

Ústavní soud a problémy legislativy v ČR

Konference Praha 2005

Jan Filip, Právnická fakulta MU v Brně

Přehled obsahu

1. Úvodem	1
2. Ústavní soud a kompetence normotvorných orgánů	4
3. Ústavní soud a procedurální otázky normotvorby	6
4. Ústavní soud a ústavnost, popř. zákonnost právních předpisů	7
4.1. Doktrína „ve svém úhrnu“.....	7
4.2. Nátlak na zákonodárce	8
5. Ústavní soud a vymezení obsahu právních předpisů	8
5.1. Ústavní soud jako negativní zákonodárce a přesahy této koncepce.....	8
6.2. Ústavní konformní výklad právních předpisů.....	9
6. Ústavní soud a dodržování pravidel legislativní techniky	10
6.1. Co to je právní předpis a pramen práva.....	10
6.2. Co to je právní ustanovení.....	12
6.3. Novela a její právní existence	12
6.4. Vyhlásování právních předpisů.....	14
6.5. Jiné otázky legislativní techniky	14
7. Závěrem	15

1. Úvodem¹

Konference věnovaná aktuálním otázkám tvorby práva ve třech sousedících státech² 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 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 a mezi nimi. Nářky na nedostatky v tomto směru jsou oprávněné, ale moc toho nezmění. Ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiné cíle než je legislativní dokonalost.

¹ Je mi potěšením, že mohu tento příspěvek současně dedikovat organizátoru tohoto symposia JUDr. Jiřímu Grospičovi, CSc., který se ve své dlouholeté vědecké a praktické činnosti potýkal i s problémy ústavnosti a teorie legislativy v řadě rolí a autorských kolektivů. Podílel se též v letech 1968 – 1969 na marném pokusu o první zákonnou úpravu ústavního soudnictví u nás a problematice legislativy se rovněž věnoval i jako praktik, od kterého jsem měl možnost učit se jako začínající legislativní elév v Legislativním odboru Kanceláře Federálního shromáždění před více než 30 lety, na což rád a vděčně vzpomínám. Obě kulatá jubilea (životní a pracovní) jsou proto pro mne vítanou příležitostí, abych svému staršímu kolegovi a milému příteli vyjádřil alespoň takto díky za spolupráci, pomoc a mnohou dobrou radu, s přáním mnoha elánu a zdraví do dalších let.

² Je obvyklé, že se od sebe učí sousední státy s blízkými problémy, v současnosti se ale hovoří i o „globalizaci“ problémů legislativy. Blíže Bergeron, R. C.: Globalisation Of Dialogue On The Legislative Process. Statute Law Review, roč. 2002, č. 2, s. 85-90; sborník Legislation in European Countries. Baden-Baden 1996; Turner, G.: Die „Exportfähigkeit“ des deutschen Rechts. Zeitschrift für Rechtspolitik, roč. 1998, č. 3; Witz, Kull, : Der französische Code civil – Bestandaufnahme nach 200 Jahren. Neue Juristische Wochenschrift, roč. 2004, č. 52.

Není třeba složitých úvah, stačí se zamyslet nad tím, proč se objevuje v zákoně o ochraně proti hluku ustanovení vylučující převádění nemocnic na obchodní společnosti, proč je v zákoně o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze Smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech upravena otázka financování politických stran nebo světe div se, proč nalezneme v návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu samotný text správního řádu, tedy zákona, na jehož schválení tento zákon svou existencí závisí.³

Stejně tak více závisí na skutečné realizovatelnosti přijatého právního předpisu, jeho trvalosti, než na tom, zde je dokonale zpracován. Pouze v případě dodržování práva má smysl usilovat o jeho vysokou legislativně technickou úroveň. Všechny výše zmíněné (a další nezmíněné) legislativní „neplechty“ (někdy až zvěrstva) vyvolávají otázku, kdo by mohl a zda vůbec Parlamentu (zejména Poslanecké sněmovně) v tomto řádění zabránit. Kromě úprav jednacích řádů, které by omezily možnosti poslaneckého přetváření vládních návrhů zákonů se jako jeden z možných protagonistů jeví i Ústavní soud. V tomto příspěvku bych proto chtěl poukázat na některé okolnosti, které Ústavnímu soudu umožňují, aby tvorbu práva v ČR ovlivňoval, ať již přímo či nepřímo.

Působení Ústavního soudu je v tomto směru mnohostranné:

- kontroluje kompetence normotvorných orgánů. Zejména oblast zmocnění k vydání prováděcích předpisů, popř. obecně závazných vyhlášek (významný zásah do ústavní koncepce),
- kontroluje jejich postup, který musí být v souladu v případě tvorby zákona a se zákonem v případě tvorby podzákoných předpisů⁴,
- kontroluje obsah právních předpisů z hlediska dodržení ústavních principů a zákonných požadavků u podzákoných předpisů (secundum et intra legem),
- svou judikaturou již dopředu vymezuje rámec příští normotvorby. Legislativní orgány počínají legislativními odbory ministerstev a konče sněmovnami Parlamentu přizpůsobují své počínání jeho judikatuře. Nenašli bychom mnoho případů, kdy nebyla jeho judikatura respektována⁵,
- svou judikaturou přispívá k vyjasnění problémů tvorby práva, vykládá sporné otázky, pojmy, kompetence, stanoví standardy a pravidla hodnocení,
- jeho pozice je nyní ovlivněna přistoupení k EU. Jak se mění možnosti kontrolovaných orgánů, tak se v tomto případě mění i možnosti orgánu kontrolujícího (přezkumného), neboť výrazná část našeho práva je transpozicí komunitárního či evropského práva, takže možnosti Ústavního soudu se omezují na posouzení zachování procedurálních a

³ K tomu náleží č. 95/2002 Sb., kde bez úspěchu kritizována technika propojování novelizace vzájemně nesouvisejících zákonů. „*Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.*“ Jednalo se tak o kritiku této nepřijatelné praxe, která je typická pro poslaneckou zákonotvorbu. Ani argumentace v odůvodnění tohoto nálezu však není prosta vad. K tomu kriticky Kysela, J.. Dvoukomorové systémy. Praha 2004, s. 477.

⁴ 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.

⁵ Ke známým případům nerespektovaných nálezů patří např. náleží č. 98/2001 Sb. (omezení financování politických stran – viz zákon č. 170/2001 Sb., náleží č. 349/2002 (nezávislost soudů – viz zákon č. 192/2002 Sb., náleží č. 243/1999 a č. 233/1999 Sb. ohledně dalšího platu soudců.

kompetenčních náležitostí normotvorby, nikoli již vlastního obsahu právního předpisu, popř. obsahu jen v tom rozsahu, který je národnému zákonodárci ponechán,⁶

- Ústavní soud rozhoduje, aniž by byl omezen ekonomickými úvahami jako resorty nebo Parlament.⁷ Nemusí hledat rozpočtové zdroje, ze kterých by byly kryty důsledky jeho rozhodnutí.⁸ Je ovšem rozdíl, rozhoduje-li Ústavní soud o veřejných subjektivních právech nebo provádí abstraktní kontroly ústavnosti zákonů. Jen zčásti je tato problematika řešena z hlediska tzv. *political question*, tedy doktríny hledající meze soudního rozhodování,⁹
- 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.¹⁰ Materiální kritéria pro určení, zda již nazrála doba takovou změnu, však právo může poskytnou stěží. 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,
- 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. Teprve tehdy, když se na něj obrátí oprávněný navrhovatel, může se k dané otázce vyjádřit. 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 (dosud nebylo rozhodnuto).

Problémů spjatých s rolí Ústavního soudu při tvorbě práva je tedy nepřehledné množství. Nejde jen o tripartici, kterou výslovně uvádí § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v podobě hodnocení obsahu právních předpisů a toho, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou ČR stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V tomto příspěvku, který není v žádném případě studií jako spíše výzvou k diskusi, se proto pokouším o podání určitého přehledu těchto problémů. Jako předmět zkoumání беру judikaturu Ústavního soudu, přičemž podotýkám, že v této souvislosti má význam nejen zkoumání *rationis decidendi* konkrétního nálezu, nýbrž často zdroje poznání názorů a působení Ústavního soudu nacházíme v tom, co je tzv. mimochodem řečené (*obiter dictum*). Odůvodnění nálezů Ústavního soudu tak plní nejen funkci sebekontroly soudu, nýbrž dávají i vysvětlení pro jiné soudy, dále pro účastníky řízení, pro Evropský soud pro lidská práva v případě jejich napadení a v neposlední řadě i pro orgány legislativy a exekutivy.

⁶ Samozřejmě ani Ústavní soud nemá patent na moudrost. Je však posledním v řadě, kdo v ČR rozhoduje, a to v právu platí.

⁷ Blíže k těmto otázkám z pohledu veřejnoprávního soudnictví viz Krause, P.: Haushaltwirksame Entscheidungspraxis der Gerichte, In: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Hrsg. Rüthers, B., Stern, K. C.H. Beck, München 1984, s. 209-226.

⁸ 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 náleží 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) apod.

⁹ Stále více je však tato koncepce nahlořádávána, takže soudy začínají řešit nejen spory, nýbrž i problémy, které by měly být řešeny jinde a jinými prostředky.

¹⁰ Podrobně Filip/Holländer/Šimíček: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. C.H.BECK, Praha 2001, s. 53-67.

2. Ústavní soud a kompetence normotvorných orgánů

Pokud jde o základní problém právo tvorné kompetence, je třeba zdůraznit, že tato otázka by představovala podstatnou součást rozhodovací náplně Ústavního soudu, pokud by nedošlo k rozpadu československé federace. Řešení takových kompetenčních otázek je jedním z důvodů vzniku ústavního soudnictví vůbec. Pro náš Ústavní soud je v této oblasti stále otevřenou otázkou problém samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů z hlediska možnosti vydávání obecně závazných vyhlášek, i když nový zákon o obcích díky výhradě samostatné působnosti (§ 8) již z velké části problémy odstranil, což se projevilo i ve statistikách počtů zrušených obecně závazných vyhlášek od roku 2001¹¹.

Velká pozornost byla věnována v judikatuře věnována zmocněním k vydávání prováděcích předpisů vládou a ministerstvy (č. 271/1995 Sb., č. 96/2001 Sb., č. 410/2001 Sb.). V této souvislosti považují za potřebné zdůraznit, že ústavní základ odvozené právo tvornosti je v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR oproti sousedním státům dosti povšechný, proto je význam judikatury o to větší, i když z hlediska samotné teorie judikatura moc nového nepřináší. Např. v jednom z posledních nálezů, který se týká zmocnění stanovit vyhláškou podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin a podrobnosti spolupráce a kontroly těchto rodin (č. 476/2004 Sb.) se konstatuje, že napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s ústavními principy podzákonné normotvornosti, za které Ústavní soud považuje tyto zásady:

- a) podzákonný předpis musí být vydán oprávněným subjektem,
- b) podzákonný předpis nesmí zasahovat do věcí vyhrazených zákonu,
- c) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákoný standard.

První dvě zásady jsou zcela samozřejmé, třetí má určitý význam v případě nařízení vlády, v případě zmocnění k vydání ministerské vyhlášky tuto vůli zjistí každý, kdo umí číst. Podle judikatury Ústavního soudu nemusí být každá povinnost stanovena zákonem, neboť požadavek, aby jakákoliv povinnost byla stanovena přímo a výhradně zákonem, by „zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární normotvornosti, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“ (srov. náleží č. 410/2001 Sb.). Podzákonný předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.

Největší pozornost však zřejmě vzbudí náleží č. 568/2004 Sb. k možnosti rušení vyhlášek, u kterých odpadlo zákonné zmocnění. Zde Ústavní soud konstatoval, že podle jeho názoru „je nutné trvat na rozlišování pravomoci a kompetence. Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci. Pod tímto úhlem pohledu je třeba vykládat čl. 79 odst. 3 Ústavy, a to tak, že pravomoc ministerstev a jiných správních úřadů, popřípadě orgánů územní samosprávy, vydávat odvozené sekundární právní předpisy je založena právě již čl. 79 odst. 3 Ústavy. Jedná se o právní normu, která v obecné rovině zakládá pravomoc orgánů exekutivy k tvorbě sekundárních právních norem za podmínky, že realizace této pravomoci je konkretizována v zákoně ve vztahu k určité kompetenci (k určité

¹¹ Obrát v tomto směru představuje zamítavý náleží č. 129/2001 Sb. (Sb.n.u., sv. 21, náleží č. 52).

zákonem vymezené části výkonu státní moci). Jinými slovy, pravomoc exekutivy vydávat podzákoně právní normy je založena přímo v Ústavě, nikoliv v úpravě zákonné. Zákonné zmocnění, které odpovídá požadavkům uvedeným v čl. 79 odst. 3 Ústavy, je pak naplněním této pravomoci co do rozsahu a obsahu (kompetence). Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR soud chápe i tak, že „rovněž poskytuje ochranu moci výkonné před protiústavními zásahy ze strany moci zákonodárné. Dovedeno do důsledku, pokud by normotvorná pravomoc exekutivy byla konstituována toliko zákonem, byla by v přímé dispozici zákonodárce, čímž by moc zákonodárná sama o sobě mohla zasahovat do pravomoci orgánů moci výkonné, například tak, že by takovou pravomoc exekutivě zcela odňala. Koncepce obsažená v Ústavě však počítá s tím, že zákonodárce formou obvyčejných zákonů tuto pravomoc nevytváří, naopak mu Ústava pouze svěřuje možnost exekutivu zmocnit v konkrétním případě k její realizaci v podobě konkrétní kompetence. Tuto kompetenci (ve smyslu věcného vymezení otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci) je pak konkrétní exekutivní orgán povinen realizovat na základě a v mezích zákona, který jej k vytvoření sekundární právní normy zmocnil.“

I po zrušení příslušných zmocňovacích ustanovení prováděcí předpis podle Ústavního soudu tvoří nadále „platnou, z druhé strany však stěžejí bez dalšího aplikovatelnou, tj. účinnou, součást právního řádu.“ Vyhláška č. 19/1991 Sb., o kterou v daném případě šlo, proto byla podle Ústavního soudu až do formálního zrušení vyhláškou č. 405/2003 Sb. sice platným právním předpisem, ovšem předpisem, který „vzhledem k absenci materiálních podmínek dalšího normativního působení (absence zákonného zmocnění, materie upravená nad zákonný rozsah atd.) nebyl předpisem účinným a aplikovatelným, tj. takovým, který by byl způsobilý vyvolávat v realitě právní účinky.“ V této souvislosti dospěl Ústavní soud k zajímavému názoru, podle kterého zákonodárce ani nemůže vydat zmocnění k zrušení podzákoně předpisu, protože jde o svébytnou mocenskou sféru exekutivy, která není v takovém případě vázána na zákonodárce, neboť vydává na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy akt bez věcného obsahu,¹² který by mohl ovlivnit zákonodárce prostým zákonem. Otázka zní, zda v takovém případě by mohl zrušit prováděcí předpis sám.¹³ Konečně Ústavní soud vyjádřil názor, že „by bylo porušením principu dělby moci, kdyby příslušnou právní úpravu obsaženou v prováděcím právním předpisu měnil přímo zákonodárce.“¹⁴

Důsledky lze zatím obtížně posoudit, v každém případě je zpochybněno znění nedávno změněných Legislativních pravidel vlády v této oblasti. V tomto směru jde jen o vyjádření pochybností, zda jsou důsledky rozhodnutí domýšleny do všech důsledků. Současné nelze

¹² Zde si Ústavní soud odporuje, neboť tradičně zdůrazňuje vazbu výroku nálezu na odůvodnění a zdůrazňuje vázanost tzv. nosnými důvody nálezu. Nepochybně totéž platí o výroku, podle kterého se vyhláška zrušuje. I zde je třeba uznat, že bez znalosti toho, co se zrušuje, by se mohlo jednat o akt bez obsahu. Dotčení pracovníci toto zrušení jistě jako akt bez obsahu nevnímali. Poznámám, že podle zrušené vyhlášky byli zaměstnavatelé v hornictví povinni poskytovat ze svých prostředků odstupné ve výši 1 až 14násobku průměrného měsíčního výdělku, ačkoliv zákonné meze poskytování odstupného upravoval v době existence vyhlášky § 60a zákoníku práce tak, že zaměstnanci náleží odstupné pouze při skončení pracovního poměru, a to ve výši dvojnásobku průměrného výdělku. V kolektivní smlouvě, popřípadě ve vnitřním předpisu lze toto odstupné zvýšit o další násobky průměrného výdělku.

¹³ Dosud to bylo v praxi běžné.

¹⁴ Není jasné, zda tím Ústavní soud reaguje negativně na trvající diskusi v SRN, kde je praxe, při které zákon přímo mění ustanovení prováděcích předpisů s tím, že stanoví, že tato ustanovení mohou být nadále měněna orgánem exekutivy. Blíže Studenroth, S.: Einflußnahme des Bundestages auf Erlaß, Inhalt und Bestand von Rechtsverordnungen. Die öffentliche Verwaltung, roč. 1995, č. 13. Mimochodem z nálezu plyne, že zákoníkem práce byly takové změny v látce upravené ve vyhlášce č. 19/1991 Sb. prováděny.

popřít, že Ústavní soud poukazuje na aktuální problematiku sekundární právo tvorby, která začíná být poslední dobou opět zdůrazňována i v odborné literatuře.¹⁵

Ústavní soud tak pokračuje v trendu důsledného odlišování procedurálních a kompetenčních aspektů právo tvorby (viz nálezy č. 512/2004 Sb.). Problém v tomto směru představuje hodnocení tohoto požadavku v případě obecně závazných vyhlášek, kde v podstatě ústavní zachytivé body ve srovnání se zákonodárným procesem nelze najít. Proto se domnívám, že § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je v tomto směru vykládat tak, že při hodnocení ústavnosti je třeba vycházet z ústavních kautel, kdežto v případě hodnocení zákonnosti (což je u obecně závazných vyhlášek pravidlem) je třeba vycházet z požadavků, které jsou stanoveny zákonem.

3. Ústavní soud a procedurální otázky normo tvorby

Otázka, zda byl právní předpis přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu) představuje obecně dvojí problém. Je vyloučeno, aby se jí soud zabýval v případě, že přezkoumává ústavnost právního předpisu, který byl přijat a vydán do 31. prosince 1992 (resp. 22. dubna 1998), kdy ještě neplatila současná Ústava ČR, popř. ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. Naopak v případě přezkoumávání ústavnosti novelizujícího právního předpisu se Ústavní soud může omezit pouze na otázku, zda byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (blíže sub 6.3.).

Z této oblasti možno poukázat zejména na klíčové nálezy č. 30/1998 Sb. a č. 476/2002 Sb. V prvním z nich se Ústavní soud zabýval výkladem počítání lhůty k vrácení zákona prezidentem. Tím vyřešil jednu spornou otázku ústavního práva, neboť to až na výjimky svá pravidla pro počítání času nemá.¹⁶ Ve druhém nálezu se Ústavní soud zabýval ústavností opakovaného hlasování o témže návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.¹⁷

Ústavní soud nemůže vstupovat do zákonodárného procesu. Může pouze hodnotit jeho průběh a výsledky.¹⁸ Je otázkou, zda se nejedná o mezeru v naší právní úpravě.¹⁹ Dosud je tomu tak, že subjekty zákonodárného procesu a parlamentního práva vůbec sice mají řadu ústavně

¹⁵ Např. Tudor, Ph.: Secondary Legislation: Second Class or Crucial? Statute Law Review, roč. 2000, č. 3, s. 149-162 a zejména von Bogdandy, A.: Gubernative Rechtsetzung. Tübingen 2000, který otevřeně hovoří o překonané teorii o rozhodující roli parlamentu a o novém pojetí právo tvorby s centrální rolí vlády pod vlivem tvorby práva v EU. Autor zde zdůrazňuje čtyři nové okolnosti: a) politickou tvorbu právního řádu vychází ne od parlamentu, nýbrž vlády, která politicky iniciuje nejdůležitější změny, b) právní úprava tvorby práva není tvořena dichotomií zákon – nařízení, nýbrž systémem rozdílně náročných a potenciálně pracovně dělených režimů, c) právo tvorba není jednostranný vrchnostenský akt, nýbrž výsledek obsáhlých kooperativních procesů, kde se podílí množství aktérů, d) základní práva a právo státní organizace tvoří oddělené normové komplexy. Podle jeho názoru již zkoumané parlamenty svou centrální roli pozbyly (SRN, GB, Francie, Itálie, Španělsko).

¹⁶ K této otázce blíže Filip, J.: Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 1, s. 59-62. Ve svých důsledcích sice vede nálezy k závěru, že ČR představovaná svými nejvyššími orgány existuje jen v pracovní době, nicméně problém výkladu byl odstraněn.

¹⁷ Podrobně k této problematice Filip, J.: Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řádem výslovně nezakazuje. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2001, č. 4, s. 341-347; též autor: Nezměnitelnost sněmovních usnesení aneb návaznost vyžaduje závaznost. Parlamentní zpravodaj, roč. 2001, č. 12, s. 6-8.

¹⁸ Viz Sb.n.u., sv. 25, usnesení č. 3. K tomu též Filip, J.: Ústavní soud a řešení sporů v zákonodárném procesu. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 1, s. 9-10.

¹⁹ Obdobně tomu bylo v případě volebního soudnictví na počátku 90. let. Nyní již mohou správní soudy vstupovat do registrační fáze voleb v jejich průběhu, takže není třeba volby opakovat. V případě voleb do Senátu v roce 1996 by tak jinak muselo dojít k opakování voleb ve většině volebních obvodů.

zaručených práv, avšak o jejich ochraně se zpravidla rozhoduje na základě toho, že se proti rozhodnutí odvolají k plénu sněmovny, které rozhodne většinou hlasů. To nemusí být vždy zárukou, že porušení práva bude napraveno.

V roce 2004, jak jsem již zmínil, je otázka položena jinak, totiž zda může Ústavní soud zasáhnout v případě, kdy se senátoři domnívají, že se Poslanecká sněmovna usnesla jinak, než plyne z usnesení, které bylo Senátu doručeno (daň z příjmů, služební poměr policistů).²⁰ Kromě úpravy ve stykovém zákoně, která by odstranila diskuse o tom, co která může sněmovna ve vztahu k druhé sněmovně v případě odhalení chyby, je zde konečná instance v podobě Ústavního soudu, který by posoudil, zda byl zákon přijat ústavně předepsaným postupem a zda byl schválen skutečný text zákona. Jednalo by se buď o abstraktní kontrolu na návrh skupiny poslanců nebo senátorů, mohlo by ale jít zejména o akcesorický návrh podle § 74 zákona o Ústavním soudu v případě, že by došlo k aplikaci vadného textu. Nešlo by však o řešení sporu mezi sněmovnami. K tomu nemá Ústavní soud kompetenci. Muselo by se jednat o stejný případ, jako např. v případě zákona o mimosoudních rehabilitacích, kde došlo k pochybení při publikaci se vznikem následné škody (nález I. ÚS 245/98 – sv. 15, č. 128).²¹ Je otázkou, zda se náš Ústavní soud bude zabývat např. otázkou chyb v rámci usnášení se Poslanecké sněmovny, když v „pochybeném“ znění schválil text i Senát, a tím vlastně přebil pochybení Poslanecké sněmovny. Vznikne problém, zda obě sněmovny hlasovaly o tomtéž textu zákona a zda byl vlastně schválen. I zde však stojí otázka – z jakých podkladů by Ústavní soud vycházel.²² Dosud vychází z těsnopisecké zprávy o schůzi, což odporuje zásadám reglementového práva. Těsnopisecké zpráva je z právního hlediska pouhou informací, zatímco zápis o schůzi je úředním dokumentem s důkazní silou.

4. Ústavní soud a ústavnost, popř. zákonnost právních předpisů

Tato problematika představuje hlavní náplň rozhodování Ústavního soudu. Jde o vlastní poslání Ústavního soudu v oblasti abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti. Vzhledem k tomu, že požadavek respektování hierarchické výstavby právního řádu patří k základním požadavkům na tvorbu práva, je třeba jej v této souvislosti rovněž uvést. Protože to však představuje převážnou náplň již 33 svazků Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (Sb.n.u.), není samozřejmě možné se tím podrobněji zabývat. Považuji za potřebné zmínit jen některé zajímavé aspekty rozhodování o ústavnosti ve vztahu k zákonodárci.

4.1. Doktrína „ve svém úhrnu“

²⁰ Obecně jsem se touto otázkou zabýval již dříve. Viz Filip, J.: Poznámky k problematice oprav nesrovnalostí v usneseních sněmoven. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 4.

²¹ Pochybení při opravě tiskové chyby (provádí spolkový kancléř) řešil i rakouský Ústavní soud dvůr v poslední době dvakrát s tím, že navrhovatelům vyhověl.

²² Ve Spojených státech se řešení rozcházejí. Buď rozhoduje text zapsaného návrhu zákona (the enrolled bill rule) USA (Kongres – Field v. Clark 1891), Kalifornie, Connecticut, Mississippi. Důkaz protokolem není připuštěn. V jiných státech jako např. Arkansas, Colorado, Illinois, Indiana, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, je zapsaný návrh zákona je prima facie důkazem, ale může být zpochybněn cestou protokolů a zápisů státního tajemníka. Ve státech Florida, Idaho, Iowa, Montana – rovněž evidentní (prima facie) důkaz, ale v případě, že protokol není v souladu s požadavky ústavy. Ve státě Maine protokol lze použít pouze v případě, že návrh zákona není kompletní, ve státě Maryland je přednost dána spíše protokolu a ve státě Georgia se soud může cestou protokolu přesvědčit, zda návrh byl přijat. Blíže Mason's Manual of Legislative Procedure. 2. vyd., St. Paul, Minn. 1990, s. 471-473.

Prvním z nich je zvláštní doktrína - „ve svém úhrnu neústavní situace“, kterou si Ústavní soud vytvořil pro hodnocení některých složitých případů. Poprvé tak Ústavní soud postupoval v nálezu č. 64/2001 Sb. (ústavnost novelizace zákona o volbách do Parlamentu), kde dospěl k závěru, že „v projednávané věci, zvýšení počtu volebních krajů na 35 (§ 27 věta první), stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4 (§ 48 odst. 4) a způsob výpočtu podílů a přiřazení mandátů pomocí upravené d'Hondtovy formule (§ 50 odst. 1, 2, 3) představuje ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua, ještě způsobilého zaznamenávat alespoň „přivracení“ k modelu poměrného zastoupení.“ Ústavní soud ruší uvedená ustanovení nikoli jako jednotlivě neústavní, nýbrž jako „ve svém úhrnu“ neústavní, což je něco zcela odlišného. Nechává proto na zákonodárci, aby při nové úpravě postupoval tak, aby smysl ústavního požadavku na „poměrné zastoupení“ zůstal zachován. Obdobný postup lze pozorovat v nálezu č. 349/2002 Sb. (nezávislost soudů v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích).

4.2. Nátlak na zákonodárce

Jiný postup, který Ústavní volil, spočíval ve stupňování nátlaku na zákonodárce. Tak např. Ústavní soud postupoval v případě úpravy správního soudnictví, kdy se nejdříve snažil o ústavně konformní výklad, aniž by cokoli rušil, pak zrušil určitá ustanovení (§ 250f o.s.ř., § 248 odst. 2 písm. e) o.s.ř.) a nakonec nálezem č. 276/2001 Sb. zrušil celou V. část o.s.ř.

5. Ústavní soud a vymezení obsahu právních předpisů

5.1. Ústavní soud jako negativní zákonodárce a přesahy této koncepce

Ústavní soud je jen negativní zákonodárce, i když tento názor není všeobecně sdílen (proti zejména Mikule, Sládeček). Jeho rozhodování je jen negativní, projevující se v rušení neústavních právních předpisů. Ústavní soud ovšem i v „negativních“ nálezech vymezuje možné hranice příští normotvorby. Ne vždy konstatuje, že jde o věc demokratického zákonodárce, jak danou problematiku vymezí jako např. v případě nájemného²³ nebo v případě důchodů.²⁴ Styl psaní nálezů Ústavního soudu v tomto směru není jednotný. V některých nálezech Ústavní soud působí jen jako kontrolor a pouze ruší a odůvodňuje zrušení (nález č. 31/1996 Sb. k soudní kontrole voleb), jindy provádí obsáhlé výklady a naznačuje budoucí úkoly zákonodárce (nález č. 528/2002 Sb. – nájemné, nález č. 349/2002 Sb. – nezávislost soudců, nález č. 296/1995 Sb. – právo politických stran, nálezy k volebním principům – č. 88/1997, č. 243/1999 Sb. a č. 64/2001 Sb.). Občas však Ústavní soud svou roli opustil a věnoval se obsáhlým historickým rozborům, které Ústavnímu soudu nesluší (nález č. 55/1995 Sb. – platnost tzv. Benešových dekretů).

Někdy však výslovně říká, jak by měla úprava vypadat – např. nález č. 243/1999 Sb. k výši uzavírací klauzule pro poskytování náhrady za hlasy voličů, nález č. 349/2002 Sb. k nezávislosti soudců. Obdobně bych mohl uvést např. nálezy č. 243/1999 Sb. (3% a 1%

²³ Např. v nálezu č. 528/2002 Sb. (úprava nájemného cenovým rozhodnutím) prohlásil – „K tomu musí zákonodárce vytvořit potřebné nástroje jak z hlediska pronajímatelů, tak nájemců, kteří musí mít možnost se bránit. Pokud stát bude poskytovat adresné příspěvky na sociální nájemné, je rovněž věcí zákonodárce, aby zajistil, že tyto příspěvky skutečně přijdou tam, kam budou určeny, tj. do rukou pronajímatelů.“

²⁴ 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.).

uzavírací klauzule ve volebních předpisech), č. 276/2001 Sb. (úprava správního soudnictví), č. 322/2001 Sb. (ochrana utajovaných skutečností – nezávislý orgán kontroly a další problémy ochrany a práva na výkon povolání). Zejména *obiter dicta* v odůvodněních jsou směrnicí pro zákonodárce, jak by mohl v určitých případech postupovat. Judikáty Ústavního soudu jsou rovněž významným argumentačním nástrojem při řešení sporných otázek – např. projednávání návrhů zákona o regulaci nájemného.²⁵ Rovněž tak jsou návodem pro advokáty – např. zrušení výluky soudního přezkumu přestupkového řízení podle § 83 odst. 1 přestupkového zákona v nálezu č. 52/2001 Sb. bezprostředně vyvolalo odůvodnění nálezu č. 2/2000 Sb., které v podstatě jen stačilo opsat.

Vrcholu tento soudní aktivismus dosáhl v nálezu č. 98/2004 Sb. (prověřování obhájců v trestním řízení pro práci s utajovanými skutečnostmi), kde slovy svého předsedy P. Rychetského jako projev snahy po sebeomezení vygeneroval tzv. aditivní výrok.²⁶ I když návrh na zrušení části zákona o ochraně utajovaných skutečností zamítl, připojil do výroku větu tohoto znění: „*Prověřování obhájců v trestním řízení za účelem seznamování se s utajovanými skutečnostmi bezpečnostní prověrkou Národním bezpečnostním úřadem je v rozporu s čl. 37 odst. 3, čl. 38 odst. 2, čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a s čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“ Tím se snaží reagovat na známý problém domněle bezobsažnosti výroku „návrh se zamítá“. Ústavní soud sice nadále zdůrazňuje, že v řadě svých rozhodnutí vyjádřil k interpretaci čl. 89 odst. 2 Ústavy, v nejnovější své judikatuře pak zejména v nálezu ve věci Pl. ÚS 2/03, dle něhož "závazný není jen výrok nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují 'nosné' důvody" (obdobně i nález ve věci sp. zn. III. ÚS 200/2000) a že na tom trvá. U zamítavých nálezů to však vidí jako problém a proto zkouší toto řešení. K obsáhlému odůvodnění by této věty by však bylo namístě, aby vyložil, zda se ještě cítí vázán § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Tento novátorský pokus ovšem lze překousnout ve srovnání se snahou Ústavního soudu 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. To bylo zase změněno až zákonem č. 83/2004 Sb.²⁷

6.2. Ústavní konformní výklad právních předpisů

Významnou otázkou je tzv. ústavně konformní výklad (č. 121/1996 Sb., sv. 8, č. 88, sv. 24, č. 179) v případě vícero možností výkladu. To již ale není problém spojený bezprostředně s tvorbou práva, neboť úkolem legislativní techniky je naopak vzniku takových situací zabránit. Někde ovšem jde jen o problém chybného výkladu např. soudů v předchozí fázi. Takovéto rozhodnutí je sice zamítavé, často se jím však navrhovateli ve skutečnosti vyhovuje. To je často nepřekonatelný problém pro náš tisk.²⁸

²⁵ Při jednání Legislativní rady vlády jsem tak byl svědkem situace, kdy každá strana z nálezu č. 173/2000 Sb. vybrala jen to, co se jí přesně hodilo.

²⁶ Viz Rychetský, P.: Ústavní soud po prvním roce druhé dekadý. Senát, roč. 2004, č. 4, s. 5. Je zajímavé, že tento krok je hodnocen jako sebeomezení, zatímco literatura jej hodnotí jako neústavní postup a exces. Blíže Sládeček, V.: Ústavní soud a jeho vliv na tvorbu práva. In: Závažnost rozhodnutí ústavních soudů. Plzeň 2004, s. 55-56.

²⁷ 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.

²⁸ Např. zamítavý nález č. 584/2004 Sb. k odnětí dalšího platu členům NKÚ, kde tisk psal o tom, že Ústavní soud jejich nároky odmítl, ačkoli opak je pravdou, byť se tak stalo formou zamítnutí právě v důsledku volby ústavně konformního výkladu namísto zrušení napadeného ustanovení zákona.

Výklad právních předpisů, především jejich kompetenčních a procedurálních ustanovení může rovněž bezprostředně ovlivňovat tvorbu práva. Lze uvést příklad výkladu ustanovení Ústavy ČR (čl. 50 v nálezu č. 30/1998 Sb. nebo čl. 45 a čl. 46 v nálezu č. 476/2002 Sb.). Znáмым problémem je diskutabilní pojem „volební zákon“, použitý v čl. 40 Ústavy ČR, který lze vykládat několikerým způsobem.²⁹

6. Ústavní soud a dodržování pravidel legislativní techniky

S ohledem na téma tohoto symposia, jeho obsazení i osobu jubilanta bych se rád blíže věnoval několika otázkám problematiky legislativní techniky v nálezech Ústavního soudu. V. Sládeček vyjádřil názor, že pro Ústavní soud se touto otázkou zabývá jen v nálezech, které se týkají kontroly ústavnosti právních předpisů, kdežto v rozhodování o ústavních stížnostech jde spíše o okrajovou záležitost,³⁰ domnívám se, že i v těchto nálezech narazíme na řadu legislativních problémů, se kterými se Ústavní soud potýká.

Obecně připomínám, že Legislativní pravidla vlády sice pro Ústavní soud nejsou závazná, jiný příhodný pramen legislativní techniky u nás zatím nenajdeme. Proto by se jimi mohl alespoň inspirovat. Můžeme tak v jeho rozhodnutích nalézt takové prohřešky jako to, že nedodržuje základy pro citaci právních předpisů, uvádí ustanovení ve znění pozdějších předpisů, ačkoli třeba vůbec měněna nebyla. např. z poslední doby nálezu č. 299/2004 Sb., kterým se zamítá návrh na zrušení § 11 odst. 3 zákona o krajích. Ústavní soud ponechává bez komentáře, že toto ustanovení bylo změněno pouze zákonem č. 231/2003 Sb., nikoli dalšími, které navrhovatelé uvádějí.

Zde to ale není tak výrazné jako např. v nálezu č. 528/2002 Sb., kde Ústavní soud jako jeden z nedostatků přezkoumávaného předpisu označil obcházení připomínkového řízení cenovým rozhodnutím.

Podle Legislativních pravidel i jednacích řádů sněmoven je tradiční součástí legislativní techniky hodnocení finančních a jiných (např. administrativních) dopadů navrhovaného předpisu (viz výše sub 1). Pro Ústavní soud nic takového stanoveno není, ačkoli některá jeho rozhodnutí mohou mít obrovský dopad jak z hlediska úspor (např. kdyby zrušil zákon č. 361/2003 Sb. obsahující výrazné zvýšení platů a dalších nároků příslušníků bezpečnostních sborů – nyní projednáván z hlediska dodržení procedury), tak výdajů státu (nálezy k poznámkám pod čarou v případě daně z převodu nemovitosti u bytů – viz níže sub 6.6).

V následujícím výkladu jsem se pokusil vybrat alespoň některé podstatné problémy, s nimiž se Ústavní soud při svém rozhodování setkává, popř. které sám produkuje. ((Samotná Legislativní pravidla Ústavní soud pochopitelně za východisko pro hodnocení ústavnosti a zákonnosti nebo za předmět hodnocení nepovažuje (srov. nálezu č. 512/2004 Sb.).

6.1. Co to je právní předpis a pramen práva

²⁹ Blíže Filip, J.: Vybrané problémy ústavního práva. 2. vyd., Brno 2001, s. 240-241. Ve prospěch senátního výkladu viz Kysela, J.: Volební zákony. K výkladu pojmu volební zákon v legislativní praxi Senátu. Parlamentní zpravodaj, roč. 2001, č. 1. V této souvislosti by bylo zajímavé sledovat, zda by Ústavní soud využil přípravných materiálů k ústavě z roku 1992, které dávají za pravdu zúženému výkladu (pouze volby do Parlamentu).

³⁰ Sládeček, V.: cit. dílo (pozn. č. 21), s. 56.

Základní otázkou legislativy obecně je vymezení toho, co je právním předpisem a pramenem práva. Zde se Ústavní soud výrazně odchýlil od nauky i dosavadní praxe. Došlo k významnému posunu v pojetí právního předpisu v judikatuře Ústavního soudu, který byl nucen zabývat se výkladem toho, na jaké právní akty se vlastně čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR vztahuje (viz k tomu náleží č. 528/2002 Sb. k cenovému výměru o nájemném).³¹ Dospěl k závěru, že pro určení, zda se jedná o právní předpis nejsou rozhodující jen znaky obsahové (abstraktnost – třída jednání, obecný charakter – ne individuální subjekt, trvalost v čase – opakovatelnost aplikace atd.), popř. formální (název, právní síla, publikace atd.), nýbrž i funkcionální. Proto je právním předpisem jakkoli označený právní akt (zde cenové rozhodnutí), pokud prakticky plní funkci právního předpisu a reguluje chování subjektů právních vztahů. To však neznamená, že nějaké rozhodnutí, které nespĺňuje požadavky na právní předpis, také skutečně právním předpisem je. Podle mého názoru je třeba rozlišovat pravé právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů a „právní předpisy“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

V prvním případě jde o právní předpisy, které z hlediska publikačního práva musí být označené jako „vyhláška“. Ve druhém případě jde o problém vymezení předmětu kontroly ústavnosti, který je samostatně určen ústavním pořádkem a je svébytný ve vztahu k ZSZMS. Předmět kontroly ústavnosti právních předpisů ústavní pořádek nevymezuje za pomoci diferenciacního kritéria vyhlášení podle čl. 52 Ústavy ČR, nýbrž podle vlastností takového aktu jako jsou normativnost, obecná závaznost, abstraktnost, regulativní charakter, potřeba konkretizace. Pokud právní akt takové vlastnosti vykazuje, je v případě prováděcích podzákoných předpisů ministerstev lhotežné, zda nesou název „vyhláška“, zda byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů atd., tedy zda jsou skutečně právním předpisem, který splňuje formální požadavky jako jsou vydání orgánem s legislativní pravomocí, stanoveným postupem, řádné veřejné vyhlášení ve Sbírce zákonů atd.

Tímto postupem je zaručeno, že právní akt s výše uvedenými vlastnostmi se nedostane mimo dosah kontrolní působnosti Ústavního soudu jen proto, že byl jinak označen z hlediska své právní formy nebo že byl publikován mimo Sbírku zákonů. Proto by měl v takových situacích Ústavní soud stát na stanovisku (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), že v případě, kdy forma požadovaná pro právní předpis nespĺňuje všechny požadavky, kdežto obsah ano, je rozhodující splnění obsahových náležitostí právního předpisu. To by konečně platilo i z hlediska funkcionálního, kdy právní akt vyvolává v praxi účinky, jako by byl právním předpisem, ačkoli jeho znaky (zejména formální) plně nevykazuje.³² Označení předpisu je přitom z hlediska kontroly ústavnosti nepodstatné, neboť čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je nepředepisuje (*a contr.* čl. 78).

Poznamenávám, že za pramen práva uznána i kolektivní smlouva vyššího stupně (náleží č. 199/2003 Sb.)³³, nepsané právní zásady (náleží č. 30/1998 Sb.) nebo zásady plynoucí z obecného občanského zákoníku z roku 1811.

³¹ Podrobněji Filip, J.: Regulace nájemného před Ústavním soudem – další dějství. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 12, s. 1-6.

³² Viz případ rozhodnutí vlády o hodnotě bodu v náleží č. 167/2000 Sb. Funkcionální pomocné definice jsou konečně v právu obvyklé např. ve statusových věcech. Někdo vystupuje „jako“ správní úřad, právnická osoba, občan apod., ačkoli jím ve skutečnosti není, ale pro účely zákona se tak na něj pohlíží.

³³ Blíže např. Barinková, M., Dobrovičová, G.: Pramene práva a kolektivní smlouvy. Právní obzor, roč. 1993, č. 5. Z judikatury zejména náleží č. 199/2003 Sb., kde rozebírá problematiku kolektivních smluv vyššího stupně z hlediska jejich generálního charakteru (zavazují i ty, kteří se jejich uzavírání neúčastnili).

6.2. Co to je právní ustanovení

Již na počátku v nálezu č. 91/1994 Sb. (hanobení prezidenta) bylo konstatováno, že čl. 87 Ústavy nelze interpretovat ve smyslu ryze formální hierarchizace práva, rozlišující paragrafy, články, odstavce apod.. "Jednotlivým ustanovením" není prostě jen formální celek či formální jednotka právního textu, ale každá část právního textu, která - bez ohledu na svou formální podobu - jednotlivě ustanovuje", tj. vyjadřuje - byť v jednotlivých, tj. dílčích otázkách - určitý právní stav, který je přesto materiálně-právním celkem s určitým zřejmým smyslem.

Naopak v případě návrhu na zrušení slova „rasové“ - viz usnesení Pl. ÚS 16/94,³⁴ podle kterého předpoklad, že *každé slovo právní normy samo o sobě je "jednotlivým ustanovením" (zákona), je však obecně krajně problematický, neboť pojmem "jednotlivé ustanovení" je třeba rozumět zpravidla takovou část zákona, která (mimo jiné) vyjadřuje celistvou a samostatnou, normativně určující a závaznou dispozici, jejímž naplněním je dán (určen nebo spoluurčen) právní normou předvídaný následek. Legislativní praxe dává tomu výraz tím, že obvykle takováto ustanovení řadí do jednotlivých paragrafů, odstavců či samostatných vět, bez ohledu na to však musí jít o myšlenkově samostatnou část, která teprve jako taková může být posuzována hledisky a podmínkami vyplývajícími z ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č.1/1993 Sb.* K tomu ještě usnesení dodává, že nelze vyloučit, že samotný zákonný znak (v posuzované věci inkriminované adjektivum "rasové") může založit protiústavnost ustanovení, jehož je částí; nápravu takového stavu však nelze zjednat tím, že se takovýto znak z právní normy cestou nálezů Ústavního soudu vypustí (zruší), aniž by samotné ustanovení zákona, k němuž takovýto znak přináleží, bylo jakkoli dotčeno. Tento právní názor (pouhé usnesení) byl však vzápětí překonán nálezem č. 80/1995 Sb. (Sb.n.u., sv. 3, náleží č. 19).

Jinak také postupoval Ústavní soud v případě vypuštění subjektů právní normy – např. slova „soudcům“ v zákonem o odnětí dalšího platu. Složitější to bylo u legislativní zkratky „představitel“ u návrhu členů NKÚ na zrušení odnětí dalšího platu. Zrušení navržené části § 1 zákona č. 308/1999 Sb. by se tak nutně týkalo nejen několika členů Nejvyššího kontrolního úřadu, nýbrž všech dalších subjektů, které spadají pod legislativní zkratku „představitel“, tj. poslanců a senátorů Parlamentu, členů vlády, prezidenta republiky, zbývajících členů, viceprezidenta a prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu, soudců Ústavního soudu a členů, místopředsedy a předsedy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, kteří nejpozději ke dni 2. prosince 1999 tyto podmínky splnili, nikoli již členů prezidia Komise pro cenné papíry.

6.3. Novela a její právní existence

Ústavní soud po určitém váhání uznal, že novela zákona nemá samostatnou existenci. Proto v případě, kdy návrh směřuje nikoli proti platnému znění novelizovaného zákona, ve znění zákona novelizujícího, považuje takový návrh za zjevně neopodstatněný (srov. usnesení Pl. ÚS 25/2000, Sb.n.u., sv. 19, usn. č. 27, náleží č. 128/2001 Sb., náleží č. 95/2002 Sb., náleží č. 4/2003 Sb., z poslední doby usnesení Pl. ÚS 58/04 a Pl. ÚS 49/05 – opakuje moje teze), neboť směřuje nikoli proti zákonu, který je novelizován, nýbrž proti zákonu novelizujícímu. Ustanovení novelizujícího zákona se však stávají součástí zákona novelizovaného, odkud

³⁴ Návrh skupiny poslanců na zrušení ustanovení čl. I zák. č. 116/94 Sb., jímž bylo novelizováno ustanovení § 3 zák. č. 87/91 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, a to v odstavci 2, v části znějící "rasové".

jedině mohou být v případě zjištěné neústavnosti odstraněna. Samotné jejich zrušení v zákoně novelizujícím by tuto funkci kontroly ústavnosti nemohlo splnit. Pouze zákon novelizovaný zákon obsahuje z hlediska legislativně technického napadená ustanovení a jediné v tomto zákoně mohou být z právního řádu odstraněna. Tato vada návrhu je Ústavním soudem považována za vadu neodstranitelnou. Pokud by navrhovatelé nově formulovali petit svého návrhu v této části, podali by ve skutečnosti zcela nový návrh, který by směřoval proti jinému zákonu, totiž novelizovanému zákonu.

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

Zcela speciálním problémem je otázka „oživování“ či resuscitace již zrušených ustanovení. Přítelem V. Mikule správně upřesňuje, že by se spíše mohlo hovořit již o exhumaci. S tím se potýkají všechny ústavní soudy, málokterá ústava (jako např. rakouská v čl. 140 odst. 6 ve znění novely z roku 1929, portugalská v čl. 282)³⁵ tuto problematiku řeší výslovně. U nás se dlouhou dobu zdálo, že je věc k všeobecné spokojenosti vyřešena, v nálezu č. 278/2004 Sb. však znovu nabyla na aktuálnosti. Zde Ústavní soud zrušil s odkladem ke dni 31. prosince 2004 část druhou zákona č. 229/2001 Sb., nazvanou "Změna občanského zákoníku čl. II". Konstatoval sice, že v řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat (viz nálezy č. 95/2002 Sb.). Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho "vyřazení" z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou "oživování" předpisu již dříve zrušeného. Pro uvedený případ však Ústavní soud toto pravidlo nepoužil s poukazem na nálezy č. 8/1995 Sb. V uvedeném nálezu Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změněn a doplněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád). Bod 198 uvedeného zákona vypustil z trestního řádu ustanovení § 324, který upravoval rozhodování o změně způsobu výkonu trestu. Zmíněná derogace derogačního ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb. měla za následek "rehabilitaci" ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů. Lze tedy přisvědčit názoru navrhovatele, že zrušením části druhé čl. II. zákona č. 229/2001 Sb. se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, § 879d a § 879e ObčZ. Tato skutečnost by ovšem měla za následek vznik značné právní nejistoty nejenom v právech subjektů, na které se vztahoval režim § 879c až § 879e ObčZ, ale i u práv třetích osob. Proto Ústavní soud odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení zákona č. 229/2001 Sb. do 31.12.2004, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy. Nezdá se, že by po tomto vysvětlení byla situace jasnější. To konečně prokazuje i pokus vlády řešit tuto situaci cestou návrhu zvláštního zákona (viz Tisk č. 809) prokazuje, že tento nálezy je problematický.³⁶

³⁵ V takovém případě se důsledky zrušení zpětně projeví na posuzování případu, který dal ke zrušení novějších ustanovení podnět. Bude proto řešen podle ustanovení, která byla zrušenými ustanoveními zrušena za podmínky, že i ona nejsou protiústavní.

³⁶ Vládní návrh na výslovné řešení této situace neprošel hned v 1. čtení v Poslanecké sněmovně před několika dny (26.11.2004). V jednom se svým mnoha odlišných stanovisek soudce Ústavního soudu P. Varvařovský vyslovil ne tak zcela samozřejmý požadavek, totiž že Ústavní soud by při svém rozhodování neměl nikdy opustit princip efektivity a měl by vždy být schopen domyslet důsledky a smysl svého rozhodnutí (odlišné stanovisko k IV. ÚS Sb.n.u., sv. 20, s. 152. V případě nálezu č. 278/2004 Sb. byla např. zcela pominuta problematická stránka rozporu s pravidly veřejné podpory podle komunitárního práva, které se náš zákonodárce takto „exhumovanou“ úpravou dopouští. To je též důvod, proč rakouská ústava umožňuje, aby Ústavní soudní

6.4. Vyhlášení právních předpisů

Vyhlášení právního předpisu představuje poslední fázi právotvorného procesu v právním státě. V tomto směru se Ústavním soud zabýval ústavností nepublikovaných předpisů³⁷ a přezkoumával i předpisy z resortních věstníků (zejména nálezy č. 167/2000 Sb. – Věstník Ministerstva zdravotnictví a nálezy č. 528/2002 Sb. – Cenový věstník). Jinak však Ústavní soud zdůrazňuje, že ve vazbě na zákon o Sbírce zákonů je vyhlášení právních předpisů vydávaných ministerstvy podmínkou jejich platnosti, takže nelze než tuto úpravu obsaženou v rovině práva jednoduchého (rozuměj obvyčejného) podřadit pod rámeček plynoucí z pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), a to v dané souvislosti pod ústavní povinnost státu veřejně vyhlásit a informačně tak zpřístupnit právní řád. Splnění této povinnosti je nezbytným předpokladem vynucování práva, spjatého s uplatňováním zásady neznalost práva neomlouvá (nálezy č. 512/2004 Sb.).

Významný byl v této oblasti zejména nálezy, kterým bylo uznáno, že chybné vyhlášení textu právního předpisu je nesprávným úředním postupem a proto může způsobit škodu podle čl. 36 odst. 3 Listiny (nálezy I. ÚS 245/98, Sb.n.u., sv. 15. č. 128).

6.5. Jiné otázky legislativní techniky

V judikátech Ústavního soudu narazíme na množství dalších problémů legislativní techniky, jejichž rozbor však přesahuje omezené možnosti tohoto příspěvku. Proto alespoň zmiňuji takové zásadní otázky, jako jsou srozumitelnost, určitost a jednoznačnost právních předpisů,³⁸ retroaktivita a ochrana nabytých práv,³⁹ právní jistota,⁴⁰ nadpisy právních předpisů,⁴¹

dvůr zvážil, zda je oživení zrušené úpravy přípustné. V případě Tisku č. 809 jde o jeden z mála případů, kdy důvodová zpráva výslovně polemizuje se správností argumentace Ústavního soudu.

³⁷ Již v nálezu IV. ÚS 42/94 potvrdil ústavnost zásad pro vedení účetnictví, které nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů, neboť to nebylo podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/1989 Sb., o Sbírce nebylo třeba. Tento závěr potvrdil v roce 1999 i Evropský soud pro lidská práva ve věci Špaček, s.r.o. v. The Czech Republic (Application no. 26449/95).

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“ nálezy rakouského Ústavního soudního dvora (tzv. Denksporterkenntnis), 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 právnická způsobilost a zkušenost, stejně jako archivářská píle“, popř. když k jeho pochopení jsou zapotřebí „mimořádné metodické schopnosti a určité potěšení z luštění hlavolamů“.

³⁹ Poznamenávám, 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. nálezy č. 145/2002 Sb. nebo již jinak kriticky zmíněný nálezy č. 278/2004 Sb. Zvláštní problém by představovalo švejkovské řešení účinnosti služebního zákona z roku 2002.

⁴¹ Zde odkazuji 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.

poznámky pod čarou v právních předpisech,⁴² legální definice a jejich význam,⁴³ přechodná ustanovení,⁴⁴ legisvakanční lhůta,⁴⁵ vyhaslé právní předpisy a hodnocení ústavnosti ultraaktivních právních předpisů,⁴⁶ jednorázové právní předpisy a obecnost právní úpravy,⁴⁷ omyl při přijetí zákona a možnosti jeho nápravy v řízení před Ústavním soudem, odklad vykonatelnosti nálezů Ústavního soudu, vázanost zákonodárce judikaturou Ústavního soudu a prostředky jejího překonání, práce Ústavního soudu s důvodovými zprávami a přípravnými pracemi k návrhům zákonů, možnosti Ústavního soudu při kontrole ústavních zákonů atd.

7. Závěrem

Již tento stručný pohled na více než deset let činnosti Ústavního soudu prokazuje jeho význam nejen jako orgánu státu pověřeného soudní kontrolou ústavnosti, nýbrž i jako významného činitele při utváření legislativní kultury v České republice. Některé jeho nálezy jsou současně prameny práva, každý z nich je pak prostředek k rozvoji právní kultury a legislativní techniky. Nebylo možné ani jen zmínit všechna významná rozhodnutí Ústavního soudu v této souvislosti. Stejně tak je obtížné hledat kritéria pro určení, které rozhodnutí vlastně významné je. Nálezy v restitučních věcech se často týkaly jen jednotlivce, nicméně fungovaly jako Kahn-Keynesův investiční multiplikátor v ekonomice a ovlivnily stovky dalších rozhodnutí obecných soudů a pozemkových úřadů. Totéž možno říci o nálezech z jiných oblastí (trestní právo, daňové právo, volební právo). 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 dobře cítil a aby neměl sklony k sebevědomému pošvihávání rákoskou nebo naopak k podřimování za katedrou. Konečně v této oblasti nepůsobí sám. Sdělovací prostředky (často neinformovaně) líčí Ústavní soud a jeho soudce jako hlavního aktéra hry.⁴⁸ Rád bych proto připomenul, že velký význam pro úroveň jeho rozhodování má součinnost dalších účastníků řízení. Je podstatný rozdíl, jestliže se účastník (orgán veřejné moci) fundovaně vyjádří⁴⁹ nebo 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 nedospěla k závěru, 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

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).

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.

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 Politologové již začínají věnovat pozornost roli asistentů. V tomto směru ležela hlavní zátěž na učitelích a absolventech Právnické fakulty MU v Brně

⁴⁹ Je zajímavé, že pravidlem je to u orgánů finanční správy – Ministerstva financí, finančních ředitelství a celních ředitelství.

procesu přispívají k rozvoji ústavní kultury. Jde o vzájemnou interakci a Ústavní soud si má být vědom, že i on je pod kontrolou nejen sebe sama, nýbrž i účastníků řízení, sdělovacích prostředků, odborné veřejnosti, nemluvně o možnosti obrátit se na Evropský soud pro lidská práva, popř. Výbor pro lidská práva.