

K novému zákonu o Ústavním soudu

Jan FILIP

Úvodní poznámky

Dne 16. června 1993 přijala Poslanecká sněmovna jako Parlament České republiky zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Legislativně tímto aktem zaplnila další mezeru v našem právním řádu a vytvořila předpoklad k bezprostřednímu naplnění litery Ústavy ČR v oblasti ochrany ústavnosti a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce. Koncentrace veškerých oprávnění v oblasti zákonodárství v rukou Poslanecké sněmovny, která slovy Václava Bendy nad sebou neuznává ani zákon, ani Boha, již po ustavení takového orgánu přímo volala.

Význam úpravy řízení před Ústavním soudem vyplývá z toho, že je mu svěřena zvláštní funkce státu spočívající v ochraně ústavnosti. Za stát je jejím nositelem či správcem, jinak řečeno státním orgánem právě Ústavní soud, který aplikuje ústavní normy jako základní měřítko pro hodnocení konkrétního případu.

Ústavodárce přitom zdůraznil, že jde o orgán soudního typu, který však není součástí soustavy soudů České republiky, kterou jinak tvoří podle čl. 91 odst. 1 Ústavy ČR Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, vrchní, krajské a okresní soudy.

Svou působnost však Ústavní soud vykonává prostředky vlastními soudnictví, i když se pohybuje v oblastech politického práva a politiky s možnostmi působení, které obecné soudy k dispozici nemají. Jako orgán soudního typu rozhoduje metodami soudnictví, tj. formálně stanoveným procesním postupem, přičemž jediným měřítkem pro jeho rozhodování jsou nutnost ochrany přirozených práv člověka a práv občana a ústavní zákony (čl. 85 odst. 2 Ústavy ČR). Jeho soudci jsou při svém rozhodování nezávislí, což je zabezpečeno prostředky vlastního soudnictví. Povinností soudců je dále rozhodovat nestranně podle svého nejlepšího přesvědčení.

I tak není možné přehlédnout, a praxe to zatím plně potvrzuje, že ústavní soudnictví se může stát jedním z významných prostředků ochrany menšiny a z hlediska parlamentního systému prostředkem ochrany opozice vůči vládní většině. Ústavní soud by v rámci této své funkce ovšem neměl zasahovat do mocenských poměrů vytvořených demokratickými volbami tam, kde pro to nejsou ústavně vytvořené možnosti. Jeho zdrženlivost v politických otázkách však nemůže v našich podmínkách vést k uplatňování tzv. political question doctrine, jak ji známe z praxe Nejvyššího soudu USA¹. Náš Ústavní soud je po-

¹Viz blíže např. N. Dorsen, P. Bender, B. Neuborne: Political and Civil Rights in the United States.

vinen rozhodnout o každém návrhu, který odpovídá ústavním a zákonným požadavkům, byť by se jednalo o politickou otázku nebo její zástupný problém.

Základní linií, na které se proto mohou odehrávat vztahy Ústavního soudu k jiným státním orgánům, je proto otázka ochrany ústavnosti a základních práv a svobod. To se týká jak jeho vztahu vůči orgánům moci výkonné, tak zejména vůči obecným soudům. Ústavní soud zde nevystupuje jako nějaká superinstance. Pouze v případě zjištění, že byly porušeny základní práva a svobody, zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, může Ústavní soud zasáhnout prostřednictvím kasace pravomocných rozhodnutí jinak nezávislých obecných soudů. Zcela zvláštním případem je možnost přezkoumání rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSFR v případě rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo hnutí nebo pozastavení jejich činnosti.

Konečně je výrazným rysem vztahu Ústavního soudu k jiným státním orgánům z funkcionálního hlediska ta skutečnost, že proti jeho rozhodnutím není přípustný opravný prostředek. Jeho rozhodnutí jsou konečná a v rámci soustavy státních orgánů českého státu nepřezkoumatelná. Tím ovšem není vyloučena možnost obrátit se na mezinárodní orgány, které jsou zřízeny za účelem dodržování mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, kterými je ČSFR vázána. ZUS s tím počítá v ustanoveních § 117 – 119, která konkretizují čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ČR.

Nově přijatý zákon (dále jen „ZUS“) nabyl účinnosti 1. července 1993. Tímto dnem bylo možné fakticky zahájit činnost Ústavního soudu. Prezidentovi republiky již nic nebránilo v tom, aby předložil Poslanecké sněmovně své návrhy na jmenování soudců Ústavního soudu. Podle čl. 84 odst. 2 Ústavy ČR k tomuto jmenování potřeboval souhlas Senátu, jehož funkce však prozatímne vykonává Poslanecká sněmovna (čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR).

Prezident za pomoci jím jmenované odborné komise navrhl Poslanecké sněmovně ze 32 přihlášených uchazečů 14 kandidátů na funkci soudce Ústavního soudu. Ta dne 8. července vyslovila souhlas se třinácti z nich a jednoho neschválila. Po rezignaci dalšího z kandidátů jich zůstalo již jen dvanáct. Těchto dvanáct kandidátů bylo také jmenováno prezidentem soudci Ústavního soudu. Slib složili 15. července 1993.

Nebyl tak obsazen celý Ústavní soud. Počet dvanácti soudců, kteří složili soudcovský slib, je však podle § 149 ZUS nejmenší dostatečný počet k tomu, aby předseda Ústavního soudu svolal soudce k zasedání do 15 dnů od složení slibu. První zasedání proběhlo 26. července v budově Ústavního soudu v Brně. Tím byla zahájena činnost instituce, od které si nejen právnická veřejnost slibuje mnohé při naplňování ideálu právního státu.

V této stati bych se chtěl pokusit stručně přiblížit základní aspekty nově přijatého zákona a některé další otázky bezprostředně spjaté s (doufejme, že již nerušenou) činností Ústavního soudu. ZUS v řadě svých ustanovení navazuje na zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a řízení před ním. Nejde jen o pouhé převzetí jednotlivých ustanovení, nýbrž v řadě aspektů též o jejich zdokonalení na základě zkušeností Ústavního soudu ČSFR, který působil po relativně krátké období od 31. ledna 1992 do

Boston 1976, s. 1287 n.; J. A. Barron, C. T. Dienes: *Constitutional Law*. 2. vyd., St. Paul 1987, s. 79 n.; E. Barrett, Jr., W. Cohen, J. Varat: *Constitutional Law*. 8. vyd., New York 1989, s. 144 n.; R. D. Rotunda: *Modern Constitutional Law*. 3. vyd., St. Paul 1989, s. 41 n.

zániku československé federace, kdy došlo k ukončení jeho činnosti na základě čl. 1 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku ČSFR.

Obecná charakteristika ZUS

ZUS je výsledkem několikaměsíční přípravy zejména v rámci legislativního aparátu ministerstva spravedlnosti. Jeho zpracovatelé zde již byly v určité výhodě ve srovnání se zpracovateli návrhu zákona č. 491/1991 Sb., neboť se nemuseli opírat jen o zahraniční normy nebo naše prvorepublikové předpisy. Jednalo se např. o zákon o Spolkovém ústavním soudu v SRN z roku 1951, obdobný rakouský zákon z roku 1953, dále o jednacím řádu těchto soudů, o zákon č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě s jeho přílohami a jeho jednacím řád (č. 255/1922 Sb.) nebo zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů a jednacím řád tohoto soudu (č. 209/1907 ř.z.).

Mohlo být využito řady zkušeností z aplikace zákona č. 491/1991 Sb., stejně jako poznatků z praxe evropských ústavních soudů, které byly získány při řadě návštěv jejich představitelů u Ústavního soudu ČSFR. Ústavní soud ČSFR se též v roce 1992 podílel na zpracování materiálu Evropské komise pro otázky demokracie při Radě Evropy, kde byly poznatky z fungování ústavního soudnictví rovněž zapracovány.

Základním normativním východiskem pro zpracování ZUS byla Ústava ČR. Její čl. 88 odst. 1 odkazuje na zákon, který stanoví „kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem“. To je první rozdíl oproti minulým úpravám, kde byl výčet oprávněných navrhovatelů obsažen přímo v ústavním zákoně č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR (čl. 8). Stejně tak byla již v tomto ústavním zákoně obsažena úprava struktury a vnitřní organizace Ústavního soudu. Nyní tuto otázku řeší až ZUS.

Ve srovnání se zákonem č. 491/1991 Sb. (76 paragrafů na jedenácti stranách Sbírký zákonů) je nový ZUS značně obsáhlejší. Zahrnuje celkem 150 paragrafů na celých dvaceti stranách Sbírký zákonů. Je to dáno především tím, že samotná Ústava ČR v čl. 87 značně rozšířila výčet kompetencí Ústavního soudu ve srovnání s Ústavním soudem ČSFR². ZUS proto rozvádí jednotlivá ustanovení čtvrté hlavy Ústavy ČR. Výjimkou v tomto směru je čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého může zákon stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud v případech tam vymezených³. ZUS tuto otázku nevyřešil a přenechal ji tak až zákonu o Nejvyšším správním soudu.

Dalším důvodem rozšíření obsahu ZUS je to, že ZUS již nepočítá s existencí organizačního a jednacího řádu Ústavního soudu v té podobě, jako minulá federální úprava. Dne

²Při projednávání návrhu ústavního zákona č. 91/1991 Sb. ve Federálním shromáždění byla kompetence Ústavního soudu předmětem diskusí, nakonec bylo rozhodnuto přenechat tyto otázky budoucí federální ústavě, popř. dalším zákonům, neboť podle prezidentského návrhu (FS ČSFR. VI. vol. období. Tisk č. 373) bylo možno obyčejným zákonem kompetenci Ústavního soudu ČSFR rozšiřovat. Blíže viz Zpráva o 13. společné schůzi FS ČSFR VI. vol. období. 5. část, s. 1269 – 1393.

³Jedná se o posuzování zákonnosti právních předpisů a o případy sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřislušeli-li podle zákona jinému orgánu. Blíže k této problematice viz M. Mazanec: Nejvyšší správní soud a správní soudnictví (Poznámky ke koncepci). Právní praxe, roč. 1993, č. 7.

26. března 1992 schválilo plénum Ústavního soudu organizační a jednací řád Ústavního soudu ČSFR (dále jen „OJŘ“). OJŘ byl vyhlášen v částce č. 51 Sbírký zákonů z roku 1992, která byla rozeslána 29. května 1992. Ke změně došlo 20. srpna 1992 (částka č. 95 Sbírký zákonů z roku 1992). Tímto předpisem plénum Ústavního soudu provedlo § 15 zákona č. 491/1991 Sb., podle kterého „podrobnosti o organizaci Ústavního soudu a o řízení před ním upravuje organizační a jednací řád Ústavního soudu, který schvaluje plénum Ústavního soudu, vyhláší se v úřední sbírce určené k vyhlášení zákonů Federálního shromáždění“.

Plná zákonná opora pro vydání OJŘ byla dále rozvinuta v řadě dalších ustanovení zákona č. 491/1991 Sb., např. v § 6 odst. 7, § 8 odst. 1 písm. d), § 9 odst. 4, § 10 odst. 2, § 27, § 58 odst. 2. OJŘ se svým obsahem a posláním nelíšil od obdobných předpisů pro soudní a správní orgány nebo veřejnoprávní korporace v minulosti nebo současnosti⁴. Svůj jednací řád měl rovněž Ústavní soud Československé republiky (č. 255/1922 Sb. z. a n.), na kterém se přitom sám usnášel, ovšem dále musel být schválen prezidentem republiky. Je zajímavé, že původní návrh ústavního zákona č. 91/1991 Sb. (Tisk č. 373) v čl. 18 nepočítal s vydáním prováděcího zákona, nýbrž přímo pouze jednacího řádu, který měl být rovněž vyhlášen ve Sbírce zákonů: Vnitřní věci si měl Ústavní soud upravit plenárním usnesením.

ZUS již v této podobě s vydáním OJŘ nepočítá. Je to zdůvodňováno spornou povahou obecné závaznosti OJŘ. Podle mého názoru je možné tomuto odůvodnění⁵ přisvědčit. Ani bývalý Ústavní soud ČSFR nebyl orgánem moci zákonodárné, ani moci výkoné. Nemohl proto vydávat právní předpisy za stejných podmínek, jak to činily tyto orgány na základě ústavního zákona o čs. federaci. Na základě výslovného zmocnění v konkrétní věci však mohl konkretizovat zákonná ustanovení zákona č. 491/1991 Sb. Takovým zmocněním bylo nepřímé ustanovení čl. 18 odst. 1 ústavního zákona č. 91/1991 Sb. a § 15 zákona č. 491/1991 Sb. spolu s výše uvedenými dalšími ustanoveními tohoto zákona. Jednalo se o normu sui generis, neboť neměla podobu právního předpisu, jako např. jednací řád pro okresní a krajské soudy, který je ministerskou vyhláškou. Nicméně svou závaznost odvozovala od ustanovení zákona č. 491/1991 Sb. a sama se na ustanovení tohoto zákona, ale i např. zákoníku práce a dalších právních předpisů odvolávala.

OJŘ též nebyl vyhlášen v „normativní“ části Sbírký zákonů, nýbrž jen v části věnované opatřením federálních orgánů a orgánů republik. Na taková opatření se nevztahovala normotvorná funkce Sbírký zákonů podle § 4 zákona č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů,

⁴Srov. nařízení veškerého ministerstva č. 209/1907 ř.z., jímž se vyhláší jednací řád pro správní soud; nařízení vlády č. 290/1922, kterým se vydává jednací řád pro župní a okresní úřady; instrukce ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 31. července 1986 č. 1203/86 – OD, kterou se vydává jednací řád pro státní notářství; instrukce ministra spravedlnosti ČR ze dne 5. června 1973 č.j. 417/73 – L, kterou se vydává jednací řád pro okresní a krajské soudy, reg. v částce 19/1973 Sb., ve znění instrukce č.j. 354/75 – LO, instrukce č.j. 826/78 – LO, instrukce č.j. 24/83, instrukce č.j. 852/90 – L a instrukce č.j. 1436/91 – OOD, která je nyní nahrazena vyhláškou č. 37/1992 Sb. ministerstva spravedlnosti České republiky o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy. Dále možno uvést např. jednací řady prezidií a výkonných výborů Pozemkového fondu ČR a Fondu národního majetku ČR, bankovní rady SBČS, Komory veterinárních lékařů apod.

⁵Viz důvodovou zprávu k vládnímu návrhu ZUS. Parlament ČR. 1993, I. vol. období. Tisk č. 276, s. 65.

nýbrž jen funkce evidenční a funkce informační (předpoklad všeobecné známosti obsahu takového opatření). Proto OJŘ také nabyl účinnosti dnem svého schválení dne 26. března 1992, nikoli vyhlášením ve Sbírce zákonů dnem 29. května 1992.

Jednoznačná normativní úprava i bližších pravidel jednání Ústavního soudu přímo v ZUS je proto podle mého názoru řešením správným, odstraňujícím možné pochybnosti o její závaznosti, jak tomu bylo v případě bývalého OJŘ Ústavního soudu ČSFR. Na druhé straně však nutno zvažovat i otázku procesní autonomie ústavních soudů, která je právě zajišťována v podobě vydávání takových jednacích pravidel soudem samotným, nikoli orgánem, který má být Ústavním soudem kontrolován⁶. Ústavní soud tak může být v hudoucnosti vázán i na výsledky normativní činnosti např. ministerstva spravedlnosti jako složky výkoné moci.

Minulá právní úprava rovněž neřešila zcela jednoznačně otázku vztahu zákona č. 491/1991 Sb. k ostatním procesním předpisům v našem právním řádu. S ohledem na skutečnost, že ZUS se snaží vycházet z obecných zásad soudního řízení, jak se projevují v civilním procesu, je přirozené, že mezi ním a OSŘ je nejtěsnější spojení.

Na rozdíl od dosavadní úpravy, která na OSŘ odkazovala v jednotlivých případech⁷, odkazuje nyní ustanovení § 63 na přiměřené použití OSŘ a předpisů vydaných k jeho provedení obecně, pokud ZUS nestanoví jinak. Odpadá tak otázka, se kterou se musel vypořádat Ústavní soud ČSFR, totiž zda lze použít i jiných ustanovení OSŘ. Na tuto otázku bylo odpovězeno kladně vzhledem k obecně uznávané přípustnosti použití analogie v oblasti procesních předpisů. V praxi se tak dělo podpurně v tomto smyslu např. při počítání zákonných nebo soudcovských lhůt.

Nebylo však vyloučeno ani analogické použití trestního řádu zejména v případě řízení o ústavních stížnostech proti rozhodnutím vydaných v trestním řízení (§ 28 odst. 5, § 39 odst. 2, 44 odst. 1 a 57 odst. 2). Nyní ZUS hovoří v § 63 pouze o OSŘ a předpisech jej provádějících⁸, nikoli již o trestním řádu. Přitom marginální rubrika (ovšem platí „rubrica non est lex“ obecně hovoří nikoli o „OSŘ“, nýbrž o „soudních řádech“). K analogickému využití zejména OSŘ s jeho ustanoveními o sporném řízení však třeba

⁶Původní prezidentský návrh (Tisk č. 373 – viz pozn. č. 2) počítal dokonce pouze s úpravou ve formě OJŘ, nikoli již s nějakým prováděcím zákonem. Ústavní soud tak mohl pružně a bez komplikované zákonodárné procedury reagovat na potřeby praxe a zajišťovat v souladu se zásadou právní jistoty procesních stran naplňování svého poslání. Není totiž pochyb o tom, že zákonodárce hodlal rozvíjení ústavního procesního práva svěřit do rukou právě Ústavního soudu ČSFR. Současná právní úprava již na rozdíl od čl. 18 odst. 2 ústavního zákona č. 91/1991 Sb. Ústavnímu soudu v těchto otázkách nepřiznává ani právo zákonodárné iniciativy. Praxe v jednotlivých evropských státech s ústavním soudnictvím je v tomto ohledu velmi rozmanitá a mění se časem i v tomto státě.

⁷Šlo o § 28 odst. 5 zákona č. 491/1991 Sb., který stanovil obecnou platnost ustanovení OSŘ pro veřejnost ústavního jednání v případě řízení o ústavní stížnosti, pokud nešlo o ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v trestním řízení. Dále to byl § 29 odst. 4 zákona č. 491/1991 Sb., podle kterého platila přiměřeně ustanovení OSŘ o předvolání, předvedení, povinnosti svědčit, zákazu výslechu, právu odepřít výpověď, o nároku na svědecké, o provádění důkazů a o náhradě nákladů s nimi spojených. § 33 OJŘ stanovil, že pro doručování platí rovněž ustanovení § 45 až 50 OSŘ s výjimkou § 47 odst. 1.

⁸První verze návrhu ZUS přitom v § 87 hovořila pouze o použití OSŘ. Ustanovení § 63 znamená, že pro jednotlivá řízení platí obecně OSŘ, případně předpisy jej provádějící, a pouze tam, kde ZUS stanoví něco jiného sám nebo cestou odkazu na jiný předpis než OSŘ, použije se ZUS nebo tento předpis (např. trestní řád podle § 108 ZUS)

poznámenat, že je přitom nutno zachovat maximální míru opatrnosti, neboť mezi spory podle OSŘ a ústavněprávními spory je přece jen rozdíl. Ještě více to nyní platí např. při projednávání ústavní žaloby proti prezidentu republiky, kde ovšem odkaz na trestní řád v § 108 nalézáme.

Dále samotný OSŘ upravuje v ustanovení § 109 odst. 1 písm. b) a § 135 odst. 1 otázku postupu soudce v případě, že dojde k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem. Tím navazuje na úpravu těchto otázek v čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Obdobnou úpravu obsahuje i § 224 odst. 5 trestního řádu.

V této souvislosti je třeba připomenout, že nový ZUS celou materii nevyčerpává. Stejně jako v minulosti, kdy byly některé aspekty upraveny v OSŘ, trestním řádu, zákonu č. 490/1991 Sb., o způsobu provádění referenda apod., bude tomu tak i nadále. Především bych kromě uvedených předpisů považoval za nutné zmínit např. budoucí jednací řády sněmoven Parlamentu, volební zákon pro jejich volbu⁹, zákon o Nejvyšším správním soudu apod.

Kromě toho jsou zde další předpisy, které se postavení a činnosti Ústavního soudu nějak dotýkají. Uveďme např. zákon ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbirce zákonů České republiky upravující vyhlásování rozhodnutí Ústavního soudu ve Sbírce zákonů. Blízko k procesním předpisům mají předpisy, se kterými úprava řízení před Ústavním soudem počítá pro případ zastupování, provádění důkazů a hrazení jejich nákladů. Mezi nejdůležitější z nich náleží zákon ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii, zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnicích, zákon č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, vyhlášky ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnicích, č. 270/1990 Sb., o odměnách advokátů a komerčních právníků za poskytování právní pomoci a č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy všechny ve znění pozdějších předpisů.

Další zákonné předpisy upravují a chrání postavení Ústavního soudu (§ 102 trestního zákonu) a jeho soudců. Zákon č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí [§ 7 odst. 1 písm. e)] přiznává soudcům právo na diplomatický pas a zákon č. 92/1949 Sb., branný zákon v § 23a stanoví úlevy pro soudce Ústavního soudu z výkonu vojenské činné služby, nejde-li o mimořádná opatření nebo stav branné pohotovosti státu.

Systematika ZUS

Systematika ZUS navazuje na systematiku zákona č. 491/1991 Sb. a neliší se v tomto směru od obvyklé systematiky soudních řádů. Podle čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR je úkolem ZUS stanovit, „kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla řízení před Ústavním soudem.“ Ústava tak nepředpokládá, že obvyčejné zákony budou rozšiřovat kompetenci Ústavního soudu, výslovně to však ani nezakazuje¹⁰.

⁹Již první verze tohoto zákona, zasláná k připomínkovému řízení v dubnu 1993 narazila na problém, zda je výčet kompetencí Ústavního soudu taxativní nebo zda jej lze dále rozšiřovat i obvyčejnými zákony.

¹⁰Obdobná situace byla i doposud. Za těchto podmínek došlo zákonem č. 491/1991 Sb. k rozšíření působnosti Ústavního soudu ČSFR v oblasti podávání výkladu o rozhodování sporů o tom, zda mezinárodní smlouva ČSFR ratifikovaná a vyhlášená je mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních

Pokud by to chtěla vyloučit, musela by tak podle mého názoru učinit výslovně¹¹. Sám ZUS také upravuje širší okruh otázek, než by plynulo z ústavního zmocnění, které v podstatě zahrnuje tyto otázky:

- a) podmínky uplatnění kárné odpovědnosti soudců (čl. 82 odst. 2 Ústavy ČR),
- b) výčet případů neslučitelnosti funkce soudce Ústavního soudu s jinými funkcemi a činnostmi (čl. 82 odst. 3 Ústavy ČR),
- c) přesunutí některých oprávnění Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud (čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR),
- d) stanovení okruhu oprávněných navrhovatelů v jednotlivých druzích řízení před Ústavním soudem (čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR),
- e) stanovení náležitostí návrhů na zahájení řízení před Ústavním soudem (čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR),
- f) stanovení dalších pravidel řízení před Ústavním soudem (čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR),
- g) stanovení způsobu vyhlásování rozhodnutí Ústavního soudu (čl. 89 odst. 1 Ústavy ČR).

Celá materie ZUS je rozdělena do pěti dále členěných částí. Prvá část (§ 1 – 26) je věnována organizaci Ústavního soudu, jeho struktuře a postavení jeho funkcionářů. Platové poměry soudců a asistentů jsou ovšem upraveny až v části třetí (§ 126 – 131) a otázky kárné odpovědnosti soudců v navazující části čtvrté (§ 132 – 144).

Část druhá (§ 27 – 125) obsahuje úpravu řízení před Ústavním soudem. V hlavě první (§ 27 – 63) této části jsou obsažena ustanovení společná všem druhům ústavněprávních řízení. Jednotlivé druhy řízení jsou poté upraveny ve druhé hlavě druhé části (§ 64 – 125) v pořadí, jak jsou zakotveny v čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR.

svobodách ve smyslu § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. S ohledem na nejasnosti, které ve vztahu k těmto smlouvám vznikaly, bylo toto rozšíření nad rámec ústavně vymezené působnosti zcela na místě. Obdobně došlo k takovému rozšíření v případě ustanovení § 72 – 74 zákona č. 491/1991 Sb. Přezkum ústavnosti postupu referenda měl naopak oporu v ústavním zákoně č. 327/1991 Sb., o referendu.

¹¹Podle mého názoru by šlo o výjimku ze základního principu ústavního pořádku, podle kterého lze státní moc uplatňovat v případech, mezích a způsobu, které stanoví „zákon“ (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), nikoli pouze „ústavní zákon“. Na rozdíl od úpravy základních práv a svobod tak v případě výkonu státní moci Ústava vždy nestanoví meze, nýbrž východiska, která nelze měnit cestou obvyčejného zákonodárství, pokud to sama nepřipustí (viz např. čl. 87 odst. 2). Je též rozdíl ve formulaci jednotlivých ustanovení tvořících ústavní status Ústavního soudu. Čl. 87 týkající se kompetencí Ústavního soudu je nepochybně formulován v podobě taxativního výčtu, ne však jiné složky statusu Ústavního soudu. O některých např. v Ústavě ČR není vůbec učiněna zmínka (organizace soudu, existence pléna a senátů, asistenti soudců, materiální imunita soudců). Obvyčejný zákon proto nemůže měnit kompetenci Ústavního soudu (s výjimkou čl. 87 odst. 2), může ji však v souladu s ústavním pořádkem doplnit, pokud tomu nebrání nějaké ústavní ustanovení (např. o působnosti jiného soudního orgánu). Zda to bude praktické, ukáže až další vývoj. Treba též vidět, že působnost Ústavního soudu je vymezena v Ústavě ČR enumerativně, nikoli nějakou generální klauzulí. Bude proto zajímavé sledovat, jakou cestou půjde Poslanecká sněmovna. Ta se již při přijetí ZUS pohybovala přinejmenším na hranici samotné Ústavy. Ukazuje to především srovnání čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy s formulací § 68 odst. 2 ZUS. Vládní návrh ZUS ovšem vychází z toho, že Ústava vymezuje pravomoc Ústavního soudu taxativně a bylo to potvrzeno i při jeho projednávání. Srov. těsnopisecká správa o 10. schůzi Poslanecké sněmovny I. volební období 1993, s. 113.

Pátá část (§ 145 – 150) ZUS v rámci přechodných a závěrečných ustanovení řeší velmi důležité otázky, které vznikly v souvislosti s nedostatečnou vůlí většiny poslaneckých klubů v ČNR vyřešit situaci spojenou se zánikem Ústavního soudu ČSFR. Jak známo, návrh na zřízení prozatímního šestičlenného orgánu ochrany ústavních práv v ČNR neprošel.

ZUS se proto v přechodných ustanoveních vypořádává s touto situací alespoň tím způsobem, že umožňuje podání ústavní stížnosti do 60 dnů ode dne účinnosti ZUS i v případech, kdy by jinak podle jeho ustanovení o řízení o ústavních stížnostech (§ 72 a následující) nebyly splněny podmínky pro její podání. Tím je umožněno každému, kdo by byl přetřzkou v existenci orgánu ochrany ústavnosti poškozen, aby se mohl domáhat ochrany svých ústavních práv a svobod.

To se týká (§ 145) i možnosti podat ústavní stížnost podle čl. 6 ústavního zákona č. 91/1991 Sb. v případě, že lhůta k jejímu podání započala po 2. listopadu 1992. Rovněž tak podávání ústavních stížností podle § 72 ZUS, pro které nastaly podmínky v době od 1. ledna 1993 je kryto lhůtou 60 dnů, popř. lhůtou 30 dnů [v případě návrhů politických stran podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR] od nabytí účinnosti ZUS. Posléze uvedená lhůta ovšem platí pro řízení ve věcech činnosti politických stran (čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR), jehož podmínky jsou upraveny v § 73 odst. 1 ZUS, což však § 146 ZUS výslovně nezmiňuje¹².

ZUS se však výslovně nezabývá problematikou recepce judikatury Ústavního soudu ČSFR a tedy platnosti jeho nálezů v otázkách ústavnosti celé řady zákonů Federálního shromáždění a ČNR. Bylo by to žádoucí, neboť u některých předpisů dotčených těmito nálezy běžela šestiměsíční lhůta k odstranění jejich neústavnosti ještě po 1. lednu 1993, kdy se ústavní situace zásadním způsobem změnila. To je ovšem spíše nedostatkem přechodných ustanovení Ústavy ČR a zejména ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sh., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR. S ohledem na princip kontinuity a vázanosti vysloveným právním názorem by to bylo žádoucí i ve vztahu k Ústavnímu soudu. Ten se z důvodu této mezery dostává do stejné situace jako nejvyšší správní soud v roce 1918. Navíc bude podle ustanovení § 147 ZUS řešit i případy nerozhodnuté Ústavním soudem ČSFR, kde tento problém nepochybně rovněž vyvstane. Protože zde chybí výslovná ústavní úprava, bude se muset Ústavní soud opírat především o obecné principy ústavního pořádku, zejména o princip demokratického právního státu a o jeho rámci o princip právní jistoty.

Organizace Ústavního soudu a postavení jeho soudců podle ZUS

Na rozdíl od předchozí ústavní úpravy, je organizace Ústavního soudu přenechána plně až ZUS. ZUS přitom vyřešil určitý interpretační problém, který sebou přinášela nejednoznačná formulace čl. 62 písm. e) Ústavy ČR. Nyní již je jasné, že prezident nejdříve jmenuje soudce Ústavního soudu a z nich teprve předsedu a dva místopředsedy. Z čl. 84 Ústavy se to ovšem dalo již rovněž dovolit za pomoci argumentu ad absurdum a argumentu a minori ad maius. V případě, že se tito funkcionáři vzdají své funkce, nepřestávají být tímto členy Ústavního soudu.

¹²Tato ustanovení by vyžadovala vzhledem k určitým nejasnostem bližší rozbor. S ohledem na nedostatek místa a především skutečnost, že tato stať vyjde již po uplynutí lhůty k podávání ústavních stížností ve smyslu § 145 a 146, na tento problém jen upozorňuji.

Postavení soudce Ústavního soudu

Postavení soudců Ústavního soudu je v řadě aspektů upraveno obdobně jako postavení soudců Ústavního soudu ČSFR samozřejmě s tím, že se již na tomto úseku nepřomítají důsledky federativního uspořádání z hlediska složení soudu i obsazování funkcí. Postavení soudce Ústavního soudu je přímým odrazem postavení Ústavního soudu v soustavě státních orgánů. Postavení soudce Ústavního soudu je charakterizováno následujícími ústavně, popř. jen zákonně zakotvenými znaky, kterými jsou:

- a) rovnost
- b) nezávislost
- c) imunita
- d) inkompatibilita
- e) materiální zajištění postavení
- f) disciplinární odpovědnost.

Rovnost soudců při rozhodování vyplývá ze zásady (§ 11 a § 15 ZUS), podle které Ústavní soud rozhoduje v plénu nebo v senátě. Zásada rovnosti tak plyne z kolegiálního povahy rozhodování Ústavního soudu. Všichni jeho soudci jsou přitom rovnoprávní, což se projevuje nejen ve váze jejich hlasu, nýbrž i v procedurálních pravidlech pro přijímání rozhodnutí včetně podávání návrhů na rozhodnutí (zejména § 12, 13, 20 a 21 ZUS). Soudci mají právo rozhodujícího hlasu. Vyloučení z hlasování jsou pouze v případech rozhodování o jejich podjatosti (§ 38 odst. 1 ZUS). Do zvláštní situace z hlediska obvyklého chápání podjatosti se ovšem senát a plénum Ústavního soudu dostanou při rozhodování podle § 78 ZUS.

Jedinou výjimkou z této zásady je dirimování předsedy senátu v případě rovnosti hlasů, ovšem v jiných otázkách než ve věci samé (§ 21 odst. 2 ZUS). Jinak není z rovnosti soudců žádných výjimek, což platí i pro předsedu Ústavního soudu, který při něm vystupuje jako primus inter pares. Rozhodování Ústavního soudu cestou soudce zpravodaje podle § 43 ZUS do této oblasti nespadá.

Ústava ČR a ZUS samozřejmě rozlišují mezi funkcemi soudců, kdy zvláštní postavení zaujímá předseda Ústavního soudu a jeho dva místopředsedové. Předsedu Ústavního soudu zastupují podle pořadí stanoveného plénem místopředsedové (§ 3 odst. 2 ZUS) a předsedu senátu zastupuje věkem nejstarší stálý člen senátu (§ 17 odst. 1 ZUS).

Jak již bylo řečeno, předseda Ústavního soudu vystupuje při rozhodování Ústavního soudu jako primus inter pares. Jeho funkce lze proto rozdělit podle ZUS (zejména § 3 odst. 1, 16, 38 odst. 2, 56, 59 odst. 5, 61 odst. 1, 134 odst. 1, 135, 142 ZUS) na funkce řídicí, reprezentační a dozorové a disciplinární.

Nezávislost rozhodování je základním znakem každého orgánu soudního typu. Pro Ústavní soud a jeho soudce je zakotvena obdobně jako pro ostatní soudy a soudce v čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy ČR. Z toho vyplývá, že nemohou být vázáni žádnými pokyny a rozhodují nestranně podle svého nejlepšího přesvědčení. Zvláštností rozhodování soudců Ústavního soudu je však to, že jsou vázáni pouze ústavními zákony a mezinárodními

smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR. Ústava ČR v čl. 88 odst. 2 navíc uvádí i vázanost zákonnou úpravou pravidel řízení před Ústavním soudem¹³.

S nezávislostí soudců se pojí i takové záruky jejich rozhodování jako jsou úprava jejich funkčního období, inkompatibilita, neodvolatelnost, imunita a materiální zajištění. S tím je spjata i úprava důvodů vyloučení soudce (tzv. iudex inhabilis) a odmítnutí soudce pro obavu z podjatosti (tzv. iudex suspectus) v ustanovení § 36 a § 37 ZUS. Nezávislost soudců je rovněž neoddělitelně spjata i s organizačními a funkcionálními zárukami postavení Ústavního soudu samotného.

Povaha Ústavního soudu jako ústavního státního orgánu se rovněž projevuje v přiznání imunity jeho soudcům prakticky obdobně jako je tomu u členů Parlamentu. Z hlediska rozsahu imunity mezi nimi není rozdílů. Soudce Ústavního soudu požívá jednak imunitu procesní (čl. 86 odst. 1 a 2 Ústavy ČR), takže jej nelze trestně stíhat ani ho vzít do vazby bez souhlasu Senátu, nikoli Ústavního soudu jako tomu bylo do přijetí Ústavy ČR. Rysy imunity má i ustanovení čl. 86 odst. 3 Ústavy ČR.

Stejně tak jsou soudci Ústavního soudu vybaveni imunitou materiální, kdy je nelze vůbec stíhat pro přestupek. Na rozdíl od dosavadní úpravy již toto privilegium není zakotveno ústavně (čl. 15 odst. 3 úst. zákona č. 91/1991 Sb.), nýbrž až v § 4 odst. 2 ZUS. I zde, stejně jako v případě rozšiřování kompetence Ústavního soudu, možno vést spor, zda je to možné obyčejným zákonem. Oproti poslancům však soudci Ústavního soudu nepožívají indemnity, takže jejich výroky při jednání jsou chráněny jen imunitou.

Další ústavní zásadou, na které je založeno postavení soudců Ústavního soudu je neslučitelnost výkonu této funkce s jinými funkcemi a činnostmi. Tím je zajišťována nezávislost Ústavního soudu a jeho soudců při rozhodování. Tuto otázku svěřuje Ústava (čl. 82 odst. 3) zčásti bližší úpravě zákona a ZUS tak čím zejména v § 4 odst. 3 v obdobném duchu jako dosavadní úprava.

Neslučitelnost funkce soudce Ústavního soudu s členstvím v politických stranách je sporným problémem a evropské státy tuto otázku upravují různě. S přihlédnutím k významu a metodám působení politických stran a vztahům k jejich členům je nepochybně nutno kontrolovat nebo ještě lépe vyloučit možný stranický vliv. Je v obecném zájmu, aby byl soudce při výkonu funkce nezávislý a nestranný.

Evropská konvence lidských práv (vyhl. FMZV č. 209/1992 Sb.) ovšem v čl. 11 odst. 2 umožňuje, aby byla omezena možnost vstupovat a být členem politické strany a jiného sdružení jen v případě příslušníků ozbrojených sil, policie a státní správy. Jiné skupiny osob mohou být takto omezeny jen na základě zákona a je-li to v demokratické společnosti nezbytné např. pro ochranu práv a svobod jiných. ZUS na rozdíl od ústavního zákona č. 91/1991 Sb. se rozhodl pro stanovení neslučitelnosti s členstvím v politické straně¹⁴.

¹³Je otázkou, zda to vylučuje možnost přezkoumání ústavnosti např. ZUS. Podle mého názoru nikoli. Soudci Ústavního soudu jsou vázáni tímto zákonem jako každým jiným. Mohou jej tedy i zkoumat z hlediska ústavnosti, pokud jim bude takový návrh předložen (lze jej očekávat např. ve věci povinného právního zastoupení). Do té doby se jim však musí řídit.

¹⁴Ve Federálním shromáždění se v roce 1991 po delší diskusi došlo k závěru neomezovat členství, což je řešení obvyklé ve většině evropských zemí. Srov. citovanou zprávu o 13. společné schůzi (pozn. č. 2), s. 1331 – 1332, 1343 – 1344. Plenární usnesení Ústavního soudu z února 1992 se však pokusilo založit praxi, podle které se soudci nebudou na činnosti politických stran podílet.

K tradičním zárukám soudcovské nezávislosti a postavení soudců vůbec náleží též jejich materiální zabezpečení. Ústava ČR však např. na rozdíl od Ústavy USA tuto otázku neřeší. ZUS peněžní a ostatní požitky soudců Ústavního soudu upravuje ve zvláštní třetí části v návaznosti na dosavadní úpravu v zákoně č. 491/1991 Sb. a v souladu s úpravou postavení jiných ústavních činitelů.

Na soudce Ústavního soudu se nevztahují ustanovení zákona č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců. Otázky kárné odpovědnosti soudců Ústavního soudu jsou upraveny v části čtvrté ZUS (§ 132 – 144), kde je definováno kárné provinění a postup soudu (kárné řízení) proti soudci Ústavního soudu, který se jej měl dopustit. Současně ZUS v § 143 umožňuje, aby se ustanovení o kárném řízení mohla použít při řešení jiných situací, kdy soudce jedná v rozporu se svým postavením (výkon neslučitelné funkce nebo činnosti, členství v politické straně, dlouhodobá neúčast na jednání).

V této souvislosti také ZUS upravuje způsoby zániku funkce soudce (§ 7), mezi nimiž je nejzávažnějším způsobem možnost pléna vyslovit zánik funkce v případě kárného řízení (§ 144).

Plénum Ústavního soudu

ZUS rovněž upravuje základy organizace Ústavního soudu z hlediska jeho struktury tvořené plénem a čtyřmi senáty. Mezi základními pravidly pro jednání pléna stanoví quorum, které je obecně nejméně deset soudců (§ 11 odst. 1) a nejméně 12 soudců v případě vyslovení zániku funkce (§ 114 odst. 2).

Při rozhodování se zpravidla vyžaduje většina z přítomných soudců (§ 13). Kvalifikovaná třipětinová většina všech soudců je vyžadována ve zvláště závažných případech (např. ústavnost zákonů, ústavní žaloba proti prezidentovi, změna právního názoru, vyslovení zániku funkce soudce). Významné je upřesnění pozice disentujícího soudce (§ 14). Zákodárce se sice nedokázal rozhodnout, zda se postaví na stanovisko demonstrace jednoty soudu nebo naopak na zdůraznění možnosti odlišných názorů, nechal to však na samotném soudci. S ohledem na význam odchýlných stanovisek (dissenting opinion) u Nejvyššího soudu USA nebo Ústavního soudu v SRN (Sondervotum) bude zajímavé sledovat vývoj této problematiky u nás¹⁵.

Klíčovým problémem ZUS je rozdělení kompetence Ústavního soudu mezi plénum a senáty. Ze zákona plyne, že každá věc může být předmětem jednání pléna. Některé však jsou výlučně jeho záležitostí, jiné jen za určitých okolností [(§ 11 odst. 2 písm. f), g) a h)]. Senátům je tak z výčtu kompetence v čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR přenecháno jen rozhodování o komunálních stížnostech, ústavních stížnostech, volebních věcech, provádění rozhodnutí mezinárodního soudu a kompetenčních sporů. Plénu je však dána možnost vyhradit si i tyto věci, což by ovšem v případě plného využití bylo v rozporu s předpokládanou existencí senátů.

¹⁵V praxi Ústavního soudu ČSFR taková odchýlná stanoviska podávána byla, nebyla však zveřejňována, čímž se ztrácel jejich praktický význam. Jednalo se o ojedinělé a těžko pochopitelné ustanovení (§ 9 a § 10) zákon č. 491/1991 Sb.

Senáty Ústavního soudu

Oproti dvěma čtyřčlenným senátům Ústavního soudu ČSFR bude mít Ústavní soud v plném obsazení čtyři tříčlenné senáty. Pravidla rozdělení agendy mezi tyto senáty nejsou dána zákonem, nýbrž jsou svěřena plénu Ústavního soudu (§ 11 odst. 2 písm. j) a § 16)¹⁶.

Senáty mohou rozhodovat pouze v plném počtu za předsednictví předsedy, který je jmenován předsedou Ústavního soudu na kalendářní rok. Pokud senát nedosáhne většiny hlasů, musí postoupit věc k rozhodnutí plénu. Dále si musí vyžádat stanovisko pléna, jestliže by dospěl k odchylnému názoru, než je názor pléna. V takovém případě je senát vázán stanoviskem, které na jeho podnět zaujme plénum (§ 23). Tím je vlastně doplněno ustanovení čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR o tom, čím jsou vázáni soudci Ústavního soudu.

Obecná pravidla řízení před Ústavním soudem

Obecná ustanovení ZUS o pravidlech řízení před Ústavním soudem (§ 27 – 63) navazují v řadě otázek na obdobná ustanovení zákona č. 491/1991 Sb. a především OSŘ, na který výslovně odkazuje § 63 ZUS. Platí to pro zahájení řízení, kde může návrh podat pouze navrhovatel určený ZUS v jednotlivých oddílech hlavy o druzích řízení před Ústavním soudem. Stejně tak je v této části obecně upravena otázka náležitostí návrhu na zahájení řízení, přičemž u jednotlivých druhů řízení jsou stanoveny náležitosti další. ZUS též v rámci jednotlivých druhů řízení vymezuje, které návrhy jsou nepřijatelné (např. § 66, § 75, § 122). Obecně to jsou podle § 35 překážky zahájení řízení (litispendence) a věci rozhodnuté (rei iudicatae).

Pro fyzické a právnické osoby jako účastníky nebo vedlejší účastníky řízení je zachována zásada povinného zastoupení¹⁷. Nyní však kromě advokáta může být zástupcem

¹⁶V době zpracování této stati ještě nebyla známa. Ústavní soud ČSFR zvolil tzv. numerický systém, kdy poslední číslo spisu přidělené registrem bylo současně přiřazeno určitému soudci. Soudci byli očíslováni od 0 do 9, takže sice byla zaručena objektivita zpravodajského zpracování případu, nebyla však možná větší specializace soudců, jak tomu bývá u některých jiných ústavních soudů. S ohledem na to, že Ústavní soud má zatím opět jen deset možných soudců zpravodajů, je možno tento systém znovu uplatnit, i když pro budoucnost to už nebude vhodné.

¹⁷Tento princip byl v činnosti Ústavního soudu ČSFR řadou ústavních stěžovatelů ostře napadán a v rámci ústavních stížností navrhován ke zrušení jako neústavní. S ohledem na skutečnost, že v rámci ústavní stížnosti nebyl takový návrh přípustný, nedošlo v praxi k jeho řešení. Totéž se týká např. i povinného zastoupení v rámci správního soudnictví podle § 250a OSŘ, kde je to však zmíněno tím, že se tak nemusí stát např. v případě, že žalobce má právnické vzdělání. Ústavní soud ČSFR vyžadoval zastoupení advokátem i v situaci, kdy ústavní stížnost podával např. bývalý prokurátor. Důvodová zpráva k ZUS se v této souvislosti odvolává na čl. 37 odst. 2 Listiny (právo na právní pomoc), což lze ovšem obtížně vyložit jako povinnost nechat se zastupovat nebo přesněji být zastupován. Tuto situaci řeší jednoznačně až pro účely trestního řízení čl. 40 odst. 2 Listiny. Praxe Ústavního soudu ČSFR též prokázala, že ne kvalifikované návrhy mohou být podány i cestou zastoupení advokátem. I v tomto bodě není důvodová zpráva zcela přesvědčivá. Bylo by možno uvést i civilní věci, které si se složitostí ústavněprávních podání nikterak nezadají. Nevyjasněnost této problematiky plyne i z rozporného ustanovení § 100, podle kterého si prezident může zvolit obhájce, avšak alespoň jeden z nich musí být advokátem. Vzniká otázka, zda ostatní obhájci musí splňovat podmínky § 29 ZUS a být alespoň notárem nebo komerčním právníkem. Bude to však zastupování v rozsahu stanoveném zákony uvedenými ve vysvětlivce č. 2 ZUS ?

i komerční právník nebo notář (§ 30 odst. 2). Je zachováno ustanovení, podle kterého v plné moci k zastupování musí být výslovně uvedeno, že je udělena pro zastupování před Ústavním soudem. ZUS dopady ustanovení o povinném zastoupení zmírňuje v ustanoveních § 83 a § 84. Zde je upravena možnost náhrady nákladů zastoupení, odůvodňují-li to osobní a majetkové poměry stěžovatele.

Problematické je ustanovení § 39 o pořadí projednávání návrhů, neboť zde nebude záležet jen na pořadí, v jakém Ústavnímu soudu došly. Bude zejména záležet na situaci v jednotlivých senátech a možnostech jednotlivých soudců zpravodajů, jejichž postavení a úkoly jsou upraveny v § 43 a § 44. Kromě toho v případě ústavní žaloby na prezidenta (§ 97 odst. 3) a návrhu prezidenta na zrušení usnesení sněmoven podle čl. 66 Ústavy (§ 113) platí úprava odchylná.

Za zásadní změnu oproti dosavadnímu stavu považují zavedení zásady obligatornosti ústního jednání ve všech věcech v kompetenci Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR, pokud jsou rozhodovány v plénu nebo v senátu. Podle § 23 zákona č. 491/1991 Sb. Ústavní soud ČSFR naopak předběžně projednával každý návrh bez přítomnosti navrhovatele v neveřejném jednání, kde již mohl návrh odmítnout. To byl v praxi případ většiny senátních věcí, které byly odmítnuty v neveřejném jednání bez ústního jednání. Nyní to již možné nebude. Upustit od ústního jednání bude možné podle § 44 odst. 2 ZUS jen v případě souhlasu účastníků, jestliže přitom nelze od ústního jednání očekávat další objasnění věci.

V souvislosti s tím je ovšem výrazně posíleno postavení soudce zpravodaje. OJŘ v § 1 stanovil, že Ústavní soud ČSFR vykonává svoji o působnost v plénu, v senátu a soudcem zpravodajem. Takovéto ustanovení ZUS neobsahuje, nicméně z ustanovení § 43 to jednoznačně vyplývá. Soudce zpravodaj podle něj s konečnou platností (§ 43 odst. 2 – odvolání proti jeho usnesení je nepřijatelné) mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh odmítne, jestliže navrhovatel neodstraní v určené lhůtě vady návrhu¹⁸, je-li návrh zjevně neopodstatněný nebo podaný někým zjevně neoprávněným anebo k jehož projednání není Ústavní soud příslušný a konečně je-li podaný návrh nepřijatelný, nestanoví-li ZUS (např. § 75 odst. 2) jinak. Jde o rozhodování prostřednictvím samo-soudce.

Další zásadní otázkou je rozhodování Ústavního soudu. Ústava ČR již druhy rozhodnutí neurčuje. ZUS stanoví v § 54 odst. 1, že ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem a v ostatních věcech usnesením. S ohledem na konečnou povahu rozhodnutí Ústavního soudu je též podrobně upravena jejich vykonatelnost (§ 58).

Se zřetelem na podmínky vykonatelnosti rozhodnutí podle čl. 89 odst. 1 Ústavy ČR je důležitá úprava jejich vyhlášení. ZUS rozlišuje mezi nálezy, které se obligatorně vyhláší ve Sbírce zákonů (§ 57 odst. 1)¹⁹, a ostatními nálezy, které se vyhlášovat nemusí.

¹⁸V praxi Ústavního soudu ČSFR se jednalo o velmi diskutovanou otázku. Posouzení, zda v případě vad návrhu návrh a limine odmítnout nebo vyzvat navrhovatele k jejich odstranění nakonec bylo vyřešeno ve prospěch druhého řešení. Nejčastěji tak byl navrhovatel vyzván k tomu, aby si zajistil zastoupení advokátem. Nepřímo se tak v praxi vytvořila koncepce odstranitelných a neodstranitelných (uplynutí lhůty 60 dnů) vad.

¹⁹V návaznosti na ustanovení § 2 písm. b) zákona ČNR č. 545/1992 Sb. ZUS stanoví, že se ve Sbírce zákonů vyhláší rovněž nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o právnosti právních předpisů, tedy včetně

I zde je však možnost uveřejnit ve Sbírce zákonů část odůvodnění takového nálezu, ze které je zřejmé, jaký je právní názor²⁰ Ústavního soudu a čím jej odůvodňuje (§ 57 odst. 2 a 3). Může se tak stát tehdy, má-li Ústavní soud za to, že takový právní názor má všeobecný význam. Kromě toho ZUS rovněž počítá s vydáváním Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Pravidla stanoví § 59 ZUS, který též umožňuje, aby ještě před vydáním Sbírky bylo možno nahlížet do všech nálezů, a dále do usnesení, která plénum určilo k uveřejnění.

Zvláštní úprava jednotlivých druhů řízení před Ústavním soudem

Jednotlivé druhy řízení před Ústavním soudem jsou upraveny v hlavě druhé části ZUS (§ 64 – 125). Pro omezený rozsah tohoto příspěvku ovšem není možné se jejich úpravou zabývat blíže. ZUS upravuje následující druhy řízení:

- a) řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (§ 64 – 71),
- b) řízení o ústavních stížnostech (§ 72 – 84),
- c) řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora (§ 85 – 91),
- d) řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkce poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy (§ 92 – 95),
- e) řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky (§ 96 – 108),
- f) řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení obou komor Parlamentu podle čl. 66 Ústavy (§ 109 – 116),
- g) řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu (§ 117 – 119),
- h) řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy (§ 120 – 125).

Třeba především ocenit přehledné legislativní zpracování jednotlivých otázek těchto řízení. Vychází z toho, že obecně je problematika řízení upravena v první hlavě druhé části a že již je třeba omezit se jen na zvláštnosti týkající se předmětu řízení a návrhu, požadavků na účastníky řízení, podmínky nepřipustnosti návrhu, postupu při projednávání návrhu a zastavení řízení a konečné nálezu ve věci a jeho právních následků.

obecně závazných vyhlásek. Platnost těchto předpisů však není vázána na vyhlášení ve Sbírce zákonů, nýbrž na vyvěšení na úřední desce příslušného orgánu. Proto by mělo být povinností orgánu, který dotčenou vyhlášku vydal, aby takové rozhodnutí vyvěsil po stanovenou dobu rovněž na své úřední desce, popř. na úředních deskách v obcích, na které se takový předpis vztahuje. ZUS však takovou povinnost nestanoví.

