

Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR*

Konference „Tvorba práva v ČR po vstupu do EU“. Praha 2007

Jan Filip, Právnická fakulta MU

Zatímco předchozí příspěvky se mohly často opírat o převážně teoretická východiska, hodnocení vlivu soudnictví na tvorbu práva je záležitostí po výtce praktickou, neboť soudy jsou významnými odběrateli výsledků právotvorné činnosti. To ale možno tvrdit jen v obecné rovině. Jsou nepochybně podstatné rozdíly v působení Ústavního soudu, které je velmi výrazné (občas je proto kriticky označován za třetí komoru Parlamentu). Naproti tomu působení obecných soudů je jiné povahy. Mají rovněž možnost upozorňovat na nedostatky v legislativě, jejich možnosti jsou podstatně omezenější.¹ Zatímco s titulky ve stylu „Ústavní soud dal opět lekcí zákonodárcům“ se můžeme setkat vcelku často, v případě obecných soudů se setkáme ztěžji např. s upoutávkou „Okresní soud v X. dal lekcí zákonodárci“.

Je to dáno tím, že kontrola dodržování pravidel „dobré“ tvorby práva² je součástí postupu *lege artis* při kontrole ústavnosti nebo zákonnosti právního předpisu.³ Jsou věci, které se řeší *ad hoc*, jsou ale takové, které jsou soudům předepsány.⁴ V případě Ústavního soudu to je tripartice základních problémů tvorby práva, tedy zachování právotvorné kompetence, dodržení ústavních pravidel přijetí a vyhlášení právního předpisu a konečně jeho posouzení jeho ústavnosti, popř. zákonnosti po stránce obsahové. Zaměřuje se v této oblasti na hartovské sekundární normy (*rules of recognition*).

Kromě toho však Ústavní soud jako každý orgán vypracovává řadu doktrín a pomůcek, které mu jeho úlohu soudního orgánu ochrany ústavnosti ulehčují. Kromě právě zmíněných požadavků § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (ZUS) judikatura vypracovala řadu dalších požadavků, které tento soud při hodnocení ústavnosti pravidelně sleduje. Jako příklad, který vzbudil v poslední době velkou pozornost, lze uvést tzv. přílepky. Tím, že Ústavní soud v nálezu č. 37/2007 Sb. tento nešvar posoudil jako neústavní, připojil do svého arsenálu hodnocení ústavnosti další požadavek – i bez námítky navrhovatele by měl posoudit jako součást hodnocení dodržení ústavních pravidel přijetí zákona z hlediska zásadního rozdílu mezi zákonodárnou iniciativou a pozměňovacím návrhem.⁵ Stejně tak ale již automaticky

* Tento příspěvek byl zpracován za podpory prostředků výzkumného závěru „Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004“.

1 Obecné soudy samozřejmě uskutečňují výklad právních předpisů a činí z nich „*law in action*“. Jedná se však o výklad již přijatých právních předpisů. V žádném případě tím nesnižují jejich význam, když povinnosti právotvůrce je samozřejmě vycházet i z faktu, že právě obecné soudy budou právní předpisy aplikovat.

² Inspirace podle Čebišová, T.: Právo na dobré zákony(?). In: Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Plzeň 2005, s. 84-85.

³ Obecným soudům samozřejmě není zakázáno se těmito otázkám věnovat, nicméně to poněkud to připomíná situaci na konci 18. století, kdy se vedl boj o pojem vůle zákonodárce a povinnosti soudců vykládat zákony podle jejich litery a v pochybnostech se obracet buď na panovníka jako v 17. století za Ludvíka XIV. (référé législativ) a pak ještě za francouzské revoluce nebo v Rakousku (Anfrage bei Hof), popř. na zákonodárnou komisi nebo hlavu justice jako v Prusku. Ústavní soud si tuto oblast žárlivě střeží, jak ukazuje nálezy č. 43/2002 Sb. a diskuse o možnosti soudů obecných soudů vykládat vztah zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR ve znění tzv. euronovely.

⁴ Požadavky stanovené v čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR jsou obsahově chudší, než § 68 odst. 2 ZUS. Jedná se o tradici, založenou již základním zákonem č. 144/1867 ř.z., o moci soudcovské, kde byla odmítnuta možnost soudů nejen zkoumat ústavnost zákonů, nýbrž i postup jejich přijetí, takže se mohly zabývat jen otázkou řádného vyhlášení. Toto řešení ve vztahu k obecným soudům převzala i Ústavní listina 1920.

⁵ Jiné právní předpisy k tomuto postupu předpoklady nevytvářejí, neboť ústavní pořádek pro ně nestanoví takové požadavky (viz též pozn. č. 11), ani pravidla jako v případě zákonodárného procesu. Jde o oblast obyčejného práva (jednoduchého v podivném slovníku Ústavního soudu).

hodnotí např. dodržení požadavků právní jistoty (v rámci abstraktní kontroly ústavnosti), ochrany nabytých práv (v rámci ochrany subjektivních práv cestou ústavní stížnosti), retroaktivitu právního předpisu, dodržení předepsané právní formy (např. zákona v případě stanovení daní a poplatků, zřízení správního úřadu nebo stanovení jeho kompetence), dodržení mezí zákonného zmocnění k sekundární normotvorbě atd. Je celá řada otázek tvorby práva, která spadá do této oblasti. V souvislosti s porušením pravidel legislativní techniky⁶ je třeba zdůraznit, že jen zcela zásadní pochybení by mohlo způsobit neústavnost předpisu.

Konference je příležitostí věnovat se nejen vlastní teorii normotvorby se všemi jejími problémy, ale rovněž jejímu právnímu okolí. Bez systémového přístupu k tvorbě práva budeme vždy omezeni okruhem otázek teorie práva, teorie ústavy, teorie norem, legislativy, legislativního instrumentária (metody, instituce, informace), experimentu, legislativní politiky apod. Obecně ale třeba uvést, že pro tvorbu práva není rozhodující její legislativně technická úroveň (hraje služebnou roli), ale to, jak se právu daří vyjádřit dosažená kompromisní politická řešení ve sněmovnách Parlamentu. Nářky na nedostatky v tomto směru jsou oprávněné, ale moc toho nezmění. Ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiné cíle než je legislativní dokonalost.⁷ Jinak by nepostupovali tak, jak postupují. Nepostupují tak jen u nás, nýbrž v každém politicky uvažujícím tělese. Snaha o změnu, se kterou sympaticky na počátku loňského roku vystoupil Senát a jeho ústavní komise, se v tomto směru bude vždy mít účinkem.

Stejně tak více závisí na skutečné realizovatelnosti přijatého právního předpisu, jeho trvalosti, než na tom, zde je dokonale zpracován. Pouze v případě vůle a shody na dodržování práva má smysl usilovat o jeho vysokou legislativně technickou úroveň. Je-li zákon přijímám u vědomí toho, že bude stejně porušován, budou se výzvy k jeho technické dokonalosti vždy mít účinkem.

Všechny známé (a další často skryté) legislativní „neplechý“ (švary a nešvary podle J. Kysely) vyvolávají otázku, kdo by mohl a zda vůbec Parlamentu (zejména Poslanecké sněmovně) v tomto legislativně technickému řádění zabránit.⁸ Kromě úprav jednacích řádů, které by omezily možnosti poslaneckého přetváření vládních návrhů zákonů se jako jeden z možných protagonistů jeví i soudní moc na čele s Ústavním soudem. K tomu bych chtěl učinit pár poznámek úvodem. Hlavní pozornost věnuji Ústavnímu soudu proto, že obecné soudy jsou v jiné pozici.⁹ S právními předpisy se setkávají teprve ve chvíli, kdy nabyly účinnosti. Ústavní soud se jejich kontrolou zabývá od okamžiku, kdy nabyly platnosti, v případě mezinárodních smluv je možná i preventivní kontrola. Stejně tak Ústavní soud může svou judikaturou částečně předurčit nejen obsah zákona, nýbrž i postup při jeho přijetí. Může právní předpisy rušit, obecné soudy je mohou pouze neaplikovat, jedná-li se o podzákoné předpisy (což je určitá forma difúzní kontroly zákonitosti). V případě zákonů se musejí obracet na Ústavní soud v rámci konkrétní kontroly ústavnosti zákonů. V tomto směru je třeba uvést, že aktivita obecných soudů zde výrazně roste.

⁶ Např. jasnost, určitost, srozumitelnost, jednota terminologie, použití termínů „obdobně“ a „přiměřeně“, dynamické a statické odkazy, recepce ustanovení jiného předpisu.

⁷ Právo na dobré zákony (T. Čebišová – pozn. č. 1) chápou ve smyslu zákonů, které prospějí jejich klientům. Klasická definice - „Zákon je svobodným a posvátným vyjádřením obecné vůle; je stejný pro všechny, ať poskytuje ochranu nebo trestá; může stanovit jen to, co je spravedlivé a pro společност prospěšné; může zakázat jen to, co jí škodí.“ (Francouzská ústava z roku 1793, čl. 4 Deklarace práv člověka a občana). by je asi pobavila.

⁸ I u nás proto musí platit známé rčení o tom, že parlament dává zákonům sílu, kdežto soudy výkladem smysl.

⁹ V rozhodnutích obecných soudů obtížně setkáme s obratem ve stylu „je věcí zákonodárce“, neboť takové úvahy jdou na rozdíl od Ústavního soudu mimo jejich pole působnosti.

Ústavní soud je příkladem propojení politiky a práva jako dvou normativních systémů ve společnosti.¹⁰ Proto občas vznikají pochybnosti, zda je soudem (ne pouze kontrolním orgánem) a zda jeho soudci jsou soudci stejného typu jako soudci obecných soudů. Rozhodují především spory s politickým dosahem (volební věci, ústavnost zákonů a v nich ztělesněné politiky,¹¹ dále lze jako příklad uvést restituční zákonodárství, ústavnost zákona č. 198/1993 Sb., regulaci nájemného, financování politických stran).¹²

Obecné soudy zejména odstraňují cestou výkladu legislativní vady obyčejných zákonů nebo vztahů právních předpisů stejné právní síly. Zde Ústavní soud může zasáhnout jen tehdy, když svým výkladem poruší základní práva nebo svobody jedince. Souvisí to i s tím, že by měl být „soudem práva“, kdežto obecné soudy by měly především soudit o faktech v jejich právním kontextu (výslovně v nedávném nálezu Ústavní soud SR). Ne vždy toto omezení Ústavní soud dokáže udržet.¹³

Aktivitu obecných soudů v této oblasti by bylo možno označit jako signalizaci nedostatků. V našich právních předpisech se spojuje s takovými orgány, jako jsou tradičně Nejvyšší kontrolní úřad nebo Veřejný ochránce práv, takové působení se ale očekává rovněž od soustavy obecných soudů a jejich správy. Názorným příkladem je v tomto směru úkol předsedů soudů dávat podněty k sjednocování judikatury podle zákona o soudech a soudcích, popř. podávat podněty k podání stížnosti pro porušení zákona.¹⁴

Nedostatky by měly signalizovat zejména Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud, Hospodářská a agrární komora, různé inspekce, dozorčí rady (např. zák. č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury). Zcela zvláštní úkoly mají resorty (§ 24 kompetenčního zákona). Signalizační povinnost se má zaměřovat na potřebnost nové právní úpravy, na řešení mezer v právu, odstraňování zastaralých úprav, nezákonnost a neústavnost právní úpravy, harmonizaci s evropským a mezinárodním právem,¹⁵ legislativní nedostatky (*vacatio legis*, nejasnost, špatná aplikovatelnost). Naše právo se ovšem dosti vyhýbá tomu, aby konkrétně takové povinnosti stanovilo. To však nezabavuje legislativní orgány povinnosti, aby z činnosti soudů takové poznatky nezískávaly. Je tomu tak i proto, že signalizace plní i

¹⁰ Vstupuje však i na pole morálních norem nejen z hlediska tzv. přirozeného práva. Jedná se např. o oblast čestného a poctivého vedení volební kampaně (nálezn č. 140/2005 Sb.), polský Ústavní tribunál hodnotil pravidla Kodexu lékařské etiky. V usnesení U. 1/92 dospěl k závěru, že je hodnotit nemůže a předmětem může být jediné právní norma, kterou etická norma dotváří. Lze říci, že obdobě postupovala většina našeho Ústavního soudu v nálezu č. 140/2005 Sb. (zvolení senátora Nádvořníka).

¹¹ Představa, že by náš Ústavní soud zaváhal před něčím jako je *political question* je dosti nereálná.

¹² Konečně i úprava podjatosti při rozhodování o ústavnosti právních předpisů dokazuje, že postavení Ústavního soudu je jiné, i když samozřejmě platí, že zákon na rozdíl od fyzických osob žádné subjektivní právo na zákonného soudce nemá. Podrobně na konkrétním případě viz Filip, J.: K otázce podjatosti soudce Ústavního soudu v řízení o ústavnosti právního předpisu. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 2, s. 152-156.

¹³ Zatímco Krajský soud v Brně se s platností voleb do zastupitelstva města Brna vypořádat jednou větou, Ústavní soud tomu věnoval obsáhlý nálezn (sp. zn. I. ÚS 768/06) včetně přepočítání hlasovacích lístků.

¹⁴ Třeba upozornit, že v takovém případě se nejedná o výkon soudnictví, takže posuzování takových otázek nelze spojovat s postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Je tomu tak proto, že použití či nepoužití těchto ustanovení zákona o soudech a soudcích není problémem posouzení toho, co „má být“ použito soudem a není „řešením věci“ soudem, nýbrž stanoviskem, které k věci zaujímá orgán správy soudů. Takový podnět je věcí jeho uvážení při plnění jeho úkolů. Podání podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona není ani podle zákona o soudech a soudcích, ani podle tr. řádu součástí rozhodovací činnosti senátu v podobě „řešení věci“. V opačném případě by se výrazně rozšířil dosah navrhovacího práva obecných soudů nad rámec čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR a soudy by se mohly dostat do postavení, které jim jako nezávislé složce státní moci v demokratickém právním státě nepřísluší. K tomu např. nepublikované usnesení Ústavního soudu III. ÚS 490/04.

¹⁵ V Rakousku od 1. března 2007 mají mít místo ministerstva zahraničí ministerstvo pro evropské a mezinárodní věci (Bundesministeriengesetz-Novelle 2007).

prevenční úkoly, na což je třeba reagovat v připomínkovém řízení a v nárocích na důvodovou zprávu připravovaných právních předpisů.

V případě obecných soudů vystupuje řada odlišností v souvislosti s historickým vývojem nejméně od prosincové ústavy z roku 1867. Při výkladu práva se obecné soudy odlišují již tím, že jsou vázány zákonem a mezinárodní smlouvou.¹⁶ Ústavní soud je sice vázán ústavním pořádkem, ale ten je často formulován obecněji než obyčejné zákony (či jednoduché právo slovy Ústavního soudu), takže v jeho případě neplatí zásada *lex clara non est interpretanda*, či-li jasné věci se nemají vykládat. Nejde ale jen o pojmy jako právní stát, demokratické hodnoty, nezrušitelnost základního práva, ale i o zdánlivě zcela konkrétní věci jako např. počet soudců Ústavního soudu potřebný pro rozhodování nebo počet poslanců potřebný pro přijetí ústavního zákona.¹⁷

Obecně lze říci, že pokud budou soudy tlačeny do řešení problémů, místo rozhodování sporů, jak se sluší na soudnictví, může vzniknout pochybnost, zda se vyplatí mít 281 zákonodárců s aparátem, když to může řešit soudní moc. Jedná se ale o zdánlivou možnost. V porovnání s miliony rozhodnutí, která přijímá veřejná moc, jsou zásahy Ústavního soudu jen špičkou ledovce. Mohou se však násobit jejich respektováním jako v podobě Kahn-Keynesova multiplikátoru. Působení Ústavního soudu je v tomto směru mnohostranné:

- kontroluje kompetence normotvorných orgánů. Zejména se zaměřuje na oblast zmocnění k vydání prováděcích předpisů, popř. obecně závazných vyhlášek (významný zásah do ústavní koncepce),¹⁸
- kontroluje jejich postup, který musí být v souladu s ústavou v případě tvorby zákona a se zákonem v případě tvorby podzákonných předpisů.¹⁹ V případě zjištění nedostatků z hlediska procedury již dál nepokračuje (doktrína minimalizace zásahu),²⁰
- kontroluje obsah právních předpisů z hlediska dodržení ústavních principů a zákonných požadavků u podzákonných předpisů (*secundum et intra legem*),
- svou judikaturou již dopředu vymezuje rámec příští normotvorby. Legislativní orgány počínají legislativními odbory ministerstev a konče sněmovnami Parlamentu přizpůsobují

16 Ve vztahu k obecným soudům Ústavní soud věci často ještě komplikuje, když zcela a dlouho jasné věci vykládá jinak (doručování nejen advokátům, ale i účastníkům, výklad skutkových podstat trestného činu podvodu u štěnat bullmastifů, kde bylo judikováno, že se měl problém vypořádat na základě soukromoprávního vztahu, a ne z hlediska trestního práva).

17 Třeba podtrhnout, že i tam, kde jsou rozhodnutí Ústavního soudu problematická, zjednává se jimi jasno z hlediska toho, co má v případě nejasnosti platit (náleží č. 30/1998 Sb. – výklad čl. 50 odst. 1, č. 283/2005 Sb. – výklad čl. 40 Ústavy ČR).

¹⁸ V nález č. 568/2004 Sb. k možnosti rušení vyhlášek, u kterých odpadlo zákonné zmocnění, věc ovšem spíše zkomplikoval. Slovenský Ústavní soud zde prostě konstatoval, že taková vyhláška přestává platit, což je z hlediska účelového výkladu na místě (není již co provádět). Pokud zákonodárce neví, co vlastně se zákonem ruší a jaké to bude mít důsledky, prokazuje nejen neznalost samotné materie, ale rovněž základů legislativní techniky. Pak dostává Ústavní soud do překerní situace.

19 Zde nacházíme podle mého názoru důvod, proč nemáme zákon o tvorbě právních předpisů. Jakékoli jeho porušení by mohlo vést ke zrušení podzákonného předpisu takto přijatého, což nikdo nehodlá riskovat. V této souvislosti je třeba zmínit i nález č. 512/2004 Sb., kde Ústavní soud konstatoval, že nedodržení požadovaného projednání právního předpisu nemá za následek jeho neplatnost z důvodu porušení předepsané procedury schvalování, neboť jde o tzv. jednoduché právo (navíc *lex imperfecta*). To je diskusní záležitost (způsobená i problematickou formulací § 68 odst. 2 ZUS), byť se jednalo o oblast sociálních práv, kde jsou možnosti zákonodárceho uvážení podstatně širší než např. v oblasti úpravy základních lidských práv.

20 To může být problematické, neboť samotné procesní pochybení může skrývat i pochybení hmotněprávní. To pak může být v novém řízení zopakováno (viz případ dvou nálezů ve věci státního občanství P. Uhla nebo nyní ve věci tzv. přílepků v nález č. 37/2007 Sb.), pokud by Ústavní soud alespoň v rámci *obiteris dicti* nesignalizoval, jak by se mělo postupovat i z hlediska hmotněprávního.

své počínání jeho judikatuře. Nenašli bychom mnoho případů, kdy nebyla jeho judikatura respektována²¹,

- svou judikaturou přispívá k vyjasnění problémů tvorby práva, vykládá sporné otázky, pojmy, kompetence, stanoví standardy a pravidla hodnocení, na což byl mělo být reagováno v procesu přípravy a schvalování zákonů,²²
- jeho pozice je nyní ovlivněna přistoupením k Evropské unii. Jak se mění možnosti kontrolovaných orgánů, tak se v tomto případě mění i možnosti orgánu kontrolujícího (přezkumného),²³
- Ústavní soud rozhoduje, aniž by byl omezen ekonomickými úvahami jako resorty nebo Parlament.²⁴ Nemusí hledat rozpočtové zdroje, ze kterých by byly kryty důsledky jeho rozhodnutí.²⁵ Je ovšem rozdíl, rozhoduje-li Ústavní soud o veřejných subjektivních právech nebo provádí-li abstraktní kontrolu ústavnosti zákonů. Jen zčásti je tato problematika řešena z hlediska tzv. *political question*, tedy doktríny hledající meze soudního rozhodování.²⁶ To samé platí pro rozhodování obecných soudů. Měli jsme možnost vidět v listopadu 2006 sérii rozhodnutí krajských soudů a MS v Praze, které bez jakéhokoli respektování textu zákona a judikatury Ústavního soudu vyslovovaly neplatnost voleb a hlasování. Přitom pro to nebyl důvod vůbec nebo stačilo místo toho vyslovit neplatnost zvolení jednotlivého kandidáta a konstatovat zvolení jiného kandidáta. Co přitom rozumně dokázal KS v Hradci Králové, nedokázal MS v Praze a musel to

21 Ke známým případům nerespektovaných nálezů patří např. nález č. 98/2001 Sb. (omezení financování politických stran – viz zákon č. 170/2001 Sb.), nález č. 349/2002 (nezávislost soudů – viz zákon č. 192/2002 Sb.), nálezy č. 243/1999 a č. 233/1999 Sb. ohledně dalšího platu soudců.

22 Bohužel tomu tak vždy není a požadavek § 86 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je naplňován jen formálně stereotypním konstatováním, že návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR. Přitom v návrhu zákona nalezneme desítky sporných ustanovení z tohoto hlediska, aniž se k nim navrhovatel vyjádří. Vládě tak chybí tzv. ústavní služba, kterou disponuje např. Rakousko nebo Německo (v rámci Bundestagu a ministerstva spravedlnosti). V Polsku to zčásti zaštiťuje Stálá podkomise pro otázky Ústavního tribunálu. Nejde jen o její podíl na přípravě zákonů z hlediska ústavnosti a internacionálnosti, nýbrž i např. o kvalifikovanou podporu státu v řízení před Ústavním soudem, sledování dopadů judikatury Ústavního soudu atd.. Nešlo by ovšem o stálé zastoupení státu před Ústavním soudem, jak navrhuje H. Baňouch: Prázdná židle před Ústavním soudem. In: Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech (red. Kysela, J.). Praha 2006, s. 176-177. Řešení je spíše v připravenosti státních orgánů na jednání před Ústavním soudem. Je rozdíl, je-li stranou ČR jako jeden z více než 40 smluvních partnerů nebo jen státní orgán, jehož akt je napaden. Absolventi právnických fakult takto připravení se teprve k vyšším soudům dostávají.

²³ Z téměř stovky rozhodnutí v této oblasti třeba poukázat na klíčové nálezy č. 154/2006 Sb. (cukerné kvóty), č. 419/2006 Sb. (obrácené důkazní břemeno), č. 434/2006 Sb. (evropský zatýkácí rozkaz), ve kterých Ústavní soud vymezil svou pozici ke komunitárnímu a evropskému právu.

24 Předvolební balíček voličům však ukázal, že ani pro Poslaneckou sněmovnu tento požadavek vždy neplatí. Blíže k těmto otázkám z pohledu veřejnoprávního soudnictví viz Krause, P.: Haushaltwirksame Entscheidungspraxis der Gerichte, In: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Hrsg. Rütters, B., Stern, K. C.H. Beck, München 1984, s. 209-226.

25 Srov. např. závěry k normativní povaze poznámek pod čarou u v nálezu II. ÚS 485/98 (Sb.n.u., sv. 16, č. 173), kde Ústavní soud vyhověl stěžovateli (město Stříbro), který namítal, že podle § 20 odst. 6 písm. g) zákona ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb., jsou převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů od této daně osvobozeny. Obdobně nález I. ÚS 22/99 (Sb.n.u., sv. 17, č. 14). Obdobně je to v případech restitučních nálezů, při rozhodování o zákonech z oblasti sociálního pojištění, zdravotnictví (lékařské body), regulovaného nájemného apod.

26 Stále více je však tato koncepce nahlodávána, takže soudy začínají řešit nejen spory, nýbrž i problémy, které by měly být řešeny jinde a jinými prostředky. Soudům by se mohla tato výtka ovšem zdát nezaslouženou, neboť problém jistě nespočívá jen v tom, co chtějí rozhodovat, nýbrž v tom, co zákonodárce stále více „cpe“ do zákonů a jiných předpisů (z poslední doby známá vyhláška č. 294/2006 Sb., o odchylném postupu pro usmrcování špačka obecného, byť se nepochybně bude jevit jinak moravskému vinaři z vinice a jinak pražskému intelektuálovi z kavárny).

napravovat až Ústavní soud.²⁷ Nešlo by přitom jen o otázku naprosto zbytečných personálních, finančních a jiných nákladů na samotné volby. Šlo především o obrovské ztráty v rámci obchodních a občanskoprávních vztahů, kdy život v obci byl na delší dobu zablokován,

- Ústavní soud rozhoduje v určitém čase a složení. Okolnosti i složení (a tím názor) se mohou změnit, což může vést k jinému právnímu názoru, jak s tím i počítá procesní úprava takové změny v § 13 zákona o Ústavním soudu.²⁸ Materiální kritéria pro určení, zda již nazrála doba takovou změnu, však právo může poskytnou stěžít,²⁹
- stejně tak je to problém, kdy se neústavní úprava může stát ústavní a naopak v závislosti na měnících se okolnostech aplikace a změnách právního řádu.³⁰ To je příklad obecně závazných vyhlášek po přijetí zákona č. 128/2000 Sb., do té doby byly neústavní a nezákonné, pak byla tato vada zhojena. Obdobně můžeme působení běhu času na ústavnost zákonů názorně sledovat v judikatuře Ústavního soudu k regulovanému nájemnému, kde nečinnost zákonodárce postupně vedla postupně k neústavnosti právní úpravy,³¹
- možnosti Ústavního soudu vstupovat do problematiky tvorby práva jsou přitom výrazně omezené. Ústavní soud nemůže v právním státě aktivně a iniciativně vstupovat do probíhajících diskusí. K dané otázce se může vyjádřit teprve tehdy, když se na něj obrátí oprávněný navrhovatel,³²
- nicméně Ústavní soud nevystupuje jen jako negativní zákonodárce.³³ I v „negativních“ nálezech vymezuje možné hranice příští normotvorby. Ne vždy konstatuje, že jde o věc demokratického zákonodárce jako např. v případě důchodů.³⁴ Styl psaní nálezů Ústavního soudu v tomto směru není jednotný. V některých nálezech Ústavní soud působí jen jako kontrolor a pouze odůvodňuje zrušení, jindy obsáhle vykládá svou představu o možné úpravě.³⁵ Zejména *obiter dicta* v odůvodněních jsou směrnici pro zákonodárce, jak by mohl v určitých případech postupovat. Vrcholu tento soudní aktivismus dosáhl v nálezu č.

27 K tomu blíže Filip, J.: Obecní volby v judikatuře ÚS – podněty pro legislativu a praxi. Právní zpravodaj, roč. 2007, č. 4 (v tisku).

28 Podrobně Filip/Holländer/Šimíček: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. C.H.BECK, Praha 2001, s. 53-67.

²⁹ Např. v SRN již přes 50 let čekají, až se změní doba pro odstranění 5% uzavírací klauzule ve volebním zákoně. U nás jsme dospěli k závěru, že se doba změnila ani ne během jednoho roku v případě nálezu č. 233/1999 Sb. (vydán 15. září 1999) a č. 320/2000 Sb. č. 321/2000 Sb. (vydán 3. července 2000) z hlediska hodnocení ústavnosti odnětí dalšího platu soudcům.

³⁰ V němčině pro to existuje výstižné označení „Verfassungswidrigkeitswerden“.

³¹ K postupnému vzniku neústavnosti může vést vznik nebo nové chápání ústavních institutů v judikatuře (legitimní očekávání, nečinnost zákonodárce jako příčina škody), mohou to být změněné skutkové okolnosti aplikace zákona, mohla uplynout doba přechodné výjimky (avšak nebyla přijata nová požadovaná úprava – typicky § 6 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., jinak obvyklá praxe Ústavního soudu – nejdřív varování, pak rušení – např. správní soudnictví, přílepkový zákon). Nemohu ale vyloučit ani opačnou situaci – uplynutím času se může předpis působením vnějších okolností stát ústavním, ačkoli by v době svého vzniku neobstál.

³² Např. po dlouhou dobu byla sporná problematika rozdílů v tom, na čem se Poslanecká sněmovna usnesla, a co poté postoupila Senátu jako schválený návrh zákona. Teprve v roce 2004 se tato otázka stala na základě návrhu skupiny senátorů předmětem rozhodování a ÚS zaujal správně zdrženlivý postoj z hlediska ochrany tradiční demokratické hodnoty (čl. 2 Listiny) v podobě parlamentní autonomie (nález č. 331/2005 Sb.).

³³ V takovém případě by však měl Ústavní soud vystupovat jako zákonodárce, byť negativní. To znamená, že by měl také propočítat, jaké zmatky může jeho rozhodnutí vyvolat (např. nález č. 283/2005 Sb., který prakticky zamezil aplikaci zákona o střetu zájmů, ačkoli to nebylo úmyslem Ústavního soudu, nemluvně o nepochopitelném vybočení z pravidla § 70 odst. 1 ZUS – zrušení dnem vyhlášení, nikoli však dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů).

³⁴ Jakkoli by mohl Ústavní soud sympatizovat s názorem navrhovatele, že by měla skupina tělesně postižených požívat stejných výhod jako okruh "stavovských" důchodců, musí konstatovat, že je pouze věcí zákonodárce, zda určité skupině stanoví více výhod než jiné, pokud přitom nepostupuje libovolně (nález č. 40/2003 Sb.).

³⁵ Srov. volební nálezy č. 31/1996 Sb. oproti č. 88/1997, č. 243/1999 Sb., č. 64/2001 Sb. a č. 140/2005 Sb.

