnout právně teoretický základ zabývající se právními předpisy jako prameny práva v právním řádu České republiky a jejich předchůdců (od 28. 10. 1918), a to se zaměřením na fenomén obsoletních právních předpisů. Cílem je podrobně popsat výsledky analyzování právního řádu České republiky a charakterizovat postupy, metody a techniky, které obecně vedou k identifikování obsoletního právního předpisu, resp. k identifikaci, že se o obsoletní právní předpis nejedná a dále popsat způsob sběru relevantních dat a jejich zpracování.

Tento dokument definuje obsolenci a popisuje metody, které vedou k identifikaci obsoletních právních předpisů, neobsahuje však návrh, zda a jakým způsobem mají být obsoletní právní předpisy (resp. jejich jednotlivé kategorie) zrušeny. Tento návrh řešení je v souladu se zadávací dokumentací součástí Závěrečné textové části.

Téma obsolence bylo v minulosti předmětem studií a analýz věnujících se toliko dílčím otázkám spojeným s touto problematikou¹, nikoli však systémové ucelené práce. Mnohé právně teoretické závěry obsažené v tomto dokumentu proto mají původ ve vlastních postupech analytického týmu a rešersích provedených při analyzování právního řádu.

2. Předmět Analýzy

Předmětem Analýzy jsou v souladu se zadávací dokumentací všechny právní předpisy, které byly označeny jako ústavní zákon, zákon, zákonné opatření, vládní nařízení, nařízení vlády,

¹ Např.: HOFFMANN, Josef a Josef DANEK. *Rejstřík československého práva*. Praha: Československý Kompas, 1936, 654 s.; TELECKÝ, Daniel. *Platí ještě staré daňové zákony?* Právní fórum. 2004, roč. 1, č. 2, s. 45-47. ISSN 1214-7966.; KINDL, Milan. *Co je právem?* Právník. 2006, roč. 145, č. 2, s. 217-226. ISSN 0231-6625.; TELECKÝ, Daniel. *Ještě poznámka ke starým daňovým zákonům*. Právník. 2006, roč. 145, č. 3, s. 352-357. ISSN 0231-6625.; GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 103, 105, 297. ISBN 978-80-7380-023-9.; HAVEL, Bohumil. *Soudce, legislativec a obsolence zákona*. In: ČERNÁ Stanislava a Petr ČECH. *Pocta Ivaně Štenglové k sedmdesátým narozeninám: právo společností – oblédnutí za dvěma desetiletími účinnosti obchodního zákoníku*. Praha: C. H. Beck, 2012. s- 109-119. ISBN: 978-80-7400-262-5.; CHALUPA, Luboš. *Obsolence popření otcovství manželem matky*. Aplikace práva. 2013, č. 1, s. 6.; ŽÁČEK, Trevor. *Derogace jako právní problém*. Brno, 2016. 74 s. Diplomová Práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Martin ŠKOP.; KRECHT, Jaroslav. *K pojmům neplatnosti, neaplikovatelnosti, konzumace, obsoletnosti a imperfekce norem*. Stavební právo - Bulletin. 2018, roč. 22, č. 2, s. 29-34. ISSN 1211-6386.

nařízení, vyhláška a které byly zároveň vyhlášeny ve vymezeném období v těchto publikačních prostředcích:

- ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého (Sb. z. a n.) v období od 4. 11. 1918 do 25. 11. 1938,
- v Úředním věstníku československém (Úř. věst. čsl.) v období od 21. 7. 1940 do 5. 3. 1945,
- ve Sbírce zákonů a nařízení státu Československého (Sb. z. a n.) v období od 4. 4. 1945 do 10. 7. 1945,
- ve Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé (Sb. z. a n.) v období od 11. 7. 1945 do 23. 8. 1948,
- ve Sbírce zákonů republiky Československé (Sb.) v období od 24. 8. 1948 do 31. 12. 1959,
- ve Sbírce zákonů Republiky československé (Sb.) v období od 1. 1. 1960 do 10. 7. 1960,
- ve Sbírce zákonů Československé socialistické republiky (Sb.) v období od 11. 7. 1960 do 31. 12. 1968,
- v Úředním listu republiky Československé (Ú. l.) v období od 15. 9. 1945 do 31. 12. 1949,
- v Úředním listu republiky Československé (Ú. l. I / Ú. l. II) v období od 1. 1. 1950 do 31. 12. 1959,
- v Úředním listu Republiky československé (po 6/1960 Úřední list Československé socialistické republiky) (Ú. l.) v období od 1. 1. 1960 do 31. 12. 1961,
- ve Sbírce zákonů (Sb.) v období od 1. 1. 1969 do 11. 12. 1992,
- ve Sbírce zákonů České republiky (Sb.) v období od 12. 12. 1992 do 31. 12. 1999 a
- ve Sbírce zákonů (Sb.) v období od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2018.

Na tomto místě je potřeba shrnout, jaké jsou vlastně doktrínou obecně přijímané znaky právních předpisů odlišující je od jiných normativních systémů či od individuálních právních či správních aktů. S ohledem na to, že závěry Analýzy mají být použity rovněž pro budování systému e-Sbírka, a zejména s ohledem na to, že pojetí právních předpisů se v čase vyvíjelo, bylo nutno použít pro posouzení toho, co je právním předpisem, současné obecně přijímané doktrinální názory.

Základními znaky právních předpisů² tedy jsou:

² Srov. např. Knapp, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde Praha, 1998, str. 20-21

- *Forma*³ – z pohledu Analýzy jde o znak stěžejní, neboť nejzřetelněji odlišuje právní předpisy od ostatních pramenů práva. Textové vyjádření právního pravidla je jeho jediným smyslem existence. Neméně důležitým atributem formy je procedura vzniku právního předpisu (legislativní proces), kdy tento vzniká jako jednostranný projev vůle pravomocí nadaného tvůrce při dodržení právem stanoveného procesu tvorby práva, a celý proces je zakončen publikací právního předpisu.
- *Normativita* – tento znak se naopak objevuje i v jiných pramenech práva a znamená, že právní předpis obsahuje právní pravidla obecného charakteru.
- *Obecná závaznost* – opět se jedná o důležitý rozlišovací znak právních předpisů. Obecně závazný je právní předpis, který je způsobilý založit, změnit nebo zrušit subjektivní právo nebo právní povinnost.

V rámci Analýzy jsou tedy primárně zkoumány normativní právní akty splňující výše uvedené znaky, nicméně po dohodě se zadavatelem bylo přistoupeno k tomu, že do databáze jsou zařazeny veškeré právní akty označené názvem dle zadávací dokumentace, i když případně nejsou beze zbytku naplněny všechny základní znaky právního předpisu – například znak normativní. Jedná se např. o vyhlášky publikující mezinárodní smlouvy, jejichž normativnost je diskutabilní, avšak v období první republiky takto postupováno bylo. S přihlédnutím k účelu zpracování Analýzy, kterým je budování e-Sbírky, a při zohlednění možnosti zrušení obsoletních právních předpisů formou generální derogační klauzule zrušující až na výjimky všechny právní předpisy vydané před rozhodným datem (blíže k tomu Závěrečná textová část Analýzy), by nebylo vhodné vyčlenit z Analýzy těchto několik právních aktů. Byl tedy zvolen přístup, kdy byly do Analýzy zařazeny i některé právní akty publikované ve Sbírce zákonů, jejichž normativní znak je značně oslaben. Tyto akty je pak možné poměrně snadno vyfiltrovat z databáze, která je výstupem Analýzy, což umožní případné „odlišné“ zacházení s nimi, pokud by v budoucnu taková potřeba nastala.

Naopak důsledně byly formou pre-analýzy naplnění výše uvedených znaků rešeršovány právní akty publikované v Úředních listech. V Úředních listech přitom byla publikována řada právních aktů, které materiálně nejsou právními předpisy, nýbrž individuálními právními akty, interními akty řízení či opatřeními obecné povahy. Tyto akty nebyly do Analýzy po dohodě se zadavatelem zařazeny, neboť se nejedná o právní předpisy, a nepočítá se ani s jejich zařazením do systému e-Sbírka.

³ Srov. např. Harvánek, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 252-253

Klíčem pro zařazení právního předpisu do Analýzy je tedy v souladu se zadáním jednak hledisko formální, tj. označení a způsob publikace právního předpisu, jednak hlediska materiální a časové. Analýze proto nejsou podrobeny právní předpisy označené např. jako koncesní listiny, úmluvy apod. Jistou výjimku z tohoto formálního pojetí představují opatření Stálého výboru Národního shromáždění, která jsou podřazena do kategorie právního předpisu „zákonné opatření“, či vládní vyhlášky, které jsou zařazeny do kategorie „vyhlášky“.

V souladu se zadáním nejsou analyzovány dekrety prezidenta republiky z let 1940 – 1945, stejně jako právní předpisy tyto dekrety provádějící a novelizující, a dále právní předpisy vydané v době od 26. 11. 1938 do 3. 4. 1945 (vyjma právních předpisů vyhlášených v tomto období exilovou vládou v Londýně).

V mnohých případech je ale nutné věnovat pozornost i právním předpisům, které nespadají do rozsahu zadání Analýzy. Typicky se jedná o právní předpisy, které byly vyhlášeny před 28. 10. 1918 (tedy před vznikem samostatného československého státu), ale které byly novelizovány právními předpisy pozdějšími, vyhlášenými již po 28. 10. 1918, nebo o právní předpisy vydané v tzv. „době nesvobody“ (dle ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku), ale novelizované až po 4. 5. 1945.

3. Účel Analýzy

Účelem Analýzy je vytvořit podmínky pro posílení právní jistoty adresátů právních norem českého právního řádu. Tato právní jistota je ohrožena skutečností, že jediným právem uznávaným zdrojem poznání právních předpisů v České republice podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv (dále také jen „zákon č. 309/1999 Sb.“), je listinná (tištěná) podoba Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv, ovšem i pro odbornou veřejnost, a to i za využití právních informačních systémů, je mnohdy složité se v právním řádu zorientovat, zejména z důvodu velkého množství novel a derogací; pro laika je orientace v právním řádu pak téměř nemožná. Nelze ani důvodně požadovat, aby se adresát právních norem nahlížením do listinné podoby Sbírky zákonů pokoušel komplikovaným dohledáváním všech existujících novelizačních a derogačních ustanovení zjistit, co je platným právem.

Stanovit, co je platným (a účinným) právem se tak stává velmi komplikované pro adresáty právních norem, což je v rozporu se základními pravidly, na kterých je založen demokratický právní stát „*Stát je proto (...) odpovědný za to, že učiní právní řád poznatelným a přístupným*“⁴.

Takový stav je v právním státě jistě nežádoucí a potřeba jej eliminovat (a tedy eliminovat i obsolenci) má i svůj ústavněprávní základ – zejména v čl. 1 odst. 1 a v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, neboť požadavek předvídatelnosti zákona (resp. právního předpisu obecně) na jedné straně a zásada, že neznalost zákona neomlouvá, na straně druhé, jsou neodmyslitelnou součástí principu právního státu. K uvedené problematice se vyjádřil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007: „*Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. ... Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit. Souvisejícím problémem je také perspektivnost práva, neboť řídit se jím mohu jen v budoucím konání.*“ Jinými slovy, platí-li zásada „*ignorantia juris non excusat*“, musí také platit, že musí být dána možnost se s platným právem skutečně seznámit, tedy musí být ze strany státu zajištěno, aby jedinec byl objektivně schopen zjistit, co je platným a účinným právem.

Proto je smyslem a cílem Analýzy rovněž zjistit, které z analyzovaných právních předpisů jsou platné a účinné, a dále poskytnout metodiku k budoucímu identifikování stavu právního předpisu.

Výstupy Analýzy mají sloužit také jako podklad pro dobudování funkčního rámce eGovernmentu, konkrétně pro systém e-Sbírka a systém e-Legislativa, jak je také uvedeno v zadávací dokumentaci: „*Vláda České republiky usnesením ze dne 17. června 2019 č. 438 uložila Ministerstvu vnitra, aby zajistilo vypracování Analýzy především jako reakci na usnesení č. 84 ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 10. října 2018, ve kterém tento výbor žádá vládu České republiky, aby řešila problémy vyplývající z existence obsoletních právních předpisů a navrhla možnosti řešení. Analýza, resp. zrušení obsoletních právních předpisů, bude mít pozitivní dopad na administrativní zátěž, zpřehlední právní řád České republiky a ulehčí tvorbu datové báze systémů e-Sbírka a e-Legislativa.*“ Systém e-Sbírka je zamýšlen jako elektronická sbírka právních předpisů

⁴ PLACHÝ, Jiří. Úloha Sbírky zákonů při publikaci právních aktů moci výkonné. Časopis pro právní vědu a praxi. 2015, č. 2, s. 153. ISSN 1210-9126.

i dalších právních aktů, jež bude obsahovat úplná znění právních předpisů včetně jejich minulých znění, bude dostupná jako Open Data a přístup k ní bude bezplatný. Systém e-Legislativa bude umožňovat snazší tvorbu právních předpisů.⁵

Cílem Analýzy je proto provést komplexní pasportizaci právního řádu, čili provést vyhodnocení každého právního předpisu publikovaného v předmětném období a v relevantním publikačním prostředí, a to co do druhu právního předpisu, oblasti práva, adresátů normy a gestora ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (dále také jen „kompetenční zákon“), a dále vyhodnocení stavu právního předpisu z hlediska, zda je platný, zrušený výslovně, zrušený na základě generální derogační klauzule, či obsoletní, a zdůvodnění takového vyhodnocení, a vytvořit databázi takto vyhodnocených právních předpisů.

4. Teoretický základ identifikace obsoletních právních předpisů

4.1 Definice obsoletního právního předpisu

Obsoletní (či také „vyhaslý“, „překonaný“ nebo „zastaralý“) právní předpis je takový, který, ačkoli je formálně platný (tzn. nebyl předepsaným způsobem zrušen), již nevyvolává právní účinky. Existence takového právního předpisu ztratila význam – často v důsledku změn ve společnosti, historického vývoje, změn státního zřízení či režimu, případně proto, že subjekt či objekt právní úpravy přestal existovat. Ač je tedy takový právní předpis pořád (platnou) součástí právního řádu, nelze jej (či není potřeba jej) již aplikovat, resp. by jeho aplikace mohla v některých případech vyvolat až absurdní důsledky. Dle judikatury Ústavního soudu je obsoletní rovněž takový právní předpis, který „*sloužil k jednorázovému naplnění předvídaných skutečností a jejich naplněním se stal v právním řádu obsoletním*“.⁶

S pojmem obsoletního právního předpisu se setkáme i v další judikatuře Ústavního soudu, především v souvislosti se zásadou *cessante ratione legis cessat lex ipsa*, tedy odpadnutím účelu (rozumného smyslu) zákona, zaniká zákon sám. Tato zásada se objevuje opakovaně v nálezech Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 15/01, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, sp. zn. Pl. ÚS 39/10, sp. zn. Pl. ÚS 5/12). V prvních třech nálezech Ústavní soud považuje odpadnutí rozumného

⁵ Definice e-Sbírky a e-Legislativy dle Zápisu ze zasedání Rady vlády pro veřejnou správu ze dne 21. 6. 2019. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/zapis-c-32-rv-pro-verejnou-spravu-pdf.aspx>

⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. 10. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 5/19. Ústavní soud [online]. Ústavní soud, 2019 [cit. 04. 12. 2020]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezy/2019/Pl_US_5_19_vc._disentu.pdf

smyslu zákona za důvod zániku jeho platnosti, přičemž zrušovací výrok Ústavního soudu má jenom evidenční povahu, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Ústavní soud takovou situaci označuje za důvod obsolescence právního předpisu.⁷ Z tohoto závěru posledně citovaného rozhodnutí Ústavního soudu se vychází i v rámci Analýzy.

4.2 Druhy derogace právního předpisu a jejich vliv na posuzování obsolescence

Za obsoletní lze považovat pouze takový obsahově vyhaslý právní předpis, který je stále platný, tedy nebyl náležitým způsobem derogován (zrušen). Zkoumání derogace je proto nezbytným východiskem identifikace obsoletního právního předpisu. Ve vztahu k derogaci právního předpisu lze identifikovat následující možnosti.

4.2.1 Výslovné zrušení právního předpisu

Výslovně derogován je takový právní předpis, který je označen v jiném právním předpise a tento jiný právní předpis stanoví, že se tento právní předpis zrušuje nebo pozbývá platnosti – jedná se o derogační klauzuli enumerativní (výčtovou).⁸ Příkladem může být derogační klauzule v § 7 zákona č. 47/1927 Sb. z. a n., o sčítání lidu, která zní: „*Zákon ze dne 8. dubna 1920, č. 256 Sb. z. a n., o sčítání lidu se zrušuje.*“ či § 4 zákona č. 158/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou, který zní: „*Zákon tento nabývá účinnosti dnem vyhlášení. Současně pozbývá platnosti zákon ze dne 25. listopadu 1919, č. 637 Sb. z. a n. a článek první zákona ze dne 12. srpna 1921, č. 349 Sb. z. a n.*“ V případě takto formulovaných derogačních klauzulí nebývá důvod k pochybnostem o stavu takového právního předpisu, došlo zcela jednoznačně k jeho derogaci.

Znění derogačních ustanovení, která zrušují právní předpis výslovně, však nemají jednotnou podobu. Derogační klauzule může být formulována tak, že ruší pouze původní (nenovelizované) právní předpisy, ale může také rušit právní předpisy ve znění konkrétně uvedených pozdějších právních předpisů (novel), jako kupříkladu § 20 zákona č. 73/1952 Sb., o dani z obratu, který stanoví: „*Zákon č. 283/1948 Sb., o všeobecné dani, ve znění zákona č. 263/1949 Sb. se zrušuje.*“ Někdy ruší právní předpisy ve znění předpisů je měnících a doplňujících – tato poslední jmenovaná varianta pak je kombinací výslovného zrušení ve

⁷ LAVICKÝ, Petr. § 2 [Interpretace zákona]. In: LAVICKÝ, Petr a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 38. ISBN: 978-80-7400-529-9.

⁸ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 97. ISBN 978-80-7380-454-1.

vztahu k původnímu právnímu předpisu a generální derogační klauzule ve vztahu k „předpisům pozměňujícím a doplňujícím“. Příkladem je § 97 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích: „Zrušují se: 1. zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, ve znění předpisů jej doplňujících a pozměňujících, (...)“ Nezřídka jde také o kombinaci výslovného zrušení právního předpisu a generální derogační klauzule zrušující právní předpisy vydané k jeho provedení – např. § 57 zákona č. 166/1960 Sb., o lesích a lesním hospodářství (lesní zákon): „Zrušují se všechny předpisy o věcech upravených tímto zákonem, zejména: (...) zákon č. 66/1951 Sb., o odborné správě lesů, a všechny předpisy vydané k jejich provedení.“

V českém právním řádu se lze setkat s různými podobami derogačních ustanovení. Pravděpodobně nejobvyklejší je formulace „zrušují se/ruší se“, popřípadě „pozbývají platnosti“. Poměrně často je však možné narazit také na formulace typu „pozbývají účinnosti“ (např. zákon č. 48/1925 Sb. z. a n., o ochraně nájemníků, v § 33 odst. 2 stanoví, že „zákon ze dne 25. dubna 1924, čís. 85 Sb. z. a n., pozbývá účinnosti dnem 31. března 1925.“), či ojedinele také „pozbývají působnosti“ (např. nařízení vlády republiky Československé č. 516/1919 Sb. z. a n., o zřízení Zemské úřadovny pro dělnické pojištění na Slovensku v Bratislavě a rozšíření působnosti zákonů o dělnickém pojištění na Slovensku, v § 7 stanoví: „Nařízení toto nabývá účinnosti dnem 1. října 1919. Týmž dnem pozbývá působnosti nařízení ministerstva s plnou mocí pro správu Slovenska ze dne 29. června 1919, č. 116, až na to, že stupnice příjmu stanovená v § 2 tohoto nařízení platí nadále pro povinné pojištění příslušníků rodiny.“), „stávají se bezpředmětnými“ (např. vyhláška ministra zahraničních věcí č. 165/1928 Sb. z. a n., o dohodě, kterou se prodlužuje prozatímní obchodní dohoda mezi republikou Československou a dominiem Kanadou, uvádí: „Tím se stává bezpředmětnou vládní vyhláška ze dne 29. března 1928, č. 47 Sb. z. a n.“) či „pozbývají moci“ (např. nařízení vlády republiky Československé č. 539/1920 Sb. z. a n., jímž upravuje se obchod se zvěří, stanoví ve svém § 10: „Toto nařízení nabývá účinnosti dnem svého vyhlášení. Zároveň pozbývá moci nařízení vlády republiky Československé ze dne 2. září 1919, č. 497 Sb. z. a n., jímž upraven byl obchod některými druhy zvěře.“).

Použití těchto formulací je nutné vnímat v kontextu určitého záměru zákonodárce a nelze ji odmítnout jako pouhou terminologickou nedůslednost či nahodilost. Je-li v derogačním ustanovení použito výrazu „ruší se“ či „zrušuje se“ nebo „pozbývá platnosti“, jeho důsledkem je jednoznačně derogace právního předpisu. Derogační klauzule ve znění „pozbývají účinnosti“ však zásadně nevede ke zrušení právního předpisu, ale pouze k jeho obsolenci – stejně jako formulace „pozbývají působnosti“, „nastupuje na místo“, „stávají se bezpředmětnými“ či „pozbývají moci“. Hovoří pro to i skutečnost, že v českém právním řádu lze nalézt právní předpisy, u nichž byla nejprve zrušena jejich působnost a až následně

jejich platnost. Jedná se např. o zákon č. 63/1918 Sb. z. a n., o podpoře nezaměstnaných, jehož působnost byla zrušena § 15 zákona č. 267/1921 Sb. z. a n., o státním příspěvku k podpoře nezaměstnaných, a později byl zrušen (byla zrušena jeho platnost) § 23 zákona č. 322/1921 Sb. z. a n., o podpoře nezaměstnaných.

4.2.2 Generální derogační klauzule

Generální derogační klauzule jsou typické tím, že – ač v různých obměnách – jejich znění uvádějí, že se ruší či pozbývá platnosti vše, co je v rozporu s právním předpisem, který tuto klauzuli obsahuje, případně že se ruší či pozbývají platnosti všechny právní předpisy, které mají stejný předmět úpravy (zde tedy i bez nutnosti rozporu jednotlivých právních úprav). Např. v zákoně č. 78/1952 Sb., o dani z příjmů obyvatelstva, nalezneme generální derogační klauzuli (dokonce v kombinaci s enumerativní derogační klauzulí) znějící: *„Počínajíc kalendářním rokem 1952 se zrušují předpisy, které jsou v rozporu s ustanoveními tohoto zákona; zejména se zrušují:...”* Generální derogační klauzule obsažená v zákoně č. 153/1923 Sb. z. a n., kterým se upravují některé služební poměry četnictva, ruší i ty právní předpisy, které nejsou s tímto zákonem v rozporu, ale toliko mají shodný předmět úpravy – tato klauzule zní: *„Dosavadní předpisy, jimiž jsou upraveny předměty tohoto zákona, pozbývají platnosti dnem, který předchází přede dnem účinnosti tohoto zákona.“*

Nežádka se lze setkat nejen s různými formulacemi, ale i s různými kombinacemi generálních derogačních klauzulí. Jako příklad může posloužit tato generální derogační klauzule s demonstrativním výčtem obsažená v zákoně č. 108/1951 Sb., o organizaci národohospodářské evidence: *„Zrušuje se platnost, popřípadě použitelnost všech předpisů odporujících tomuto zákonu, zejména: (...) zákona č. 49/1919 Sb., o organizaci statistické služby, a předpisů jej provádějících; ...“* Zde není pochyb o tom, že zákon č. 49/1919 Sb. z. a n., o organizaci statistické služby, je touto generální derogační klauzulí zrušen výslovně. Pochybnosti však vzbuzuje to, jaké účinky vyvolává generální derogační klauzule ve vztahu k „právním předpisům jej provádějícím“. Není v zásadě nijak těžké identifikovat tyto prováděcí právní předpisy, tedy derogace je v tomto ohledu vcelku určitá, směřuje ke konkrétním právním předpisům (na rozdíl od typické generální derogační klauzule, která pouze stanoví derogaci právních předpisů, které jsou s předmětnou právní úpravou v rozporu – v tomto případě je mnohem větší prostor pro pochyby, který konkrétní právní předpis byl generální derogační klauzulí zrušen). Problematické se ale jeví vyhodnocení, zda se v případě prováděcích právních předpisů k zákonu č. 49/1919 Sb. z. a n. jedná o derogaci

na základě generální derogační klauzule, či derogaci výslovnou. Přestože takto formulovaná generální derogační klauzule vede ke snadné identifikaci derogovaných právních předpisů, máme za to, že se jedná o derogaci generální derogační klauzulí, nikoli derogaci výslovnou – výslovné zrušení právního předpisu může způsobit pouze taková derogační klauzule, která explicitně vysloví zrušení či pozbytí platnosti právního předpisu bezpochybně určeného jeho konkrétním označením.

Problematické mohou být také takové generální derogační klauzule, které obsahují formulaci ve znění „předpisy, které odporují“ nebo „předpisy přičící se“. Vyhodnocení je komplikované zejména u právních předpisů, které nové právní úpravě sice neodporují, ale navazují na úpravu určitého právního institutu, který nebyl převzat do nové právní úpravy, ale po zrušení předchozí právní úpravy již takový právní institut nemá žádnou právní oporu. Jde např. o prvorepublikové právní předpisy upravující pacht, který nebyl jako institut zrušen, ale nebyl ani převzat do právního řádu zákonem č. 141/1950 Sb., občanský zákoník (dále také jen „střední občanský zákoník“). Co do zhodnocení právních předpisů upravujících pacht lze aplikovat následující postup:

- nejprve je třeba posoudit, zda k předmětnému právnímu předpisu neexistuje výslovné derogační ustanovení; pokud ne, pak:
- pokud právní předpis odkazuje na obecný zákoník občanský č. 946/1811 Sb. z. s. (dále také jen „ABGB“) a lze jej považovat za měnící, doplňující nebo provádějící ABGB, byl takový právní předpis zrušen generální derogační klauzulí ve středním občanském zákoníku (jelikož generální derogační klauzule zde obsažená počítá s derogací předpisů měnících, doplňujících či provádějících ABGB);
- pokud právní předpis odkaz na ABGB neobsahuje a pokud není dán jiný důvod obsolescence, pak je třeba přistoupit k podrobnějšímu zhodnocení obsahu právního předpisu a tomu, zda nemůže stále vyvolávat právní účinky. Pokud takové účinky nevyvolává, lze jej označit za obsoletní a současně lze uvést, že se tak stalo i z důvodu nahrazení právní úpravy pozdějším právním předpisem (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník).

Existují rovněž generální derogační klauzule rušící „všechna ustanovení“ – v takovém případě tedy derogace míří na jednotlivá ustanovení, nikoli na právní předpisy jako takové. Jako příklad lze uvést zákon č. 170/1950 Sb., o zdravotnických povoláních, který v ust. § 7 stanoví: „Zrušují se všechna ustanovení, která upravují věci, na něž se vztahuje tento zákon.“ Pokud se generální derogační klauzulí zrušují „všechna ustanovení“ určitého právního předpisu

a zároveň zrušovaný právní předpis neobsahuje jiná ustanovení než ta, na která generální derogační klauzule dopadá (s výjimkou ustanovení o účinnosti), je nutné považovat právní předpis za zrušený jako celek, protože záměrem zákonodárce při přijetí takové klauzule zcela jistě nebylo ponechávat v právním řádu „prázdné“ právní předpisy. Důsledkem uplatnění takové generální derogační klauzule ovšem může být i pouze částečné zrušení právního předpisu, resp. pozbytí platnosti pouze některých jeho ustanovení, pokud právní předpis obsahuje i jiná ustanovení, na které generální derogační klauzule nedopadá.

Některé právní předpisy totiž bývají komplexnější, složené z vícero předmětů právní úpravy. V takových případech tedy může docházet k tomu, že jsou rušeny části právního předpisu postupně, a to s využitím různých generálních derogačních klauzulí, někdy i s velkým časovým odstupem. Příkladem může být zákon č. 52/1919 Sb. z. a n., jímž se poskytují drahotní přídatky aktivním a pensionovaným učitelům veřejných, obecných a měšťanských škol, jakož i vdovám a sirotkům po těchto učitelích na dobu od 1. ledna 1919 do konce června 1919. Tento zákon byl zrušen generální derogační klauzulí obsaženou v zákoně č. 104/1926 Sb. z. a n., o úpravě platových a služebních poměrů učitelstva obecných a občanských škol, konkrétně v jeho ust. § 46, a to co do části upravující platy. Zbylá část zákona č. 104/1926 Sb. z. a n. byla zrušena generální derogační klauzulí obsaženou v ust. § 278 zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění.

V takových případech lze právní předpis označit za zrušený souhrnem generálních derogačních klauzulí, ale pouze tehdy, pokud všechny generální derogační klauzule (resp. s výjimkou té poslední) znějí tak, že se ruší „příslušná ustanovení“. V tomto případě některá ustanovení právního předpisu byla zrušena jednou generální derogační klauzulí, další část právního předpisu je zrušena (třeba i o několik dekád později) jinou generální derogační klauzulí.

Naopak nelze v zásadě generální derogační klauzulí, která ruší právní předpisy jako celek, zrušit pouze jednu část právního předpisu (nejde-li o novelu) a zbylou část označit za stále platnou (zrušenou až později jinou generální derogační klauzulí). Takto formulovaná generální derogační klauzule je obsažena např. v čl. III § 10 zákona č. 191/1950 Sb., zákon směnečný a šekový, ve znění: „*Zrušují se všechny předpisy, které upravují věci, na něž se vztahuje tento zákon, zejména:...*“.

Protože znění generálních derogačních klauzulí se v různých formách obměňuje, je nutné se v rámci vyhodnocování dopadů jednotlivých případů zabývat jak pravděpodobným úmyslem zákonodárce, tak důsledky konkrétní generální derogační klauzule.

4.2.3 Stmívací klauzule

Dalším ze způsobů, kterým může být právní předpis výslovně zrušen, je právní úprava obsažená v tzv. stmívací klauzuli (sunset clause). Jedná se o případ derogace, kdy právní předpis výslovně ruší (omezuje platnost) sám sebe. Právní úprava obsažená ve stmívací klauzuli předpokládá určitou skutečnost, která, pokud nastane, vede ke zrušení daného právního předpisu. Nejběžnějším příkladem takové skutečnosti je běh času⁹, tedy že ke zrušení právního předpisu dojde po uplynutí určitého časového úseku.¹⁰ Na této skutečnosti založená stmívací klauzule je obsažena např. v nařízení vlády republiky Československé č. 108/1919 Sb. z. a n., o obmezení výpovědi určitých služebních poměrů, které v §5 stanoví: „*Nařízení toto nabyvá působnosti dnem vyhlášení a pozbývá platnosti dnem 31. května 1923.*“

Je však třeba odlišit skutečnou stmívací klauzuli (tj. že právní předpis výslovně uvádí, že ruší sám sebe ke konkrétnímu dni, případně že ke konkrétnímu dni pozbývá platnosti) od prostého stanovení doby platnosti pravidla uvedeného v právním předpise. Právní předpis může například uvádět, že určitý poplatek jím zavedený bude platný (bude se vybírat) pouze do určitého dne. Tímto dnem však nepozbývá platnosti právní předpis jako takový (čili nejedná se o stmívací klauzuli), tato formulace ale může signalizovat obsolenci daného právního předpisu, tu však přirozeně tímto způsobem nelze dovozovat automaticky a je třeba právní předpis posoudit jako celek a v hlubším kontextu.

V právním řádu nalezneme také formulace, jež zní obdobně jako stmívací klauzule. Jedná se o případy, kdy právní předpis stanoví, že k určitému dni „*tento zákon pozbývá účinnosti*“, „*tento zákon pozbývá působnosti*“, nebo „*tento zákon pozbývá moci*“. V takových případech se zákon k uvedenému dni stal obsoletním. Pouze v případě, pokud právní předpis uvádí, že k určitému dni „*tento zákon pozbývá platnosti*“, popř. že se zrušuje, jedná se o derogaci.

Setkat se lze také s variantou, kdy stmívací klauzule stanoví, že právní předpis A pozbude platnosti k určitému dni, následně je však vyhlášen jiný právní předpis B, který stanoví, že tato platnost právního předpisu A je prodloužena. Právní předpis A považujeme za výslovně zrušený sám sebou (ačkoli až k datu stanovenému právním předpisem B). Právní předpis B,

⁹ Mohou to být ale i jiné konstrukce, jako je dosažení cíle právního předpisu či nastání jiné předvídané skutečnosti. V takových případech musí být nicméně exaktně stanoven způsob ověření vzniku takové skutečnosti.

¹⁰ ŘÍHA, Michal. Dočasnost zákona jako hodnota chtěná i nechťená. *Auc Iuridica* [online]. 2020, č. 1, s. 69-76 [cit. 27. 10. 2020]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/339759050_Docasnost_zakona_jako_hodnota_chtena_a_nechten_a

jež pouze prodlužoval platnost právního předpisu A, pokládáme za obsoletní (vyčerpal se tímto prodloužením platnosti, jednalo se o „jednorázový“ právní předpis). Uvedené lze ilustrovat na příkladu zákona č. 53/1925 Sb. z. a n., o dávkách za úřední úkony ve věcech správních, který ve svém § 12 stanovil: „*Platnost tohoto zákona jakož i nařízení na jeho základě vydaných pomíjí koncem roku 1926*“. Poté byla jeho platnost opakovaně prodlužována (zákonem č. 180/1929 Sb. z. a n., zákonem č. 192/1930 Sb. z. a n. a zákonem č. 190/1932 Sb. z. a n.) do konce roku 1935; zákonem č. 247/1935 Sb. pak byla prodloužena jeho účinnost do roku 1940. Právní předpisy, které jeho platnost prodlužovaly, se staly obsoletními, jakmile došlo k uplynutí poslední prodloužené doby platnosti původního předpisu či jeho jinému zrušení. Tyto čistě prodlužující právní předpisy je pro účely vyhodnocení stavu právního předpisu nutno odlišovat od novel. Čistě prodlužující právní předpis bude znít např.: „*Platnost předpisu X se prodlužuje do dne 31. 12. 1920*“, zatímco novela bude znít např.: „*Mění se § 4 odst. 2 zákona, který nově zní: Tento zákon je platný do dne 31. 12. 1920.*“

4.2.4 Derogační specifika u právních předpisů z doby nesvobody

Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, republikovaným vyhláškou č. 30/1945 Sb. z. a n., o platnosti ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, a poté schváleným a znovu usneseným jako zákon zákonem č. 12/1946 Sb. z. a n., jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku, bylo stanoveno, že právní předpisy vydané v době, kdy československý lid byl zbaven své svobody (doba nesvobody), „*nejsou součástí československého právního řádu*“. Doba nesvobody byla tímto ústavním dekretem definována jako doba ode dne 30. 9. 1938 až do dne určeného vládním nařízením, kterým bylo vládní nařízení č. 31/1945 Sb. z. a n., jímž se stanoví konec doby nesvobody pro obor předpisů o obnovení právního pořádku, a konec doby nesvobody byl stanoven ke dni 4. 5. 1945.

Mezi právními předpisy, vydanými v tzv. době nesvobody, byly však také právní předpisy, které (slovy ústavního dekretu č. 11/1944 Úř. věst. čsl.) „*se nepříčí svým obsahem znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy (ústavní listiny, jejich součástí a zákonů ji měnících a doplňujících, vydaných do 29. září 1938.*“ O takových právních předpisech ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl. stanovil, že „*jich lze na zcela přechodnou dobu i nadále používat.*“ Po omezenou dobu tedy bylo možné používat některé právní předpisy z doby nesvobody, jejichž použitelnost byla později rušena. Nutno podotknout, že přes zjevný původní zájem

zákonodárce na tom, aby předpisy z doby nesvobody byly co nejrychleji nahrazeny, bylo v některých případech ono přechodné období poměrně dlouhé a materiálně tedy byly ve výjimečných případech předpisy z doby nesvobody součástí českého právního řádu až do doby jejich nahrazení pozdější právní úpravou (zrušením použitelnosti předpisů z doby nesvobody, nebo bez tohoto zrušení na základě výkladových pravidel). To ovšem nic nemění na skutečnosti, že tyto právní předpisy se nikdy nestaly formální součástí československého právního řádu (viz výše kapitola 2 k formě právního předpisu). Významným právním předpisem dotýkajícím se této oblasti je pak zákon č. 195/1946 Sb. z. a n., o použitelnosti předpisů z doby nesvobody, který upravoval procesní postup při rušení použitelnosti určitého právního předpisu, zrušil použitelnost všech právních předpisů, které byly v době nesvobody vydány pro pohraniční území zemí českých a v příloze uváděl množství právních předpisů z doby nesvobody vydaných pro země Českou a Moravskoslezskou, jejichž použitelnost se zrušovala. Zákon dále v § 3 deklaroval, že zrušením použitelnosti předpisů „se obnovuje dřívější právní stav, a to v úpravě vyplývající z předpisů platných nebo použitelných v den, kdy zrušení použitelnosti nabývá účinnosti“.

V pozdějších právních úpravách se proto objevují derogační ustanovení, podle nichž označené právní předpisy z doby nesvobody „pobývají použitelnosti“, nebo že „pobývají platnosti, popřípadě použitelnosti“ v případě, že následuje výčet jak právních předpisů z doby nesvobody, tak právních předpisů ostatních. Takové derogační ustanovení je obsaženo například v § 25 zákona č. 64/1950 Sb., o sociálním zabezpečení osob povolanych k službě v branné moci a jejich rodinných příslušníků, které zní: „*Vyjma předpisy uvedené v § 26 odst. 1 pobývají platnosti, po případě použitelnosti všechny předpisy, po případě jejich jednotlivá ustanovení, pokud upravují věci, na něž se vztahuje druhá a čtvrtá část tohoto zákona. Zejména pobývají platnosti, po případě použitelnosti:...*“ (následuje demonstrativní výčet právních předpisů). Výklad těchto generálních derogačních klauzulí musí být založen na předpokladu, že výraz „použitelnost“ se vztahuje k právním předpisům z doby nesvobody, zatímco výraz „platnost“ k právním předpisům ostatním, a to proto, že právní předpisy z doby nesvobody je třeba pokládat za právní předpisy formálně neplatné ex tunc či spíše neexistentní.

Z hlediska zadání však bylo nutno vypořádat se s právními předpisy vydanými do 25. 11. 1938 ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, jsou předpisy vydané ode dne 30. 9. 1938 předpisy z doby nesvobody. Tyto předpisy byly zahrnuty do databáze právních předpisů, která v rámci zpracování Analýzy vznikla, nicméně s ohledem na to, co bylo uvedeno výše, nebyly po dohodě se zadavatelem

analyzovány, ale pouze označeny indexační poznámkou „není formálně platnou součástí právního řádu“. Analýze předpisů z doby nesvobody se však nešlo vyhnout ve smyslu materiálním – pokud totiž byla předmětem Analýzy novela předpisu z doby nesvobody, bylo nutno ji pochopitelně vnímat v kontextu předpisu z doby nesvobody jako celku.

4.3 Některé otázky spojené s důsledky derogace právního předpisu

Předpokladem správného vyhodnocení stavu právního předpisu je také porozumění důsledkům derogace. Co se stane, je-li derogován právní předpis, který derogoval jiný právní předpis? Dojde k „obživení“ právních předpisů, derogovaných derogovaným právním předpisem? Je nějaký rozdíl mezi tím, dojde-li k takové situaci z vůle zákonodárce, čili přijetím derogační normy, či je-li právní předpis, derogující jiné právní předpisy, zrušen nálezem Ústavního soudu? Může derogace ovlivnit právní vztahy založené derogovaným právním předpisem? Odpovědi na tyto otázky je nutné znát také pro správné posouzení případné obsolence právního předpisu. Pokud by například platilo, že derogací derogačních ustanovení obživnou jím původně derogované právní předpisy, znamenalo by to, že by právní předpisy obsahující derogační ustanovení nemohly být nikdy obsoletní, neboť derogační ustanovení by byla stále živá, stále potřebná pro to, aby jimi zrušené právní předpisy zůstaly zrušené.

Otázkou „obživení“ právních předpisů derogovaných nálezem Ústavního soudu se zabýval i Ústavní soud sám a je zjevné, že pohled na tuto problematiku se v čase značně vyvíjel. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09 (body 26-40), k této věci uvádí: *Stran účinků derogace zrušujícího ustanovení, provedené Ústavním soudem, byl zprvu zastáván názor (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/94 ze dne 30. 11. 1994), že v důsledku zrušení derogačního ustanovení dojde k "rehabilitaci", "obživení" novelou zákona zrušeného ustanovení. (...) Posléze však Ústavní soud vyjádřil jiný právní názor¹¹ podle něhož "zrušením napadeného protiústavního ustanovení zákona neoživá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno. Ústavní soud totiž v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. 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. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu.*

¹¹ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01. Ústavní soud [online]. Ústavní soud, 2002 [cit. 26. 10. 2020]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=pl-21-01>

Proto lze uzavřít, že k "oživnutí" dříve zrušeného či změněného právního předpisu v důsledku nálezů Ústavního soudu v uvedeném smyslu by mohlo dojít pouze tehdy, jestliže by to ústavní předpisy přímo umožňovaly, jako je tomu např. v čl. 140 odst. 6 Ústavy Rakouské republiky.“

Obživení zrušeného právního předpisu v důsledku nálezů Ústavního soudu by bylo možné pouze tehdy, pokud by to bylo výslovně stanoveno ústavou či zákonem – což v českém právním řádu stanoveno není. Zrušující účinky nálezů Ústavního soudu nastávají jen do budoucna, ne do minulosti, jinak by šlo o protiústavní retroaktivitu práva. Přitom je nutné pamatovat na to, že Ústavní soud není pozitivním zákonodárcem a obživení právního předpisu je již samo o sobě tvorbou práva. Při obživení právního předpisu by se Ústavní soud stal pozitivním zákonodárcem, k čemuž Ústavní soud musí být výslovně zmocněn – Ústavní soud České republiky však takové oprávnění nemá.¹² Nestanoví-li pozitivní právo jinak, není důvodu přistupovat v rámci právního řádu České republiky odlišně k důsledkům zrušení právního předpisu normotvůrcem nebo Ústavním soudem.

Další judikatura Ústavního soudu se vyjadřuje k otázce zachování právních vztahů i po zrušení právního předpisu – tak například nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. II. ÚS 1882/09 uvádí následující: „*V případech horizontálního působení základních práv a svobod je nutné vztáhnout na tyto případy princip ochrany důvěry v právo ve vztahu k třetím osobám, neboť neomezená aplikace, která by vedla k posouzení v minulosti nastalých právních skutečností prostřednictvím pozdější ústavně konformní právní úpravy, by u nich založila pravou retroaktivitu, a tedy rozpor s principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Obecné soudy tím, že přiblížily k tomu, že ustanovení § 36 odst. 2 zákona o veřejných dražbách, kterého mělo být použito při právním posouzení věci, bylo Ústavním soudem posléze shledáno protiústavním, byť bylo zrušeno až poté, co na jeho základě vznikly nové právní vztahy, vybočily při svém rozhodování z ústavních mezí, resp. bylo porušeno právo druhé stěžovatelky na soudní ochranu a spravedlivý proces, garantované článkem 36 odst. 1 Listiny.“*

To znamená, že byl-li jednou právní vztah právním předpisem založen, pozdější derogace právního předpisu ex nunc nemůže způsobit, že by takový právní vztah existoval bez právního titulu, ani to nemůže mít vliv na platnost jednání učiněných v souladu s tímto derogovaným právním předpisem v době jeho platnosti – jednalo by se o nepřipustnou pravou retroaktivitu. Pokud tedy např. právní předpis zřizuje nějaký orgán veřejné správy, organizaci atp., které jsou v současné době podřízeny jiné právní úpravě a typicky zapsané ve veřejném rejstříku, pak zrušením tohoto právního předpisu se nezruší daný orgán, škola

¹² KOUDELKA, Zdeněk. Obživení zrušeného právního předpisu v Čechách, na Moravě, ve Slezsku a na Slovensku. Sborník z konference „Dny práva – 2012“ [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 26. 10. 2012]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny-prava-2012/files/rozpad/KoudelkaZdenek.pdf>

či organizace.¹³ Stejně tak existuje-li v právním předpisu zmocnění vlády opatřit státní půjčku, derogace takového právního předpisu nebude mít vliv na platnost jednání učiněných na základě takového zmocnění.

Uvedené úzce souvisí i se zásadou ochrany nabytých práv – např. Savigny rozlišuje mezi normami týkajícími se „nabytí“ nebo „ztráty“ práv a normami dotýkajícími se „bytí“ práv. Pro normy prvního druhu platí principy neretroaktivity a ochrany nabytých práv, takže např. nový zákon, zavádějící při zcizení náležitost tradice, nemůže pro praeterio, ba ani pro futuro odníti vlastnictví věci tomu, kdo je dříve nabyt bez tradice, pouhou smlouvou. Jiné je tomu u norem upravujících „bytí“ práv (např. zrušení nevolnictví) – ta sice ponechávají rovněž nabytá práva, pokud jde o jejich minulou platnost, beze změny, ale ruší, resp. mění je pro budoucnost.¹⁴ Uvedené jistě platí také pro normu derogační a její derogační účinky. Jednou podle práva založené vztahy a právní tituly nezneplatní, její derogační účinky mohou působit pouze ex nunc, pro futuro.

Obecně lze říci, že derogace se zpětnou účinností není přípustná – takové pravidlo sice není výslovně stanoveno, ale vyplývá to ze skutečnosti, že by derogace ex tunc vedla k neřešitelnému rozporu, takže redukcí ad absurdum ji můžeme vyloučit.¹⁵

Rovněž pokud právní předpis deroguje jiný právní předpis (tzn. v tomto případě se jedná o zrušení normotvůrcem, nikoli Ústavním soudem) a tento derogovaný právní předpis obsahoval derogační ustanovení, neanulují se ani tato zrušovací ustanovení a jím derogované právní předpisy „neobživnou“.¹⁶ Derogací právního předpisu se sice mění normativní situace jeho adresáta, trvají však i nadále právní skutečnosti, které zrušený právní předpis založil, např. odnětí majetku, zrušení (či založení) různých institucí či právě i zrušení právních předpisů – těchto skutečností se derogace nemůže dotknout, a proto nepřichází ani v úvahu popírání jejich další existence.¹⁷

V souvislosti s obecnějším kontextem problematiky zrušování právních předpisů ve vztahu k právní jistotě adresátů práva je jistě zajímavou inspirací britský zákon o výkladu práva,

¹³ Na tomto místě je rozebírána pouze obsolescence, nikoli návrh řešení, které bude u různých obsoletních předpisů různé a bude také případně zohledňovat kulturně-historické hledisko.

¹⁴ PROCHÁZKA, Adolf. *Základy práva intertemporálního se zvláštním zřetelem k § 5 obč. zák. (studie)*. Brno: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1928, s. 92-93.

¹⁵ KNAPP, Viktor, JIŘÍ GROSPÍČ a ZBYNĚK ŠÍN. *Ústavní základy tvorby práva*. Praha: Academia, 1990. ISBN 8020000720.

¹⁶ Ostatně pro tento závěr mj. hovoří také legislativní technika používaná zákonodárcem, kdy např. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zrušuje mj. předchozí občanský zákoník, tedy zákon č. 40/1964 Sb., který zrušuje opět velkou řadu předchozích předpisů. Pokud bychom přijali premisu, že zrušením zrušovacích ustanovení „obživnou“ zrušené předpisy, mohli bychom dojít ad absurdum k situaci, kdy by byly platné předpisy, které by stály na konci takového zrušovacího řetězce – a to teoreticky až k nepsanému právu.

¹⁷ KRECHT, Jaroslav. *K derogaci a novelizaci právních předpisů*. Právník. 2012, roč. 151, č. 1, s. 93. ISSN: 0231-6625.

neboli The Interpretation Act 1978¹⁸, který podrobně stanoví následky zrušení právního předpisu ve svých oddílech 15 a 16. Pokud by v ČR existovala obdobná právní úprava, nebylo by potřeba teoreticky odůvodňovat následky zrušení právního předpisu na právní předpisy jím zrušované ani další podobné konsekvence. Nutno podotknout, že řada ustanovení tohoto britského zákona má svou paralelu v českých Legislativních pravidlech vlády¹⁹. Nicméně stanovení některých teoreticky odůvodnitelných tezí najisto právním předpisem by mohlo mít pozitivní vliv na větší právní jistotu adresátů práva. Právním předpisem, který by mohl zmíněné teze inkorporovat do českého právního řádu, by mohl být například zákon 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), neboť tento ve své druhé části stanoví „některá pravidla legislativního postupu u právních předpisů vyhlášených ve sbírce zákonů a mezinárodních smluv“.

4.4 Využití základních interpretačních pravidel při posuzování obsolence

Od derogace je třeba odlišit interpretační (kolizní) pravidla. Ačkoli jsou tato interpretační pravidla označována také jako „derogace mlčky“, či „derogace materiální“²⁰, nejedná se o derogaci v pravém slova smyslu. Jedná se o tři základní interpretační pravidla, podle nichž se posuzuje aplikovatelnost právního předpisu: *lex posterior derogat legi priori*, *lex superior derogat legi inferiori* a *lex specialis derogat legi generali*.

Pravidlo *lex posterior derogat legi priori* znamená, že v případě existence dvou právních úprav totožné věci má přednost úprava pozdější. V případě, že existuje k analyzovanému

¹⁸ Interpretation Act 1978. <https://www.legislation.gov.uk/> [online], [cit. 13. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/30>

¹⁹ Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816, usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36, usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922, usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820, usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1050, usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 75 a usnesením vlády ze dne 17. ledna 2018 č. 47, dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>.

²⁰ HANUŠ, Libor. *K materiální derogaci (interpretačním derogačním pravidlům)*. Právní rozhledy. 2005, č. 24, s. 898. ISSN: 1210-6410.

právnímu předpisu *lex posterior*, pak se pravděpodobně jedná o obsolenci – starší právní úprava v tomto případě byla nahrazena právní úpravou novější a stává se tak překonanou.²¹

Pravidlo *lex superior derogat legi inferiori* ukládá v případě konkurence právních předpisů užít právní předpis vyšší právní síly. Obecně platí, že pokud právní předpis nižší právní síly je v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, nemůže takový právní předpis – s ohledem na požadavek, že právní předpis nižší právní síly musí být s právním předpisem vyšší právní síly v souladu – v právním řádu obstát, tedy stane se neaplikovatelným, obsoletním.

Podle posledního z těchto tří jmenovaných pravidel, tedy pravidla *lex specialis derogat legi generali*, je třeba upřednostnit speciální právní úpravu před právní úpravou obecnou. Jedná se o jediné z uvedených interpretačních pravidel, které není způsobilé obsolenci právního předpisu založit. To, že existuje konkurenční speciální úprava, totiž pouze znamená, že aplikujeme tuto speciální úpravu na užší skupinu právních vztahů, na které dopadá, aniž by to vyloučilo aplikaci generálního právního předpisu na jiné právní vztahy (na které se speciální úprava nepoužije) – jako příklad mezi platnými právními předpisy lze použít zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (o obchodních korporacích) jakožto *lex specialis* k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a to ve věci úpravy dílčích otázek u některých právnických osob – pokud je některá otázka z této oblasti upravena zákonem o obchodních korporacích, nebude aplikována konkurenční úprava v občanském zákoníku. To však samozřejmě neznamená, že by tato část občanského zákoníku byla obsoletní.²²

4.5 Identifikace typicky obsoletních právních předpisů dle oblasti jejich regulace

Je možné vymezit určité oblasti právní úpravy, u kterých lze předvídat jejich obsolenci – obvykle na základě toho, kdo je adresátem norem daného právního předpisu, vymezení místní působnosti či z určité prozatímní povahy příslušného právního předpisu. I přesto je však nutné u těchto právních předpisů zjistit, zda nebyly zrušeny výslovně či generální derogační klauzulí, či zda neobsahují nějaké „živé“ ustanovení; nelze tedy automaticky

²¹ Nutné je však zohlednit rovněž případný vztah speciality.

²² Při stanovování teoretických východisek analýzy byla posuzována také pravidla „*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*“ a „*lex posterior specialis derogat legi priori generali*“ s obdobným výsledkem jako je uveden u pravidla „*lex specialis derogat legi generali*“, kdy obsolenci předpisu nelze bez dalšího vyvozovat pouze ze vztahu mezi obecným a zvláštním právním předpisem.

dovozovat obsolenci takových právních předpisů pouze z důvodu, že je lze podřadit do některé ze skupin právních předpisů níže jmenovaných.

4.5.1 „Jednorázové“, resp. konzumované právní předpisy

Konzumace právní úpravy znamená, že možnosti jejího regulačního působení byly zcela vyčerpány a z tohoto důvodu nemůže tato právní úprava být dále aplikována. Týká se to především právních úprav jednorázové povahy, kdy jejich vydáním dochází k jejich naplnění.²³

Mezi jednorázové právní předpisy řadíme kupříkladu ty, které pouze poskytují určité zmocnění – např. nařízení vlády republiky Československé č. 237/1920 Sb. z. a n., o příplatcích k cenám obilnin sklizně 1919, které stanoví, že „*ministr pro zásobování lidu se zmocňuje, aby za obilí, které bude odváděno na sníženou spotřební dávku samozásobitelů nebo sníženou dávku krmnon, povolil k základním přejímacím cenám nyní platným pro obilí sklizně 1919, a to pro pšenici a špaldu, žito, ječmen a oves (...) až do výše 100 Kč příplatek.*“. Takový právní předpis již v dnešní době nepůsobí na právní vztahy a jeho případné zrušení ex nunc zároveň nemá vliv na platnost právních jednání učiněných v souladu s tímto zmocněním (k tomu podrobněji v podkapitole věnující se důsledkům derogace).

Dalším podobným případem jsou právní předpisy, které stanoví, že určité pravidlo jimi stanovené platí pouze po určitou dobu – např. určitý poplatek bude vybírán pouze do určitého data. Takovým právním předpisem je i zákon č. 331/1921 Sb. z. a n., o válečných přírážkách ku přímým daním (s výjimkou daně z příjmu) za rok 1921 mimo Slovensko a Podkarpatskou Rus, který stanoví, že k daním tam jmenovaným se v roce 1921 vybírá válečná přírážka. V tomto případě uplynutím doby stanovené v právním předpise (v uvedeném případě k 31. 12. 1921) nedochází k pozbytí jeho platnosti (ač se poměrně často lze setkat s tím, že některé právní informační systémy označují takové právní předpisy za zrušené), nýbrž k jeho obsolenci – samozřejmě za předpokladu, že právní předpis neobsahuje další (platná) ustanovení či nebyl později zrušen výslovně nebo generální derogací klauzulí.

4.5.2 Právní předpisy, které upravují neexistující subjekt či institut

V právním řádu se stále vyskytují právní předpisy, které upravují již zaniklý subjekt či institut, nejsou tedy způsobilé vyvolávat v současnosti jakékoli účinky a je možno je označit za

²³ KRECHT, Jaroslav. *K pojmům neplatnosti, neaplikovatelnosti, konzumace, obsolentnosti a imperfekce norem*. Stavební právo - Bulletin. 2018, roč. XXII, č. 2, s. 32. ISSN 1211-6386 SP.

obsoletní. Samozřejmě opět za předpokladu, že právní předpis neobsahuje žádné platné ani účinné ustanovení, a že nebyl řádně zrušen.

Příkladem může být zákon č. 686/1920 Sb. z. a n., o zřízení Ředitelství státního dluhu republiky Československé. Předmětem této právní úpravy je toliko zřízení Ředitelství státního dluhu republiky Československé, které však bylo zrušeno vládním nařízením č. 198/1950 Sb., o zrušení ředitelství státního dluhu, ústřední státní pokladny v Praze a státní pokladny pro Slovensko v Bratislavě.

4.5.3 Čistě derogační či prolongační právní předpisy

Typicky obsoletní jsou rovněž takové právní předpisy, které neobsahují jiná než derogační ustanovení. V zásadě by se tato skupina právních předpisů dala podřadit rovněž pod „jednorázové“, „konzumované“ právní předpisy, jelikož tyto právní předpisy pouze stanoví, že jiný právní předpis se ruší, čímž jsou z hlediska předmětu své právní úpravy vyčerpány a nadále již nepůsobí na právní vztahy. Jednou derogovaný právní předpis nemůže „obživnout“ zrušením právního předpisu, jenž jej derogoval.

Příkladem takového derogačního právního předpisu je nařízení vlády republiky Československé č. 195/1925 Sb. z. a n., o nejvyšších cenách piva, či nařízení vlády republiky Československé č. 435/1921 Sb. z. a n., o zrušení ustanovení o placení kolkových poplatků hotovými penězi.

Tímto způsobem lze postupovat také při hodnocení tzv. prolongačních právních předpisů – tedy takových, které pouze stanoví, že se prodlužuje platnost jiného právního předpisu. Tyto právní předpisy jsou v zásadě nepravými novelami, jelikož sice určitým způsobem pozměňují jiný právní předpis (v tomto případě dobu, po kterou bude takový právní předpis platný), avšak nezasahují přímo do textu samotného právního předpisu. Jako příklad lze uvést nařízení vlády republiky Československé č. 339/1922 Sb. z. a n., jímž se prodlužuje platnost zákona ze dne 30. června 1921, čís. 248 Sb. z. a n., o dalším prozatímním zvýšení zaopatřovacích platů hornických.

4.5.4 Právní předpisy, které upravují právní vztahy na území, které již není součástí České republiky

Právní předpisy upravující právní vztahy výlučně na území Slovenska či Podkarpatské Rusi nejsou způsobilé k tomu být součástí českého právního řádu, neboť právní normy v nich obsažené regulují právní vztahy na územích, která nejsou součástí našeho státu.

Slovensko, ač mělo v minulosti s Českou republikou společný právní řád, má nyní právní řád vlastní, a i když jistě obsahuje některé totožné právní předpisy, je od okamžiku vzniku samostatné České republiky a samostatné Slovenské republiky právní řád obou těchto zemí samostatný a navzájem nezávislý. Lze tedy jako obsoletní posoudit právní předpis, který na Slovensku vůbec obsoletní být nemusí – z perspektivy České republiky je však obsoletní právě proto, že upravuje právní vztahy na území Slovenska. Případné zrušení právního předpisu kompetentním orgánem České republiky nemůže zasáhnout do slovenského právního řádu a ovlivnit platnost slovenských právních předpisů.

Příkladem může být vládné nariadenie č. 28/1923 Sb. z. a n., ktorým sa sriadiuje Štátny ústav pre zveľadňovanie živností v Turč. Sv. Martine a vyhlasuje sa jeho organizačný poriadok. Tento právní předpis zřizuje instituci, která sice nadále existuje, nicméně po rozdělení federace působí jako státní ústav slovenského státu. Právní předpis je tudíž v prostředí českého právního řádu obsoletní.

Poněkud odlišný je přístup k vyhodnocení slovenských právních předpisů, tj. předpisů vydaných slovenskými orgány po r. 1945 výhradně pro slovenské území a vyhlášených v centrální sbírce zákonů. S ohledem na zadání veřejné zakázky je nutné brát v potaz skutečnost, že posuzování právních předpisů je vázáno právě na jejich publikaci v taxativně vymezených oficiálních promulgačních prostředcích.

V rámci této skupiny právních předpisů je proto nutné odlišit ty právní předpisy, které vycházely do roku 1960 v promulgačních listech, které nejsou analyzovány (jedná se o speciální slovenské sbírky určeny jen pro právní předpisy vydané slovenskými orgány pro slovenské území).

Naopak analyzovány jsou právní předpisy vydané v období let 1960 – 1989, tedy od účinnosti nové publikační normy, zákona č. 77/1959 Sb. o Sbírce zákonů a o Úředním listě, který s účinností od 1. 1. 1960 zařadil předpisy slovenských orgánů do společné Sbírky zákonů Republiky československé, a poté od účinnosti zákonného opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb. o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů, na jehož základě byly předpisy slovenských orgánů publikovány ve Sbírce zákonů

Československé socialistické republiky. Federalizací dosud unitárního státu došlo v roce 1969 ke vzniku dvou svrchovaných národních států dobrovolně spojených do federace. Podle zákonného opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb. ve znění zákona č. 164/1968 Sb. tedy bylo umožněno ve Sbírce zákonů publikovat jak právní předpisy federální, tak právní předpisy republikové, tj. vydané státními orgány jednotlivých republik. Pro účely Analýzy je proto třeba oprostít se od vnímání Sbírky zákonů jako „české“. Až do zániku federace se jednalo o publikační prostředek jednotného státu, poté federace a jako takový sloužil i pro vyhlášení slovenských právních předpisů.

Výše uvedené předpisy je třeba považovat za součást československého právního řádu, a proto je nutné zahrnout je do Analýzy, zároveň je však nutné zohlednit skutečnost, že nebyly po roce 1989 recipovány a netvoří tedy součást českého právního řádu. Právní předpisy, které byly do rozpadu ČSFR zrušeny „formálně správně“ jiným právním předpisem vydaným ve Sbírce zákonů, jsou vyhodnoceny jako „výslovně zrušené“. U právních předpisů, které do rozpadu ČSFR zrušeny formálně nebyly, pak je uveden stav „obsoletní“ jako stav relativně nejbližší realitě, z odůvodnění stavu předpisu je patrné, že se jedná o předpis s působností pro území Slovenska, a zároveň jsou tyto předpisy označeny indexační poznámkou „Slovensko“ pro možnost snadného filtrování takových právních předpisů..

4.5.5 Právní předpisy upravující měnu či platidlo

V České republice je jedinou platnou měnou česká koruna, proto všechny právní předpisy zavádějící či jinak upravující starší měnu je třeba označit za obsoletní. Mezi takové právní předpisy patří např. zákon č. 505/1919 Sb. z. a n., o výměně jednokorunových a dvoukorunových bankovek, nařízení vlády republiky Československé č. 506/1919 Sb. z. a n., o stažení bankovek jedno- a dvoukorunových a vybírání poplatku při jich výměně, nařízení vlády republiky Československé č. 544/1919 Sb. z. a n., o vydání státovek 500korunových československých, nařízení vlády republiky Československé č. 42/1921 Sb. z. a n., o vydání státovek po 5000 korunách československých, atp.

4.5.6 Právní předpisy vydávané pro výjimečné situace (krizové předpisy apod.)

Další typicky obsoletní skupinou právních předpisů jsou ty, jež byly vydávány pro specifické, přechodné, obvykle krizové situace. Mezi takové právní předpisy patřily i ty, které byly

vyhlášeny na základě zákona č. 337/1920 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje činit opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou. Tento zákon byl svou povahou zákonem „krizovým“, upravoval poměry pouze po určitou nutnou dobu, a právní předpisy na základě něj vyhlášené obvykle upravovaly regulaci obchodu (resp. uvolnění obchodu) s nějakou komoditou. Příkladem takového právního předpisu může být nařízení vlády republiky Československé č. 377/1920 Sb. z. a n., o výrobě a obchodu potravinovými náhražkami.

Podobným případem je zákon č. 307/1917 ř. z., jímž se vláda zmocňuje, za příčinou mimořádných, válkou vyvolaných poměrů vydávati potřebná opatření v oboru hospodářském. Právní předpisy přijaté na základě tohoto zákona tedy reagovaly na válečnou situaci, resp. vyrovnávaly se s průběhem a důsledky války a lze se domnívat, že jejich účel se naplnil během několika let po válce. Jako příklad lze označit nařízení vlády republiky Československé č. 645/1919 Sb. z. a n., o úpravě dovozu a vývozu.

Nicméně i zde platí, že je třeba každý právní předpis podrobit analýze, zda nebyl zrušen pozdější právní úpravou. Nezřídka se totiž stávalo, že právní předpis přijatý z důvodů mimořádných poměrů, který byl původně zamýšlen jen jako dočasná právní úprava po přechodné období, přetrval s ohledem na vývoj společenských či politických událostí po dlouhou dobu.

4.6 Některé další teoretické otázky související s vyhodnocováním obsolescence

V předchozí kapitole byly uvedeny oblasti či skupiny právních předpisů, u nichž lze často dojít k závěru, že jsou obsoletní. Existují však rovněž skupiny právních předpisů, u nichž může být vyhodnocení stavu problematické a je třeba řešit ještě některé další specifické otázky. Tyto skupiny právních předpisů jsou představeny níže.

4.6.1 Novelty

Existuje názor, že novela nemá samostatnou existenci, ba dokonce, že není právním předpisem, nýbrž jiným normativním aktem, že datem své účinnosti se novela konzumuje, a že ruší-li se právní předpis, který byl novelizován, nemá dle této teorie smysl rušit i právní předpisy, které jej novelizovaly – právní předpis se údajně ruší automaticky ve znění těchto

právních předpisů.²⁴ Podle této teorie by tedy novela musela být automaticky obsoletní už ze své povahy – svou účinností by byla konzumována a stala by se obsoletní.

Podobný názor vyslovil i Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09: „*Ústavní soud ve své ustálené judikatuře dále dovodil, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu (náleží sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2001, náleží sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002, náleží sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004). Ústavní soud připustil posuzování novely právního předpisu v případě, je-li namítána její protiústavnost z důvodu absence normotvorné kompetence nebo nedodržení ústavně předepsaného způsobu jejího přijetí a vydání (srov. např. náleží Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997, Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002, Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004, Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 a Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007). Tento přístup není doktrínou přijímán jednotně...*“

Novely jsou však publikovány jako samostatné právní předpisy v samostatné části Sbírky zákonů. Rovněž jsou v souladu s Legislativními pravidly vlády rušeny vždy samostatně. Jedná se přitom o ustálenou legislativní praxi používanou mnoho desítek let. Novela tedy je, ač obsahově vázána na právní předpis novelizovaný, z formálního hlediska právním předpisem samostatným, jež má svou vlastní platnost a vlastní účinnost.²⁵

Pro účely analyzování právních předpisů z hlediska jejich možné obsolescence je tedy nutné novelty považovat za formálně samostatné, svébytné právní předpisy, které nelze bez dalšího prohlásit za obsoletní z důvodu, že jejich obsah je pouhou změnou či doplněním jiného právního předpisu, jehož se měly stát materiální součástí již svou účinností.

Pokud je novelizovaný právní předpis obsoletní, pak novela sdílí v tomto ohledu jeho osud a je obsoletní také – to vyplývá ze skutečnosti, že se hodnotí obsolescence právního předpisu jako celku v jeho posledním znění. Pokud tedy byl novelizovaný právní předpis vyhodnocen jako obsoletní, nutně to znamená, že neobsahuje ani jedno stále živé ustanovení. V takovém případě lze s jistotou říci, že jakákoli jeho část je obsoletní, a tak i novela, jež představuje část takového právního předpisu, resp. je vlastně obsahově shodná s částí takového novelizovaného právního předpisu, musí být obsoletní.

Stejně tak sdílí novela osud novelizovaného právního předpisu v případě, že novelizovaný právní předpis je vyhodnocen jako platný a účinný, je nutné jako platnou a účinnou posoudit i jeho novelu.

²⁴ KRECHT, Jaroslav. *K derogaci a novelizaci právních předpisů*. Právník. 2012, č. 1, s. 96. ISSN: 0231-6625.

²⁵ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 114. ISBN 8071790281.

Nakonec nastane-li situace, kdy novelizovaný právní předpis je derogován, ale novela zůstává formálně platná (příčemž nejprve je třeba zkoumat, zda na ni např. také nedopadla generální derogační klauzule rušící novelizovaný předpis), pak je taková novela nutně obsoletní.

Stejně jako nelze automaticky dovozovat obsolenci novely pouze z její povahy, nelze novelu derogovat ani proto, že by se snad stala pevnou, neoddělitelnou součástí novelizovaného právního předpisu a její existence tak nebyla již potřebná – naopak, právě proto, že je materiálně součástí jiného právního předpisu a ovlivňuje jej, ji nelze zrušit (pokud nechceme zrušit i novelizovaný právní předpis, resp. jí novelizovanou část tohoto právního předpisu). Novely totiž často navazují jedna na druhou a vytvářejí jakýsi řetězec úprav právního předpisu v aktuálním znění. I z praktických důvodů se ustálila legislativní technika, kdy jsou všechny novely zrušovaného právního předpisu rušeny výslovně spolu se zrušením právního předpisu, který novelizovaly²⁶. I z tohoto důvodu tedy byl zvolen přístup, kdy stav novely jako formálně samostatného předpisu se odvíjí od vyhodnocení stavu novelizovaného předpisu, jehož je materiální součástí.

4.6.2 Recepční normy

Citlivým tématem jsou také tzv. recepční normy. Jedná se o právní předpisy, prostřednictvím nichž nový stát převezme právní řád (nebo jeho část) svého předchůdce. Jednou z těch pro československý a potažmo český právní řád nejzásadnějších recepčních norem je zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. Touto recepční normou byly převzaty rakousko-uherské právní předpisy – konkrétně tato recepční norma stanovila, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.

Přestože lze právní předpisy obsahující recepční normy považovat za „konzumované“,²⁷ a tedy obsoletní, jedná se z historického či sociokulturního hlediska o natolik významné právní předpisy, že je obecně vnímáno jako vhodné ponechat tyto právní předpisy platné.²⁸

Kromě již zmíněného zákona č. 11/1918 Sb. z. a n. se dále jedná také o zákon č. 76/1920 Sb. z. a n., o inkorporaci kraje Hlučínského, a jeho prováděcí právní předpisy – např. nařízení

²⁶ Viz Legislativní pravidla vlády, čl. 52 odst. 1.

²⁷ Jejich úkolem bylo stanovit, že se přejímá určitý právní řád či jeho část, jejich vyhlášením se tak stalo a tím byl účel jejich právní úpravy vyčerpán.

²⁸ Typické je toto kulturně-historické hledisko pro právní předpisy, které se dotýkají z pohledu historie významných témat a mají i určitou symbolickou hodnotu (obdobně to platí pro právní předpisy upravující amnestii, pozemkovou reformu apod.)

vlády republiky Československé č. 152/1920 Sb. z. a n., jímž se upravuje soudnictví a rozšiřuje působnost zákonů a nařízení z oboru soukromého práva a soudní správy v územích postoupených Československé republice podle mírových smluv (tímto právním předpisem se na oblast Hlučínska v souladu se zákonem č. 76/1920 Sb., o inkorporaci kraje Hlučínského, rozšiřuje mimo jiné působnost veškerého práva soukromého a trestního). Kromě oblasti Hlučínska se takové právní normy recepční povahy objevují i v souvislosti s právními předpisy upravujícími oblast dalších území, získaných Československem v prvních letech jeho existence – např. Vitorazsko apod.

Stejně hledisko je nutno přijmout rovněž v případě recepční normy z roku 1993, tedy čl. 112 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a ústavní zákon č. 29/1993 Sb., o některých dalších opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Za recepční normu lze považovat také dekret presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl. republikovaný vyhláškou č. 30/1945 Sb. z. a n., o platnosti ústavního dekretu prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, a poté schválený a znovu usnesený jako zákon č. 12/1946 Sb. z. a n., jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku, či ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety presidenta republiky.

4.6.3 Právní předpisy upravující pozemkovou reformu

Mezi nejdůležitější právní předpisy týkající se pozemkové reformy patří zákon č. 215/1919 Sb. z. a n., o zabrání velkého majetku pozemkového (dále také jen „zákon záborový“), zákon č. 81/1920 Sb. z. a n., kterým se vydávají po rozumu §u 10 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě (dále také jen „zákon přidělový“), zákon č. 329/1920 Sb. z. a n., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový (dále také jen „zákon náhradový“), a zákon č. 93/1931 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují předpisy o právním poměru k přidělené půdě (dále také jen „malý zákon přidělový“). Tyto právní předpisy jsou obsoletní – např. co se záborového zákona týče, zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, v § 32 odst. 1 stanoví: „*Ode dne účinnosti tohoto zákona se nepoužijí ustanovení zákona č. 215/1919 Sb., o zabrání velkého majetku pozemkového, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě.*“ Zákon č. 229/1991 Sb. tak záborový

zákon neruší, ale tím, že stanoví, že se jeho ustanovení nepoužijí, jej učinil obsoletním. Přesto některé zákony upravující pozemkovou reformu (například zákon záborový, zákon přidělový, zákon náhradový, malý zákon přidělový, zákon č. 354/1921 Sb. z. a n., o převzetí statků a majetku, případných podle mírových smluv československému státu, či zákon č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy) mají tak významné kulturně-historické hledisko, že není vhodné je rušit. Naopak prováděcí právní předpisy vydané k těmto zákonům a jiné právní předpisy s nimi související (například nařízení vlády č. 623/1920 Sb. z. a n., nařízení vlády č. 665/1920 Sb. z. a n., nařízení vlády č. 171/1921 Sb. z. a n., nařízení vlády č. 117/1922 Sb. z. a n., či vládní nařízení č. 74/1923 Sb. z. a n.) lze převážně považovat za obsoletní bez příznaku tohoto kulturně-historického hlediska.

4.6.4 Právní předpisy upravující závazky či ustanovení o věcných právech

Pochybnosti při vyhodnocování obsolence mohou vyvstat také u právních předpisů, které obsahují ustanovení upravující finanční i jiné závazky, ale i věcněprávní normy. S ohledem na zásadu zákazu retroaktivity práva se jednou legitimně založené právní vztahy, skutečnosti či jednání případnou derogací právního předpisu ex nunc nestanou neplatnými a nedojde ani k jejich zrušení, a důsledkem není ani absence příslušného právního titulu. Ústavní soud např. k tomuto ve svém nálezu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01 uvedl: „*Akcent kladený na zákaz zpětné účinnosti právních norem jako na jeden ze základních prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty. Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázáno, aby mohl být za porušení zákazu volán k zodpovědnosti. Tento zákaz souvisí i s funkcí právních norem, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna.*“

Také v těchto případech tedy platí, že každý takový právní předpis je třeba hodnotit individuálně a pečlivě z hlediska toho, zda jej lze jako celek označit za obsoletní.

Nutné je také rozlišovat právní předpisy, které upravují vznik jednotlivých práv jako takových, od právních předpisů, které obsahují toliko zmocnění vedoucí ke vzniku takového práva. Jako konkrétní příklad lze uvést zákon č. 281/1919 Sb. z. a n., o státní podpoře stavebního ruchu. V rámci projednávání návrhu zákona o zrušení vybraných obsoletních právních předpisů byla vznesena obava nad zrušením tohoto zákona z důvodu, že se může jednat o stále "živý" právní předpis, neboť na domech, jimž se dostalo podle tohoto zákona

státní podpory, bylo zřízeno právo předkupní a zákaz zcizení a zatížení a není vyloučeno, že takové nemovitosti stále existují. Nicméně ustanovení o jednotlivých právech, tj. předkupním právu a zákazu zcizení a zatížení, jsou uvedeným zákonem formulována následovně: "*Na domech, jimž se dostalo podpory podle § 1, jest ve prospěch republiky Československé zajistiti: a) právo předkupní, b) zákaz zcizení a zatížení.*" Tato práva nebyla zřízena přímo zákonem, neboť zákon toliko ukládal povinnost zřízení těchto práv ve prospěch státu zajistit. V tomto smyslu je pak v § 6 uvedeno: "*Právní jednání, potřebná k provedení tohoto zákona, jsou prosta kolikův a poplatkův.*" Z citovaných ustanovení je tedy zřejmé, že ke vzniku jednotlivých práv došlo až prostřednictvím dílčích právních ujednání. Proto platí, že v případě, že by snad některé zápůjčky nebyly dosud uhrazeny (odhlédnuto od faktu, že nároky z takových práv by byly promlčeny), tj. trvala by státní záruka za ně, a tedy by existovalo předkupní právo a zákaz zcizení a zatížení na jednotlivých nemovitostech, zrušení právního předpisu by neznamenal zrušení této záruky, resp. oněch práv. Vždy se jednalo o individuální právní vztahy uzavřené mezi jednotlivými subjekty, tj. dlužníkem a státem.

4.6.5 Mezinárodní smlouvy

Mezinárodní smlouvy nejsou apriori předmětem Analýzy, nicméně jejich posouzení se nelze vyhnout v případech, kdy byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů formou vyhlášky.. Nebyla-li taková vyhláška derogována a přistouplí-li se tedy k posuzování obsolence předmětné vyhlášky, je obvykle třeba vyhodnotit osud samotných mezinárodních smluv vyhláškou publikovaných. Vyhlášky, jimiž byly jednotlivé mezinárodní smlouvy publikovány, spadají do období před 1. 1. 1993²⁹, tj. dnem, který se označuje jako den vzniku samostatné České republiky. Zákonem č. 245/2000 Sb., o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu je však v § 1 vhodnějším způsobem tento den označen jako "Den obnovy samostatného českého státu". Již federalizací unitárního státu v roce 1969 totiž došlo ke vzniku dvou svrchovaných národních států, dobrovolně spojených do federace. Naopak rozpadem federace k 1. 1. 1993 nedošlo ke vzniku dvou samostatných svrchovaných států, neboť ty vznikly již 1. 1. 1969, byť se v té době rozhodly pro federativní formu uspořádání vzájemných vztahů. Z hlediska mezinárodního práva se však jednalo o vznik nového subjektu a bylo tedy nutné řešit otázku trvání mezinárodních závazků uzavřených před rokem 1993, resp. mezinárodní závazky převzít. Nejvýznamnějším počinem v tomto smyslu v rámci

²⁹ Později byly mezinárodní smlouvy publikovány formou sdělení příslušného ústředního správního úřadu, na základě vymezení zadání veřejné zakázky dle formy právního předpisu tato sdělení nejsou předmětem Analýzy.

vnitrostátní úpravy bylo ustanovení článku 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, kterým byla deklarována „*vůle České republiky být nástupnickým státem ČSFR ve vztahu jednak ke smluvním a jiným normám mezinárodního práva, jednak ve vztahu ke konkrétním závazkům ČSFR pouze s výhradou takových závazků ČSFR, které jsou spojeny s územím, jež se po zániku ČSFR dostalo mimo území ČR jako subjektu mezinárodního práva*“³⁰. Z hlediska mezinárodního práva dále přistupuje požadavek takový akt projevu vůle notifikovat a uznání nového státu ze strany ostatních členů mezinárodního společenství. Specifický je pak režim sukcese do mezinárodních smluv zakládajících členství v mezinárodních organizacích.³¹ V rámci Analýzy se vychází z předpokladu, že ČR v souladu se zněním čl. 5 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. sukcedovala do všech mezinárodních smluv, pokud nebylo z otevřených zdrojů zjištěno jinak.

Otázku sukcese do mezinárodních smluv pro účely hodnocení mezinárodních závazků ČR je nutné vnímat nikoli pouze v kontextu rozpadu ČSFR, ale rovněž v souvislosti se zánikem cizích států. Kupříkladu rozpadem Svazu sovětských socialistických republik bylo nutné vyřešit otázku převzetí mezinárodních závazků ze strany 12 nástupnických států (Litva, Lotyšsko a Estonsko se nepovažují za nástupnické státy v plném slova smyslu). Nástupnické státy přitom zvolily různé postupy. Například na základě Protokolu mezi vládou České republiky a kabinetem ministrů Ukrajiny o dvoustranných smluvních vztazích mezi Českou republikou a Ukrajinou, podepsaného dne 17. prosince 1998, pozbyly platnosti ve vztazích mezi Českou republikou a Ukrajinou konkrétně označené dvoustranné mezinárodní smlouvy (sdělení MZV č. 81/2000 Sb. m. s.). Naproti tomu v případě Běloruska bylo zvoleno řešení, kdy na základě Protokolu mezi Českou republikou a Běloruskou republikou o úpravě právního nástupnictví ohledně mezinárodních smluv sjednaných mezi bývalým Československem (kterým se rozumí někdejší Česká a Slovenská Federativní Republika, Československá socialistická republika, resp. Československá republika) a bývalým Svazem sovětských socialistických republik zůstaly nadále v platnosti ve vztazích mezi Českou republikou a Běloruskou republikou vymezené dvoustranné mezinárodní smlouvy (sdělení MZV č. 79/2009 Sb. m. s.).

³⁰ Vládní návrh ústavního zákona České národní rady o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, dostupný z: https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0168_00.htm.

³¹ DRTINOVÁ, Daniela. *Sukcese do smluv a rozpad ČSFR*. Mezinárodní vztahy: 4, (1997), s. 57-61. Dostupné z: <https://mv.iir.cz/article/view/1109/1159>

V případě vyhodnocování obsolence u vyhlášek publikujících mezinárodní smlouvy je nutné zjistit především to, zda konkrétní mezinárodní smlouva nebyla zrušena, vypovězena či nahrazena novým obsahem. V takovém případě byla většinou nová verze smlouvy vyhlášena novou vyhláškou ve Sbírce zákonů a původní vyhlášku lze označit za obsoletní. Nezbytnou součástí procesu hodnocení těchto vyhlášek je proto snaha o nalezení relevantních informací o takovém mezinárodním závazku z dostupných zdrojů, přesto v řadě případů jsou tyto zdroje omezené, resp. požadované informace nelze dohledat, a proto mnohdy zdánlivě vyhaslou úpravu obsaženou v konkrétní mezinárodní smlouvě je nutno z důvodu opatrnosti považovat za platný právní předpis, s tím, že na takovou nejasnost je vhodné upozornit příslušného gestora. Zdánlivá obsolence právního předpisu se týká zejména mezinárodních smluv uzavřených mezi členy Rady vzájemné hospodářské pomoci (dále jen „RVHP“.) RVHP zanikla na základě Protokolu o zrušení Rady vzájemné hospodářské pomoci ze dne 28. 6. 1991, zároveň došlo ke sjednání ukončení platnosti zřizovacích dokumentů (Statutu Rady vzájemné hospodářské pomoci, podepsaného v Sofii 14. prosince 1959, se změnami uvedenými v protokolech z 21. června 1974 a z 28. června 1979, a Úmluvy o právní způsobilosti, výsadách a imunitách Rady vzájemné hospodářské pomoci, podepsané ve Varšavě 27. června 1985). Tímto Protokolem se však neřešil osud mezinárodních smluv uzavřených mezi jednotlivými členy RVHP, přestože mnohdy tyto mezinárodní závazky byly úzce na tuto organizaci navázány (např. vyhláška ministra zahraničních věcí č. 169/1960 Sb. o Dohodě o mezinárodní přímé sdružené přepravě zboží železnice – voda (MŽVS)). Byť by se po zániku RVHP, rozpadu SSSR a přechodu na tržní hospodářství v mezinárodním právu uplatnil institut tzv. podstatné změny okolností nebo poměrů, který by mohl vést k závěru, že takovou mezinárodní smlouvu již není možné aplikovat, z pohledu vnitrostátního práva je nutné k vyhodnocení takových mezinárodních smluv přistupovat individuálně. Tato nezbytnost se ukazuje na příkladu sdělení MZV č. 186/1994 Sb., podle něhož po vyslovení souhlasu Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky předseda vlády České a Slovenské Federativní Republiky, vykonávající funkci prezidenta České a Slovenské Federativní Republiky, ratifikoval dne 27. listopadu 1992 odstoupení České a Slovenské Federativní Republiky od: Všeobecných podmínek specializace a kooperace výroby mezi organizacemi členských států Rady vzájemné hospodářské pomoci (VPSK RVHP), přijatých v Moskvě dne 18. ledna 1979, vyhlášených pod č. 30/1980 Sb., a Všeobecných podmínek pro dodávky zboží mezi organizacemi členských států Rady vzájemné hospodářské pomoci (VDP RVHP 1968/1988), přijatých v Moskvě dne 11. října 1988, vyhlášených pod č. 101/1989 Sb.

S ohledem na specifická pravidla diplomacie a mezinárodního práva je třeba v případech mezinárodních smluvních dokumentů postupovat nanejvýš obezřetně a přizpůsobit tomu i navrhované řešení osudu těchto vyhlášek. Proto i vyhlášky publikující mezinárodní smlouvy jsou v rámci databáze označeny specifickým příznakem „Mezinárodní“.

4.6.6 Úřední listy jakožto pramen práva

Právní předpisy publikované v období mezi lety 1945 a 1960 v tzv. Úředních listech (tj. Úřední list republiky Československé; Úřední list Republiky československé; Úřední list Československé socialistické republiky – jako publikační instrumenty vymezené v násl. předpisech: dekret presidenta republiky č. 66/1945 Sb., o Úředním listě republiky Československé; zákon č. 260/1949 Sb., o úředních listech; zákon č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o Úředním listě; přičemž následující právní předpis vždy zrušil v plném rozsahu předpis jemu předcházející), lze považovat za další specifickou skupinu právních předpisů. Jednak je to z důvodu jejich špatné dostupnosti pro adresáty práva, jednak jsou jejich obsahem z velké většiny právní předpisy poplatné době svého vydání. Hlavními oblastmi, které byly předmětem jejich úpravy, jsou zejména: vyhlášky ke „znárodnovacím“ dekretům presidenta republiky (č. 100 až 103/1945 Sb.), dále cenové předpisy a předpisy vydávané v souvislosti s plánovaným hospodářstvím, vyhlášení státních norem a předpisy upravující pracovní, platové a jiné podmínky zaměstnanců. Vzhledem k okruhu společenských vztahů, jež byly prostřednictvím právních předpisů publikovaných v Úředních listech upravovány, je tedy většina z nich obsoletní.

4.6.7 Československé zákonodárství po 17. 11. 1989

Pro období po 17. 11. 1989 byly typické dvě tendence – prosazení a upevnění důsledků systémové politické změny (nahrazení komunistické mocenské báze politickou pluralitou) a počínající eroze společného státního soužití slovenského a českého národa, jež vyvrcholila rozdělením České a Slovenské Federativní republiky a s tím souvisejícím přijetím „recepční normy“ – tedy ústavní zákon č. 4/1993 Sb. o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Tento ústavní zákon stanovil pravidla pro další platnost právních předpisů platných k zániku federace na území České republiky, avšak a s osudem předpisů slovenských se vypořádal toliko implicitně.

V souvislosti s první tendencí pak docházelo k zásahům do právních předpisů vyhlášených v minulosti, kdy se tyto dávaly do souladu s demokratickými zásadami. Mnoho právních předpisů zasahuje daleko do minulosti – např. zákon č. 229/1991 Sb. zasahuje až k záborovému zákonu (zákon č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového) – ten dle zákona č. 229/1991 Sb. zůstává platný, ale žádná z jeho ustanovení se nepoužijí. To tedy znamená, že ještě v 90. letech 20. století se určitým způsobem zasahovalo do prvorepublikových právních předpisů – v tomto konkrétním případě pak v souvislosti s restitučními, které legislativně navazují na právní předpisy, upravující pozemkovou reformu. Zákon č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb. v § 2 stanovil nový okruh oprávněných osob – oprávněnou osobou k vydání majetku je i občan, který ztratil majetek podle dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. z. a n., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, nebo dekretu č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, neprovinil-li se proti československému státu a za splnění dalších podmínek týkajících se státního občanství.³² Zákon č. 229/1991 Sb. (a stejně tak zákon č. 243/1992 Sb.) nelze přitom zatím počítat k zákonům konzumovaným – tyto zákony se stále aplikují, stále probíhají soudní řízení ohledně dříve zabaveného majetku.

Dalším příkladem legislativního zásahu do vzdálené minulosti byly případy, kdy zákonodárce čerpal v prvorepublikových, případně i starších právních předpisech inspiraci či převzal definice. Takovým případem je i zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání – ten se inspiroval např. vymezením druhů živností, kdy v poznámkách pod čarou u ustanovení upravující prokázání odborné způsobilosti je uveden dokonce rakouský živnostenský řád č. 227/1859 ř. z.

V této době bylo tedy obecně často zasahováno do právních předpisů z minulosti, a to jak pro inspiraci, tak pro navázání na některé starší právní instituty. Typické pak bylo především to, že se rušily nejen úpravy bezprostředně předcházející, ale derogace směřovaly i k právním předpisům mnohem starším – např. zákon č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, derogoval některé právní předpisy o burzovní organizaci a burzovních obchodech z let 1903 a 1922.³³

³² KINDL, op. cit., s. 140.

³³ KINDL, op. cit., s. 140.

Problematická je v tomto období i recepční norma obsažená v § 6 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění: „*Zákony a jiné právní předpisy musí být uvedeny do souladu s Listinou základních práv a svobod nejpozději do 31. prosince 1991. Tímto dnem pozbyvají účinnosti ustanovení, která s Listinou základních práv a svobod nejsou v souladu.*“ Nikde však není stanoveno, které právní předpisy jsou ty, jež tímto způsobem ztratily svou účinnost. Důsledkem této recepční normy je to, že v českém právním řádu vedle sebe existují právní předpisy platné a účinné a právní předpisy pouze formálně platné³⁴ (čili obsoletní), resp. některá jejich ustanovení.

4.7 Shrnutí metodických doporučení pro identifikaci obsoletních právních předpisů v praxi

Tato kapitola si klade za cíl přiblížit metody a postupy, které obecně vedou k identifikaci vyhaslosti právního předpisu. V kapitole jsou dále popsány postupy při vyhodnocení adresátů a gestorů právních předpisů, stejně jako jejich zařazení do některé z určených oblastí práva a rovněž uvedení právních předpisů, které jsou s nimi provázány (na úrovni zákon – prováděcí předpis), a to s ohledem na skutečnost, že smyslem každé takové analýzy má být i komplexní popis právního řádu a charakterizace všech vymezených právních předpisů v konkrétním období. Stejně tak je popsán i sběr relevantních dat a část je věnována také zdrojům poznání obsahu právních předpisů.

4.7.1 Metody a postupy – sběr relevantních dat

Jako primární zdroj poznání obsahu právních předpisů je nutné využívat Sbírku zákonů (resp. její předchůdce), a to s ohledem na skutečnost, že zákon tuto uznává za jediný relevantní zdroj poznání obsahu právních předpisů. Jako zdroj poznání právních předpisů z let 1918 až 1939 lze využít naskenované Sbírky zákonů a nařízení státu československého uložené v digitální knihovně Národní knihovny.³⁵ Čerpat lze dále také ze stejnopisu zveřejňovaného způsobem umožňujícím dálkový přístup³⁶ (podle § 12 zákona č. 309/1999 Sb.), zde jsou ovšem zveřejněny právní předpisy publikované až po dni 4. 5. 1945.

³⁴ KINDL, op. cit., s. 143.

³⁵ Sbírka zákonů, Digitální knihovna Národní knihovny České republiky. Dostupné z: <http://kramerius5.nkp.cz/periodical/uuid:0a80aea0-761f-11e9-989c-5ef3fc9bb22f>

³⁶ Stejnopis Sbírky zákonů a Sbírka mezinárodních smluv. Dostupné z: <https://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Úřední věstník československý (vycházející v Londýně v období od 21. 7. 1940 do 5. 3. 1945) má k dispozici Moravská zemská knihovna,³⁷ Knihovna Národního archivu a Britská knihovna (The British Library³⁸). Všechny tři knihovny mají však Úřední věstník československý k dispozici pouze v listinné podobě.

Podpůrně pak lze pracovat s právními informačními systémy (ASPI, Beck – online, apod.). Je však třeba zdůraznit, že právní informační systémy obsahují množství chyb a nepřesností (často i co do vyhodnocení stavu právního předpisu – tedy co do vyhodnocení jeho platnosti) a rozhodně nelze tedy spoléhat bez dalšího na správnost údajů zde uvedených. Ovšem pracovat pouze s listinnou podobou Sbírky zákonů (resp. jejích předchůdců) při takovém množství a vzájemné provázanosti právních předpisů je velmi obtížné. Právní informační systémy jsou tak vhodné především pro fulltextové vyhledávání, správnost obsahu právního předpisu je však nutné zkoumat dle listinné Sbírky zákonů.

V případě, že právní předpis je novelou právního předpisu vyhlášeného před datem 28. 10. 1918, je pro vyhodnocení stavu této novely nutné vyhodnotit stav tohoto novelizovaného právního předpisu. Pro vyhledání těchto starších právních předpisů lze využít především internetové zdroje, například Virtuální knihovnu právních předpisů Masarykovy univerzity.³⁹

Nezbytnou součástí analytických prací při vyhodnocování obsolence je také provádění podpůrných rešersí, a to ideálně z několika různých zdrojů. Tomuto účelu může sloužit např. Národní knihovna ČR, knihovna Právnické fakulty UK, knihovna Ústavu státu a práva Akademie věd ČR.

4.7.2 Metody a postupy – posouzení stavu právního předpisu

Co se týče posuzování vyhaslosti právního předpisu, lze stanovit určitý algoritmus doporučeného postupu.

Prvním krokem je prověření, zda byl právní předpis výslovně zrušen – je-li právní předpis výslovně derogován, pak nepřipadá z logiky věci v úvahu, aby byl obsoletní (obsoletní je pouze takový, který je formálně platný) a rovněž nebude derogován generální derogační klauzulí – respektive i kdyby ještě před výslovnou derogací byl publikován právní předpis

³⁷ MZK má k dispozici však pouze částku 10 z roku 1940, č. 1-3 z r. 1941, č. 1-4 z r. 1942, č. 1-2 z r. 1943 a č. 1 z r. 1944)

³⁸ Úřední věstník československý, London, 1940 – 1945, Systém number: 013936085. Dostupné z: http://explore.bl.uk/primo_library/libweb/action/search.do?vid=BLVU1

³⁹ Virtuální knihovna právních předpisů. Dostupné z: <https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html>

obsahující generální derogační klauzuli, pod níž by se dal právní předpis podřadit, a tedy byl by takovou generální derogační klauzulí derogován, výslovná derogace musí mít zcela jistě přednost. Výslovná derogace právního předpisu indikuje, že zákonodárce buďto vyhodnotil, že předchozí generální derogační klauzule se na tento právní předpis nevztahovala, nebo minimálně o tom existovaly pochybnosti, a tedy výslovnou derogací postavil tuto skutečnost najisto. Za formu výslovné derogace je třeba považovat i stmívací klauzuli způsobující pozbytí platnosti právního předpisu.

Druhým krokem, pokud nebude zjištěna existence výslovného derogačního ustanovení, bude pokus o nalezení vhodné generální derogační klauzule. Zároveň je možná také varianta, kdy se právní předpis stane materiálně obsoletním, ale později je přijat právní předpis obsahující generální derogační klauzuli, která jej ruší. Příkladem mohou být právní předpisy, které stanoví, že jsou účinné pouze do určité doby – tzn. obsahují klauzuli s pozbytím účinnosti, nikoli platnosti. Uplynutím této doby se stává právní předpis obsoletním. To však znamená, že je stále formálně platný (ačkoliv neúčinný), nebyl řádně zrušen a může tak být později derogován, ať již generální derogační klauzulí, nebo výslovně. Existuje-li ve vztahu k právnímu předpisu generální derogační klauzule, je právní předpis nutno hodnotit jako zrušený generální derogační klauzulí.

Při vyhodnocování případné derogace je však třeba mít stále na paměti, že v právním řádu je vymezena tzv. doba nesvobody⁴⁰, a to jako období ode dne 30. 9. 1938 do 4. 5. 1945, kdy platí, že „*předpisy vydané v oblasti tohoto řádu v době, kdy československý lid byl zbaven své svobody (doba nesvobody), nejsou součástí československého právního řádu*“. Proto je-li derogační ustanovení obsaženo v právním předpisu z doby nesvobody, k takové derogaci se nepřihlíží. Pro toto řešení hovoří mj. i fakt, že sám zákonodárce ke zrušení právního předpisu v době nesvobody přistupoval tak, jako by se nestalo – např. z. č. 79/1935 Sb. z. a n. byl zrušen výslovně v § 10 odst. 1 vládního nařízení č. 31/1942 Sb. a později opětovně v § 17 odst. 1 zákona č. 95/1950 Sb.

Za situace, kdy nelze k právnímu předpisu dohledat derogaci výslovnou, nebo derogaci generální derogační klauzulí, je nutno přistoupit k posouzení materiální obsolence právního předpisu.

Obsolenci je nutné vyhodnocovat u právního předpisu jako celku. Platí, že je-li byt' jen jedno ustanovení právního předpisu platné, tedy „neobsoletní“, pak nelze dospět k závěru

⁴⁰ Stanoveno ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944, č. 11 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, vyhlášeného ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého pod č. 30/1945 Sb. z. a n.

o obsolenci právního předpisu, jenž takové ustanovení obsahuje, a právní předpis jako celek je vyhodnocen jako platný a účinný.

Je přitom nutné zvážit, jaké subjekty a instituty právní předpis upravuje, zda stále existují, a zda pro danou úpravu neexistuje lex posterior. Dále je namístě obezřetnost v případě, že právní předpis upravuje např. závazky, které by mohly stále existovat, a věnovat pozornost tomu, zda se právní úprava dotýká nějakého citlivého, kontroverzního tématu atp. V případě, že je vyhodnoceno, že právní předpis se takového citlivého, popřípadě historicky-právně či teoreticky-právně složitého tématu dotýká, je třeba takový právní předpis vždy konzultovat s odborníky (tedy odborníky na právní teorii či právní historii), případně vypracovat podpůrnou rešerši. Zároveň je vhodné témata, která se opakují, a která tak propojují větší množství právních předpisů, rešeršovat a zpracovávat v blocích s cílem zajistit návaznost analyzovaných dat.

Přestože pro analyzování právního řádu je vhodné podpůrně využívat informační právní systémy, které díky své digitální podobě usnadňují vyhledávání (např. fulltextem, či mohou pomoci nasměrovat řešení prostřednictvím informací uvedených u souvisejících právních předpisů – např. aktivních a pasivních derogací či prováděcích právních předpisů), stále je třeba mít na paměti, že tyto právní informační systémy nelze pro obsažené chyby a nepřesnosti považovat za jediný relevantní zdroj informací. Zejména u vyhodnocení stavu právního předpisu tyto právní informační systémy často neberou v potaz existenci generální derogační klauzule. Nebo naopak tyto systémy vyhodnocují jako zrušené právní předpisy, které jsou ve skutečnosti pouze obsoletní – např. chybným vyhodnocením důsledku existence lex posterior, kdy je zřejmě vyhodnoceno, že lex posterior zrušil starší právní předpis, ačkoli ve skutečnosti se jedná pouze o interpretační pravidlo, které způsobuje obsolenci právního předpisu. Rovněž stanovil-li právní předpis, že jiný právní předpis „pozbývá účinnosti“, bývá takový právní předpis právním informačním systémem označen jako zrušený, ačkoli ve skutečnosti byla důsledkem obsolence právního předpisu.

Stav právního předpisu má být dle zadávací dokumentace vyhodnocen jako „obsoletní“, „platný“, „zrušený generální derogační klauzulí“ či „zrušený výslovně“. Právní předpisy, které jsou obsoletní, jsou však zároveň platné (tedy nezrušené formálně správným postupem); pro účely Analýzy by zřejmě nebylo účelné uvádět u obsoletních předpisů zároveň to, že jsou platné, a to vzhledem k tomu, že jde o jakousi podkategorii. Proto jsou právní předpisy obsoletní označeny pouze jako obsoletní, nikoli jako obsoletní a platné.

Lze však identifikovat také některé právní předpisy, které lze za obsoletní označit (aktuálně již nemají účinky na právní vztahy), avšak s ohledem na jejich povahu či kulturně historické hledisko je nelze doporučit ke zrušení. Tyto předpisy jsou proto označeny jako „obsoletní“ s poznámkou a odůvodněním právě kulturně historickým hlediskem či jiným obdobným hlediskem (např. recepční normy apod.).

V období od 28. října 1918 do 31. prosince 2018 byly vyhlášeny desítky tisíc právních předpisů, přičemž každé období v tomto časovém úseku je něčím specifické a pro každé období jsou specifické jiné historicko-právně-teoretické výzvy a premisy:

- a) Do roku 1945 je drtivá většina právních předpisů buď zrušená nebo obsoletní. Respektive bylo možné předpokládat a analýza to potvrdila, že z tohoto období je v současnosti platných (a účinných) jen minimum právních předpisů.
- b) Současně v tomto období (tedy zejména do roku 1945) je třeba analyzovat i některé rakousko-uherské právní předpisy, a to přesto, že nemají být předmětem Analýzy – vzhledem k tomu, že některé právní předpisy, které předmětem Analýzy jsou, je novelizují či jsou s nimi jinak provázány, nelze tyto rakousko-uherské právní předpisy zcela přehlížet. V tomto ohledu není bez zajímavosti, že ještě zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, zrušoval mj. také XXVI. hlavu obecného zákoníku občanského vyhlášeného dne 1. června 1811 (z. č. 946/1811 Sb. z. s.), ve znění předpisů jej měnících a doplňujících.
- c) V některých obsoletních právních předpisech jsou obsažena témata, která mohou mít kulturně-historický význam, takže jejich ponechání v právním řádu může být odůvodnitelné kontinuitou či historickým odkazem první republiky, který chce Česká republika jako demokratický právní stát respektovat.
- d) V poválečném období jsou specifickým zdrojem práva úřední listy. Ty, které obsahovaly předpisy provádějící mj. dekrety presidenta republiky, v souladu se zadáním nebyly analyzovány. Po jejich odfiltrování lze identifikovat několik hlavních oblastí, pro něž byly v úředních listech publikovány podzákonné právní předpisy. Zejména šlo o oblasti regulace obchodu a cen, vyhlášení státních norem a pracovní a platové podmínky zaměstnanců.
- e) Pro 90. léta pak je typickým tématem transformace hospodářství a dále rozpad České a Slovenské Federativní Republiky a s tím související další recepční norma, která recipovala právní řád pro území nově vzniklé České republiky.

- f) Vstupem České republiky do Evropské unie (EU), je třeba v rámci hodnocení jednotlivých parametrů zohlednit také právo EU. Přitom je potřeba mít na paměti i možnost členských států vystoupit z EU, která je členským státům dána, a současně aplikační přednost práva EU, nikoli však jeho derogační účinky na vnitrostátní právo.
- g) Se vzrůstajícím letopočtem počet obsoletních právních předpisů klesá, stejně tak jako množství generálních derogačních klauzulí, což souvisí s legislativní technikou, která se vyvinula do dnešní podoby, kdy je velká většina právních předpisů zrušována výslovně.

4.7.3 Metody a postupy – vyhodnocení adresátů, gestorů, oblastí práva a provázanosti s jinými právními předpisy

Kromě vyhodnocení stavu právního předpisu, tedy zda je zrušený, platný či obsoletní, je prováděna také kategorizace každého právního předpisu, a to co do jeho adresátů, gestorů, provázanosti s jinými právními předpisy a jeho zařazení do oblasti práva.

Adresáti jsou dle zadávací dokumentace definováni tak, že právní předpis ve vztahu k nim:

1. upravuje vznik a organizaci orgánu veřejné správy, 2. stanoví kompetence orgánů státní správy, 3. ukládá povinnosti orgánům státní správy, 4. stanoví kompetence orgánů územní samosprávy, 5. ukládá povinnosti orgánům územní samosprávy, 6. stanoví práva právnických osob, 7. ukládá povinnosti právnickým osobám, 8. stanoví práva fyzických osob, 9. ukládá povinnosti fyzickým osobám. Přitom je možné zvolit vždy i více z uvedených možností. Ne každý právní předpis je možné přiřadit k některé z uvedených možností – tzn. existují i takové právní předpisy, na které není možné aplikovat ani jednu z uvedených variant. Mezi takové patří například právní předpisy, které pouze opravují chybu v jiném právním předpise. Kupříkladu zákon č. 555/1919 Sb. z. a n., jímž se prohlašuje 28. říjen za svátek státní, pouze stanoví, že se dvacátý osmý říjen prohlašuje za každoroční svátek státní. V těchto „zbytkových“ případech tak je, co se týče adresáta právní normy, nejvhodnější zvolit možnost „stanoví kompetence orgánů státní správy“.

Také zařazení do oblasti práva může v některých případech činit obtíže, a to především s ohledem na skutečnost, že oblasti práva jsou nadefinovány optikou dnešního práva a dnešní právní terminologie, přičemž především starším právním předpisům nemusejí tyto kategorie vyhovovat. Otázkou rovněž je, zda uvádět veškeré oblasti práva, kterých se (v minulosti co do oblasti práva velmi všeobjímající) právní předpisy dotýkají. V tomto ohledu je vhodné označit jako oblasti práva ty, které co nejvíce vystihují podstatu a obsah

daného právního předpisu – přičemž může být v souladu se zadáním u jednoho právního předpisu uvedeno případně i více oblastí práva, pokud je skutečně možné právní předpisy pod všechny tyto oblasti práva podřadit.

Podobně lze přistupovat také k označování ústředního správního úřadu, pod jehož gesci právní předpis spadá, a to na základě kompetenčního zákona. Právní předpisy vydávané již neexistujícími úřady je nutné přiřadit gestorům, kteří mají oblast právní úpravy v gesci v současnosti. Právní předpisy upravující oblasti, které dnes již regulaci nepodléhají (např. přiděly potravin), by měly být přiřazeny gestorům, kteří mají v působnosti právní úpravu oblasti z věcného hlediska nejbližší. V některých případech může být gesce vyhodnocena jako sporná, resp. neurčitelná, případně sdílená (právě s ohledem na to, že oblast původní právní úpravy již dnes není nijak regulována). V takovém případě je vhodné uvést více ústředních správních úřadů s uvedením důvodu opřeneho o ustanovení konkrétního právního aktu, ze kterého je dovozována jejich gesční příslušnost. Komplikovaná je volba gestora také v případě ústavních zákonů, u nichž je tak vhodné uvést spornou gesci, případně spornou gesci v kombinaci např. s Ministerstvem spravedlnosti (gesce v oblasti soudnictví) a Ministerstvem vnitra (gesce v oblasti veřejné správy atd.).

Nakonec je třeba vyhodnotit také vazby mezi právními předpisy na úrovni zákon – prováděcí právní předpis. Při určování těchto vazeb je přitom opět možné pomoci si daty obsaženými v právních informačních systémech a prováděcí předpisy dohledávat v těchto systémech – přitom je žádoucí aplikovat metodu křížové kontroly ve více právních informačních systémech, nicméně ani taková kontrola nemůže být sama o sobě konečná a dostačující – vždy je třeba při analyzování konkrétního zákona doplňovat k němu jeho zjištěné prováděcí předpisy, a při analyzování právních předpisů nižší právní síly zase v jejich textu kontrolovat, jaký zákon provádějí, a tyto údaje v rámci celkového vyhodnocení porovnávat.