²⁰V tomto směru se náš právní systém dále sblíží s anglo-americkým, neboť bude kladen zásadní důraz na obsah odůvodnění. „Právní názor“ je podle mého soudu neutrální pojem. Nelze jej přímo ztotožnit s takovými pojmy jako „ratio decidendi“ a „obiter dictum“, které jsou tolik diskutované v právní literatuře zejména zemí s anglo-americkým právním systémem, kde jsou bezprostředně spjaty s vytvářením precedentů a tzv. case law. To platí zejména pro Anglii. Viz např. G. W. Paton: A Text-book of Jurisprudence. 4. vyd., Oxford 1972, s. 209 n.; R. Cross: Precedent in English Law. 3. vyd., Oxford 1977 (celá práce); G. Williams: Learnig the Law. 10. vyd., London 1978, s. 62 n.

Jednotlivá řízení tak zahrnují rozhodování o otázkách příbuzné povahy, což znamená, že ke každému ustanovení čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR neexistuje zvláštní procedura. Především je do jedné procedury zahrnuto posuzování ústavnosti a zákonnosti právních předpisů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b). Stejně zákonodárce postupoval v případě ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c), d) a j) Ústavy ČR, která zahrnul pod řízení o ústavních stížnostech.

Není možné pouštět se v této stati do podrobnějšího hodnocení jednotlivých řízení. U některých ještě neexistují ani ve srovnání s minulou úpravou žádné praktické zkušenosti nebo k nim zřejmě ani nebude docházet. Zmíníme se proto ve stručnosti alespoň o nejdůležitějších otázkách těchto řízení, která budou nejfrekventovanější.

V rámci řízení o právnosti právních předpisů a ústavních stížnostech je odstraněna jedna z hlavních příčin, proč byla většina ústavních stížností odmítnuta, ještě na základě předběžného neveřejného projednání. Stěžovatel (fyzická nebo právnická osoba, zastupitelstvo nebo politická strana) nyní může spolu s ústavní stížností podat návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, jestliže jeho uplatněním podle jeho názoru nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti (§ 74). Na základě toho je takový stěžovatel i oprávněným navrhovatelem podle § 64 odst. 1 písm. d).

I pokud tak stěžovatel neučinil, může nyní takový návrh v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti plénu předložit senát, který ji projednává a došel k závěru, že takový právní předpis nebo jeho ustanovení je (nikoli byl) neústavní nebo nezákonný. Možnost takového postupu je podle § 64 odst. 5 a § 78 odst. 2 ZUS poskytnuta rovněž plénu Ústavního soudu. O možné otázce podjatosti soudců v takové situaci již byla učiněna zmínka výše.

Protože naprostá většina ústavních stížností byla v praxi Ústavního soudu ČSFR odmítnuta jako nepřipustná, je potřebné zastavit se u ustanovení § 75 ZUS, které nyní důvody nepřipustnosti (mimo obecných důvodů v § 35) zakotvuje. ZUS upřesňuje dosavadní formulaci § 55 odst. 1 zákona č. 491/1991 Sb. o dvě skutečnosti: Stanoví, že ústavní stížnost je nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny „procesní“ prostředky, kterému mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje. Výslovně přitom uvádí, že takovým procesním prostředkem není návrh na povolení obnovy řízení.

V této souvislosti vzniká otázka vztahu správněprávní a ústavněprávní soudní pravomoci. Podle ustanovení hlavy druhé části páté OSŘ je obdobnou podmínkou podání žaloby proti rozhodnutí správních orgánů ve lhůtě dvou měsíců. § 247 odst. 2 OSŘ přitom hovoří o „vyčerpání řádných opravných prostředků“, kdežto § 75 odst. 1 ZUS o „vyčerpání všech procesních prostředků“. Z toho možno dovodit, že je třeba nejdříve se obrátit k prostředkům správněprávní soudní jurisdikce. Teprve po rozhodnutí příslušného soudu, tj. ve smyslu § 72 odst. 2 ZUS „po nabytí právní moci rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje“, je možno se do 60 dnů obrátit na Ústavní soud.

Problematickou součástí kompetencí Ústavního soudu nadále zůstává rozhodování o tom, zda rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR je speciálním případem řízení o ústavní stížnosti. Význam postavení politických stran z hlediska pluralitní demokracie vedl ústavní zákon k vyčlenění tohoto řízení do zvláštních ustanovení s tím, že návrh nebyl omezen

jen na porušení základních práv a svobod, nýbrž jakéhokoli ústavního nebo jiného zákona cestou určitého autoritativního rozhodnutí.

Na rozdíl od úpravy obvyklé v řadě jiných zemí, kde ústavní soud rozhoduje o ústavnosti existence politických stran přímo sám²¹, je naše úprava velmi komplikovaná nejen z hlediska procedury, nýbrž i samotné konstrukce. Ústavodárce v čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR nadále ponechal možnost, aby Ústavní soud přezkoumával rozhodnutí Nejvyššího soudu. Čl. 92 Ústavy ČR přitom zřejmě nepředpokládá, že by Nejvyšší soud měl rozhodovat ve stejných věcech jako Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.

Nadále není zcela jasné, co se rozumí pod „jiným rozhodnutím týkajícím se její činnosti“²². Podle zákona č. 491/1991 Sb. se nabízelo řešení, že pod jiným rozhodnutím možno chápat právě jen rozhodnutí o pozastavení činnosti politické strany. Navštědčovalo tomu ustanovení § 66 odst. 1 zákona č. 491/1991 Sb., podle kterého byl vedlejším účastníkem řízení státní orgán, který podal návrh na rozhodnutí. Tímto způsobem bychom dospěli k závěru, že předmětem řízení jsou rozhodnutí, ke kterým dochází na návrh nějakého státního orgánu. A to jsou zcela nepochybně rozhodnutí o rozpuštění, popř. pozastavení činnosti politické strany. Ustanovení § 76 ZUS již takový výklad jednoznačně neumožňuje, což lze dovodit i z § 73 odst. 2 ZUS²³, který počítá s rozhodováním o opravných prostředcích.

ZUS odlišuje řízení v této záležitosti též odkladným účinkem na rozdíl od podání ústavní stížnosti (§ 79 odst. 1). Zkrácením lhůty k podání stížnosti politickou stranou ze 60 dnů na 30 se v ZUS alespoň zčásti odstraňuje další problematická otázka související s tím, že rozhodnutí Nejvyššího soudu je konečné²⁴. Pak je třeba se ptát, zda je možné po jeho vynesení zahájit likvidaci majetku takové strany a provést výmaz z rejstříku stran a hnutí, nebo po dobu 30 dnů podle § 73 odst. 2 ZUS, zda dotčená politická strana nepodá návrh na přezkoumání podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy.

Odkladný účinek navíc znamená, že taková strana se může účastnit voleb (totéž v případě pozastavení činnosti). Volby se pak ve svých důsledcích mohou stát zvláštním druhem plebiscitu o rozhodnutí Nejvyššího soudu a mohou působit i na další postup Ústavního soudu v této věci²⁵. Vše to jen svědčí o zbytečné komplikovanosti konstrukce tohoto způsobu zániku politických stran. Svěření této kompetence přímo Ústavnímu soudu by bylo právně daleko čistší.

²¹Původní návrh ústavního zákona č. 91/1991 Sb. v čl. 7 počítal s tím, že Ústavní soud bude rozhodovat o rozpuštění politických stran a politických hnutí, pokud vyvíjejí činnost na celém území ČSFR.

²²Podle jedné z mála prací, která se touto otázkou alespoň okrajově zabývá, sem náleží nejen pozastavení činnosti, nýbrž i rozhodnutí o úhradě volebních nákladů a o příspěvku ze státního rozpočtu. Viz V. Mikule: Federální ústavní soud akutečnosti. Právo a zákonnost, roč. 1992, č. 3, s. 212.

²³OSŘ žádné opravné prostředky proti rozhodnutí Nejvyššího soudu nezná. Pokud však zákonodárce nechtěl pověřit Ústavní soud rozhodováním o sebebezvýznamnějších rozhodnutích týkajících se politických stran jako právnických osob, byl by se restriktivní výklad na místě. Podle mého názoru jedině pozastavení činnosti by mělo být „jiným rozhodnutím týkajícím se činnosti“. Ostatní otázky by měl nový zákon o politických stranách jednoznačně svěřit rozhodování obecných soudů (včetně správního soudnictví) a tím tuto pravděpodobnou nejasnost odstranit.

²⁴Podle mého názoru i případě širšího výkladu „jiného rozhodnutí“ musí být konečné každé rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j), i když o tom Ústava na rozdíl od ústavní stížnosti v čl. 87 odst. 1 písm. d) výslovně nehovoří. Jednoznačně to však dokládá znění § 73 odst. 2 ZUS.

²⁵K tomu viz blíže Filip, J.: Základní otázky volebního práva v ČSFR. Brno 1992, s. 189 – 190.

Tímto řízením může politická strana hledat ochranu jen proti „rozhodnutí“, nikoli proti „jinému zásahu“. Ochranu proti jinému zásahu orgánu veřejné moci než je rozhodnutí může podle mého názoru proto politická strana získat návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. d) jako právnická osoba.

ZUS v § 68 odst. 1 odstraňuje pochybnosti o postupu řízení, které musel řešit bývalý Ústavní soud ČSFR např. tehdy, když po volbách v roce 1992 poklesl požadovaný počet poslanců podepsaný pod návrhem na přezkoumání ústavnosti zákona, který byl podán v minulém volebním období.

Důvodem zastavení řízení o právnosti právního předpisu je nyní jednoznačně pouze pozbytí platnosti přezkoumávaného předpisu nebo předpisu, na jehož základě se právnost přezkoumává. Může tak být přezkoumána kterákoli platná součást právního řádu. Právo Ústavního soudu tak není vázána určitou délkou platnosti zkoumaného zákona²⁶. Na druhé straně však Ústavní soud nemůže v určité lhůtě (např. do jednoho roku po ztrátě platnosti) dodatečně prohlásit za neústavní zákon, který již byl zrušen nebo změněn, ač jeho aplikací docházelo k porušování ústavních práv a svobod.

Zde však podle mého názoru je dána cesta ústavní stížnosti alespoň podle § 72 odst. 2 ZUS. Tuto stížnost [totéž by mělo platit pro návrh politické strany ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR] by však již nebylo možné spojit s návrhem na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu ve smyslu § 74 ZUS, neboť je to již z povahy věci vyloučeno²⁷. Jde tak spíše o mechanické převzetí ustanovení z minulého zákona o Ústavním soudu ČSFR. Ustanovení § 67 ZUS je proto nadbytečné.

Ústavní soud je tak povinen dokončit řízení i tehdy, když např. poslanci, kteří návrh podali, přestali svůj mandát vykonávat nebo svůj podpis odvolali. Je to podstatný rozdíl od řízení o ústavní stížnosti, kdy je stěžovatel oprávněn ústavní stížnost vzít zpět do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě (§ 77).

Další změnou oproti zákonu č. 491/1991 Sb. při řízení o právnosti právních předpisů je stanovení okamžiku jejich zrušení. Kromě jiné konstrukce (konstatování nesouladu oproti zrušení) to spočívá též v tom, že nyní Ústavní soud podle ustanovení § 70 odst. 1 ZUS v nálezů přímo určí den, kterým se předmětný právní předpis ruší. Podle § 42 odst. 1 zákona č. 491/1991 Sb. takový předpis pozbyval účinnosti „dnem vyhlášení nálezů“ ve Sbírce zákonů. Nyní platná formulace zřejmě otevírá nové možnosti.

Ostatní řízení již pravděpodobně u Ústavního soudu tak frekventovaná nebudou. To plyne z jejich povahy (např. poslanceké mandátní záležitosti) nebo pravděpodobnosti výskytu (ústavní žaloba). V případě kompetenčních sporů je zde navíc možnost svěřit jejich řešení Nejvyššímu správnímu soudu podle čl. 87 odst. 2 Ústavy. Řízení ve věcech poslancekého mandátu je zase upraveno s přihlédnutím k platnému jednacímu řádu Poslancekého sněmovny a k platnému zákonu o volbách do ČNR. Tyto předpisy se nyní zpracovávají nově a jak ukázal návrh nového volebního zákona, který byl předložen k připomínkovému řízení, budou upravovat i otázky, týkající se činnosti Ústavního soudu.

²⁶Např. v době prvé republiky bylo možno podat návrh jen do tří let ode dne vyhlášení zákona (§ 12 zákona č. 162/1920 Sb.), což bylo často kritizováno jako neústavní.

²⁷Má-li Ústavní soud rušit právní předpisy, může tak postupovat jen vůči platným předpisům. Zrušený předpis již podruhé zrušit nelze. To by bylo něco, co se v trestním právu označuje jako pokus na nezpřístupitelném objektu.

Kvalitu právní úpravy řízení před Ústavním soudem tak teprve prokáže praxe, která však již nebude jen odrazem kvality ZUS samotného, nýbrž i úrovně rozhodování Ústavního soudu²⁸.

Dosud pronášená kladná i záporná hodnocení ZUS jsou předčasná. Je však nepochybné, že jde o zákon, jehož návrh byl ke zpracování svěřen odborníkům a není proto náhodné, že byl poslanci hodnocen jako jeden z nejlepších návrhů, který byl Poslanecké sněmovně předložen.

Shrnutí

Dne 16. června 1993 přijala Poslanecká sněmovna jako Parlament České republiky zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Legislativně tímto aktem zaplnila další mezeru v našem právním řádu a vytvořila předpoklad k bezprostřednímu naplnění litery Ústavy ČR v oblasti ochrany ústavnosti a ústavně zaručených práv a svobod jednotlivce. Ve srovnání s obdobnou úpravou činnosti Ústavního soudu ČSFR jde o daleko rozsáhlejší normu, neboť došlo k rozšíření působnosti Ústavního soudu a současně již nebyl převzat institut organizačního a jednacího řádu, který v minulosti upravoval otázky nyní řešené v zájmu právní jistoty přímo v zákoně o Ústavním soudu. Autor postupně sleduje takové otázky jakou jsou systematika tohoto zákona, organizace Ústavního soudu, obecná úprava řízení před tímto soudem a konečně jednotlivé druhy řízení. Zdůrazňuje, že systematika vychází z obvyklých vzorů zákonů o ústavních soudech a domácí úpravy civilního procesu. dále se zabývá rozdělením působnosti Ústavního soudu mezi jeho plénum a senáty. Pozornost též věnuje úpravě postavení soudců Ústavního soudu, která vychází z hledisek rovnosti, nezávislosti, imunity, inkompatibilit, materiálního zajištění jejich postavení a prostředků kárné odpovědnosti. Hlavní obsah staťi je věnován obecným otázkám řízení. I zde autor zdůrazňuje některé nové rysy řízení spočívající mimo jiné v zavedení obligatornosti ústavního řízení, v posílení postavení soudců zpravodajů, kteří nyní mohou v taxativně uvedených případech odmítnout přijetí návrhu a to s konečnou platností, v zachování povinnosti právního zastoupení zejména při podání ústavní stížnosti. Z jednotlivých druhů řízení autor upozorňuje na významné, popř. i sporné otázky řízení o ústavnosti a zákonosti právních předpisů a řízení o ústavních stížnostech. To nyní zahrnuje i projednávání stížností územních samosprávných jednotek a návrhů politických stran na přezkoumání rozhodnutí o jejich zrušení, popř. o jiných otázkách jejich činnosti.

* * *

²⁸Bude jistě velmi zajímavé sledovat, jak se judikatura Ústavního soudu dokáže vypořádat dejme tomu s takovou problematikou, jakou např. vztah specifické aktivní legitimace územních samosprávných jednotek nebo politických stran jako takových na straně jedné a jejich obecné aktivní legitimace jako právnických osob na straně druhé.

Summary

Act No. 182/1993 Coll. on the Constitutional Court was passed by the Parliament of the Czech Republic on June 16, 1993. The new act has filled a further gap in the Czech legal order, creating the necessary conditions for complying with the letter of the Constitution of the Czech Republic in the sphere of the protection of constitutionality, rights and freedoms of the individual guaranteed by the Constitution. and freedoms Compared with similar activities of the Constitutional Court of the former Czech and Slovak Federal Republic we have to do in a more extensive standard, since the field of activities of the Constitutional Court has been extended, without taking over the instruments of the organizational order and court rulings, in the past providing for problems now solved in the interest of legal safeguards right in the Act on Constitutional Court. The author gradually follows such questions as the system of the given law, organizational structure of the Constitutional Court, general provisions for legal procedures at court, and finally the individual types of procedures. He emphasizes that the system is based on the usual models of laws on constitutional courts, on inland modifications of the civil procedure. Further it deals with the specification of the field of activities of the Constitutional Court, between its plenum and senates. Attention is focussed on the standing of the judges of the Constitutional Court too, based on the principles of independence, immunity, incompatibility, provision of material commodities for them and the means of punitive responsibility. The paper also deals with general problems of proceedings, the author stresses some of the novel procedural features, consisting among other things, in the introduction of obligatory oral proceedings, strengthening the position of judges-reporters, who can, from now on in cases enumerated in detail, refuse to accept definitely a draft or proposal, maintaining the obligation to be represented by a legal adviser, especially in case of filing a constitutional complaint. The author discusses the individual types of proceedings, emphasizing the importance or questionable character of some of the proceedings on the constitutionality and lawful character of the rulings and regulations on filing constitutional complaints and proposals by municipalities and territorial self-governing bodies and proposals by political parties to examine the lawfulness of certain decisions or cancelling them, eventually dealing with other questions connected with their activities.