

## RECENZE A ANOTACE

## