

# Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem

*Ústavní soud uzavřel odůvodnění nálezu Pl. ÚS 36/01 (č. 403/2002 Sb.), kterým rozhodl o zrušení ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zák. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, obvyklou formulací:*

*Vycházejí ze všech uvedených důvodů, dospěl Ústavní soud k závěru, že ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty zákona o konkursu a vyrovnání jsou v rozporu s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a s čl. 26 Paktu, přičemž plénum Ústavního soudu rozhodlo o jejich zrušení. Ústavní soud dle § 70 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, účinnost derogačního nálezu odložil ke dni 31. března 2003, aby tím zákonodárci umožnil stávající protiústavnost odstranit.“*

Tomuto závěru, s výjimkou nepřesné citace § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, by se nedalo nic vytknout,<sup>1)</sup> kdyby Ústavní soud nepokračoval dál a neumístil by do svého nálezu *obiter dictum* razance vodíkové pumy. Tato část zabírá zhruba půl stránky Sbírky zákonů, zasloužila by si však podstatně obsáhlejší odůvodnění toho co tam je a zejména proč to tam je. Stanovisko Ústavního soudu bude nepochybně předmětem důkladného zkoumání a zřejmě i kritiky. Formou stručného komentáře se pokusím poukázat na problémy, které přináší. Považuji to za potřebné již proto, že jsem k této problematice na stránkách tohoto časopisu již dříve vyjádřil<sup>2)</sup> a ani po vydání komentovaného nálezu prozatím nevidím důvod ke změně stanoviska a obecně též proto, že Ústavní soud se snaží vydat

cestou, která činí předmětem kritiky ústavní soudy po celé Evropě.

O co vlastně ve stanovisku Ústavního soudu jde. Těch problémů je hned několik – výklad pojmů jako podstatné náležitosti právního státu, ústavní pořádek, tzv. zákonnost Ústavy, zachování předkládací povinnosti obecných soudů atd. Ústavní soud si výkladem kompetenci již jednou rozšířil v nálezu Pl. 33/2000 (sv. 21, č. 5 – č. 78/2001 Sb.), i když tím nejtěsnějším poměrem hlasů (proti bylo rekordních šest disentujících soudců, tedy maximum). Zde se naopak pokusil pozměnou kompetenci navzdory ústavní změně zachovat, aniž by ke komentovanému nálezu bylo nějaké odlišné stanovisko. Lze se proto domnívat, že Ústavní soud tak závažný (byť v konkrétním případě v podstatě nadbytečný) krok učinil po zralé úvaze a po obsáhlé diskusi. Proto je třeba věnovat jeho závěrům maximální pozornost, neboť Ústavní soud se k tomu rozhodl s předstihem v době, kdy se odborná důkladná diskuse k otázce důsledků tzv. euronovely, tj. změn provedených ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., teprve roz-

bíhá a již ukazuje, kolik problematických míst a otázek se ještě může objevit.<sup>3)</sup> S ohledem na stručnost komentovaného právního názoru, posláním tohoto příspěvku a jeho omezený rozsah bych se pokusil vyloužit své stanovisko formou komentáře (sub 1 – 6) k prvním šesti odstavcům VII. části odůvodnění nálezu č. 403/2002 Sb.

## 1. Podstatné náležitosti právního státu a snížení procedurální úrovně ochrany základních práv jako porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy?