252/2006 Sb. (regulace nájemného), kde již nezastřeně konstatoval, že „v připomenuté roli ochránce ústavnosti, nemůže svoji funkci omezit na pouhou pozici „negativního“ zákonodárce a musí, v rámci vyváženosti jednotlivých složek moci charakteristických pro právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), vytvořit prostor pro zachování základních práv a svobod.“³⁶

To je ovšem jen vytčení několika problémů, které jsou nyní v popředí pozornosti. Otázek trvale spjatých s rolí Ústavního soudu při tvorbě práva však je nepřehledné množství a zdaleka přesahují možnosti tohoto příspěvku a referenta.³⁷ Kromě výše uvedených lze uvést takové zásadní otázky jako jsou srozumitelnost, určitost a jednoznačnost právních předpisů,³⁸ dodržování pravidel legislativní techniky jako jsou např. retroaktivita a ochrana nabytých práv,³⁹ právní jistota,⁴⁰ nadpisy právních předpisů,⁴¹ poznámky pod čarou v právních předpisech,⁴² legální definice a jejich význam,⁴³ přechodná ustanovení,⁴⁴ legisvakanční

36 Jiný pokus Ústavního soudu se odehrál v době před skončením jeho prvního období, kdy se pokusil přímo stanovit pravidla pro podávání ústavních stížností svým usnesením č. 32/2003 Sb., kde zcela změnil pravidla pro podávání ústavních stížností v případě mimořádných opravných prostředků (tedy nikoli cestou nálezu). To změnil až zákon č. 83/2004 Sb. Blíže k tomu kriticky Filip, J.: Desátá novelizace zákona o Ústavním soudu ČR aneb česká a evropská ústavní stížnost. Právní zpravodaj, roč. 2004, č. 3, s. 1-2.

37 V této souvislosti odkazují na Sládeček, V.: Ústavní soud a jeho vliv na tvorbu práva. In: Závaznost rozhodnutí ústavních soudů. Plzeň 2004; Filip, J.: Ústavní soud a problémy legislativy v České republice. In: Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Plzeň 2005, s. 96-116.

38 V této souvislosti platí, že každý musí začít u sebe. Rovněž odůvodnění nálezů by mělo tento požadavek splňovat, aby bylo možno pochopit, proč vlastně Ústavní soud něco ruší. Jinak lze vždy připomínat „luštitelský“ nález rakouského Ústavního soudního dvora (tzv. Denksporterkennntniss), který v roce 1994 konstatoval (G 135/93 VfGH), že právní předpis je v každopádně v rozporu s principem právního státu, když „k zjištění jeho smyslu jsou zapotřebí (vonnöten) subtilní ústavněprávní znalosti, kvalifikovaná právnícká způsobilost a zkušenost, stejně jako archivářská píle“, popř. když k jeho pochopení jsou zapotřebí „mimořádné metodické schopnosti a určitě potěšení z luštění hlavolamů“. V Polsku problematika správné právo tvorby spolu s posuzováním *vacationem legis* tvoří hlavní náplň rozhodování. Viz Działocha, K. Zalasiński, T.: Zasada prawidlowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa. Przegląd Legislacyjny, roč. 2006, č. 3, s. 5-19. V USA jsou pravidla tvorby práva založena na soudní judikatuře pro Evropa v netušeném rozsahu. Srov. Mason's Manual of Legislative Procedure. 2. vyd., St. Paul, Minn. 1990. Rovněž německá učebnice Schneider, H.: Gesetzgebung. 3. vyd., Heidelberg 2002 obsahuje časté odvolávky na judikaturu Spolkového ústavního soudu.

39 Poznámám, že z hlediska Ústavního soudu je otázka retroaktivity problémem abstraktní kontroly ústavnosti právních předpisů (§ 64 až 71 zákona o Ústavním soudu), zatímco ochrana nabytých je záležitostí řízení o ústavních stížnostech z hlediska zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod (§ 72 až 84 zákona o Ústavním soudu).

40 Zejména se jedná o ochranu plátců daně před prováděním změn daňových předpisů v průběhu zdaňovacího období. K tomu např. nález č. 145/2002 Sb. nebo již zmíněný nález č. 278/2004 Sb. Zvláštní problém by představovalo švejkovské řešení účinnosti služebního zákona z roku 2002.

41 Zde odkazují na bližší rozbor Filip, J.: Problematika nadpisů z hlediska legislativní techniky. Časopis pro právní teorii a praxi. Roč. 1995, č. 1, s. 176-183. Jde zejména o otevřenou otázku, v jakém rozsahu a zda vůbec může Ústavní soud hodnotit samotné nadpisy právních předpisů. Domnívám se, že samostatně to nelze. Stavím zde na tradiční pouče, že „rubrica non est lex“, na kterou se zapomíná. Opačně např. Knapp, V. a kol.: Teoretické problémy tvorby československého práva. Praha 1983, s. 208. V nálezu Pl. ÚS 5/92 Ústavní soud ČSFR vyslovil soulad § 260 a § 261 „včetně nadpisu“ s vyjmenovanými ústavními předpisy, nicméně k vlastnímu problému se nevyjádřil.

42 Z nedostatku místa odkazují na Filip, J.: Poznámky pod čarou jako problém legislativy a judikatury. Právní zpravodaj, roč. 1999, nulté číslo, s. 7-8. (Příloha Právní rozhledy, roč. 1999, č. 10).

43 Např. nález č. 96/2000 Sb. (definice „sousední pozemek a stavby na něm“).

44 Např. nález č. 168/1995 Sb. (změny ve výkonu povolání autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě) a č. 40/2003 Sb. (zvýhodněné postavení "stavovských" důchodců s postavením skupiny tělesně postižených pojištěnců).

lhůta,⁴⁵ vyhaslé právní předpisy a hodnocení ústavnosti ultraaktivních právních předpisů,⁴⁶ jednorázové právní předpisy a obecnost právní úpravy.⁴⁷ Kromě toho je zde řada souvisejících problémů jako omyl při přijetí zákona a možnosti jeho nápravy v řízení před Ústavním soudem,⁴⁸ řešení důsledků legislativní nečinnosti,⁴⁹ odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu, otázka „oživování“ již zrušených ustanovení,⁵⁰ rušení novelizujících, a nikoli novelizovaných ustanovení,⁵¹ vázanost zákonodárce judikaturou Ústavního soudu a prostředky jejího překonání,⁵² ústavně konformní výklad právních předpisů, práce Ústavního soudu s důvodovými zprávami a přípravnými pracemi k návrhům zákonů, souběh různých procedur přijetí v případě jednoho zákona,⁵³ možnosti Ústavního soudu při kontrole ústavních zákonů⁵⁴ atd.

Ústavní soud tak vystupuje jak se někdy po kantovsku říká jako *praeceptor iuris*. Je rovněž věcí odborné kritiky a komentářů jeho rozhodnutí, aby se v této roli vážil své možnosti a aby neměl sklony k předvádění se, k sebevědomému pošvihávání rákoskou, nebo naopak k podřimování za katedrou. Konečně v této oblasti nepůsobí sám. Velký význam pro úroveň jeho rozhodování má součinnost dalších účastníků řízení. Je podstatný rozdíl, jestliže se účastník (orgán veřejné moci) fundovaně vyjádří nebo jen sdělí, že svůj názor vyjádřil v odůvodnění rozsudku nebo že se ztotožňuje se závěry soudu. Řada předsedů senátů a státních zástupců ani po deseti letech nezjistila, že u Ústavního soudu řízení nepokračuje a že je třeba argumentovat ústavněprávně. Stoupající úroveň mají zpravidla podání advokátů, kteří sice sledují egoistické cíle, nicméně působením jakési „neviditelné ruky“ (A. Smith) ústavního procesu přispívají k rozvoji ústavní kultury. Rostoucí legislativní úroveň právních předpisů je proto rovněž výsledkem vzájemné interakce legislativních a justičních orgánů.

45 Nepřímo v nálezu č. 4/2003 Sb. (změna postavení církví a náboženských společností), dále nález č. 131/1994 Sb. (účinnost novelizovaného a novelizujícího zákona). Otázkou pro Ústavní soud bylo zhodnocení ústavnosti nově zavedené terminologie, podle které „Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.“ Zhruba 2/3 závěrečných ustanovení tohoto druhu obsahují termín „kalendářního“, zatímco zbývající 1/3 hovoří jen o prvním dnu měsíce, takže určení počátku účinnosti je nejasné (počítání času a lhůt).

46 Zejména nález č. 78/2001 Sb. (hodnocení ústavnosti již zrušeného zákona), jehož problematičnost vyniká již proto, že na rozdíl od předválečného Ústavního soudu není Ústavní soud omezen v hodnocení předpisů z hlediska doby jejich přijetí.

47 K tomu zejména Tryzna, J.: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku ČR. Pavlíčkova pocta. 2004, s. 422n.

48 Nález I. ÚS 245/98 – sv. 15, č. 128. Pochybení při opravě tiskové chyby (provádí spolkový kancléř) řešil i rakouský Ústavní soud dvůr v poslední době dvakrát s tím, že navrhovatelům vyhověl.

49 Zejména nález č. 252/2006 Sb. (nájemné), kde jen jako *obiter dictum*. V nálezu č. 272/2005 Sb. bylo možno nečinnost zákonodárce postihnout zrušením ustanovení (§ 11 odst. 5 zákona o půdě), které aktivitu zákonodárce předpokládalo.

50 Zdálo se, že se judikatura ustálila, když Ústavní soud v nálezu č. 278/2004 Sb. věc znovu zkomplikoval zrušením derogačního ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. takovým způsobem, že byla připravena zvláštní zákonná úprava (v PS však neprošla). Je ovšem pravdou, že vstoupil na „prolobované“ pole, kde mohlo být každé rozhodnutí jen špatným rozhodnutím. Šlo jen o to, které si vybere (včetně porušení pravidel komunitárního práva).

51 Samozřejmě v případě kompetence k vydání nebo dodržení procedury je situace jiná. V takovém případě je předmětem kontroly nikoli zákon novelizovaný, nýbrž zákon novelizující, a Ústavní soud v případě vyhovění návrhu zruší novelu jako celek (viz nález č. 30/1998 Sb. – nerespektování veta prezidenta, nález č. 476/2002 Sb. – opakované hlasování o návrhu zákona a nepostoupení původně schváleného textu Senátu, č. 283/2005 Sb. – pominutí Senátu při schvalování volebního zákona).

52 Zásada nějaké absolutní vázanosti platit nemůže, výklad však přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Obdoba § 95 odst. 1 zákona o Spolkovém ústavním soudu (může vyslovit, že opakování dotčeného opatření je porušením ústavy) u nás chybí.

53 Nález č. 283/2005 Sb. - obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější.

54 Této otázce se Ústavní soud dotknul nepřímo v nálezu č. 403/2002 Sb. (narušení čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR).