

Obsoletní předpisy v České republice: problém teorie, či praxe?

David Kolumber*

Abstrakt: V roce 2023 český zákonodárce přijal zákon č. 276/2023 Sb., jehož cílem bylo rušení obsoletních právních předpisů. Tento zákon se zaměřuje na dva hlavní druhy právních aktů. První kategorií jsou opomenuté předpisy, které zůstaly formálně platné. Druhou skupinou jsou akty, které byly v minulosti sice zrušeny, ale způsobem, jež vyvolává pochybnost o tom, zda ke zrušení skutečně došlo. Text analyzuje tento legislativní krok a poukazuje na některé jeho nedostatky a opomenuté obsoletní předpisy. Jedná se o recipované předpisy, které jsou stále součástí českého právního řádu, a akty pocházející z obou dob nesvobody. Dále text srovnává přístupy jiných vybraných zemí k obdobným problémům a nabízí inspiraci z jiných právních systémů. Cílem je ukázat možnosti, jak efektivněji identifikovat a rušit zastaralé předpisy, což by přispělo k větší právní jistotě a efektivitě českého právního systému.

Klíčová slova: Česká republika, Československo, obsoletní předpisy, recepční normy, pročištění právního řádu

Úvod

Právo je zcela specifický normativní systém, pro který je typická jeho trvalost. Právní norma, respektive právní předpisy, tedy nezanikají ani nepoužíváním, ani odpadnutím společenských důvodů, pro které vznikly, ani vytvořením odchylné praxe, nýbrž toliko formálně, a to uplynutím času, na který byly omezeny, zrušením, či zánikem státu původu, nebyly-li recipovány.¹

Moderní zákonodárství ve vazbě na zrušení (derogaci, respektive abrogaci²) s přihlédnutím k otázce právní jistoty dlouhodobě upřednostňuje derogaci výslovnou.³ V případě derogace mlčky je zmiňována zejména triáda *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali* a zejména *lex posterior derogat legi priori*, která má zajistit bezrozpornost právního řádu.⁴ Je nicméně třeba částečně připustit, že tato derogační pravidla jsou spíše v poloze interpretace, tedy *derogat* není ani tak „zrušuje“, jako „zakládá neaplikovatelnost“. Koneckonců, fakt, že cílem pravidel není primárně zrušení normy či předpisu, ale návod k přednostní aplikaci, lze ilustrovat na souběhu předpisů (norem) vyšší a nižší právní síly, či obecné a zvláštní úpravy, neboť je patrné, že zrušení (nižší, obecné) úpravy není v těchto případech primárním cílem jmenovaných derogačních pravidel.

Pokud právní předpis nezanikl formálně, nýbrž pouze vyšel z užívání, odpovídá překonaným socioekonomickým poměrům či soudobé odlišné praxi, lze hovořit o obsoletním právním předpisu.⁵ Je zřejmé, že jednorázové právní předpisy či předpisy určené pouze

* JUDr. David Kolumber, Ph.D., odborný asistent, katedra dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: David.Kolumber@law.muni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9388-3812>. Tato studie vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu MUNI/A/1215/2022 *Proměny českého soudnictví ve dvacátém století*, podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2023.

1 KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 115–116.

2 Srov. ibidem, s. 115 či HANEL, Jaromír Jan. *Všeobecná právo – i státověda*. Praha: J. Otto, 1909, s. 27.

3 EUBAUER, Zdeněk. *Státověda a teorie politiky*. Praha: Jan Laichter, 1947, s. 87.

4 HUNGR, Pavel. *Objektivní a subjektivní právo: vybrané problémy*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1983, s. 89.

k rušení jiného předpisu svou roli a účel velmi rychle vyčerpají. Pochopitelně tedy obsoletní předpisy nejsou přítomné pouze v českém právním řádu, nýbrž jejich existenci lze dohledat i v jiných zemích.

Na sklonku léta 2023 byl publikován zákon č. 276/2023 Sb., o zrušení obsoletních právních předpisů, jejichž „*existence je vnímána jako problém a zátěž pro moderní právní řád 21. století*“.⁶ Návrh navazoval na dřívější poslaneckou legislativní snahu datovatelnou do roku 2018, přičemž úkol zrušit obsoletní právní předpisy v tuzemském právním řádu byl obsažen v usnesení vlády ze dne 17. června 2019.⁷ Byť je možné nutnost výslovného zrušení obsoletních právních předpisů považovat z různých důvodů za zbytečnou či dokonce za příklad hypertrofie práva,⁸ nelze přehlížet, že je vysoce žádoucí, aby právní řády nebyly zapleveleny právními předpisy, které jsou sice formálně platné a v zásadě účinné, ale ze své povahy vyhaslé. Existence takových předpisů může vyvolávat problémy v kontextu zásady legální licence i enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. V tomto směru lze připomenout i poměrně zajímavou situaci, kdy se v období několika dekád norma stala obsoletní, aby ve změněných podmínkách byla opětovně aplikována.⁹

Ačkoliv pročištění právního řádu lze považovat za krok správným směrem, výsledný zákon je díky legislativnímu procesu (a zohlednění připomínek) do značné míry řešením polovičatým a nedůsledným. Pokud mínil zákonodárce přistoupit k rušení obří množiny právních předpisů (a u další množiny výslovně deklarovat jejich dřívější zrušení), měl být v tomto směru dbalejší, pečlivější a svědomitější. Na výsledném zákonu je totiž patrná absence reflexe právního vývoje českého státu, zejména v kontextu kontinuity a diskontinuity jeho právního řádu. Nelze si nevšimnout, že důvodová zpráva hovoří ve vazbě na existenci takové právní reglementace o negativních dopadech na konkurenceschopnost České republiky, což nápadně připomíná tezi, kterou již na jaře 1936 rozvinul zlínský továrník Jan Antonín Baťa.¹⁰

Cílem příspěvku je vystihnout právě problematické momenty nové úpravy a zejména se pozastavit u praktických dopadů z hlediska aplikační praxe. Samostatnou kapitolou je otázka opomenutých obsoletních předpisů. Za použití komparativní, analytické a (pro právní historii typické) deskriptivní metody dojde k rozboru nové purifikační úpravy a budou rozebrány nejpalcivější otázky, které zamýšlená úprava měla a mohla řešit.

1. Struktura zákona

Výsledný zákon tvoří pouze tři paragrafy, nicméně se s takřka 1,7 miliony znaků (včetně mezer) jedná o přibližně 954 normostran textu. Stejnopis Sbírkou tvoří 520 stran.¹¹ Ustano-

⁵ „*Dormiunt leges aliquando, nunquam moriuntur.*“ (Srov. FELLMETH, Aaron X. – HORWITZ, Maurice. *Guide to Latin in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 84.)

⁶ VI. n. z. o zrušení obsoletních právních předpisů: tisk č. 347/O. In: *Digitální repozitář* [online]. 23. 11. 2022, s. 533 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=347&CT1=0>. (Dále jen „Důvodová zpráva“).

⁷ Návrh zákona o zrušení obsoletních právních předpisů a zpřehlednění právního řádu České republiky – Důvodová zpráva. In: *Veřejná elektronická knihovna legislativního procesu* [online]. 25. 7. 2022 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/services/download/attachment/ALBSCGNFCB6X/>.

⁸ KRÁLÍK, Lukáš. Pročištění právního řádu a tzv. velký právní úklid. *Jurisprudence*. 2022, roč. 31, č. 5, s. 34–45.

⁹ ŠTAJGR, František. *Vady v civilním soudním řízení*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1945, s. 171.

¹⁰ Srov. BAŤA, Jan Antonín. Čeho je zapotřebí ve sféře zákonodárné zaříditi, aby se mohl opětně živě rozproudit náš hospodářský život. *Letem světem*. 1936, roč. 10, č. 24, s. 15.

¹¹ *Sbírka zákonů: Česká republika*. 2023, roč. 2023, č. 129.

vení § 1 výslovně zrušuje 6 645 předpisů, ustanovení § 2 považuje za výslovně zrušené 3 616 předpisů, které byly přede dnem nabytí účinnosti zákona zrušeny obecným zrušovacím ustanovením dřívějších právních předpisů. Z obsahu zákona je patrné, že zrušeny byly výhradně předpisy po 28. říjnu 1918, nejmladší předpis je nařízení vlády č. 327/2018 Sb. ze 17. prosince 2018. Při bližší analýze je ovšem zřejmé, že především nejsou řešeny předpisy z doby nesvobody a dále dekrety vydávané v letech 1940 až 1945. Zákon č. 276/2023 Sb. má zajistit, že „[č]eský právní řád tak bude pročištěn o 10 283¹² zbytečných právních předpisů“.¹³ Při určité míře simplifikace by mohlo být uzavřeno, že zákon řeší skutečně obsoletní předpisy (§ 1) a zdánlivě obsoletní předpisy (§ 2), u kterých sám deklaruje, že již byly někdy v minulosti zrušeny, tedy o skutečně obsoletní předpisy se nejedná a jednat ani nemůže.

Ze zrušených předpisů je 23 dekonstitucionalizovaných ústavních zákonů, 964 zákonů, 11 opatření stálého výboru, 39 zákonných opatření, 12 nařízení Národního výboru, 1 610 nařízení vlády (*promiscue*), 1 nařízení předsednictva ministerské rady, 36 vládních vyhlášek, 42 nařízení zemské politické správy (prezident, viceprezident, správce, úřad, národní výbor), 100 nařízení ministrů, respektive ministerstev, 2 nařízení báňského hejtmantství, 1 nařízení Úřadu pro zásobování lidu, 3 803 vyhlášek a 1 oprava takové vyhlášky. Je patrné, že 84 % rušených předpisů má charakter podzákonné úpravy a přes 2,5 tisíce z uvedených předpisů nebylo publikováno ve Sbírce zákonů (a nařízení), ale v Úředním listu.

Při komparaci s původním návrhem vyplyne, že z § 1 zmizelo dvaadvacet předpisů. Největší část (16) tvořily předpisy se vztahem ke Slovensku.¹⁴ Ve třech případech se jednalo o duplicitu (č. 136/1932 Sb. z. a n., 8/1938 Sb. z. a n. a 11/1938 Sb. z. a n.). Zbýlé tři předpisy pocházejí z nedávné doby. Zákon č. 215/2005 Sb., o registračních pokladnách, v současnosti představuje pouze novelu daňových předpisů, byť tato novelizace již byla v čase nahrazena jinou úpravou. Zbýlé dva předpisy (č. 214/2016 Sb. a 102/2018 Sb.) byly v mezidobí výslovně zrušeny. U posledního zmíněného právního aktu je ovšem patrné, že postup vlády při řešení „zbytečných předpisů“ je protichůdný, neboť nařízení vlády č. 102/2018 Sb. bylo v červnu 2022 (tedy nedlouho před zahájením legislativního procesu u zák. č. 276/2023 Sb.) zrušeno nařízením vlády č. 162/2022 Sb., z jehož obsahu je patrné, že jeho jediným obsahem je právě zrušení nařízení vlády č. 102/2018 Sb. Samo nařízení vlády č. 162/2022 Sb. tak ze své povahy mohlo být rovnou zahrnuto do § 1 zák. č. 276/2023 Sb.

Poměrně zajímavé je ustanovení § 2, kde se jedná o předpisy, které jsou deklarovány jako již zrušené, avšak takovým způsobem, že jejich zrušení vyvolává pochybnosti. V tom-

¹² Rozdíl se součtem 6 645 a 3 616 předpisů (10 261) tvoří 22 předpisů, které byly z návrhu zákona nakonec vypuštěny z důvodů vymezených dále v textu.

¹³ Stenoprotokol 65. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 18. května 2023. In: *Digitální repozitář* [online]. 18. 5. 2023 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/065schuz/s065108.htm>.

¹⁴ Vyhláška č. 51/1983 Sb. byla zrušena ještě za federace (č. 51/1988 Sb.). V případě zákonů č. 14/1960 Sb., 166/1973 Sb. a 151/1976 Sb. se jednalo o slovenské státní rozpočty na roky 1960, 1974 a 1977. Spíše do § 2 patřily vyhláška č. 97/1972 Sb. (rušil zákon č. 87/1987 Sb.) a zákon č. 134/1974 Sb. (rušil zákon č. 317/1992 Sb.). Další předpisy přečkaly zánik federace a byly buď již zrušeny v podmínkách osamostatněné Slovenské republiky (zákon č. 76/1975 Sb. zrušil zákon č. 37/1994 Z. z., vyhlášku č. 120/1975 Sb. zrušila vyhláška č. 274/1998 Z. z., vyhlášku č. 168/1975 Sb. zrušil zákon č. 395/2002 Z. z., vyhlášku č. 64/1976 Sb. zrušila vyhláška č. 138/2001 Z. z., vyhlášku č. 66/1976 Sb. zrušil zákon č. 184/2002 Z. z., vyhlášku č. 86/1988 Sb. zrušila vyhláška č. 33/2015 Z. z.), anebo platí dosud (zákon č. 121/1979 Sb., vyhlášky č. 59/1982 Sb. a č. 392/1991 Sb.). Příkladem nesprávné praxe je vyhláška č. 99/1975 Sb., která sloužila výhradně k rušení jiného předpisu (č. 111/1974 Sb.) a platí dosud.

to případě se jedná o 38 ústavních zákonů, 518 zákonů, 2 nařízení Národního výboru, 5 opatření Stálého výboru, 2 zákonná opatření, 1 262 nařízení vlády, 28 vládních vyhlášek, 26 nařízení ministrů, respektive ministerstev, 31 nařízení zemské politické správy, 1 nařízení Úřadu pro zásobování lidu, 1 701 vyhlášek a 2 vzorové stanovy Jednotného zemědělského družstva. V souvislosti s tímto ustanovením je patrný hlavní problém obsoletních předpisů, a to že patrně někdy zrušeny byly. Důvod, proč existuje pochybnost o jejich právní existenci, je způsob, jakým byly tyto předpisy rušeny. V minulosti nebyvalo výjimečné, že se rušila *en bloc* úprava v rozporu s nově přijímaným předpisem. Takový postup ve většině případů měl původ ve skutečnosti, že zákonodárce si nebyl jistý, které předpisy vlastně oblast upravují. Nejmarkantněji to bylo typické po vzniku Československa, kdy se obecnou formulací řešila existence uherského práva, které v českém prostředí nebylo známo, jakož i práva zemského, kdy analogickou úpravu řešily rozličné předpisy tří zemských zákoníků.¹⁵ Přes tři a půl tisíce předpisů uvažovaných v § 2 tedy s vysokou mírou pravděpodobnosti vlastně obsoletních není, neboť již neplatí.

Ustanovení § 3 určuje, že zákon nabývá účinnosti 1. ledna 2024.

Na první pohled by se mohlo jevit, že zákon č. 276/2023 Sb. řeší problém obsoletních předpisů komplexně a důsledná, často až badatelská činnost, která mu předcházela,¹⁶ zajistila, že se v našem právním řádu žádné další obsoletní předpisy nenacházejí. Je ovšem třeba konstatovat, že tomu tak není, a to z několika příčin. Také současný zákonodárce totiž pokračuje v trendu přijímání předpisů, jejichž jediným obsahem je rušení jiného,¹⁷ a koneckonců i důvodová zpráva odhaluje, že část potenciálně skutečně obsoletních předpisů je zcela záměrně ponechána stranou. Jedná se o předpisy z doby nesvobody, kulturně-historicky významné předpisy a dekrety prezidenta republiky. V této souvislosti je třeba konstatovat, že ponechání těchto předpisů není úplně optimální.

2. Recepční normy aneb brána obsoletních předpisů

Podíváme-li se na klíčové oblasti českého pozitivního práva, není výjimečné, že pocházejí ještě z období před osamostatněním České republiky.¹⁸ Díky čl. 1 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. totiž došlo k recepci ústavních zákonů, zákonů a ostatních předpisů České a Slovenské Federativní Republiky, které byly v den jejího zániku platné na území České republiky. Těmito předpisy ovšem na základě čl. 144 ústavního zákona o československé

¹⁵ Srov. například oblast školství – KOLUMBER, Tereza. Legal Regulation of Elementary and Upper Elementary Schools during the Second Czecho-Slovak Republic and the Protectorate of Bohemia and Moravia. *Journal on European History of Law*. 2023, roč. 14, č. 1, s. 90.

¹⁶ Výstupem projektu Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů je databáze obsahující právní předpisy publikované v oficiálních promulgačních listech od 28. října 1918 do 31. prosince 2018 na území České republiky a jejich státoprávních předchůdců včetně informací vyplývajících z věcné analýzy každého právního předpisu. Databáze je rozdělena na předpisy publikované ve Sbírce zákonů a Úředních listech (1945 až 1961). Podrobně Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů. In: *Poskytnutí informace* [online]. 25. 1. 2022 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-analyza-pravniho-radu-ceske-republiky-za-ucelem-identifikace-obsoletnich-pravnich-predpisu.aspx>.

¹⁷ Srov. zmíněné nařízení vlády č. 162/2022 Sb., kterým se zrušuje nařízení vlády č. 102/2018 Sb., o vymezení nepodnikatelské sféry pro účely stanovení platové základny, v původním znění.

¹⁸ Česká republika vznikla 1. ledna 1969 v rámci československé federace, jež zanikla k 31. prosinci 1992. Od 1. ledna 1993 se tedy dosavadní federální jednotka osamostatnila. Původ v československé éře mají mnohé klíčové předpisy, zejména zák. č. 141/1961 Sb., trestní řád, a č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

federaci byly také předpisy platné ke dni 1. ledna 1969.¹⁹ Množinu těchto předpisů tvořily ty, jež byly vydány za účinnosti ústav z roku 1948²⁰ a 1960²¹ a které nebyly zrušeny, čímž se dostáváme do období roku 1948. Květnová ústava výslovně rušila ústavní listinu z roku 1920 a dále další předpisy, pokud odporovaly ustanovením této ústavy či zásadám lidově-demokratického zřízení. *A contrario*, ostatní předpisy zůstaly nedotčeny. V tomto případě se jednalo zejména o právní akty třetí republiky, exilové,²² ale také předmnichovské.

Komplikovanější je situace v kontextu právního řádu druhé republiky a protektorátu, pro který v zásadě platí, že není součástí právního řádu, ale u výšece předpisů je umožněna jejich další použitelnost. V tomto směru by tedy bylo v zásadě možné předpisy z doby od 29. září 1938 do 4. května 1945 považovat za analogii cizího práva, které za určitých okolností aplikují i české orgány.²³

Ohniskem meziválečného právního řádu bylo první ústavní provizorium (též recepční norma²⁴), které v otázce recepce určilo, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti,²⁵ což principiálně nezměnila ani ústavní listina z roku 1920, která rušila opětovně ta ustanovení, která odporovala jí či republikánské formě státu.²⁶ Rozsah recipované úpravy je třeba vykládat extenzivně, neboť nelze přehlížet, že recepční norma by při restriktivním výkladu nepřevzala do vzniklého československého státu soudy a koneckonců ani uherské právo, které se dalo pod „zemské a říšské zákony a nařízení“ podřadit jen velmi obtížně.

Tím se dostáváme k tomu, že v říjnu 1918 došlo k převzetí rozsáhlé množiny práva z éry monarchie (z české perspektivy díky příslušnosti k *Orbis Iuris Austriacus*²⁷). Vědomí existence takových předpisů má prokazatelně i zákonodárce, což lze ilustrovat na derogacním ustanovení zákona č. 505/1990 Sb.²⁸ Je otázkou, které historické předpisy z mocnářství po recepci ještě přežívají: v oblasti trestního práva došlo *en bloc* k odstranění historických aktů trestním zákonem z roku 1852²⁹ a v oblasti občanského práva všeobecným občanským zákoníkem z roku 1811.³⁰ Pokud se ovšem podíváme kupříkladu na Obnovené zřízení zemské (OZZ), je otázkou, za pramen jaké právní oblasti jej máme vzhledem k jeho charakteru považovat a jak se kupříkladu postavit k povinnosti negramotných předkládat ke kontrole nalezené texty.³¹ Obdobnou svízeľ může vyvolávat existující zmocnění

¹⁹ Čl. 144 odst. 1 a čl. 151 odst. 1 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

²⁰ § 173 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, v původním znění.

²¹ Čl. 112 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, v původním znění.

²² Ústavní zákon č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákon dekrety prezidenta republiky, v původním znění (dále jen „recepční ústavní zákon“).

²³ Srov. § 21 bod 3 zák. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v původním znění.

²⁴ VOJÁČEK, Ladislav. *První československý zákon: pokus o opožděný komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 1.

²⁵ Čl. 2 zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, v původním znění.

²⁶ Čl. IX zákona č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, v původním znění.

²⁷ NESCHWARA, Christian. *Gescheiterte Modernisierung durch Transfer: Die österreichische Rechtsfamilie und die ungarische Rechtskultur im 19. Jahrhundert*. In: SEHNÁLEK, David – VALDHANS, Jiří – DÁVID, Radovan – KYNCL, Libor (eds). *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 218.

²⁸ § 28 bod 1 zák. č. 505/1990 Sb., o metrologii, v původním znění.

²⁹ Srov. čl. 1 císařského patentu č. 117/1852 ř. z., zákona trestního o zločinech, přečinech a přestupcích pro císařství Rakouské, v původním znění.

³⁰ Srov. čl. IV císařského patentu č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, v původním znění.

³¹ Srov. ust. T. XXXVIII obnoveného zřízení zemského. Již v osmnáctém století bylo OZZ považováno za obsoletní, avšak nezrušené (srov. MACHAČ, Ladislav. *Kodifikační dějiny § 13. všeob. řádu soudního a soudní řec v Čechách a na Moravě. Pokroková revue*. 1906, roč. 2, č. 11, s. 701.) a lze usuzovat, že ani jednotlivé rakouské akty devatenáctého století na přežití některých ustanovení nic nezměnily.

moravských obcí vybírat (za splnění podmínek) poplatků od cyklistů,³² u kterého lze dovodit, že se úprava používala ještě na konci třicátých let dvacátého století,³³ přičemž její jednoznačné formální zrušení nelze bez komplikací dohledat.³⁴ Tím se dostáváme k hlavnímu problému, a to existenci historických předpisů, které nebyly patrně nikdy zrušeny, a díky jejich zlepšující se dostupnosti se mohou některé osoby těchto předpisů začít aktivně dovolávat.

Důvodová zpráva tedy na jedné straně „s přihlédnutím k jejich kulturně historickému významu“ zcela záměrně neruší recepční normy,³⁵ ale současně nereflektuje, že přes tyto recepční normy byly převzaty obrovské masy dalších předpisů. V tomto směru by proto bylo elegantnější, pokud by zákonodárce přistoupil ke zrušení všech právních předpisů vydaných před určitým datem s vymezením výjimek s výslovným normováním, že právní poměry vzniklé podle rušené úpravy zůstávají nedotčeny,³⁶ měl-li by obavy z obživení původní úpravy či z právního vakua.³⁷ Navíc kulturně-historický význam předpisům neupře ani jejich zrušení: československá ústavní listina z roku 1920 byla již před dekádami zrušena, a přesto slouží jako inspirační vzor a bývá na ni často odkazováno a rozhodně se nejedná o zapomenutý či neznámý předpis.

3. První doba nesvobody aneb tyto předpisy nejsou součástí právního řádu

Mnichovské události představovaly ve vývoji československého státu citelnou kvalitativní změnu. Ve shodě se závěry profesora Weyra je třeba konstatovat, že druhorepublikový vývoj (a tím i vývoj v protektorátu) představoval diskontinuitu s prvorepublikovým právním řádem,³⁸ přičemž tuto diskontinuitu potvrzuje i ústavní dekret č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku. Ten se věnoval dvěma okruhům předpisů: jednak těm vydaným ve vlasti, jednak těm vydaným v exilu.

V případě prvního okruhu dekret vycházel z teze, že československé právní předpisy vydané do 29. září 1938 pocházejí ze svobodné vůle československého lidu a mají být považovány za československý právní řád, zatímco předpisy vydané od 30. září 1938 do dne, který měla určit vláda nařízením, tedy v tzv. době nesvobody (první doba nesvobody³⁹),

³² Srov. zák. č. 76/1899 m. z. z., platný pro markrabství Moravské, kterým se povoluje vybírat poplatky od cyklistů k obecním účelům chudinským, v původním znění.

³³ ŠAFÁŘ, Jaroslav – ZEIS, Egon. *Finanční hospodářství obcí: soubor platných předpisů, doplněný zákony, vládními nařízeními, judikaturou Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu*. Praha: nakladatelství J. Otto, společnost s r.o., 1936, s. 372.

³⁴ Nepochybně od 1. ledna 1993 do 31. prosince 2003 stanovení této daně bránil zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, jenž byl sám zrušen zákonem č. 353/2003 Sb. Některé zdroje indikují zrušení tohoto zákona v rámci daňových reforem k 1. lednu 1953 (srov. PICMAUS, František. *Daně, odvody a poplatky v ČSSR*. Praha: Státní nakladatelství technické literatury, 1974, s. 54.), v jednotlivých daňových zákonech ovšem výslovně zrušení absentuje.

³⁵ Důvodová zpráva, s. 529.

³⁶ Například v souvislosti s vyhláškou č. 13/1930 Sb. z. a n., o změnách úředních názvů měst, obcí, osad a částí osad, povolených v roce 1929, v původním znění, nebo zákona č. 78/1930 Sb. z. a n., o nabytí místních drah Zaječ – Čejč – Hodonín a Mutěnice – Kyjov státem, v původním znění.

³⁷ KOUDELKA, Zdeněk. Obživení právního předpisu. *Jurisprudence*. 2013, roč. 22, č. 4, s. 8–14.

³⁸ Podrobně WEYR, František. Ústavní vývoj československý v roce 1938: Právně-historický fragment. *Časopis pro právní a státní vědu*. 1946, roč. 27, s. 20–36.

³⁹ S ohledem na zákon č. 480/1991 Sb., o době nesvobody, v původním znění, je třeba odlišovat první dobu nesvobody (1938–1945) a druhou dobu nesvobody (1948–1989).

nebyly součástí československého právního řádu, nicméně bylo možné je na zcela přechodnou dobu v zásadě používat, jestliže se nepřičily svým obsahem znění nebo demokratickým zásadám československé ústavní listiny a jejích novel a doplňků vydaných před dobou nesvobody a jestliže se nejednalo o předpisy trestního práva hmotného a procesního a práva osobního či rodinného.⁴⁰

Sám dekret o obnovení právního pořádku měl poměrně zajímavou dynamiku: po druhé světové válce byl publikován jako příloha vyhlášky č. 30/1945 Sb. s modifikacemi dle usnesení vlády z července 1945, v prosinci 1945 jej Prozatímní Národní shromáždění usneslo s dalšími úpravami jako zákon,⁴¹ od března 1946 měl být *ex tunc* od svého přijetí (včetně proběhlých novelizací provedených podústavními předpisy) považován za ústavní zákon⁴² a k jeho opětovné dekonstitucionalizaci došlo v souvislosti s přijetím Ústavy České republiky.⁴³ Ústavní dekret o obnovení právního pořádku je tedy nejlepším dokladem značně turbulentního vývoje českého a československého právního řádu ve dvacátém století.

V souvislosti s legislativními zkratkami, které ústavní dekret používal, je třeba uvést, že doba nesvobody skončila 4. května 1945⁴⁴ a zcela přechodná doba nebyla dosud ukončena. Na první pohled se jeví, že koncepce dekretu vycházela z v zásadě jednoduché teze. Pokud předpis pocházel z doby nesvobody a nespadal do oboru trestního, osobního či rodinného práva, bylo možné jej dočasně používat, pokud nebyl v rozporu s ústavní listinou z roku 1920 a jejích novel a doplňků vydaných před dobou nesvobody. Tato jednoduchost byla naleptána odlišným pojetím (dis)kontinuity na Slovensku, jež však s ohledem na zánik společného státu nemusí být podrobněji rozebrána, ale především tím, jak bylo reálně k předpisům z doby nesvobody přistupováno v našich podmínkách po roce 1945.

Kromě toho, že nepoužitelnost si soudní a správní orgány měly posuzovat v jednotlivých případech samy, určitým vodítkem měla být celá řada předpisů vymezujících, které předpisy z doby nesvobody pozbývají potence své další použitelnosti: jednalo se zejména o zák. č. 195/1946 Sb., o použitelnosti předpisů z doby nesvobody, jenž se týkal pouze historických zemí a neusiloval o komplexní pojetí materie, a dále především vyhláška ministerstva vnitra č. 1983/1946 Ú. l. I, o některých předpisech z doby nesvobody, které se svým obsahem příčí znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy. V této souvislosti je třeba připomenout, že díky ústavnímu nastavení z let 1948 až 1991 byly i podzákonné předpisy (nejen) v této materii závazné i pro soudy.

Určité nesnáze v této souvislosti indikuje nálezný Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2002, sp. zn. II. ÚS 39/02, který za použitelný předpis považoval dokonce zmocňovací ústavní zákon, jenž byl extraktem čiré fašizace druhorepublikového právního řádu a jehož obsah odpovídal analogické úpravě z fašistické Itálie.⁴⁵ Zmocňovací ústavní zákon předal záko-

⁴⁰ SCHELLE, Karel et al. *Ústava a ústavní systém socialistického Československa*. Ostrava: Key Publishing, 2022, s. 57.

⁴¹ Ust. čl. I zák. č. 12/1946 Sb., jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku, v původním znění.

⁴² Ust. čl. I odst. 2 recepčního ústavního zákona, jímž došlo k potvrzení znění ústavního dekretu o obnovení právního pořádku po změně provedené zákonem č. 12/1946 Sb.

⁴³ Ust. čl. 112 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v původním znění.

⁴⁴ Zákon č. 480/1991 Sb. stanovil, že předpisy z druhého období nesvobody se zrušují pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.

⁴⁵ KOLUMBER, David. Fašizační tendence v právním vývoji druhé Československé republiky. In: TAUCHEN, Jaromír – SCHELLE, Karel (eds). *Odras německého národního socialismu ve třicátých letech v Československu a ve státech střední Evropy*. (Sborník z kolokvia). Ostrava: KEY Publishing, 2013, s. 127–139.

nodárnou kompetenci exekutivním orgánům a současně přiznal všem dosavadním nařízením vydaným na základě dřívějších prvorepublikových zmocňovacích zákonů a zákona o obraně státu od počátku jejich účinnosti moc zákona, čímž zabránil Ústavnímu soudu v probíhajících řízeních vyslovit jejich protiústavnost.⁴⁶ Byla-li ústavní listina z roku 1920 postavena na principu dělby moci, je nepochybné, že jeho deformace se jednoznačně přičila demokratickým zásadám československé ústavní listiny a jejích novel a doplňků vydaných před dobou nesvobody; povýšení nařízení vlády dle dřívější zmocňovací legislativy na zákon mělo nepochybně ze své povahy zdeformovat prvorepublikový ústavní řád.

S předpisy z doby nesvobody ovšem neměl problém pouze soud ochrany ústavnosti, ale také sám zákonodárce, který postupem doby rezignoval na postup v intencích ústavního dekretu a vyslovování další nepoužitelnosti, nýbrž předpisy z doby nesvobody výslovně rušil.⁴⁷ Je tedy zřejmé, že není úplně udržitelná argumentace, která byla použita při přijímání zákona č. 276/2023 Sb., že „není třeba rušit právní předpisy, které nejsou součástí tohoto právního řádu“.⁴⁸ Byly-li v minulosti takové předpisy rušeny, lze rozumně očekávat, že k jejich zrušení by mělo a mohlo dojít také v rámci realizované depurace. Sám ústavní dekret o obnovení právního pořádku předpisy z první doby nesvobody nerušil, neboť je chápal jako svého druhu cizí (vnucené) právo.⁴⁹ Pokud jsou za něj předpisy z první doby nesvobody nadále považovány, bylo by vhodné, aby zákonodárce přistoupil k ukončení přechodné doby. Lze totiž očekávat, že za bezmála osmdesát let se již podařilo všechny relevantní oblasti dořešit novou úpravou a není potřebné se uchýlovat k právním aktům druhé republiky a protektorátu.⁵⁰

4. Dekrety prezidenta aneb obsoletní, leč nedotknutelné

Ústavní listina z roku 1920 na rozdíl od polské dubnové ústavy z roku 1935 nepočítala s paralýzou velké části státního mechanismu a nepřinášela pro řešení takové situace žádnou uspokojivou odpověď. S odkazem na nouzové státní právo tedy byla v létě 1940 zavedena dekretální pravomoc prezidenta, jenž byl oprávněn za participace vlády a Státní rady vydávat dekrety, které byly od podzimu 1940 terminologicky rozlišovány jako ústavní dekrety a dekrety, byť procedura jejich přijímání byla totožná.⁵¹ Benešova teorie kontinuity vycházela z premisy, že doba nesvobody neexistuje, a proto Beneš nemohl přistoupit k vydávání dekretů na základě zmocňovacího ústavního zákona. Nebylo možné tvrdit, že není jeho „odchodu z úřadu a vlasti“⁵² a současně využívat právní nástroje druhé republiky. Celkově bylo vydáno 143 dekretů, z toho v Londýně 45 (z toho 10 ústavních) a v Československu dalších 98 (z toho 6 ústavních).⁵³

⁴⁶ Národní archiv, fond Ústavní soud, karton č. 7, i. č. 59, 61; karton č. 9, i. č. 90.

⁴⁷ Ust. § 21 zák. č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, v původním znění.

⁴⁸ Stenoprotokol 65. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 18. května 2023. In: *Digitální repozitář* [online]. 18. 5. 2023 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/065schuz/s065109.htm>.

⁴⁹ JECH, Karel – KAPLAN, Karel. *Dekrety prezidenta republiky 1940–1945: dokumenty*. Brno: Doplněk, 2002, s. 22.

⁵⁰ Je určitou ironií, že druhorepublikové vládní nařízení č. 30/1939 Sb. I, o tvoření zvláštních sdružení, nepodléhajících platným předpisům o sdružování, a o dozoru na ně, vydané podle zmocňovacího ústavního zákona vytvořilo v roce 1989 podklad pro vznik slovenské Veřejnosti proti násilí (srov. ŠVEDOVÁ, Terézia. Ako vznikla Verejnost proti násilii?. *Historický časopis*. 2022, roč. 70, č. 3, s. 552 a 556.).

⁵¹ SCHELLE, Karel. *Ústava a ústavní systém socialistického Československa*, s. 48–54.

⁵² BENEŠ, Edvard. *Šest let exilu a druhé světové války: Řeči, projevy a dokumenty z r. 1938–45*. Praha: Orbis, 1946, s. 89.

⁵³ *Ibidem*, s. 49 a 64.

Současný Ústavní soud dekrety prezidenta republiky označil za nesvévolnou projekci legální moci v reakci na destrukci československé suverenity a postulátů meziválečné republiky.⁵⁴ Je ovšem třeba konstatovat, že si exilová reprezentace byla vědoma ústavního deficitu dekretů. Jak již bylo naznačeno, tyto dekrety představovaly druhý okruh uvažovaný ústavním dekretem o obnovení právního pořádku. Jednotlivé dekrety z období od léta 1940 do sejití Prozatímního Národního shromáždění (28. října 1945) měly být ratihabovány, k čemuž došlo na počátku roku 1946 dokonce nadvakrát.⁵⁵ Ústavní zákon č. 57/1946 Sb. tedy všechny dekrety ratihaboval s tím, že ústavní dekrety mají být považovány za ústavní zákony a dekrety za zákony.

Jednotlivé dekrety prezidenta nebyly zařazeny do rámce zákona č. 276/2023 Sb. „*vzhledem k možným politickým nebo mezinárodněprávním dopadům*“,⁵⁶ byť je zřejmé, že část z nich byla zkonsumována nedlouho po svém přijetí, což lze ilustrovat na příloze Sbírký zákonů z roku 1947, která obsahovala 6 ústavních dekretů a 32 dekretů, které byly již v té době považovány za obsoletní. Byť je akcentována eventualita politických a mezinárodněprávních dopadů ve vazbě na zásahy do dekretů, nelze přehlížet, že některé dekrety již byly zrušeny⁵⁷ a v roce 1992 došlo nejen k dekonstitucionalizaci všech ústavních dekretů, ale i samotného ratihabičního ústavního zákona. Je otázkou, jaké politické či mezinárodněprávní dopady by mělo kupříkladu zrušení dekretu č. 131/1945 Sb., který byl dedikován vybudování Akademického domu v Praze.

Je zřejmé, že ve skutečnosti neochota zasahovat do dekretů primárně pramení z obav týkajících se několika mála dekretů, a to retribučních, znárodnovacích a těch věnujících se postavení etnik (respektive Němců a Maďarů). V případě retribucí již v zásadě došlo k prolomení některých rozhodnutí a je otázkou, zda materiálně-právní stát, jímž je nyní Česká republika, může trvat na nemožnosti přezkumu soudních rozhodnutí vydaných v řízeních popírajících elementární kautely i tehdejšího právního řádu. V souvislosti se znárodněním je zřejmé, že možnou budoucí nesnázi není ani tak samotná etatizace majetku, která nebyla výjimečná ani v západní Evropě, jako spíše absence náhrad, které měly být vyplaceny, k čemuž pod různými záminkami nakonec v mnoha případech fakticky nedošlo. V materii národních podniků navíc vzniká nová oblast problémů, a to osud bývalých schránek, které zůstaly poté, co znárodněná majetková podstata přešla do národních podniků. Tyto schránky nebyly nikdy formálně zrušeny a v případech, kdy na jejich existenci bylo upozorněno, je možné označit postup soudů za přinejmenším zvláštní.⁵⁸ Existuje-li obava ze zásahu do dekretů týkajících se příslušníků některých etnik, je třeba uvést, že ústavní práva těmto menšinám byla v zásadě navrácena již v šedesátých letech⁵⁹

⁵⁴ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, publikovaný pod č. 55/1995 Sb.

⁵⁵ BENEŠ, Edvard. *Šest let exilu a druhé světové války: Řeči, projevy a dokumenty z r. 1938–45*, s. 137–138.

⁵⁶ Důvodová zpráva, s. 529.

⁵⁷ Srov. § 279 odst. 1 bod 27 a 28 zák. č. 65/1965 Sb., zákoník práce, v původním znění, nebo § 15 odst. 1 písm. f) vládního nařízení č. 201/1950 Sb., o hmotném zásobování, v původním znění.

⁵⁸ Jako vhodný zadokumentovaný příklad může posloužit společnost Baťa, a. s., vzniklá v roce 1931, které byla v květnu 1945 ustanovena národní správa, která se naposledy připomněla v roce 1956. Majetková podstata byla převedena do národních podniků, na existenci původní schránky v roce 2003 upozornila Baťa a. s. (vzniklá v roce 1991) a původní Baťa, a. s. (1931), byla zrušena rozhodnutím Krajského soudu v Brně ze dne 21. 8. 2003, č. j. 50 Cm 33/2003-68, přičemž není zřejmé, že by soud jednal s národními správci, nýbrž výzva patrně směřovala k původním statutárním orgánům, kteří ovšem již od šedesátých let nežili (srov. KOLUMBER, David. *Spory o Baťův odkaz*. Ostrava: Key Publishing, 2016, s. 25–26.). Obdobná situace se týká celé řady obchodní korporací vzniklých před rokem 1945, které byly znárodněny, avšak jejich schránky nebyly nikdy formálně zrušeny.

⁵⁹ ZDOBINSKÝ, Stanislav et al. *Československá ústava: komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 38–39.

a v době evropské integrace hojná poválečná opatření pozbyla smyslu, třebaže ve své době mohla představovat legitimní reakci na předchozí vývoj a analogický nástroj k jiným zemím.⁶⁰

Má-li zákonodárce obavu ze zrušení dekretů jako celku, nabízelo by se v mezích řešení „zbytečných předpisů“ zrušit alespoň ty dekry, které jsou ze své povahy politicky či mezinárodně bezkonfliktní, a přesto jsou již vyhaslé,⁶¹ anebo výslovně ponechat toliko ty dekry, u kterých bude shledána objektivní potřeba jejich zachování.

5. Obsoletní, ale zapomenuté

V období let 1948 až 1991 z hlediska aplikace nebyl rozdíl v tom, zda se jednalo o předpis ústavní či podzákonny, ústavní texty vycházely (prismatem soudů) ze závaznosti celého právního řádu. Jeho součástí byly však také právní akty, které buď vůbec nebyly k dispozici, anebo byly k dispozici pouze v podobě oznámení. V letech 1969 až 1988 byly takřka dvě třetiny předpisů pouze oznamovány.⁶² Komunistická totalitní státní moc ve druhé době nesvobody navíc celou řadu právních aktů ani neoznamovala, byť zasahovaly i do sféry jednotlivce.⁶³

Zatímco některým oznámeným aktům byla vyčítána absence obecně-závazného charakteru, některé nikdy neoznámené akty naopak jako závazná pravidla chování mínily skutečně vystupovat. V této souvislosti je proto třeba upozornit, že vedle předpisů celostně publikovaných ve Sbírce zákonů a Úředním listu existuje obrovské množství dalších předpisů, které byly v promulgačním listu pouze oznámeny a nebyly patrně nikdy formálně zrušeny, a nezanedbatelné množství dalších podzákonných předpisů, o jejichž existenci často neexistuje ani řádná evidence, byť se mohou týkat poměrně významné materie.⁶⁴

Nebyly-li takové předpisy formálně zrušeny, což se nemuselo stát pro neznalost jejich existence či pro jejich povahu, neboť často šlo o metodické pokyny nebo kalkulační vzorce, jedná se nadále o baterii dalších obsoletních předpisů. Ačkoliv jimi nedošlo a nedojde k zaplevelení promulgačního listu, neboť se mnohdy na jejich existenci zapomnělo, repektive se o ní vůbec neví, bylo by vhodné takové předpisy výslovně taktéž zrušit.

6. Obsoletní právní předpisy v recentní právní praxi

Ze shora popsaného by se mohlo jevit, že existence obsoletních předpisů je obrovským rizikem pro fungování státu a jeho orgánů. Ve skutečnosti tomu tak úplně není a větším rizikem existence obsoletních předpisů mohou být spíše subjekty, které úpravu dohledají

⁶⁰ SCHELLE, Karel. *Ústava a ústavní systém socialistického Československa*, s. 141.

⁶¹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, publikovaný pod č. 55/1995 Sb.

⁶² Vládní návrh zákona o sbírce zákonů: tisk č. 165. In: *Digitální repozitář* [online]. 13. 7. 1989 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0165_00.htm.

⁶³ V šedesátých letech byly podmínky vystěhovalectví řešeny mj. tajným nařízením ministerstva národní obrany z 20. listopadu 1961 (podrobně Archiv bezpečnostních složek, Fond Organizační a vnitřní správa Federálního ministerstva vnitra – právní odbor, signatura A 6/2, inventární číslo 1082).

⁶⁴ Kupříkladu ani ministerstvo spravedlnosti, ani Národní archiv neevidují předpisy upravující podmínky pro přípravu budoucích soudců v období let 1949 až 1956, kdy existenci takových předpisů lze dovodit pouze ze zrušovacího ustanovení instrukce ministra spravedlnosti č. 180/56-K/2 (srov. Národní archiv, fond Ministerstvo spravedlnosti ČSR, Praha, karton MSp-L-103).

a budou se jí v rámci své procesní aktivity dovolávat. Správní orgány a soudy budou muset obtížně argumentovat v neprospěch této nezrušené úpravy, přičemž v mnoha případech budou mít vůbec problém takovou úpravu dohledat. Jinými slovy, existuje celá řada komplikovaných zákoutí, která by se mohla negativně promítat do činnosti těch, kteří právo autoritativně aplikují.

Sama právní praxe je ovšem schopna fungovat v prostředí, kdy existují obsoletní předpisy, v zásadě nerušeně, neuvažujeme-li zásahy svéhlavých účastníků. Vhodným příkladem je oblast soudních poplatků, kdy vedle sebe existují dva zákony upravující stejnou oblast, a to č. 549/1991 Sb. a č. 257/1992 Sb., jenž upravoval soudní poplatky u federálního Nejvyššího soudu. Federální Nejvyšší soud sice *expressis verbis* neexistuje, ale jeho působnost převzal Nejvyšší soud České republiky.⁶⁵ Z novely zákona o soudních poplatcích provedené zákonem č. 296/2017 Sb. by bylo možné dovodit, že řízení u Nejvyššího soudu jsou upravena výhradně zákonem č. 549/1991 Sb. a zákon č. 257/1992 Sb. je nyní již zapomenutým pomníkem starých časů. Není ovšem bez zajímavosti, že tento předpis byl novelizován ještě v roce 2011 a dokonce ani zákon č. 276/2023 Sb. s jeho zrušením nepočítá. Nejspíše žádný soud nevyměřuje účastníkům soudní poplatky podle Sazebníku zákona č. 257/1992 Sb., podle něhož by za dovolání v obchodních sporech měl být soudní poplatek 4 %, nejméně 5 tisíc, nejvýše 1 milion Kč, což je propastný rozdíl oproti hodnotám uvedeným v položce 23 Sazebníku (k zák. č. 549/1991 Sb.). Ačkoliv je tedy zákon č. 257/1992 Sb. novější a ze své povahy zvláštní úpravou, jeho aplikace se přesto v praxi neprosadí, neboť soudy tento zákon zkrátka neuvžívají, ač nebyl nikdy zrušen. Ministerstvo financí ale podle tohoto zákona nadále očekává příjmy do státního rozpočtu.⁶⁶

Ukazuje se zde rys, který je typický pro právní praxi napříč časem. Právní praktici zpravidla k řešení právní věci přistupují bez toho, aby podrobněji analyzovali, jaké archaické předpisy se jí vlastně mohou potenciálně týkat. Dochází tedy do značné míry k automatizované aplikaci práva, což je nepřilíš vhodný rys, jenž je ovšem reziduem dob, kdy základním nástrojem nebyly informační systémy, databáze a programy, ale listinné podklady a kdy navíc právní předpisy nebyly dotčeny tak intenzivními novelizacemi.

Je tedy možné v zásadě konstatovat, že důvod, pro který je třeba obsoletní předpisy rušit, není ani tak na straně praktiků, jako spíše laiků, které existence zastaralých a vyhaslých předpisů může mást nebo svádět k nesprávným úvahám při realizaci svých práv a oprávněných zájmů.

7. Cizozemské přístupy k obsoletním předpisům

Třebaže existují názory nepovažující za potřebné překonané právní předpisy rušit, z mezinárodního trendu je patrné, že cílem moderního zákonodárce je zajištění toho, aby zdroje právních předpisů obsahovaly jen takové předpisy, které jsou skutečně způsobilé ovlivňovat právní poměry, a z promulgačních listů nebyl skanzen právně-historických

⁶⁵ Čl. 3 odst. 5 úst. zák. č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, v původním znění.

⁶⁶ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění do 31. prosince 2021, a ji rušící vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, v původním znění, ve spojení s přílohou 2, seskupení položek 13 pokynu č. MF01/2022, k postupu podle vyhlášky ministerstva financí č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění účinném od 31. března 2022. V tabulkové části státních závěrečných účtů pak nelze odlišit příjmy ze soudních poplatků podle zákona č. 549/1991 Sb. a zákona č. 257/1992 Sb.

zajímavostí. Z evropských států přistoupily k pročištění právních řádů kupříkladu Německo, Rakousko, Spojené království a patrně v největším rozsahu Irsko a Itálie.

Italský zákonodárce po roce 2008 přistoupil k masivnímu rušení předpisů (zákonné dekrety č. 112 a 200),⁶⁷ které se dotklo v první fázi 28,5 tisíce předpisů,⁶⁸ přičemž v létě 2023 bylo avizováno zrušení dalších 19 tisíc právních aktů z doby do roku 1920.⁶⁹ Hlavním argumentem pro rušení právních předpisů je zajištění právní jistoty.

Snaha o pročištění právního řádu v Německu měla mírně odlišné důvody než ve zbytku Evropy. Již v říjnu 1949 bylo rozhodnuto o nutnosti opatření, která jednak denacifikují právní řád a jednak také napraví proměny poměru spolkových zemí a federace.⁷⁰ Dokonce i předpisy z éry nacismu zůstaly v účinnosti, zejména když Spolkový ústavní soud nepochybnil emanace vydané na základě zmocňovací legislativy, která byla pro totalitní režimy symptomatická. První fáze pročištění probíhala do roku 1968, v letech 1968 až 2006 následovalo 11 zákonů o pročišťování práva (*Rechtsbereinigungsgesetze*),⁷¹ které v letech 2006 až 2016 doplnilo dalších 14 zákonů.⁷² K rušení překonaných předpisů dochází také na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Příkladem v tomto směru může být Braniborsko se dvěma braniborskými zákony z let 1997 a 1998⁷³ či Sasko se zákonem z dubna 1998.⁷⁴

V Rakousku byl nejprve v roce 1999 přijat první spolkový zákon o pročišťování práva (*Ersten Bundesrechtsbereinigungsgesetz*), který k 31. prosinci 1999 v zásadě zrušil všechny podústavní zákony a nařízení vydané před 1. lednem 1946, nebyly-li uvedeny v příloze zákona, a to včetně jejich novelizací. V případě některých předpisů bylo normováno odložené zrušení a zákon výslovně počítal s možností dalšího užívání zrušených předpisů, pokud to těmito rušenými předpisy bylo předvídáno.⁷⁵ Na základě tohoto zákona došlo ke zrušení 200 předpisů k 31. prosinci 1999 a padesáti dalších předpisů v pozdějším období. V roce 2006 následoval deregulační zákon (*Deregulierungsgesetz*), který zrušil dalších 170 předpisů.⁷⁶ Rakouský zákonodárce toto opatření považoval za nedostatečné, a proto

⁶⁷ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 43. In: *Presidenza del Consiglio dei Ministri* [online]. 17. 7. 2023 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-43/23174>.

⁶⁸ Relazione al Parlamento sull'impatto delle abrogazioni previste dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 200 del 2008, con riferimento ai diversi settori di competenza dei singoli ministeri. In: *Camera dei deputati – XVI Legislatura – Dossier di documentazione* [online]. 16. 7. 2009 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: https://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/ORO168_0.htm.

⁶⁹ Abrogazione di norme prerepubblicane del periodo 1891–1920. In: *Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa* [online]. 17. 7. 2023 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.riformeistituzionali.gov.it/it/comunicazione/notizie/abrogazione-di-norme-prerepubblicane-del-periodo-1891-1920/>.

⁷⁰ LANGE-KLEIN, Bettina – DÄUBLER-GMELIN, Herta (eds.). *Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit*. Köln: Bundesanzeiger Verlags-Ges. mbH., 1999, s. 33.

⁷¹ *Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“*. Berlin: Bundesministerium der Justiz, 2009, s. 2–8.

⁷² Übersichtlicher Bestand des Rechts: Rechtsbereinigung. In: *Bundesministerium der Justiz* [online]. 9. 8. 2023 [cit. 2023-09-15]. Dostupné z: https://www.bmj.de/DE/themen/buerokratieabbau_rechtsetzung/bessere_rechtsetzung/rechtspruefung/rechtsbereinigung/rechtsbereinigung.html.

⁷³ Rechtsbereinigungsgesetz. In: *Fundstellennachweis Brandenburg – Gesetze und Verordnungen – Stichwortverzeichnis* [online]. 21. 12. 1998 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: https://bravors.brandenburg.de/de/vorschriften_fundstellennachweis_gesetzte_und_verordnungen_stichwortverzeichnis/stichwort/Rechtsbereinigungsgesetz.

⁷⁴ Sächsisches Rechtsbereinigungsgesetz. In: *REVOsax* [online]. 3. 8. 2018 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/4243-Saechsisches-Rechtsbereinigungsgesetz#anl>.

⁷⁵ Erstes Bundesrechtsbereinigungsgesetz – 1. BRBG. In: *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* [online]. 19. 8. 1999 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1999_191_1/1999_191_1.pdf.

⁷⁶ Neu im Verfassungsausschuss. In: *Parlamentsskorrespondenz* [online]. 18. 6. 2018 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2018/pk0718#XXVI_I_00192.

přistoupil k přijetí druhého spolkového zákona o pročišťování práva (*Zweites Bundesrechtsbereinigungsgesetz*), který k 31. prosinci 2018 rušil spolkové zákony a nařízení s vymezenými výjimkami, které byly vyhlášeny před 1. lednem 2000, a obnovoval tři předpisy zrušené prvním spolkovým zákonem o pročišťování práva. Druhý spolkový zákon o pročišťování práva se týkal pěti tisíc předpisů, z nichž zrušil 2 450.⁷⁷

Bylo by nesprávné dovozovat, že pročišťování právního řádu je typické pouze pro kontinentální právní kulturu. Ve Spojeném království od roku 1868 došlo k vydání desítek zákonů o revizi (*Statute Law Revision Acts*), respektive rušení zákonů [*Statute Law (Repeals Act)*],⁷⁸ přičemž impuls patrně dal postup amerického Kongresu. Ten se k podobnému kroku v USA odhodlal již v roce 1866.⁷⁹ Z mezinárodní komparace se jeví, že nejrozsáhlejší úsilí zrušit obsoletní předpisy vyvinulo Irsko, které v letech 2005 až 2012 masově pročišťovalo právní řád od britských aktů a emanací, když došlo postupně ke zrušení 207 aktů (2005), které následovalo 15 tisíc (2007), 10 tisíc (2009)⁸⁰ a konečně 20 tisíc obsoletních předpisů (2012)⁸¹ z období před rokem 1922.

Z právně-historického hlediska je vhodné připomenout jedno poměrně zajímavé řešení, které přinesl ústavněprávní výbor Slovenského sněmu, jenž při projednávání vládního návrhu Ústavy Slovenské republiky v létě 1939 do ústavy prosadil samočinné vyřazování a revidování právních předpisů.⁸² Počítalo se s tím, že norma nejpozději koncem ledna, který následuje po pětadvaceti letech od vyhlášení, pozbude platnosti, ledaže byla znovu vyhlášena. Všechny platné předpisy tedy měly být zhuštěny do pětadvaceti nejnovějších ročníků promulgačního listu. Poprvé se tak mělo stát v lednu 1950 (pro předpisy z doby před 14. březnem 1939),⁸³ kdy ovšem již ústava nebyla účinná a nemohla se tedy prosadit do praxe.

Závěr

Tuzemský právní řád má své historické kořeny před osamostatněním České republiky. Od roku 1918 do roku 1992 (s výjimkou tzv. první doby nesvobody) je možné vysledovat postupné přebírání existujících právních předpisů. Mnohé z nich svůj účel již splnily, a proto je § 1 zák. č. 276/2023 Sb. zrušuje, některé již byly zrušeny, avšak způsobem vzbuzujícím pochybnosti, a proto na ně míří § 2 cit. zákona. Pohříchu ovšem tento zákon nevyřešil všechny problematické oblasti a neodstranil všechny, slovy zákonodárce, „zbytečné předpisy“.

⁷⁷ *Zweites Bundesrechtsbereinigungsgesetz*. In: *Gesetzgebung* [online]. 28. 8. 2018 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: https://360.lexisnexis.at/d/gesetzgebung/zweites_bundesrechtsbereinigungsgesetz/h_80002_8273530288056957954_986edc0bd4.

⁷⁸ MARSHALL, Hermine H. *Statute Law Revision in the Commonwealth*. *The International and Comparative Law Quarterly*. 1964, roč. 13, č. 4, s. 1407–1409.

⁷⁹ CARRINGTON, John Worrell. *Statute Law Revision*. *Timehri: the journal of the Royal Agricultural and Commercial Society of British Guiana*. 1890, roč. 4, č. 2, s. 228.

⁸⁰ The Statute Law Revision Project. In: *Office of the Attorney General* [online]. 23. 12. 2011 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <http://web.archive.org/web/20120110205935/http://www.attorneygeneral.ie/slru/slrp.html>.

⁸¹ Wednesday, 16 May 2012, vol. 215, no. 8. In: Seanad Éireann debate [online]. 16. 5. 2012 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/seanad/2012-05-16/11/>.

⁸² Tlač. 27: Zpráva ústavno-právneho výboru o vládnom návrhu ústavy Slovenskej republiky (tlač č. 20). In: *Digitálna parlamentná knižnica* [online]. 18. 7. 1939 [cit. 2023-07-31]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=28>.

⁸³ Srov. § 99 odst. 1 úst. zák. č. 185/1939 Sl. z., o ústave Slovenskej republiky, v původním znění.

Pokud odhlédneme od pokračující nesprávné praxe předpisů s jediným úkolem, a to zrušit předpis jiný, zákon č. 276/2023 Sb. nadále ponechává předpisy z doby před vyhlášením samostatného československého státu, dekrety prezidenta republiky, masivní baterii podzákoných předpisů z druhé doby nesvobody a k předpisům z první doby nesvobody vydaným ve vlasti přistupuje jako k neexistujícím, aniž by vyslovil konec přechodné doby. To se děje na pozadí značně osobitého přístupu k dekretům, což nejlépe ilustruje ústavní dekret o obnovení právního pořádku, jenž je základem pro nynější přístup k první době nesvobody a dekretálnímu období našich právních dějin.

Pokud by český zákonodárce skutečně mínil zajistit přehledný právní řád, odstranil by veškeré obsoletní předpisy bez ohledu na jejich kulturně-historický či politický význam. Moderní právní řád totiž nemá fungovat jako památník právních památek. Nejprve by bylo vhodné zcela zrušit všechny podzákoné právní předpisy, které byly vydány před rokem 1989 a nebyly publikovány v promulgačním listu v plném znění. Pokud některý z ústředních správních úřadů (či jiný orgán) pro svou činnost tyto akty přece jen doposud potřebuje, nabízelo by se v legisvakanci době tyto předpisy znovu řádně publikovat (kupříkladu v posledním znění). Dále by bylo vhodným opatřením zrušení všech předpisů vydaných před určitým datem. V této souvislosti by se nabízel 1. leden 1993, kdy se osamostatnila Česká republika, 1. leden 1969, kdy vznikla, anebo 4. duben 1945, kdy byla vydána první částka Sbírký zákonů státu československého po druhé světové válce. Lze totiž usuzovat, že žádné předpisy z doby před rokem 1945 v současnosti nejsou způsobilé reálně ovlivňovat právní poměry. V této souvislosti se jeví jako vhodný příklad Rakousko, tedy zkombinovat derogační ustanovení s výjimkami a současným normováním eventuality dalšího užívání rušené úpravy, aby byla vyloučena obava, že by justiční a správní orgány nevěděly, jakou úpravu použít. Jako racionální se nabízí také případné samočinné vyřazování, tedy kupříkladu právní předpis, jehož jediným účelem je jiný předpis zrušit, by sám obsahoval ustanovení, kdy bude zrušen, což by mohlo být den po své účinnosti.

K rušení překonaných právních předpisů přistupují státy kontinentální právní kultury i *common law* ve snaze o pročištění právního řádu za účelem posílení právní jistoty a zlepšení konkurenceschopnosti. V rozličných zemích k otázce přistupují i další témata, jako diskontinuita práva či jiná historická zátěž ve vývoji státu a práva. Rušení předpisů nezpůsobilých reálně ovlivňovat právní poměry je v podmínkách zlepšující se dostupnosti práva žádoucí a vhodné. Proto je třeba přivítat jako cestu správným směrem i obdobný postup v České republice, nicméně s přihlédnutím k vývoji ve většině zkoumaných zemí lze usuzovat, že očistu právního řádu neprovede pouze zákon č. 276/2023 Sb., nýbrž ještě další analogické předpisy, které dořeší opomenuté množiny obsoletních předpisů, když tento zákon možnost komplexní očisty českého právního řádu nevyužil.

Obsolete Regulations in the Czech Republic: a problem of Theory or Practice?

David Kolumber (<https://orcid.org/0000-0002-9388-3812>)

Abstract: In 2023, the Czech legislator adopted Act No. 276/2023 Coll., which aimed to repeal outdated legislation. The law focused on two types of legal acts: obsolete regulations that remained formally valid and acts that were previously repealed but in a way that raised doubts about whether the repeal occurred. While the legislative step was analysed in detail, some shortcomings were noted. For instance, some obsolete provisions were omitted. Retained regulations and bills from periods of non-freedom still form part of the Czech legal system. The text also compared approaches to similar problems in other selected countries to find inspiration for more effective identification and repeal of obsolete legislation. The goal was to contribute to greater legal certainty and efficiency in the Czech legal system.

Keywords: Czech Republic, Czechoslovakia, obsolete regulations, reception norms, purification of the legal system