

Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu

Petr Vojtř*

1. Úvod

Dne 1. 3. 2011 vyhlásil Ústavní soud nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, 80/2011 Sb. (dále jen „Nález“), jehož výrokem ruší uplynutím dne 31. prosince 2011 zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, pro protiústavnost procedury přijetí tohoto zákona; v odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud zároveň konstatoval, že nebude-li do konce odkladu vykonatelnosti nálezu, tedy do 31. prosince 2011, přijata nová úprava, „obživne dnem 1. ledna 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálezem“.

V tomto článku se nezabývám důvodností zrušení zmíněného zákona ani souvisejícími teoretickými problémy,¹ nýbrž vývojem názoru Ústavního soudu na „oživování“ předchozí právní úpravy, ústavní přípustnosti „oživování“ předchozí právní úpravy Nálezem a nálezy s neretroaktivním derogačním účinkem vůbec; posléze poukazuji na jiný prostředek Ústavního soudu k „oživení“ předchozí právní úpravy a posuzuji podmínky jeho ústavní přípustnosti v obecné rovině i v rovině Nálezu.

2. Od obnovení přes neobnovení až po podmíněné obnovení platnosti zrušeného zákona v judikatuře Ústavního soudu

Doktríně „oživování“² zrušených právních předpisů byl v judikatuře Ústavního soudu položen základ nále-

zem Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/94 (8/1995 Sb., Otázka pravomoci pro řízení o přefazování odsouzených z jednoho typu věznice do druhého), jímž byl mj. zrušen bod 198. zákona č. 292/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů; tímto bodem novely trestního řádu byla zrušena jeho ustanovení § 324, kterážto upravují pravomoc soudu rozhodovat o změně způsobu výkonu trestu odnětí svobody.

Ústavní soud zmíněné účinné derogační ustanovení novely zrušil pro materiální protiústavnost dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, tedy dnem 6. 2. 1995. Ústavní soud se v nálezu nijak nevyjádřil k tomu, zda se nálezem obnovuje platnost ustanovení § 324 trestního řádu; tento právní důsledek však byl v praxi přijímán³ a posléze i formálně potvrzen zákonem č. 152/1995 Sb., jímž bylo uvedeno celé ustanovení § 324 trestního řádu ve znění pozměněném touto novelou,⁴ a nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02.⁵

K otázce „oživování“ zrušených právních předpisů se Ústavní soud poprvé vyslovil v nálezu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (95/2002 Sb., Zákon o stát-

zrušených právních předpisů, tedy neustálenými výrazy vyjádřeno o jejich „zplatnění“ čili „revalidaci“. S výrazy „oživování“ či „obživnutí“ je i přes jejich nepřesnost a nepřislušnost nakládáno i v tomto článku pro jejich zaužívanost a pro jejich stručnost (jednoslovnost).

³ K tomu viz např. WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde, 1996, s. 88, pozn. pod čarou 141 či TRYZNA, J. Několik poznámek ke vztahu Ústavního soudu k legislativě a k ovlivňování právního řádu České republiky Ústavním soudem. In *Zákon v kontinentální právu*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004, s. 355.

⁴ Viz novelizační bod 37. zákona č. 152/1995 Sb. („§ 324 včetně nadpisu zní: ...“) a k tomu např. VEDRAL, J. K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 12, s. 14.

⁵ „...Ústavní soud poukazuje na svůj nález ze dne 30. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/94, vyhlášený pod č. 8/1995 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 2, nález č. 59. V uvedeném nálezem Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změněn a doplněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Bod 198 uvedeného zákona vypustil z trestního řádu ustanovení § 324, který upravoval rozhodování o změně způsobu výkonu trestu. Zmíněná derogace derogačního ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb. měla za následek „rehabilitaci“ ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů.“

* JUDr. Petr Vojtř, doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno; advokát; e-mail: 43629@mail.muni.cz.

¹ V úvahu přichází například ústavněprávní institut legislativní nouze, vadnost procedury sama o sobě jako derogační důvod či zhojitelnost rozporu zákona s ústavním pořádkem uplynutím určitého času od vzniku tohoto rozporu.

² Výrazy „oživování“, „oživování“ či „obživnutí“ zrušených právních předpisů se běžně objevují v rozhodnutích Ústavního soudu i v právní literatuře; vzhledem k tomu, že tyto výrazy jsou užívány v uvozovkách, je evidentní, že jsou míněny jako pouhý příměr, slovní výpomoc (analogie) z přírodovědeckého poznávání. Z hlediska normativního správně pojmenováno (jak postřehnuto i v současné české právní vědě a české právní praxi) se jedná o obnovení (znovunabytí) platnosti

ním rozpočtu z hlediska účasti Senátu v legislativním procesu), ale v úplně protichůdném smyslu, než který byl spojován s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/94.

Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/01 zamítl návrh na zrušení zákona č. 217/2000 Sb., kterým se kromě jiných měnil i zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993, protože neshledal jeho namítanou formální protiústavnost. Ústavní soud se však v odůvodnění tohoto nálezu zabýval i tím, jaké důsledky ve vztahu k předchozí právní úpravě by měl jeho nálezný při zjištění protiústavnosti napadených zákonných ustanovení; dospěl k závěru, že derogacním nálezem⁶ se pouze „vyřazují“ napadená zákonná ustanovení z právního řádu, ale nevrací se jím do něj zákonná ustanovení, která byla dříve zrušena zákonnými ustanoveními právě derogovanými nálezem Ústavního soudu.

Ústavnímu soudu pro tento názor sloužila jako východiska jeho ústavní role jako tzv. negativního zákonodárce a absence ústavně vymezené kompetence „oživovat“ zrušené zákony; „oživit“ zákon by tudíž pro Ústavní soud znamenalo formu faktického konstituování nové úpravy, kterou by přestoupil své ústavně vymezené kompetence a princip právní jistoty.

Neuznání možnosti „oživit“ derogacním nálezem Ústavního soudu protiústavně zrušené zákonné ustanovení bylo v nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (4/2003 Sb., Postavení církví a náboženských společností – vztah státu a církve) prohlášeno s odkazem na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 21/01 za právní názor zaujatý v konstantní judikatuře Ústavního soudu.⁷

Byl-li v nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 zaujat názor o nemožnosti „oživit“ zákonné ustanovení nálezem Ústavního soudu pro protiústavnost jeho zrušení, tím spíše se ujalo v rozhodovací praxi soudů mínění, že k tomuto „oživení“ derogovaných ustanovení nedochází ani zákonodárcovým zrušením derogacních zákonných ustanovení; toto mínění se na rozdíl od názoru vyjádřeného v nálezných sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a Pl. ÚS 6/02 ukázalo opravdu konstantním, čehož do-

⁶ Derogacním nálezem se v tomto článku rozumí nálezný Ústavního soudu, jehož výrokem se ruší právní předpis nebo jeho ustanovení.

⁷ „Jestliže totiž navrhovatelé – toliko obecně – konstatují, že napadený zákon poskytuje nižší standard lidských práv oproti zákonu č. 308/1991 Sb., který derogoval, a již v této skutečnosti spatřují jeho protiústavnost, nezbyvá Ústavnímu soudu než připomenout svoji ustálenou judikaturu, podle níž zrušením napadeného zákona neoživá zákon dřívější, který byl protiústavním zákonem zrušen či změněn (nálezný z 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený dne 11. 3. 2002 pod č. 95/2002 Sb.). I kdyby se Ústavní soud ztotožnil s prezentovaným názorem navrhovatelů a (pouze) z tohoto důvodu zrušil zákon č. 3/2002 Sb., nedošlo by k oživení zákona č. 308/1991 Sb. a pouze by zřejmě nastala objektivní potřeba přijetí zcela nového zákona upravujícího církevní materii.“

kladem jsou tato rozhodnutí vydaná na návrh sázkových kanceláří ve věci dříve zrušeného nároku na odpočet DPH: rozsudky Nejvyššího správního soudu,⁸ zamítavé nálezy⁹ a odmítavá usnesení¹⁰ Ústavního soudu.

Názor Ústavního soudu na „oživování“ právních předpisů derogacními náleznými Ústavního soudu opět doznal změny v nálezem ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (278/2004 Sb., Transformace práva trvalého užívání pozemku na vlastnictví; legitimní očekávání), kterým Ústavní soud zrušil dnem 31. prosince 2004 část druhou zákona č. 229/2001 Sb. nazvanou „Změna občanského zákoníku čl. II“; zároveň Ústavní soud v odůvodnění tohoto nálezu konstatoval, že: „zrušením části druhé čl. II zákona č. 229/2001 Sb. se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, 879d a 879e ObčZ. Tato skutečnost by ovšem měla za následek vznik značné právní nejistoty nejenom v právech subjektů, na které se vztahoval režim § 879c až 879e ObčZ, ale i u práv třetích osob. Proto Ústavní soud odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. do 31. prosince 2004, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy.“

V odůvodnění tohoto nálezu sice Ústavní soud odkázal na své stanovisko k „oživování“ zrušených právních předpisů podané v nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01, ale pro posouzení dané věci jím deklarovanou nepřijatelnost obnovy platnosti zrušených zákonných ustanovení nepřijal; podle Ústavního soudu se totiž v dané věci jednalo o zrušení toliko derogacních

⁸ Rozsudek ze dne 31. 12. 2008, sp. zn. 8 Afs 58/2008 (VIKTORIAPLAY), rozsudek ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. 2 Afs 131/2008, uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, r. 7, č. 7, 2009, rozhodnutí č. 1847 (FORTUNA), rozsudek ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. 9 Afs 70/2008 (TIPSPORT), rozsudek ze dne 10. 6. 2009, sp. zn. 2 Afs 53/2009 (FORTUNA), rozsudek ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 Afs 56/2009 (SYNOT TIP), rozsudek ze dne 19. 12. 2009, sp. zn. 5 Afs 67/2009 (SYNOT TIP), rozsudek ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. 7 Afs 61/2010 (SAZKA), rozsudek ze dne 26. 5. 2010, sp. zn. 2 Afs 14/2010 (FORTUNA), rozsudek ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. 5 Afs 56/2010 (Sázková kancelář), rozsudek ze dne 9. 12. 2010, sp. zn. 7 Afs 91/2010 (SAZKA), rozsudek ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. 7 Afs 90/2010 (SAZKA), rozsudek ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 7 Afs 16/2011 či rozsudek ze dne 28. 4. 2011 (SAZKA), sp. zn. 7 Afs 17/2011 (SAZKA).

⁹ Zamítavé nálezy I. senátu Ústavního soudu (K „oživování“ právních předpisů v důsledku zrušení derogujících předpisů; pravidla legislativního procesu) – ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09 (FORTUNA 1), ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 1927/09 (FORTUNA 2) a ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 504/10 (VIKTORIAPLAY).

¹⁰ Tato usnesení různých senátů Ústavního soudu odmítavá pro zjevnou neopodstatněnost – ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 899/10 (CHANCE), ze dne 6. 4. 2011, sp. zn. I. ÚS 2281/10 (SLOT Game) či ze dne 21. 4. 2011, sp. zn. III. ÚS 856/11 (Sázková kancelář).

ustanovení, a to rozdílně od řízení sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a stejně jako v řízení sp. zn. Pl. ÚS 5/94.

Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 však Ústavní soud akceptoval princip právní jistoty; do nálezu Pl. ÚS 2/02 ho promítl tak, že vykonatelnost tohoto nálezu, a tedy i „obživnutí“ zrušených zákonných ustanovení, odložil o několik měsíců, aby sám zákonodárce mohl přijmout ústavněkonformní zákonnou úpravu. Jinak řečeno, „obživnutí“ zrušených zákonných ustanovení podmínil nečinností zákonodárce. Vzhledem k tomu, že zákonodárce zůstal do 31. 12. 2004 nečinný, zrušená ustanovení § 879c, 879d a 879e ObčZ „obživla“.

Ústavní soud svůj judikaturní vývoj stran „oživování“ předchozí právní úpravy, počínaje nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/94 a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/02 konče, popsal a vyznačil v něm rozhodná kritéria v nálezu ze dne 8. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 1696/09.

Ačkoliv neuznání možnosti „oživit“ derogačním nálezem Ústavního soudu protiústavně zrušené zákonné ustanovení bylo v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 prohlášeno s odkazem na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 za právní názor zaujatý v konstantní judikatuře, byl v nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09 tento názor shledán jako obiter dictum těchto nálezu, nikoliv jako ratio decidendi (nosný důvod rozhodnutí);¹¹ za ratio decidendi byl oproti tomu označen názor ve prospěch „oživitelnosti“ vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02. V nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09 se implicitně činí podmínkou „oživitelnosti“ též materiální kontrola ústavnosti ze strany Ústavního soudu; v řízeních sp. zn. Pl. ÚS 5/94 a Pl. ÚS 2/02 provedena byla, v řízeních sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a Pl. ÚS 6/02 provedena nebyla.¹²

¹¹ K tomu viz nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1696/09: „V řízení sp. zn. Pl. ÚS 21/01 se sice zmíněné úvahy (viz bod 27 shora) týkaly derogace zrušujících ustanovení (viz část třetí, čl. III zákona č. 217/2000 Sb.), stejně jako v řízeních sp. zn. Pl. ÚS 5/94 a Pl. ÚS 2/02, avšak tyto nebyly nosnými důvody rozhodnutí; těmi naopak byly úvahy pro posouzení otázky, zda Senát byl či nebyl oprávněn projednávat a schvalovat též změnu jiných zákonů než zákona o státním rozpočtu, byť tyto změny a změna zákona o státním rozpočtu byly provedeny jediným zákonem,...

V řízení sp. zn. Pl. ÚS 6/02 byl taktéž posuzován obsahový střet zákona s ústavním pořádkem, avšak pronesená úvaha (viz bod 28 shora) byla zmíněna jako hypotetický výsledek, komentář, kdyby snad Ústavní soud vyhověl návrhovateli a zrušil celý napadený zákon č. 3/2002 Sb. Tento návrh však shledal nedůvodným, a proto 'se dále zabýval toliko návrhem na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 3/2002 Sb. resp. návrhem na zrušení některých jejich částí.'"

¹² Usuzuji na to z následujících vět odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09: „Stran účinků derogace zrušujícího ustanovení, provedené Ústavním soudem, byl zprvu zastáván názor (viz nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/94 ze dne 30. 11. 1994), že v důsledku zrušení derogačního ustanovení dojde k 'rehabilitaci', 'obživnutí' novelou zákona zrušeného ustanovení,.... V tomto případě nebyla namítána absence normotvorné kompetence nebo nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijí-

Obdobně „podmíněné oživení“ jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 bylo uplatněno i v Nálezu; nutno podotknout, že Nález se od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 odlišuje tím, že deroguje ustanovení nejsoucí povahy toliko derogační a že derogačním důvodem je protiústavnost toliko formální.

3. Posouzení ústavní přípustnosti obnovení platnosti předchozí právní úpravy Nálezem

Jsem toho právního názoru, že ustanovení Nálezu o „obživnutí“ právní úpravy zrušené derogovaným protiústavním zákonem je v rozporu s ústavním pořádkem, protože Ústavnímu soudu schází pravomoc nálezem s vykonatelností ex nunc a tím méně nálezem s odložnou vykonatelností „oživit“ předchozí právní úpravu; ze stejného důvodu je v rozporu s ústavním pořádkem i ustanovení nálezu sp. zn. Pl. 2/02 o „oživení“ předchozí právní úpravy tímto nálezem i o „oživení“ předchozí právní úpravy nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/94.

V Ústavě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) ani v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) není Ústavnímu soudu výslovně dáno žádné zmocnění k tomu, aby svým nálezem určil, že zákonu jednou zrušenému se vrací platnost,¹³ přičemž platnost jej rušícího protiústav-

tí a vydání tohoto zákona, nýbrž protiústavnost, která nastala v důsledku zrušení ustanovení § 324 trestního řádu,.... V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004,.... Ani v tomto případě (stejně jako v řízení sp. zn. Pl. ÚS 5/94) nebyla novela občanského zákoníku napadena z důvodu absence normotvorné kompetence nebo porušení norem ovládajících legislativní proces, nýbrž z důvodů ‚ústavně hmotněprávních‘ (porušení principu ochrany legitimního očekávání, k čemuž došlo přijetím napadené novely občanského zákoníku),.... Je zapotřebí upřesnit, že v řízení sp. zn. Pl. ÚS 5/94 byl posuzován střet obsahu zákona (důsledek novely) s ústavním pořádkem,.... V řízení sp. zn. Pl. ÚS 21/01,...., nosnými důvody rozhodnutí,...., byly úvahy pro posouzení otázky, zda Senát byl či nebyl oprávněn projednávat a schvalovat též změnu jiných zákonů než zákona o státním rozpočtu, byť tyto změny a změna zákona o státním rozpočtu byly provedeny jediným zákonem,.... V řízení sp. zn. Pl. ÚS 6/02 byl taktéž posuzován obsahový střet zákona s ústavním pořádkem, avšak pronesená úvaha (viz bod 28 shora) byla zmíněna jako hypotetický výsledek, komentář, kdyby snad Ústavní soud vyhověl návrhovateli a zrušil celý napadený zákon č. 3/2002 Sb. Tento návrh však shledal nedůvodným, a proto 'se dále zabýval toliko návrhem na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 3/2002 Sb. resp. návrhem na zrušení některých jejich částí.'"

¹³ Ostatně shodně proti obnovení platnosti předchozí právní úpravy derogačním nálezem Ústavního soudu argumentoval sám Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01. Značná část právních vědců „oživování“ na základě těchto argumentů obecně odmítá [viz např. FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu*

ního zákona po určitou dobu v minulosti (na místo obnoveného zákona) se tímto nálezem zachovává.

Toto zmocnění nelze podle mého mínění odvodit ani z relevantních obecnějších ustanovení Ústavy a zákona o Ústavním soudu (implicitní zmocnění), která Parlamentu ČR vyhražují zákonodárnou moc a Ústavnímu soudu roli tzv. negativního zákonodárce („zákonodárného orgánu“); aby obnovení platnosti protiústavně zrušeného zákona, což není než forma konstituování nové právní úpravy, nebylo v rozporu s touto dělbu moci, muselo by být výslovně uzákoněno coby *lex specialis* k obecnému zákonodárnému zmocnění Parlamentu ČR. Dokladem nutnosti výslovného zmocnění je i rakouská¹⁴ a slovenská právní regulace.¹⁵

ústavního práva. Vydání 2. doplněné. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, s. 427: „...zrušením právního předpisu neožívají právní předpisy tímto neústavním předpisem zrušené. Pro takové oprávnění Ústavního soudu nenalézáme v Ústavě ČR právní oporu (na rozdíl od právní úpravy v Rakousku).“ či ŠIMÍČEK, V. Ústavní stížnost. 3. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2005, s. 245–246], a to i v podobě uplatněné nálezem Pl. ÚS 2/02 (viz např. TRYZNA, J. Několik poznámek ke vztahu Ústavního soudu k legislativě a k ovlivňování právního řádu České republiky Ústavním soudem. In *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004, s. 353–356 či VEDRAL, J. K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. *Právní zpravodaj*. 2005, č. 12, s. 15).

Vyskytuje se však i právní názor obnovení platnosti předchozí právní úpravy obecně připouštějící [MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001, s. 199: „...jde o zrušení ustanovení novelizujících právní předpis pro jeho rozpor zejména s ústavními zákony (ať už jde o postup při přijetí a vydání zákona nebo o obsah napadeného ustanovení), takže není dán důvod, pro nějž by mělo být ustanovením původního předpisu obnovení platnosti odprávoáno (jejich neústavnost nebyla v řízení před ÚS tvrzena ani zkoumána), ale zájem na urychleném obnovení konzistence předchozí právní úpravy a tedy i právní jistoty přímo pro automatické obnovení platnosti ustanovení původního předpisu svědčí.“].

¹⁴ Podle článku 140 odst. 6 rakouského Spolkového ústavního zákona (Ústavy Rakouské republiky) platí: „Jestliže rozhodnutím Ústavního soudního dvoru byl zrušen nějaký zákon jako protiústavní, nabývají dnem účinnosti zrušení, pokud v rozhodnutí není stanoveno jinak, opět účinnosti ta zákonná ustanovení, která byla zrušena zákonem prohlášeným Ústavním soudním dvorem za protiústavní. Ve vyhlášení o zrušení zákona má být též uvedeno, nabývají-li opět platnosti zákonné předpisy, a které.“ (citováno podle KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie*. Praha: Linde, 1997, s. 501).

¹⁵ Podle § 41a odst. 3 zákona č. 38/1993 Z. z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o řízení před ním a o postavení jeho soudců, platí: „Ztrátou účinnosti, případně platnosti právních předpisů na základě nálezu Ústavního soudu se neobnovuje platnost právních předpisů jimi zrušených; jestliže však šlo jen o jejich změnu nebo o doplnění, platí dřívější právní předpis ve znění platném před touto změnou nebo doplněním.“

Ke škodě věci Ústavní soud nijak neodůvodnil, proč Nálezem přiznal „oživovací účinek“ podmíněný kvalifikovanou nečinností zákonodárce do 31. 12. 2011.¹⁶ O argumentech, na kterých založil vyslovení tohoto účinku, se tak lze pouze dohadovat; lze však předpokládat, že vycházel z argumentů, které projevil ve své předchozí judikatuře, především v nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/02.

Ústavní soud založil „oživovací účinek“ nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/02 na tom, že tímto nálezem posuzovaná ustanovení jsou údajně jiné povahy než ustanovení posuzovaná nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a stejné povahy jako ustanovení posuzovaná nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/94.¹⁷ Mám za to, že pro postup Ústavního soudu v řízení sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ve vztahu k platnosti předchozí právní úpravy, který byl odlišný od jeho postupu v této otázce v řízení sp. zn. Pl. ÚS 21/01 nebyl prostor, protože i v řízení sp. zn. Pl. ÚS 2/02 se jednalo o přezkum ustanovení toliko derogačních.¹⁸ Ale i kdyby u nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/02 nešlo, na rozdíl od nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/01, o přezkum ustanovení derogačních, tak ani tehdy by nebyl podle mého názoru důvod k odlišnému náhledu na „oživení“ předchozí právní úpravy; vždyť z hlediska derogačního nálezem Ústavního

¹⁶ Je pozoruhodné, že Ústavní soud takovýto „oživovací účinek“ nepřiznal nálezem ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (119/2011 Sb., Stavební spoření – retroaktivní snížení a zdanění státní podpory, problematika legislativní) přesto, že u zákona přezkoumávaného tímto nálezem byly shledány téměř stejné procedurální vady jako u zákona přezkoumávaného Nálezem a že vykonatelnost tohoto nálezem byla odložena do stejného data jako u Nálezu; ve shodě s Nálezem však absentovaly argumenty ve vztahu k platnosti předchozí právní úpravy.

¹⁷ Soudím tak z této pasáže odůvodnění nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/02: „V řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat (viz nález ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 25, nález č. 14),..., V konkrétním případě se ovšem jedná o zrušení derogačního ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. V této souvislosti Ústavní soud poukazuje na svůj nález ze dne 30. 11. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/94...“

¹⁸ Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 5/94 bylo derogováno toto ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní řád: „§ 324 se vypouští“; nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/01 bylo přezkoumáváno toto ustanovení části třetí čl. III zákona č. 217/2000 Sb.: „Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993,..., se mění takto: „1. V § 6 čl. V se odstavce 1, 3 a 4 zrušují a zároveň se ruší označení odstavce 2. 2. V § 6 čl. V se slova ‘(odstavec 1)’ zrušují.“; nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/02 bylo derogováno toto ustanovení části druhé čl. II zákona č. 229/2001 Sb.: „V zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění,..., se § 879c, 879d a 879e včetně označení hlav a nadpisů zrušují.“

K tomu viz i nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1696/09: „V řízení sp. zn. Pl. ÚS 21/01 se sice zmíněné úvahy (viz bod 27 shora) týkaly derogace zrušujících ustanovení (viz část třetí, čl. III zákona č. 217/2000 Sb.), stejně jako v řízeních sp. zn. Pl. ÚS 5/94 a Pl. ÚS 2/02...“

soudu je podstatné to, že předchozí zákonné ustanovení je pro zrušení neplatné a platí nové zákonné ustanovení, které předchozí zákonné ustanovení deroguje.

Je již nerozhodné, zda toto nové zákonné ustanovení toliko zrušilo přechází zákonné ustanovení (příčemž odlišná právní norma než norma vyplývající ze zrušeného předchozího zákonného ustanovení může vyplývat z ústavního pořádku nebo z jiného než zákonného ustanovení než ustanovení derogujícího předchozí zákonné ustanovení) nebo je i nahradilo novým textem týkajícím se stejných skutečností.¹⁹ Ostatně, irelevanci zmíněné podmínky derogace toliko derogačního ustanovení vytyčené v nálezu Pl. ÚS 2/02 pro „oživování“ předchozích zákonných ustanovení si nejspíše posléze uvědomil sám Ústavní soud; v Nálezu totiž není dodržena.

I když podle mého názoru rozdíl mezi toliko derogačním zákonným ustanovením a zákonným ustanovením věcně nahrazujícím předchozí zákonné ustanovení nemá vliv na „oživitelnost“ předchozího zákonného ustanovení nálezem Ústavního soudu s vykonatelností nikoliv *ex tunc*, nelze tomuto rozdílu upřít relevanci z hlediska ústavněprávního přezkumu, který může vést k „oživení“ předchozí právní úpravy. Nutno si uvědomit, že derogační ustanovení v měněném zákoně zanechává toliko mezeru (v technickém slova smyslu).

Tento aspekt derogačního ustanovení vede nutně k tomu, že předmětem přezkumu a případné derogace Ústavního soudu by mělo být ono samotné a nikoliv ustanovení novelizovaného předpisu ve znění tohoto derogačního ustanovení,²⁰ a to bez ohledu na to, zda již

¹⁹ Shodně TRYZNA, J. Několik poznámek ke vztahu Ústavního soudu k legislativě a k ovlivňování právního řádu České republiky Ústavním soudem. In *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004, s. 355: „Závěry Ústavního soudu o rehabilitaci zrušené právní normy jsou zpochybnitelné následujícím argumentem: Ústavní soud se omezil na přiznání popsáných účinků jen v situacích, kdy derogoval ‘derogující normu’. Přitom z hlediska obsahového není rozdíl mezi novelou právního předpisu, která zní ‚§ XY se zrušuje.‘ a novelou, která zní ‚Ustanovení § XY zní takto: ‘...’.‘ V obou případech se část textu právního předpisu zrušuje, pouze v druhém případě se zároveň doplňuje text nový. To znamená, že rozlišovat mezi důsledky zrušení pouze derogační normy a normy zároveň měnící text (příčemž není vyloučeno, že v jednom bodě novely zákona je provedeno obojí; závisí to pouze na legislativně technickém řešení) není vůbec opodstatněné.“

²⁰ K tomu viz nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/01: „Ústavní soud v první řadě shledal, že ani sami navrhovatelé neoznačili v zákoně č. 10/1993 Sb. žádné ustanovení, které by chtěli z důvodu protiústavní procedury jeho přijetí či z věcných důvodů zrušit, byť – jak vyplývá z výše uvedeného (sub I.) – proti změnám provedeným v tomto zákoně brojí. Zrušit v tomto konkrétním případě některou část zákona č. 10/1993 Sb., novelizovanou zákonem č. 217/2000 Sb., totiž ‘technicky’ ani nelze, jelikož žádné ustanovení tohoto zákona nebylo zákonem č. 217/2000 Sb. doplněno nebo změněno, nýbrž toliko zrušeno. Protože však Ústavní soud hodnotí každý návrh z hlediska jeho obsahu a nikoliv jen formy, mu-

derogační ustanovení nabylo účinnosti a zda se kromě formální ústavnosti zkoumá i materiální ústavnost.²¹

V nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1696/09 obsažený názor, že provedení materiálního ústavněprávního přezkumu ústavnosti je podmínkou „oživitelnosti“ předchozího zákonného ustanovení, nezastávám. Ostatně, nerozhodnost i této podmínky „oživování“ předchozích zákonných ustanovení nejspíše posléze uznal sám Ústavní soud; v Nálezu totiž není dodržena.