Ústavní na počátku zaujal stanovisko, podle kterého: „Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodávce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“ Tím zaujal obecné stanovisko k čl. 9 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná. Jeho závažnost vyplývá ze srovnání s prvním významným nálezem Pl. ÚS 1/93 (č. 14/1994 Sb.), ve kterém Ústavní soud ve vztahu k čl. 9 odst. 2 prohlásil, že „konstitutivní principy demokratické společnosti (jsou) v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci, a tím „ultra vires“ Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byt i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím Parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak než jako odstranění tohoto ústav-

## SOUDNÍ ROZHLEDY 11/2002

MĚSÍČNÍK ČESKÉ, ZAHRAŇIČNÍ A EVROPSKÉ JUDIKATURY

NOVÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

VYDÁVANÁ VE SPOLUPRÁCI S JEDNOTLIVÝMI SOUDCI

Z OBSAHU

<sup>1)</sup> Správně má být pouze „ve znění zákona č. 48/2002 Sb.“. Jde sice jen o požadavek Legislativních pravidel, ale ta slova jednoho ze zahraničních ústavních soudů shrnují obecné právní zásady, kterých se má držet i zákonodárci, ačkoli jde o usnesení vlády. Problém nečinnosti zákonodávce a možnost nápravy cestou zásahu Ústavního soudu bude představovat vždy spornou ústavněprávní otázku.

<sup>2)</sup> Viz *Filip, J.*: Euronovela Ústavy ČR. Právní zpravodaj, roč. 2001, č. 11, s. 1, 4-5.

<sup>3)</sup> Za všechny uvádím *Kysela, J., Kühn, Z.*: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. Euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, roč. 2002, č. 7; *Malenovský, J.*: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník, roč. 2002, č. 9. (Prvně jmenovaní autoři poskytlí po napsání tohoto příspěvku obsáhlou kritickou analýzu nálezu č. 403/2002 Sb. pro časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 3. K jeho obsahu již nebylo možno přihlídnout.)

ního státu jako takového.“ V diskutovaném nálezu č. 403/2002 Sb. však Ústavní soud nepřímou dospěl k závěru, že nebezpečí takové situace vzniklo přijetím ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (dále jen „euronovela“), zejména z hlediska možného výkladu nového textu čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) a čl. 95 odst. 1 Ústavy. Z toho dovedl, že bez ohledu na text euronovely zůstává nadále v jeho kompetenci (o proceduru mu ve skutečnosti ani tak nejde) rozhodování o souladu zákonů s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

To pochopitelně vyvolává řadu námitek a otázek. Z teoretického hlediska je lze vyvolání takové diskuse o problematice „protiústavních ústavních zákonů“ a o úrovni ochrany základních práv přivítat, pochybují ovšem, zda je to zcela vhodné v tomto případě a zda Ústavní soud tímto svým postupem současně nevyjádřil nedůvěru nejen soustavě obecných soudů, nýbrž i samotnému klíčovému předpisu našeho právního řádu – Listině a možnostem jejího výkladu v souladu s mezinárodními dokumenty a judikaturou zahraničních soudů.<sup>4)</sup>

Jak bylo výše upozorněno, výklad čl. 9 odst. 2 Ústavy již jednou Ústavní soud prováděl, i když výslovně neuvedl, které náležitosti konkrétně pod toto ustanovení podřazuje (obdobně to pominul v nálezu č. 64/2001 Sb.). Tato otázka je sporná i v naší literatuře.<sup>5)</sup> Ústavní soud zde dospěl ke spornému názoru, podle kterého by euronovela mohla takovou změnu představovat! Proto se pokusil provést její řekněme „demokraticko – právněstátně“ konformní výklad v tom směru, že se na dosavadních kompetencích Ústavního soudu jak byly vyjádřeny v čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) nic nemůže změnit, a to bez ohledu na to, že tento pojem byl již z ústavního pořádku vypuštěn, stejně jako jeho kompetence v této oblasti. Domyslíme-li úvahu Ústavního soudu do konce, jiný výklad by vlastně vedl k závěru, že byl přijat „protiústavní“ ústavní zákon č. 395/2001 Sb.<sup>6)</sup>

<sup>4)</sup> K tomu viz Filip, J.: Listina deset let poté. In: Sborník z konference Deset let Listiny základních práv a svobod v právní řádu ČR a SR. Brno 2001, s. 11 a obecně Kühn, Z.: Srovnávací metoda výkladu práva ve srovnávací perspektivě. Právník, roč. 2002, č. 10.

<sup>5)</sup> Srov. Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, 3. vyd. Brno 1999, s. 123-124 a literaturu tam uvedenou.

Z čl. 9 odst. 2 Ústavy soud dále vyvodil, že toto ustanovení není adresováno jen ústavodárci a zákonodárci, jak by podle mne jinak plynulo ze systematického výkladu čl. 9 odst. 1 a 2 a čl. 83 Ústavy.<sup>7)</sup> Ústavní soud důkazů pro své tvrzení mnoho nepředložil. Úmyslem ústavodárce bylo nepochybně odstranit z našeho práva dvojí druh prezidentských mezinárodních smluv – tzv. lidskoprávních podle dosavadního čl. 10 Ústavy před euronovelou a těch zbývajících, které bylo možno použít jen v případě, že na ně odkazoval zákon. Je to zcela jiná koncepce, než se kterou přišla do Poslanecké sněmovny v roce 2001 vláda.<sup>8)</sup> Ta však jak známo v Poslanecké sněmovně neuspěla.<sup>9)</sup> Jak se situace změnila a jak byl nově návrh i ve vztahu k dosavadním kompetencím Ústavního soudu pozměněný návrh chápán, svědčí i slova P. Rychetského při 2. čtení v Poslanecké sněmovně, když doslova prohlásil: „*Navržená změna navrhuje vypustit slova „odporuje mezinárodním smlouvám”, a činí tak logicky, protože když v článku 10 se opouští dichotomie a přestává se rozlišovat mezi mezinárodními smlouvami lidskoprávními a ostatními... Ústavnímu soudu zůstává zachována ochrana lidských práv a svobod zaručených nejen ústavním pořádkem ČR, ale i mezinárodními smlouvami, které ČR ratifikovala, ale zužuje se jeho derogační pravomoc.*“ Poslanec M. Benda dodal, že tato změna (volba varianty pouze jednoho typu mezinárodní smlouvy) byla učiněna i po konzultacích z odborníky z Ústavního soudu. Obdobně tomu za ČSSD přisvědčil Z. Jičínský. D. Matulka za KSČM sice se změnou nesouhlasil, ovšem o jejím dopadu ve zde uvedeném smyslu neměl po-

<sup>6)</sup> Prakticky taková situace nastala např. v roce 1967 v Indii, kde Nejvyšší soud v rozhodnutí *Golak Nath v. State of Punjab* nepřipustil změnu základních práv v Ústavě Indie. Parlament tomu čelil (obdobně Francie, Rakousko) změnou samotné Ústavy. Ústavnost této změny již Nejvyšší soud uznal, to však již neučil v rozhodnutí *Keshavananda Bharati v. State of Kerala* z roku 1973, kde změna ústavy tímto soudem uznána nebyla. Viz podrobně *Basu, D.D.*: *Osnovy konstitucionního práva* Indiji (rus. překlad), Moskva 1986, s. 152, 232, 227, 259, 262 a z novější literatury *VanderMay, C. V.*: *The Role of the Judiciary in India's Constitutional Democracy*. *Hastings International & Comparative Law Review*, roč. 1996, vol. 20, č. 1. Možnost existence protiústavních ústavních zákonů (tzv. *verfassungswidriges Verfassungsrecht*) uznal hned na počátku své činnosti Spolkový ústavní soud, byť ne důsledně. Blíže *Badura, P.*: *Verfassung, Staat und Gesellschaft*. In: *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*. Sv. II., Tübingen 1976, s. 3n. Problém je znám v judikatuře a literatuře i z Turecka, Rakouska a jiných zemí.

chyb. K témuž jednoznačně vede důvodová zpráva k tisku č. 885 (novela zákona o Ústavním soudu).

Ústavní soud nicméně dospěl k závěru, že text euronovely je třeba vykládat jinak. Uznávám, že tzv. subjektivní výklad (podle konkrétního normotvůrce) nemůže být vždy rozhodující<sup>10)</sup> a že jeho význam slábne s odstupem času. To ovšem není náš případ. Úmysl ústavodárce je podle mne jasný a je jasně vyjádřen. Je Ústavní soud skutečně přesvědčen, že by pro jím takto vyloženou euronovelu zvedla ruce třípětinová většina? Proč tedy ústavodárce takové změny prováděl, když stačilo v textu Ústavy ponechat několik slov?

Sporné je i tvrzení, že dochází ke snížení procedurální úrovně ochrany základních práv. Dosud se nikdo v probíhající diskusi nevěnoval dalšímu základnímu ustanovení Ústavy (mimo čl. 1 odst. 2 a čl. 10), totiž tomu, co říká čl. 4 Ústavy. Ten již ochranu základních práv nesvěřuje Ústavnímu soudu, jak to učinil výslovně § 1 odst. 2 úst. zák. č. 23/1991 Sb., nýbrž obecně soudní moci. Tou se nepochybně nemíní pouze instituce Ústavního soudu (pak stačilo pouze převzít původní text), nýbrž soudní moc jak je uvedena v čl. 2 odst. 1, čl. 83 a čl. 91 Ústavy. Ta má ochranu zajišťovat běžnými prostředky včetně vytváření ustálené judikatury zejména za pomoci sjednocovací činnosti nejvyšších soudů. Na Ústavním soudu mělo zůstat jen konečné slovo v případě, že před obecnými soudy bude porušeno právo na soudní ochranu.<sup>11)</sup>

<sup>7)</sup> Podle mého názoru „změnou“ nutno rozumět změnu k horšímu nebo snížení dosavadní úrovně záruk a vlastností demokratického právního státu cestou ústavodárné procedury. V takovém případě se zakazuje meritorní projednání návrhu na změnu právního předpisu, který by narušil podstatu demokratického právního státu. Pro Ústavní soud zde není místo, když podle čl. 83 Ústavy má úkol tyto náležitosti chránit, ne je měnit.

<sup>8)</sup> Jednalo se o Tisk č. 884. Důvodová zpráva k němu obsahovala více variant, protože bylo rozhodnuto, že Legislativní rada už nebude navrhovat v původním dohodnutém textu další změny.

<sup>9)</sup> Pro pochopení textu právního předpisu mají přitom jak přípravné materiály, tak i obsah parlamentní debaty nepopíratelný, byť ne rozhodující význam. Pro zdůvodnění viz blíže *Gibb, S.J.*: *Parliamentary Materials as Extrinsic Aids to Statutory Interpretation*. *Statutory Law Review*, roč. 1984, č. 1.

<sup>10)</sup> Nezabýváme se zde tím, jak J. Malenovský v cit. práci, s. 928-929 vykládá z hlediska vůle zákonodárce pojem „závazek z mezinárodního práva“, neboť to jde mimo dosah komentovaného nálezu.

<sup>11)</sup> Podrobně v tomto duchu již *Filip, J.*: Euronovela Ústavy ČR. *Právní zpravodaj*, roč. 2001, č. 11, s. 5. K tomuto názoru se souhlasně připojili Kysela, J., Kühn, Z.: cit. dílo, s. 311. (Naopak polemicky k tomu (*Kratochvíl, V.*: Diskusní poznámky k euronovelle Ústavy ČR. *Právní zpravodaj*, roč. 2002, č. ?, s. ?) částečně i *Malenovský, J.*: cit. dílo, s. 931.

Vůbec to však neznačí redukci této ochrany pouze na právo na spravedlivý proces. Obecné soudy budou aplikovat naše právo s tím, že mezi mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy budou mít aplikační přednost, nikoli však derogační účinek. V tom nelze spatřovat snížení úrovně ochrany základních práv. Naopak místo dosavadních zhruba 30 lidskoprávních smluv jich takto (bez jakýchkoli sporů o to, které to jsou a kdo to určí)<sup>12)</sup> bude v současnosti aplikováno zhruba tisíc. Budou přitom vykládány v souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy, jehož vložení právě v této souvislosti dostává pravý smysl. Obecné soudy totiž budou muset respektovat mezinárodní závazky ČR rovněž z hlediska respektování vůle druhé smluvní strany u dvoustranných smluv, obecných pravidel výkladu mezinárodních smluv podle výkladových pravidel mezinárodního smluvního práva (čl. 31 až 33 Vídeňské úmluvy č. 15/1998 Sb.) a stejně tak judikatury např. Evropského soudu pro lidská práva, jak to dosud činil předešlým Ústavní soud.

## 2. Aplikační nebo vztahová hierarchie ve vztahu k zákonům?

V další odstavci Ústavní soud uvedl, že z výše uvedeného východiska: „...nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená úst. zák. č. 395/2001 Sb., a to v ustanoveních čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 39 odst. 4, čl. 49, čl. 87 odst. 1 písm. a), b) a čl. 95 Ústavy. Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky.“

Tento závěr jednoznačně odporuje celému průběhu parlamentního projednání návrhu euronovely (viz sub 1). Samotný „demokraticko – právněstátní“ konformní výklad, jak bych označil postup Ústavního soudu, zde může těžko přesvědčit. Ústavodárce všude tam, kde takového dero-

gační účinky vystupovaly (tzv. vztahová hierarchie), zmínky o lidskoprávních mezinárodních smlouvách odstranil, a to zcela úmyslně. Náš právní systém se tak dostal na úroveň naprosté většiny zemí s několika výjimkami jako Rumunsko nebo Slovensko.<sup>13)</sup>

## 3. Rozšíření extenze pojmu „ústavní pořádek“

Ústavní soud dále pokračuje v duchu odstavce druhého VII. části odůvodnění a rozšiřuje dosud nepochybný taxativní výčet složek ústavního pořádku o další složky, když dále uvádí: „...rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“

Ani tomuto názoru nelze přisvědčit. Euronovelou došlo k inkorporaci namísto dosavadních zhruba 30 lidskoprávních smluv ke generální inkorporaci asi 1000 mezinárodních smluv. To však neznačí, že se staly našimi právními předpisy, neboť pouze právní předpis ústavodárné moci ČR lze i nadále považovat za součást ústavního pořádku. Nelze tam zahrnout ani mezinárodní smlouvy podle znění čl. 10 Ústavy před euronovelou. Nepatřily tam ani předtím, a nyní po euronovele už vůbec ne. Napříště budou naše zákony dávat při aplikaci přednost všem mezinárodním smlouvám, které jsou v souladu s tímto ústavním pořádkem. V tom je právě smysl čl. 87 odst. 2 Ústavy, ve znění euronovely. Jak by je jinak mohl Ústavní soud preventivně hodnotit z hlediska ústavnosti, když by byly součástí vlastního hodnotícího standardu, tedy ústavního pořádku.<sup>14)</sup>

## 4. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách i nadále součástí standardů přezkumu ústavnosti právních předpisů?

Ústavní soud dále ve čtvrtém odstavci uvedl, že „Nepřímo pro tento závěr svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vyklá-

dat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudece obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je dle čl. 10 Ústavy povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Ať by již takové rozhodnutí bylo přijato kteroukoli soudní instancí, v právním systému neobsahujícím soudní precedens v kvalitě a závaznosti pramene práva, by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Pro dvě, svou ústavní povahou identické situace, by tak byla Ústavou vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost, což na základě argumentu reductionis ad absurdum nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely.“

Protože mezi lidskoprávními smlouvami a jinými mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy již není rozdíl (pochoptelně právně, ne obsahově), lze jen odkázat na výše uvedené sub 4. Jako právní kategorie *de lege fundamentalis lata* již prostě neexistují. Jako součást právního řádu (přesněji práva) budou tyto mezinárodní smlouvy přímo aplikovány obecnými soudy (ale i jinými státními orgány, na což se zapomíná – čl. 95 odst. 1 neřeší všechny možnosti), takže jejich nerespektování bude mít stejný dopad, jako kdyby soud (nebo jiný orgán) neaplikoval příslušný zákon. To by zatížilo jeho rozhodnutí takovým způsobem, že by je musel Ústavní soud zrušit z důvodu porušení práva na soudní (nebo jinou) právní ochranu. Bude tedy postupovat stejně (viz i sub 7), jako kdyby soud použil např. nezákonnou vyhlášku.<sup>15)</sup> Pojetí preceden-

<sup>14)</sup> Pokud bude hodnocená mezinárodní smlouva odporovat např. Evropské úmluvě (čl. 209/1992 Sb.), bude to Ústavní soud hodnotit jedinečně podle čl. 1 odst. 2 Ústavy, nikoli podle jiného pravidla mezinárodního práva včetně kogentních. Blíže Filip, J.: Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv. Parlamentní zpravodaj, roč. 2002, č. 4, s. 8–10. K tomu viz např. Gralla, E.: Das Problem der inhaltlichen Völkerrechtswidrigkeit internationaler Verträge. München 1966. K jeho použití by ovšem došlo jen tehdy, kdyby zde neexistoval rozpor s nějakým ústavním ustanovením (zejména s Listinou), což je málo pravděpodobné. Kritika mého názoru J. Malenovským: cit. dílo, s. 931 je proto spíš zaviněna mým nepřesným vyjádřením. Obsah standardů hodnocení bude Ústavní soud získávat z mezinárodních smluv, ale jen přes čl. 1 odst. 2 Ústavy, tedy nikoli přímo z nich. To bude platit i pro jejich preventivní kontrolu. Pouhá existence zákona v rozporu s mezinárodním závazkem není ještě jeho porušením – srov. Malenovský, J.: cit. dílo, s. 931 na to nemůže mít vliv.

<sup>12)</sup> To je nespornou předností zvoleného řešení a důvodem, proč se k němu ústavodárce přiklonil.

<sup>13)</sup> Podrobně k tomu Malenovský, J.: cit. dílo, s. 917n., 924n.

tů jako pramenů práva přesahuje možnosti tohoto příspěvku, nicméně nevidím tento rozdíl zdaleka tak dramaticky ani z hlediska teorie, natož pak naší současné právní praxe [nemluvě o funkcích institutu dovolání ve smyslu § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 OSŘ].

## 5. Lze nové ústavní předpisy vykládat cestou starých zákonů?

*„Uvedené interpretaci ustanovení čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 87 odst. 1 písm. a), b), čl. 95 a čl. 112 odst. 1 Ústavy svědčí i skutečnost, že i po přijetí úst. zák. č. 395/2001 Sb. zákonodárce nezměnil ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a § 224 odst. 5 tr. ř., která ukládají obecným soudům povinnost přerušit řízení a předložit věc k posouzení Ústavnímu soudu nejen v případě rozporu zákona, či jeho jednotlivých ustanovení, s ústavním zákonem, nýbrž i v případě jejich rozporu s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem.“*

Ustanovení ústavního pořádku však nutno interpretovat cestou od ústavních předpisů k zákonu, nikoli opačně, pokud se sama ústava na znění zákona neodvolává.<sup>16)</sup> Tzv. ústavně konformní výklad zákonů již od 1. 1. 1993 není v našem právu ústavně výslovně zakotven (srov. čl. 142 odst. 3 úst. zák. o čs. federaci), Ústavní soud jej dosud odůvodněně prosazoval. Nyní se však pokusil o něco jiného – o historický výklad Ústavy cestou obyčejného zákona. To není vyloučeno,<sup>17)</sup> ale ne v tomto případě. Úkol uvést tato ustanovení do souladu s ústavou má obyčejný zákonodárce. Pokud tak neučinil, uplatní se princip *lex superior derogat legi inferiori*. Z procesního ustanovení obyčejného zákona nelze dovozovat kompetenci, kterou nota bene může stanovit výlučně ústavní zákon.<sup>18)</sup> Zákonná procedura přece netvoří ústavní kompetenci. Pokud ji ústavní zákon zrušil, nemůže ji obyčejný zákon navzdory tomu zachovat. Pokud byla zmínka o lidskoprávních smlouvách zachována v § 148 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, je to zcela na místě, neboť nyní je příkladem zakotvení tzv. páte (komparativní – viz výše) výkladové metody. Představa, že nyní není povinností všech soudů vykládat Listinu i za pomoci např. Evropské úmluvy (kterou zase bude nutno vidět skrze prizma judikatury

Evropského soudu pro lidská práva), je zcela nepředstavitelná a obava Ústavního soudu není na místě. Zajistit to je konečně i jeho úkolem.

## 6. Zachování předkládací povinnosti obecných soudů podle čl. 95 odst. 2 Ústavy?

Svou úvahu Ústavní soud zakončil směrem k obecným soudům, když dovedl, že: *„...čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.“*

Podle jeho názoru je tak povinnost podle ustanovení § 109 odst. 1 občanského soudního řádu a § 224 odst. 5 trestního řádu zachována, neboť Ústavní soud je jediný takovou otázku oprávněn posoudit a rozhodnout. Podle mého názoru soudy tuto povinnost již nemají,<sup>19)</sup> jednak proto, že takové zvláštní smlouvy již právně neexistují, jednak proto, že k takovému přezkumu již nemůže dojít. Soudy jsou nyní oprávněny posuzovat nikoli soulad, nýbrž to, zda mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon. Nejde proto o postup *ústavněprávně stejné povahy a kvality*, jak uvádí Ústavní soud (sub 5). Proto nedoporučuji hovořit o zavedení difúzní kontroly ústavnosti, když i z hlediska obsahu posuzovací (nikoli přezkumné!) činnosti obecných soudů půjde o něco jiného. Nikdo přece nepovažuje použití pravidla *lex generalis a lex specialis* za případ právní kontroly. Jde o obyčejný výklad, který se děje dnes a denně, aniž by kvůli tomu musela Svoboda vést lid (zde český, ne pařížský) na barikády. Jen proto se také nově formuloval čl. 95 odst. 2 Ústavy.

## 7. Závěrem – nezapomínejme na ústavodárce a obecné soudy (a papeže)

Závěrem bych chtěl zdůraznit, že chápu obavy Ústavního soudu z poklesu úrovně ochrany lidských práv. Přes to všechno tvrdím, že úroveň jejich ochrany nelze hodnotit jen skrze prizma Ústavního soudu. Páteř právního státu tvoří především nezávislé a nestranně rozhodující obecné soudy. Ústavní soud je jen završením, bez každodenního rozhodování obec-

ných soudů by však byla myšlenka právního státu pouhou iluzí. Posílení jejich role proto třeba podpořit. V případě sporů o právo proto přísluší poskytnout ochranu základním právům jako prvním obecnému soudu. Postavení Ústavního soudu ale nelze měřit tím, že je jedinečný svou kompetencí, nýbrž tím, že svými kompetencemi vymezuje postup celého mechanismu právního státu. A to je daleko víc. Euro-novela přitom procesní úroveň ochrany základní práv nesnížila. Jen změnila a rozšířila standardy rozhodování. Kompetence Ústavního soudu se naopak rozšířila o preventivní kontrolu mezinárodních smluv.

Ústavní soud by měl podle mého názoru vystupovat zdrženlivěji, spíše jako papež. Ten je prohlášen za neomylného, ale z praxe je známo, že si nedovolí vyslovit něco, o čem by dopředu nevěděl, že s tím nebude všeobecný souhlas přinejmenším mezi dalšími církevními hodnostáři.<sup>20)</sup> Tajemství oné neomylnosti tedy asi spočívá nejen ve znalosti toho, co se sděluje, nýbrž také ve znalosti reakce těch, kterým se to sděluje a kteří to budou muset realizovat. Ústavní soud pochopitelně má prostředky (čl. 89 odst. 2 Ústavy), jak se prosadit. Podobné kroky by ale měl podnikat opatrněji. Nemyslím si totiž, že by Parlament a obecné soudy byly tak zanedbatelnými partnery a Listina již tak vyčerpaným právním předpisem, že by bylo nutno sáhnout k výkladu, o který se Ústavní soud pokusil.

Pokud by se obavy Ústavního soudu naplnily<sup>21)</sup> a úroveň naší ochrany by po euronovle skutečně klesla v důsledku toho, že Listina neposkytuje tolik, co mezinárodní pakty (zpravidla opak je pravdou), pak je třeba, aby Ústavní soud vyšel ze své izolace a opustil představu, že kromě něj zde již právní stát a jedinec žádného ochránce nemá a že již není kam ustoupit. Pokud něco v Listině chybí, tak je zde na prvním místě ústavodárce, který ji může změnit a doplnit.<sup>22)</sup> Až zklame tato cesta, jistě podobné snahy Ústavního soudu podpoří nejen odborná veřejnost (a nemusí to být hned podle čl. 23 Listiny). Zatím ale k takovým krokům důvod není. Ústavodárce se euronovelou do pasti čl. 9 odst. 2 Ústavy nechytil. Ústavní soud má stále dostatek prostředků, aby donutil jiné státní orgány respektovat čl. 10 ve spojení s novým čl. 1 odst. 2 Ústavy. Ustanovení čl. 9 odst. 2 však raději nechme na

pokoji. Nemělo by totiž zevšednět v tak bagatelních sporech jako jsou odměna a náklady hotových výdajů správce konkurzní podstaty.

JAN FILIP

profesor na Právnické fakultě  
Masarykovy univerzity v Brně

- 15) I zde již soudy v praxi posuzují dva právní předpisy a v případě příslušného závěru jeden z nich odmítanou aplikovat.
- 16) Tento názor z práce Filip, J. Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2000, č. 4, s. 403 byl potvrzen samotným nálezem Pl. ÚS 14/01 - č. 285/2001 Sb. (sv. 22, s. 281).
- 17) Nejvyšší soud státu Florida potvrdil ústavnost hraní bingo, ačkoli státní ústava zakazovala pořádání všech loterií. Odůvodnil to tím, že na stejné schůzi, kde státní legislativa schválila návrh na konání referenda o ústavním zákazu loterií současně schválila zákon, který tuto hru umožňoval. Bližší Marks, T.C.jr., Cooper, J.F.: State constitutional law. St. Paul, 1988, s. 22-25.
- 18) Bližší Filip/Holländer/Šimíček: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. C.H.Beck 2001, s. 40.
- 20) Stejně jako jiné státní orgány, kde je výjimečně soudní cesta vyloučena podle čl. 36 odst. 1 Listiny (právo na jinou právní ochranu).
- 21) I když parafrázuje Hipokrata uznávám, že *ecclesia longa (aeterna), iudex brevis*.
- 22) Praxe bude přinášet různé situace - viz Kysela, J., Kühn, Z.: cit. dílo, s. 310-311; Malenovský, J.: cit. dílo, s. 924-927; komplexně srov. Czaplinski, W.: Odpowiedzialność państwa za naruszenie umowy międzynarodowej. Państwo i prawo, roč. 2001, č. 11.
- 23) Právě o tom je konečně čl. 9 odst. 1 a 2 Ústavy .