4. Nález s vykonatelností *ex tunc* jako jediný přípustný prostředek Ústavního soudu k obnovení platnosti předchozí právní úpravy

4.1. Podmínky přípustnosti nálezu s derogačním účinkem *ex tunc*

Časové meze právních následků derogačního nálezu Ústavního soudu jsou vytyčeny Ústavou²² ve spojení se zákonem o Ústavním soudu;²³ subsidiárně podle nich

sel se i v tomto konkrétním případě vypořádat s otázkou, jaké důsledky by mělo vyhovění návrhu na zrušení zákona č. 217/2000 Sb., pokud jde o novelizaci zákona č. 10/1993 Sb.“

²¹ Problematika normativní samostatnosti, či nesamostatnosti novely i navazující problematika přezkoumatelnosti novely, či novelizovaného předpisu vybočují z rámce tohoto článku. Ve stručnosti k tomu možno uvést, že v judikatuře Ústavního soudu se ustálila teze, že novela nemá samostatnou normativní existenci, pokud se týče jejích ustanovení, která mění původní zákon; tato ustanovení se podle Ústavního soudu stávají součástí zákona novelizovaného, Ústavním soudem však nespecifikováno, zda datem své platnosti či své účinnosti (viz např. nálezu ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96, usnesení ze dne 15. 8. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 25/2000, či nálezu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01); z této premisy však Ústavní soud vyvozuje důsledně závěr pouze ve vztahu k přezkumu formální ústavnosti novely. Ústavní soud přezkoumává ústavnost novelizujících ustanovení, je-li namítána i jejich formální protiústavnost; je-li namítána toliko jejich materiální protiústavnost, přezkoumává novelizovaná ustanovení (viz např. nálezu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, nálezu ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05, a nálezu ze dne 15. 2. 2007, Pl. ÚS 77/06).

²² Viz čl. 89 odst. 1 písm. Ústavy: „Rozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak.“

²³ Viz § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu: „Nálezy podle § 57 odst. 1 písm. a) jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak.“ a § 70 odst. 1 tohoto zákona: „Dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo že jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že ta-

platí, že nález vydaný v řízení o zrušení právního předpisu nabývá vykonatelnosti (čili závaznosti) vyhlášením ve Sbírce zákonů. Ústavní soud však vybavují pravomocí stanovit datum vykonatelnosti nálezu v řízení o zrušení právního předpisu jinak; na den, který se neshoduje se dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Pro systematizaci nutno uvést, že za hranici mezi minulostí a budoucností účinků (vykonatelnosti, závaznosti) nálezu v řízení o zrušení právního předpisu se pokládá jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů; je-li nálezem Ústavního soudu zákon zrušen dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, říká se, že má nález účinky *ex nunc*;²⁴ je-li nálezem Ústavního soudu zákon zrušen až ke dni jeho účinnosti, má nález účinky *ex tunc*; je-li nálezem Ústavního soudu zákon zrušen dnem následujícím po dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, hovoří se o odkladu vykonatelnosti nálezu.

V ústavněprávní teorii ani v rozhodovací praxi Ústavního soudu není sporu, že Ústavní soud může odložit vykonatelnost nálezu; nálezů s takto určenou vykonatelností vyhlásil Ústavní soud mnoho včetně zmíněného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 a Nálezu. Oproti tomu za spornou se považuje retroaktivní derogace protiústavního zákona, z čehož derogace *ex tunc* se většinou má za ústavně nepřijatelnou;²⁵ nález rušící právní předpis *ex tunc* zatím Ústavní soud nevyhlásil žádný, nálezy s vykonatelností předsunutou na den ústního vyhlášení nálezu byly vydány čtyři.²⁶

kový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezě určí.“

²⁴ Výslovně formulováno zejména prof. Filipem v BAHÝĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1074: „Protože se nejedná o deklaratorní prohlášení nicotnosti neústavního zákona, může nastat následek jen *ex nunc* dnem vyhlášení příslušné částky Sbírky zákonů.“

²⁵ Viz např. FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2., přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 422 či MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví a lidská práva. Předpisy, dokumenty, komentáře a poznámky*. Praha: CODEX, 1994, s. 111.

²⁶ Jde o tyto nálezy Ústavního soudu: nález ze dne 22. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05 [ústní vyhlášení dne 22. 6. 2005, 283/2005 Sb., publikace ve Sbírce zákonů dne 15. 7. 2005, vykonatelnost ústním vyhlášením, Novela zákona o střetu zájmů („volební zákon“ podle čl. 40 Ústavy)], nález ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05 [ústní vyhlášení dne 20. 12. 2005, 531/2005 Sb., publikace ve Sbírce zákonů dne 29. 12. 2005, vykonatelnost ústním vyhlášením, Zrušení restituční tečky (propadná lhůta pro uplatnění práva na vydání náhradních pozemků)], nález ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06 [ústní vyhlášení dne 27. 9. 2006, 483/2006 Sb., publikace ve Sbírce zákonů dne 6. 11. 2006, vykonatelnost ústním vyhlášením, Neziskové nemocnice a jejich seznam] a nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 [ústní vyhlášení dne 10. 9. 2009, 318/2009 Sb., publikace ve Sbírce zákonů dne 11. 9. 2009, vykonatelnost 10. 9. 2009, Kauza Melčák –

Podle mého mínění tyto případy nepředstavují retroaktivitu,²⁷ protože vykonatelnost (závaznost, účinnost) nálezu není stanovena před den jeho perfekce (právně-relevantní existence, platnosti), ale právě v tento den; nález Ústavního soudu, kterým se ruší právní předpis, je totiž hotov a nezměnitelný již z důvodu svého veřejného ústního vyhlášení. Nabízí se zde analogie s terminologií užívanou pro právní předpisy: Stanovení vykonatelnosti nálezu na den jeho ústního vyhlášení je obdobou stanovení účinnosti předpisu na den jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (platnosti). Soudím tedy, že výrok nálezu Ústavního soudu, kterým se ruší právní předpis, má účinky *ex nunc*, nastává-li jeho vykonatelnost v období od jeho ústního veřejného vyhlášení do jeho publikace ve Sbírce zákonů.

Na podporu názoru o přípustnosti derogace toliko *ex nunc* a tedy nepřijetnosti derogace *ex tunc* se staví především tyto argumenty: jazykový,²⁸ systematický,²⁹ uplatněné pojmy ryzí nauky právní o stupňovitě vystavbě právního řádu a o kalkulu vad,³⁰ příslušnost k rakouskému modelu zničitelnosti (zrušitelnosti),³¹ zrušení im-

zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem).

²⁷ Opačný názor je odvoditelný z tezí obsažených např. v díle MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2001, s. 193.

²⁸ Viz zejména odlišné stanovisko P. Holländera k nálezě Ústavního soudu ze dne 22. 3. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 37/93 (86/1994 Sb., Právní jistota a ochrana osobního užívání bytu v důsledku jeho transformace na nájemní vztah).

²⁹ Vykonatelnost nálezu pouze *ex nunc* jako důsledek ustanovení § 58 odst. 1 a § 71 zákona o Ústavním soudu (SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 58.) či ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu zakotvujícího jako podmínku řízení platnost přezkoumávaného ustanovení (WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 256–257.).

³⁰ BAHÝĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1073–1074: „Aniž bychom zacházeli v komentáři do teorie, jen připomeňme, že podle Kelsena nemůže být součástí normativního systému neplatná norma. Norma hierarchicky vyšší určuje (tzv. predefinice) formu a obsah normy nižší. Nastane-li rozpor, je norma na nižším stupni zrušitelná, nikoli ale neplatná. Zrušení je proto nutným krokem s účinky *ex nunc*. K tomu ještě srov. pojem Fehlerkalkül (Merkel, 2. díl, s. 27 a násl.), podle kterého lze též pochybení zhojit (např. nepodáním odvolání, v ČR podle zákona č. 162/1920 Sb., o Ústavním soudu, nenapadením zákona před ÚS). Nevznikají proto problémy spojené s teorií nicotnosti a neplatností *ex tunc* a s důsledky individuálních právních aktů (popř. prováděcích předpisů), vydaných na základě takového nicotného zákona.“

³¹ Viz především FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2., přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 422: „V evropských systémech koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví je způsob rozhodování v řízení o kontrole norem

plikující toliko účinky ex nunc³² a ústavněprávní princip právní jistoty.³³

Soudím, že i přes všechny uvedené argumenty není názor o absolutní ústavní nepřípustnosti retroaktivní derogace ex tunc nálezem Ústavního soudu udržitelný; že v určitých případech takovýto výrok je nejsprávnějším řešením protiústavní situace.

Z hlediska jazykového (gramatického) výkladu právních norem regulujících časové meze závaznosti nálezů Ústavního soudu je možno seznat, že Ústavní soud je oprávněn v derogačním nálezu stanovit, že jeho vykonatelnost nenastává jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů, ale tak jak je stanoveno v tomto nálezu, dnem určeným v tomto nálezu; jazykovým, doslovným výkladem Ústavy i zákona o Ústavním soudu je tedy nutno dospět k závěru, že Ústavní soud je oprávněn datum vykonatelnosti stanovit i před vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů i po vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů.

Názor, že k účinkům ex tunc by bylo nutno výslovného vyjádření ústavodárce, nepokládám za správný; ústavodárce totiž účinky ex tunc jednoznačně připustil obecným výrazem „jinak“,³⁴ který ve stručnosti znamená jazykově to samé co v podrobnosti tato dvě sousloví: před vyhlášením nálezů způsobem stanoveným zákonem a po vyhlášení nálezů způsobem stanoveným zákonem.

Požadavek na explicitnost vyjádření retroaktivity (účinků ex tunc) je však nutno v souladu se zmíněnou právní úpravou vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu klást na samotný derogační nález; v jeho výroku musí být stanoveno datum zrušení zákonného ustanovení, v případě účinků ex tunc se shodující s datem nabytí účinnosti rušeného zákonného ustanovení.

veden dvěma typickými modely. Prvním je model rakouský, vycházející z teoretického odkazu Kelsenovy ryzí nauky právní, jenž spojuje přezkum ústavnosti zákonů a jiných právních předpisů s pravomocí jejich rušení (čili jejich derogací), a to s právními účinky ex nunc. Modelem druhým je model německý, jenž spojuje přezkum ústavnosti s pravomocí autoritativní deklarace nicotnosti zákona (popř. jiného právního předpisu), a to s účinky ex tunc.“

³² HERC, T. Přezkum ústavnosti zrušených, ale stále aplikovatelných zákonů. *Jurisprudence*. 2008, č. 3, s. 3.

³³ Viz zejména nález Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96, a ŠIMÍČEK, V. Odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu v řízení o kontrole norem. *Právník*. 2002, č. 7, s. 758.

³⁴ Obdobně viz WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde, 1996, s. 89–90: „Ustanovení § 58 odst. 1 zákona o ústavním soudu totiž bere za základ účinek ex nunc (datum vyhlášení ve sbírce zákonů), avšak doplňuje 'pokud nerozhodne ústavní soud jinak'. Zjevně ono 'jinak' lze vykládat jako možnost časového působení 'zpět' i 'vpřed'. Zatím, občas ke škodě věci, Ústavní soud ČR posouval vykonatelnost nálezů pouze vpřed. Obavy před účinky nálezů působícího ex tunc však eliminuje již citované ustanovení § 71 zákona o ÚS.“

Podle mého mínění vykonatelnost nálezů toliko ex nunc nutně neplyne ani z ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu, která vyjadřují právní následky derogačního nálezů v rovině subjektivního práva: zachování vzniklých práv a povinností (princip ochrany nabytých práv) a pravomocných rozhodnutí, přičemž se však u trestních rozsudků zakládá důvod pro obnovu řízení a u ostatních rozhodnutí orgánu veřejné moci jejich nevykonatelnost.

Tato ustanovení obtožjí jak při derogačním nálezů s vykonatelností ex nunc, tak i při derogačním nálezů s vykonatelností ex tunc; při vykonatelnosti ex nunc znamenají pravou retroaktivitu u trestních rozsudků a nepravou retroaktivitu u ostatních rozhodnutí, při vykonatelnosti ex tunc představují hráz tzv. restitutivní retroaktivity, např. výjimkovou klauzulí ve vztahu k vykonaným pravomocným netrestním rozhodnutím.³⁵ Dokladem účelnosti ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu i pro derogační nález ex tunc je i to, že obdobná ustanovení jsou obsažena v německém zákoně o Spolkovém ústavním soudu; rozhodování německého ústavního soudu spočívá v deklarování nicotnosti zákonného ustanovení s účinky ex tunc.³⁶

Ryží nauka právní (normativní teorie) již ze své povahy nemůže nijak korigovat text zákona; není naukou o výkladu zákonů, ale o formálních normativních a systematických právních pojmech.³⁷ Nutno souhlasit s tím, že vyšší norma určuje normě nižší formální a materiální podmínky její platnosti,³⁸ ale nutno nesouhlasit s tím, že

³⁵ K pojmu výjimkové klauzule a restitutivní retroaktivity blíže viz PROCHÁZKA, A. Retroaktivita zákonů. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. III. Brno: R. M. Rohrer, 1934, s. 800.

³⁶ Viz např. ŠIMÍČEK, V. Odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu v řízení o kontrole norem. *Právník*. 2002, č. 7, s. 758, pozn. pod čarou 8 [„Nutno však dodat, že v praxi se tento rozdíl obou koncepcí do značné míry stírá a přestože např. německý Spolkový ústavní soud má možnost konstatovat nicotnost (Nichtigkeit) napadeného právního předpisu, jsou praktické účinky tohoto rozhodnutí zcela srovnatelné s účinky dle ZÚS, vycházejícího z principu neplatnosti ex nunc. Podle ustanovení § 79 BVerfGG a § 71 ZÚS totiž shodně protiústavnost trestního předpisu může vést k obnově řízení, ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě protiústavního předpisu však zůstávají nedotčena a nelze pouze vykonávat práva a povinnosti podle takových rozhodnutí.“]

Dokonce se uvádí, že německý model nicotnosti nepřímou vplývá ze zmíněného ustanovení německého zákona (viz BLAHOŽ, J. Rozhodnutí ústavních soudů v otázkách ústavnosti: srovnávací pohled. *Právník*. 1994, č. 8, s. 693: „V SRN byl princip ex tunc formulován rozhodnutími Spolkového ústavního soudu, v zákoně o ústavním soudu přímo vyjádřen nebyl, nepřímou však vyplývá z úpravy následků, které sebou nese prohlášení právní normy za neústavní.“)

³⁷ Viz zejména SEDLÁČEK, J. *Občanské právo československé. Všeobecné nauky*. Brno: Nákladem československého akademického spolku „Právník“ v Brně, 1931, s. 40–50.

³⁸ Viz např. PROCHÁZKA, A. *Tvorba práva a jeho nalézání*. Brno-Praha: Orbis, 1937, s. 78 a násl.

při rozporu nižší normy s normou vyšší nastává automaticky jako právní následek zrušitelnost *ex nunc*, nikoliv neplatnost *ex tunc*; téměř pravý opak se podává v normativní teorii.³⁹

Vždyť již proto, že se jedná o podmínky platnosti normy (aktu), musí při jejich splnění nastat platnost normy (aktu) a naopak při jejich nesplnění platnost nenastane, nastane jejich neplatnost (norma nevznikne, akt nenabude platnosti), nestanoví-li právo jinak. Právo může stanovit jinak především tím, že považuje vadné akty za platné, dokud nejsou zrušeny; to je Merklův kalkul vad.⁴⁰ Presumpce právnosti (bezvadnosti) aktu, dokud není zákonem stanoveným způsobem zjištěno, že je vadný; platnost aktu do jeho zrušení nebo do jeho prohlášení za nicotný.

Kromě samotného zakotvení zrušení jako důsledku vady některých právních aktů se právní řády brání automatické neplatnosti (nicotnosti) zákonů tím, že odnímají všem kromě soudů právo zkoumat platnost vyhlášeného zákona (Prüfungsrecht), přesněji řečeno neřídít se zákonem vadným pro rozpor s ústavními zákony;⁴¹

³⁹ Viz zejména MERKL, A. *Obecné právo správní*. Díl druhý. Přeložil Václav Chytil. Praha – Brno: Orbis, 1932, s. 26: „Jest významným poznatkem Kelsenovy ryzí právní nauky, že jest nutno veškeré právní nedostatky, pokud snad nejsou rozlišeny co do své závažnosti pozitivním právem, považovat za nedostatky podstatně rovnocenné, a dále, že jest je nutno všechny považovati za důvody nicotnosti, opět za předpokladu, že s nimi pozitivní právo nespojuje různé právní následky. Toto neobvyklé a zdánlivě problematické zjednodušení dosud vládnoucí nauky o právních vadách státních aktů ztvárňuje se snadno pochopitelným, uvědomíme-li si imanentní smysl všech ustanovení, které právní řády obsahují o formě a obsahu státních aktů, že totiž tato ustanovení jsou podmínkami státních aktů.“ a KREJČÍ, J. Ústavní soud. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. Brno: R. M. Rohrer, 1948, s. 123: „Zrušitelnost aktu pro vadnost je vždy důsledek pozitivního právního ustanovení, které má charakter již zmíněného kalkul vad. Neboť jen díky takovému pozitivnímu ustanovení platí a působí vadný legislativní akt, třebaže jeho působnost trvá jen do okamžiku, kdy nabytí platnosti kasačního orgánu povolaného k autoritativnímu konstatování vadnosti zákona. Naproti tomu zmatečnost jako právní následek vadnosti může sice býti pozitivním právním řádem výslovně stanovena, ale pozitivně-právní zásah není k tomu cíli nikterak nutný. Nespojuje-li právní řád výslovně s vadností aktu vůbec nebo s určitou jeho vadou pouhou zrušitelnost, pak dlužno v nesplnění každé náležitosti vzniku aktu spatřovati důvod zmatečnosti (neplatnosti) aktu.“

⁴⁰ Viz zejména MERKL, A. *Obecné právo správní*. Díl druhý. Přeložil Václav Chytil. Praha – Brno: Orbis, 1932, s. 27: „Všem uvedeným případům pak jest společné, že v nich pozitivní právo hojí rozpor mezi státním aktem a právním, akt determinujícím ustanovením, a to tím, že přes vadnost takového aktu předpokládá jeho platnost. Takovouto pozitivně právní ratihabici či tolerování jistých odchylek od pozitivního práva nazval jsem svého času kalkul vad (Fehlerkalkül).“

⁴¹ Viz KREJČÍ, J. Ústavní soud. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. V. Brno: R. M. Rohrer, 1948, s. 123–124: „Není-li jako následek vadnosti legislativního

obecný soud má podle Ústavy⁴² pravomoc Ústavnímu soudu navrhnout, aby zákon aplikovatelný obecným soudem zrušil (v případě aktuální platnosti tohoto zákona) či vyslovil jeho protiústavnost (v případě aktuální neplatnosti tohoto zákona).

Pojem zrušení v sobě zahrnuje znak „platnost rušeného“, ale nezahrnuje v sobě znak „odnímání platnosti rušenému *ex nunc*“; účinky *ex nunc* jsou pravidelným „přívlastkem“ rušení, ale v českém právním řádu je dáno nemálo příkladů rušení *ex tunc*.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud odstraňuje platný protiústavní zákon nálezem se zrušujícím konstitutivním výrokem, je české ústavní soudnictví řazeno do rakouského modelu, modelu zničitelnosti (zrušitelnosti), jehož konkurenčním modelem je model německý.

Z důvodu příslušnosti k rakouskému modelu však podle mého názoru nelze vylučovat možnost Ústavního soudu rozhodnout derogačním nálezem s vykonatelností *ex tunc*;⁴³ z této příslušnosti, jakož i ze znění Ústavy a zákona o Ústavním soudu, lze pouze usuzovat, že účinek *ex nunc* je obecně preferován a ústavně přípustný (má nastat za běžných okolností a nevyžaduje zvláštního odůvodnění), kdežto účinek *ex tunc*, jakož i odklad vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu, je ústavně přípustný pouze za zvláštních situací a vyžaduje zvláštního vyjádření a odůvodnění.⁴⁴

aktu výslovně normována jeho zrušitelnost, možno prakticky mluvit o zmatečnosti vadného aktu jen za předpokladu, že ústava nezakazuje, ať přímo nebo nepřímo, soudcům zkoumat platnost zákonů,.... Je proto třeba ústavního předpisu, zapovídajícího soudům zkoumat platnost zákonů, nemají-li soudy při řešení konkrétních právních věcí nakládati s právně vadnými akty jako s akty neplatnými. Obsahuje-li právní řád takovou záповeď, pak to prakticky znamená, že zákony, pokud jsou z hlediska příslušného právního řádu hotovy, což se pravidelně stává jejich publikací, jsou platnými zákony, byť i byly vadné. Platnost vadných zákonů končí však tam, kde nastává již zmíněná absolutní zmatečnost založená mimořádnou, právním řádem přesně nevymezenou vadností.“ Viz též KREJČÍ, J. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonitosti správy*. Praha: Vydavatelstvo časopisu „Moderní stát“, 1931, s. 33–36.

⁴² Viz čl. 95 odst. 2 Ústavy: „Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“

⁴³ Obdobně viz WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde, 1996, s. 89–90: „Model vycházející ze zničitelnosti normy se jeví co do stanovení časových účinků flexibilnější. Rozhodně jej nelze spojovat výhradně s účinky *ex nunc*. Spíše je uznáváno, že zákonodárci se v tomto typu otevírá možnost připustit účinek jak *ex tunc*, tak *ex nunc*, a rovněž pro futuro. Tento typ zjevně sleduje česká úprava.“

⁴⁴ Ostatně při pohledu na jiné ústavní soudy rakouského modelu se zjistí, že i ony se v určitých typech případů uchylují k rozhodnutí *ex tunc* a naopak ústavní soudy německého modelu se v určitých typech případů uchylují k rozhodnutí *ex nunc*. K tomu viz WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví*.

Ostatně i Ústavní soud sám vyjádřil nevhodnost údajné nepřipustnosti účinku *ex tunc*⁴⁵ či dokonce účinek *ex tunc* zvažoval, ale neshledal ho v daném případě ústavně přípustným⁴⁶ či účelným.⁴⁷

Obranou principu právní jistoty je zmíněné ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu; k tomu nutno při-

Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu. Praha: Linde, 1996, s. 89–90: „Toto jsou dva základní modely, které lze modifikovat nebo doplňovat,.... Účinky *ex tunc* přiznávají rozhodnutí o zrušení zákona také Belgie a Portugalsko,.... Model neplatnosti resp. nicotnosti normy *ex tunc* (jako jediná forma) se však ukázal jako příliš rigidní a zejména politicky neúnosný. Proto začal německý ústavní soud namísto nicotnosti vyslovovat v určitých případech (zejména jde o případy rovnosti odporující zvýhodnění) ‘neslučitelnost normy s ústavou’ a zastává názor (právní vědou kritizovaný), že tato konstrukce dovoluje posunout časový účinek do polohy *ex nunc*, resp. dále do budoucnosti.“; BLAHOŽ, J. Rozhodnutí ústavních soudů v otázkách ústavnosti: srovnávací pohled. *Právník*. 1994, č. 8, s. 693: „Je ovšem zcela samozřejmým faktem, jak to dokládá dlouhodobá zkušenost s vysoce funkčním a rozvinutým všeobecným ústavním soudnictvím v USA, že při rozhodnutí o neústavnosti zákona musí být účinnost *ex tunc* především z hledisek zachování právní jistoty v mnoha směrech prolamována a omezována. Naproti tomu zavedení účinnosti rozhodnutí v ústavněsoudních otázkách s účinností *ex nunc* je řešením umělým, zavedeným původně s ohledem na praktické důvody právní jistoty, ovšem také ono nemůže být uplatňováno bez výjimek, což jak teorie, tak i praxe jednoznačně dokládají.“; zpráva Benátské komise Rady Evropy o individuálním přístupu k ústavní spravedlnosti přijatá ve dnech 17. – 18. 12. 2010, [cit. 2011-07-07], s. 50–53. Dostupné z: <[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)039rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)039rev-e.pdf)>.

⁴⁵ Viz především nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1696/09: „Na místě je doplnit, že pro uvedené případy není zcela vyhovující koncepcí zvolená v zákoně o Ústavním soudu, která předpokládá rušení právních předpisů s účinky *ex nunc*. Nejde jen o otázku akademickou: Může jít o posouzení ‘existence’ zákonů, při jejichž přijímání nebyl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí a vydání, přičemž vzešly z vůle Parlamentu zatížené tak extrémní vadou, že by ve svém důsledku takové zákony měly být považovány za nulitní a nicotné. Za současného stavu však paradoxně mohou vyvíjet zamýšlené účinky, jejichž odstranění pak zatěžuje všechny orgány veřejné moci, v konečných důsledcích pak obecné soudy především.“

⁴⁶ Např. odůvodnění Nálezu; k tomu blíže viz část 4.3. tohoto článku.

⁴⁷ Např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10: „Poněvadž k předmětným srážkám daně dochází právě v tomto období, zvažoval Ústavní soud možnost zrušit v této části napadený zákon již ke dni jeho účinnosti. K takovému kroku ale nepřistoupil, neboť případné vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů až poté, co došlo ke sražení daně ve smyslu napadeného zákona, by vzhledem k legitimnímu očekávání dotčených účastníků stavebního spoření nemohlo mít vliv na možnost uplatnění jejich nároku na vyplacení státní podpory za rok 2010 v jeho plné výši. Jejich nárok nebyl napadeným zákonem dotčen. Ústavní soud tedy přistoupil ke zrušení této části napadeného zákona ke dni jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.“

číst, že na použití pravé retroaktivity nálezem Ústavního soudu je nutno vztáhnout všechny podmínky, které Ústavní soud ve své judikatuře, především v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/06, vymezil pro přípustnost pravé retroaktivity právních předpisů. Tyto podmínky odrážejí především princip právní jistoty, a konkrétněji princip oprávněné důvěry občanů v právo. Za další podmínku použití účinku *ex tunc* kladu nemožnost dosáhnout ochrany ústavnosti ústavně přípustným způsobem účinkem *ex nunc*.

4.2. Systematika zákonných ustanovení zrušitelných *ex tunc*

Z hlediska časových mezí právních následků rozhodnutí Ústavního soudu je možno na základě výše uvedeného uvést, že derogační nález s účinky *ex nunc* ponechává zachování platnosti protiústavního zákona od jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů až do vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, a tedy i neplatnost protiústavně zrušeného zákona od účinnosti zákona jej rušícího, který Ústavní soud zrušil pro protiústavnost; derogační nález s účinky *ex tunc* vyvrací protiústavní zákon z právního řádu od počátku (*ab initio*), vrací právní řád do stavu, který tu byl před účinností tohoto protiústavního zákona.

Platil-li před účinností tohoto protiústavního zákona v právním řádu jiný zákon derogovaný tímto protiústavním zákonem, *eo ipso* se derogací tohoto protiústavního zákona „oživuje“⁴⁸. Neredogoval-li zrušený protiústavní zákon žádný zákon, stávají se na skutečnosti regulované zrušeným protiústavním zákonem aplikovatelné vyšší a obecnější právní normy (zejména Ústava).

Obnovení platnosti původní právní úpravy je *de lege lata* možno dosáhnout pouze derogačním nálezem s účinky *ex tunc*, nikoliv i nálezem s účinky *ex nunc* či dokonce s odloženou vykonatelností; o „oživení“ nálezem s účinky *ex nunc* nejde v ani v následujících případech, protože se v nich předchozí právní úprava nestala neplatnou: zrušení dosud neúčinné novely nebo nového dosud neúčinného zákona (pro jejich neúčinnost dosud

⁴⁸ Stejně dr. Wagnerová na příkladu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/94 (WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu.* Praha: Linde, 1996, s. 88, pozn. pod čarou 141: „Praxe automaticky předpokládala obnovení účinnosti předchozí právní úpravy, avšak tento přístup je sporný. To proto, že ÚS zrušil napadené normy dnem zveřejnění nálezu ve Sbírce zákonů a nikoli *ab initio*. Pokud by napadená ustanovení zrušil *ab initio*, bylo by obnovení předchozího stavu nesporné.“) i doc. Šimíček (ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost. 3. aktualizované a přepracované vydání.* Praha: Linde, 2005, s. 244–245: „Rozhodnutí Ústavního soudu totiž mají podle jeho ustálené judikatury účinky *ex nunc* a nikoliv *ex tunc*, a Ústavní soud proto nemůže obnovit platnost dříve zrušeného předpisu.“)

nebyl derogován původní zákon)⁴⁹ a zrušení zákona, který jiný zákon nerušil, ale vyvolával pouze jeho neaplikovatelnost (zrušení tzv. nepřímé derogace).⁵⁰

Za první typ právní úpravy zrušitelné ex tunc považují nicotný (nulitní, absolutně zmatečný) zákon; v tomto případě by derogační výrok nálezu Ústavního soudu měl pouze evidenční, technickou povahu (nejedná se o derogaci v pravém smyslu), protože tento zákon pro svou nicotnost nemohl předchozí právní úpravu zrušit čili vyvolat její neplatnost (nevztahoval se na něj kalkul vad) a nejde tedy ani o obnovení platnosti předchozí právní úpravy.⁵¹ Nález s vykonatelností ex tunc pro tento případ připouští i autoři, kteří jinak účinek ex tunc vylučují;⁵² v judikatuře Ústavního soudu se na něm demonstruje nevhodnost údajně nepřípustnosti nálezů ex tunc.⁵³

Za druhý typ právní úpravy zrušitelné ex tunc považují naplněné normy opatření. Zákonné ustanovení obvykle samo o sobě nebo ve spojení s jiným závazně řeší určitý typ případu (určitými znaky vymezenou situací) do budoucna, coby část normativního právního aktu zakládá právní normu. Jsou však dána i taková zákonná ustanovení, která se naplní v jednom okamžiku a posléze již podle nich nemůže v budoucnu nastat žádná právní skutečnost (tedy okolnost, k níž by právní řád připínal právní následky sledované tímto ustanovením); tato ustanovení se nazývají tzv. normami opatření.⁵⁴

⁴⁹ Shodně TRYZNA, J. Několik poznámek ke vztahu Ústavního soudu k legislativě a k ovlivňování právního řádu České republiky Ústavním soudem. In *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2004, s. 351.

⁵⁰ Shodně již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 131/2008 či ŠIMÍČEK, V. Ústavní stížnost. 3. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2005, s. 245.

⁵¹ Obdobně toliko evidenční zrušení Ústavní soud zvolil vůči ustanovením právních předpisů, která se stala obsoletními pro odpadnutí svého účelu ve smyslu principu cessante ratiōne legis cessat lex ipsa (náleze Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, 424/2001 Sb. a náleze Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10, 395/2010 Sb.).

⁵² Viz např. ŠIMÍČEK, V. Odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu v řízení o kontrole norem. *Právník*. 2002, č. 7, s. 758–759: „Za jediný možný příklad, kdy by Ústavní soud ČR – i to však zatím toliko teoreticky – mohl stanovit vykonatelnost (tedy účinnost) svého derogačního nálezu ex tunc, považují situaci, kdy by dospěl ke zjištění, že napadený právní předpis byl přijat protiústavním způsobem, popř. nekompetentním orgánem.“

⁵³ Viz již citovaný náleze sp. zn. I. ÚS 1696/09.

⁵⁴ Ústavní soud vydal ohledně norem opatření tato rozhodnutí: náleze ze dne 22. 3. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 37/93, usnesení ze dne 22. 4. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/98, náleze ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 51/2000, 128/2001 Sb., náleze ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03, 211/2003 Sb., náleze ze dne 16. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 288/04, usnesení ze dne 1. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/09, 312/2009 Sb. či náleze ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, 318/2009 Sb.

K naplnění normy opatření dochází buď již samotnou její účinností nebo uplynutím určité lhůty od její účinnosti (nevykonatelné normy opatření) nebo jednorázovou realizací konkrétně vymezeného jednání podle účinné normy opatření (vykonatelné normy opatření). Normy opatření nevykonatelné je možno dále členit na iniciační,⁵⁵ transformační,⁵⁶ terminující⁵⁷ a jinak nevykonatelné, normy opatření vykonatelné na zmocňovací⁵⁸ a jinak vykonatelné.⁵⁹

Problém s intertemporalitou nevzniká, vyhláší-li Ústavní soud své rozhodnutí o přezkumu normy opatření v době, kdy ještě není norma opatření naplněna.⁶⁰ Při podání návrhu na zrušení ještě nenaplněné normy opatření si Ústavní soud může zjednat potřebný čas pro své rozhodnutí před naplněním normy opatření vykonatelné i nevykonatelné přednostním projednáním věci

⁵⁵ Např. založení vzniku společenství vlastníků jednotek jako právnické osoby ust. čl. II bod 2. zákona č. 103/2000 Sb. dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, k tomu viz náleze Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 (128/2001 Sb., Spoluvlastnické vztahy k budovám, bytům a nebytovým prostorám – zrušení některých ustanoveních zákona č. 72/1994 Sb.).

⁵⁶ Např. transformace práva osobního užívání bytu ustanovením § 871 odst. 1 občanského zákoníku na nájemní vztah (viz náleze Ústavního soudu ze dne 22. 3. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 37/93, 86/1994 Sb., Právní jistota a ochrana osobního užívání bytu v důsledku jeho transformace na nájemní vztah), transformace práva trvalého užívání pozemku ustanovením § 879c občanského zákoníku na vlastnictví (viz náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/02), transformace jmění a příspěvkových organizací ze státu na kraje a obce ustanoveními § 1, 2, 4 a 5 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu [viz náleze Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03, 211/2003 Sb., Přechod majetku státu na kraje bez jejich souhlasu (zejména zadlužených nemocnic)].

⁵⁷ Např. ustanovení § 113 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, k tomu viz např. náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1696/09.

⁵⁸ Naplněnost zmocňovací normy opatření spočívá v tom, že již zmocnění nadále nemůže být vykonáno, a to například pro uplynutí lhůty pro vydání prováděcí předpisu. Zmocňovací normu opatření představuje i ustanovení § 14 zákona č. 2/1954 Sb.; toto zákoné ustanovení bylo předloženo ke zrušení Ústavnímu soudu. Ústavní soud však usnesením sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (Katedrála sv. Víta a její znárodnění v r. 1954; tzv. konzumovaná právní norma) tento návrh odmítl, protože byl nepřipustný pro požadavek toliko formálního přezkumu podle neplatných ústavních zákonů.

⁵⁹ Členění norem opatření na vykonatelné a nevykonatelné a jejich podrobnější členění se v tomto článku zavádí, aby se lépe popsala zkoumaná materie.

⁶⁰ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05 [ústní vyhlášení dne 20. 12. 2005, 531/2005 Sb., publikace ve Sbírce zákonů dne 29. 12. 2005, vykonatelnost ústním vyhlášením, Zrušení restituční tečky (propadlá lhůta pro uplatnění práva na vydání náhradních pozemků)].

dle § 39 zákona o Ústavním soudu, což však nemusí být vždy dostatečné; na rozdíl například od Ústavního soudu Slovenské republiky⁶¹ nemůže Ústavní soud pozastavit účinnost napadených zákonných ustanovení; u norem opatření vykonatelných se může tento nedostatek kompenzovat tím, že Ústavní soud odloží vykonatelnost rozhodnutí, které je provádějí.⁶²

I když Ústavní soud zpočátku své existence věčně přezkoumal i naplněnou normu opatření,⁶³ v pozdější rozhodovací praxi návrhy na zrušení naplněné normy opatření odmítal s odkazem na nepřípustnost nálezu s účinky ex tunc.⁶⁴

⁶¹ Viz čl. 125 odst. 2 ústavního zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů: „Jestliže ústavní soud přijme návrh na zahájení řízení podle odstavce 1, může pozastavit účinnost napadených právních předpisů, jejich částí, případně některých jejich ustanovení, může-li jejich další uplatňování ohrozit základní práva a svobody, hrozí-li značná hospodářská škoda anebo jiný vážný nenapravitelný následek.“

⁶² Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/09 (312/2009 Sb.), kterým se odkládá vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kontrasignovaného předsedou vlády (kauza Melčák).

⁶³ Jedná se o nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 3. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 37/93 (86/1994 Sb., Právní jistota a ochrana osobního užívání bytu v důsledku jeho transformace na nájemní vztah). Prof. Holländer v odlišném stanovisku k tomuto nálezu dokonce uvedl, že se mají s účinkem ex nunc rušit i naplněné normy opatření: „Jakkoli by zrušení § 871 odst. 1 obč. zák. z důvodu právních účinků nálezů Ústavního soudu České republiky ex nunc již nemohlo odstranit vzniklou nerovnost, smysl zrušení ustanovení zákona, ze kterého vyplývající právní vztahy již ve své úplnosti vznikly a podle § 71 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb. i v případě zrušujícího nálezu zůstávají nedotčeny, lze spatřovat v povinnosti Ústavního soudu posuzovat ústavnost platného práva bez ohledu na jeho obsolescentnost či naplnění v minulosti.“

⁶⁴ Viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. 4. 1999 (Katedrála sv. Víta a její znárodnění v r. 1954; tzv. konzumovaná právní norma): „Právní úprava ústavního soudnictví v České republice stanovuje právní účinky derogačních nálezů Ústavního soudu při kontrole norem ex nunc a nikoli ex tunc (§ 70 a 71 zákona č. 182/1993 Sb.). Smyslem takto koncipovaného ústavního soudnictví je zabránit vzniku možných protiústavních právních následků v případech, kdy posuzovaný právní předpis alespoň hypoteticky předpokládá do budoucna vznik právní skutečnosti, jež by takovou protiústavnost mohla vytvořit.“

V právní praxi však existuje skupina právních norem, k jejichž naplnění dochází v jednom okamžiku (např. § 871 odst. 1 občanského zákoníku, v platném znění, jež transformovalo právo osobního užívání bytů na nájem), přičemž u nich ani hypoteticky již v budoucnu nemůže vzniknout právní skutečnost, jež by vyvolala právní normou předvídané následky. Posuzování takovýchto případů, jež je svojí povahou posuzování retroaktivním, přesahuje pravomoc Ústavního soudu a plně náleží, s vědomím ústavních omezení, do pravomoci demokratického zákonodávce. Z uvedeného důvodu i veškeré restituční zákonodárství, s jeho nezbytnými retro-

Nutno souhlasit s tím, že zrušení naplněné normy⁶⁵ opatření s účinky ex tunc je radikálním retroaktivním zásahem do právního řádu, protože se jím od počátku ruší právní vztahy založené tímto ustanovením; jedná se o však o jediný způsobilý prostředek k ochraně ústavnosti. Není možno ale souhlasit s tím, že ochrana nabytých práv zakládá absolutní nepřípustnost takového zásahu; práva nabytá v právních vztazích založených na rušeném ustanovení,⁶⁶ jakož i pravomocná netrestní rozhodnutí,⁶⁷ totiž zůstávají nedotčena.

Takový zásah je tedy možno připustit, ale v zásadě pouze u těch ustanovení, která nezaložila oprávněnou důvěru občanů v právo; ve smyslu podmínek formulovaných Ústavním soudem pro přezkum zrušených ale stále aplikovatelných zákonů (poprvé vyjádřeny v nálezu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06) je možno vyslovit tezi, že naplněná norma opatření bude derogovatelná, upravila-li jiný vztah než vztah mezi dvěma nositeli základních práv a svobod (především tedy vztah vertikální, veřejnoprávní)⁶⁸ a je-li derogace této normy opatření ve prospěch nositele základních práv a svobod.

aktivními komponenty, bylo skutečně demokratickým zákonodárcem a nikoli Ústavním soudem.

Uvedená obecná konstatování plně dopadají na posuzování ústavnosti napadeného vládního nařízení č. 55/1954 Sb., jež došlo realizace v jednom okamžiku a na jehož základě v budoucnu, a to ani hypoteticky, již nemohou vzniknout právní skutečnosti, jež by založily nové právní následky. Odůvodněnost další existence státního vlastnictví k dotčeným nemovitostem, jež uvedené vládní nařízení založilo, je proto věcí posouzení demokratického zákonodávce.“

⁶⁵ V tomto článku nezkoumám, zda na naplněné normy opatření je možno vztáhnout kategorii obsolescentnosti, a to u naplněných norem opatření nevykonatelných obsolescentnost pro princip cessante racione legis cessat lex ipsa a naplněných norem opatření vykonatelných obsolescentnost pro princip desuetudionis. Důvodem tohoto mého přístupu je omezený rozsah článku a irelevance závěru v této otázce pro derogovatelnost naplněné normy opatření s účinky ex tunc; i když Ústavní soud uznal obsolescentnost jako důvod pro zánik normy, nálezem je derogoval s účinky ex nunc, byť se jednalo o derogaci toliko technického rázu. Zachoval-li si Ústavní soud derogační pravomoc vůči normám v době jejich obsolescentnosti (a tedy i neplatnosti a neúčinnosti), tím spíše si ji zachoval vůči normám před jejich obsolescentností (v době jejich platnosti a účinnosti). Nutno dodat, že Ústavní soud již naplněnou normu opatření, konkrétně normu opatření nevykonatelnou terminující, za obsolescentní označil (viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2281/10).

⁶⁶ Viz ust. § 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.

⁶⁷ Viz ust. § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

⁶⁸ Z přezkumu však není vyloučen ani ten horizontální vztah, v němž na jedné straně vystupuje subjekt veřejné moci; ten totiž není nositelem základních práv a svobod, ani se nemůže dovolávat toho, že zásahem veřejné moci byla porušena jeho důvěra v právo. Implicitním potvrzením tohoto názoru je i nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/06, protože jím bylo přezkoumáno ustanovení upravující způsob určení částí náhrady škody, kterou mají stát či územní samosprávné celky zaplatit poškozenému z titulu své odpovědnosti za škodu podle zákona

Zrušení naplněných norem opatření regulujících vztah mezi dvěma nositeli základních práv a svobod (vztah horizontální, soukromoprávní), jakož i účinných obecných zákonných ustanovení způsobilých založit právní skutečnosti i v budoucnosti, s účinky *ex tunc* je nepřipustné s výjimkou případů, kdy by takovéto zrušení sledovalo ochranu hodnot, jež spadají do rámce materiálního jádra Ústavy ve smyslu jejího čl. 9 odst. 2.

4.3. Posouzení možnosti obnovit platnost účinkem *ex tunc* ve věci rozhodnuté Nálezem

Jak již uvedeno výše, Ústavní soud „oživení“ předchozí právní úpravy Nálezem nijak neodůvodnil; vyjádřil se však k možnosti stanovit vykonatelnost Nálezu *ex tunc*: „Ústavní soud při stanovení data zrušení napadeného zákona vzal v úvahu negativní důsledky, které by mohly nastat v případě zrušení zákona ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, resp. při jeho zrušení s účinky *ex tunc*, a to jak z hlediska právní jistoty adresátů dotčených právních norem, tak i s ohledem na dopad takového postupu na státní rozpočet.“

Považuji za správné, že Ústavní soud v tomto případě nepoužil účinek *ex tunc* a že tento závěr odůvodnil principem právní jistoty. Účinek *ex tunc* je v tomto případě nepřipustný, protože k němu není dán dostatečný důvod; rušený zákon sice upravuje veřejnoprávní vztahy, ale způsobem obecným (nejedná se o normu opatření), ani by nebylo možno účinek *ex tunc* opodstatnit ochranou materiálního jádra Ústavy. Politický argument Ústavního soudu o dopadu na státní rozpočet lze uzнат toliko jako podpůrný.

Zákon č. 347/2010 Sb. tedy není ústavně přípustný „oživit“ ani od 1. 1. 2012 (což Ústavní soud učinil Nálezem) ani nálezem s účinky *ex tunc* (což Ústavní soud zavrhl).

5. Závěr

Ústavní soud se ve své judikatuře postupně dobral k názoru, že je oprávněn nálezy rušícími protiústavními zákony „oživovat“ zákony zrušené (tedy obnovovat platnost zákonů zrušených) těmito protiústavními zákony, podmíní-li toto „oživení“ kvalifikovanou nečinností zákonodárce po dobu odkladu vykonatelnosti nálezu; tento přístup k „oživení“ předchozí právní úpravy byl zvolen i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

Zastávám názor, že oživení předchozí právní úpravy tímto nálezem je ústavně nepřipustné, protože k takovému rozhodnutí nemá Ústavní soud pravomoc; Ústavnímu soudu též vytýkám, že podmíněný právní následek svého nálezu spočívající v „oživení“ předchozí právní úpravy nijak neodůvodnil.

Za jediný ústavně přípustný prostředek Ústavního soudu k „oživení“ předchozí právní úpravy shledávám nález s účinky *ex tunc*; odmítám panující tezi, že nález s účinky *ex tunc* je absolutně ústavně nepřipustný. Ústavní přípustnost nálezu s vykonatelností *ex tunc* podmiňuji jeho nevyhnutelností k ochraně ústavnosti (*ultima ratio*, princip subsidiarity) a jeho vyvážeností principem právní jistoty, zejména principem oprávněné důvěry občanů v právo.

Tyto podmínky jsou podle mého mínění splněny ve vztahu k nicotnému zákonu a k naplněné normě opatření, jestliže tato norma upravuje vztah mezi orgánem veřejné moci a nositelem základních práv a svobod a zároveň je její derogace ve prospěch nositele základních práv a svobod nebo jestliže tato norma upravuje vztah mezi nositeli základních práv a svobod navzájem a zároveň se její derogací *ex tunc* sleduje ochrana podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Pokud se týče zmíněného nálezu, tak u něj splnění těchto podmínek nespátřuji.

Summary

The Constitutional Court of the Czech Republic has come through a few rulings to the conclusion that it is competent to „revive“ (render effective again) with a judgment derogating unconstitutional law a law which has been derogated by this unconstitutional law. The Constitutional Court has also defined that this „revival“ is possible if its judgment leaves the legislative body time to pass appropriate legislative provisions within the delay of the judgment legal force. This „revival“ has been also used by the Constitutional Court's judgment dated 1 March 2011, No. Pl. ÚS 55/10.

In my opinion, the „revival“ by the above mentioned judgment is not consistent with the Constitution because the Constitutional Court does not have the competence given by the Constitution or Constitutional Court Act to bring about this legal consequence with the judgment of the delayed legal force.

The only measure to achieve „revival“ of the former legal regulation is deemed by me to be the Constitutional Court's judgment with *ex tunc* (ab initio, from the beginning) derogative effect. Is it in admissible to pass this judgment but to remove a null legal act and some fulfilled legal act of one legal effect. The Constitutional Court's judgment dated 1 March 2011, No. Pl. ÚS 55/10, is neither null nor a legal act of one legal effect so it could not be derogated *ex tunc* with the consequence of the former legal regulation „revival“.

č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V primárním vztahu stát či územní samosprávný celek sice vystupují autoritativně, ale v odpovědnostním vztahu nikoliv; tento odpovědnostní vztah je soukromoprávní, horizontální vztah.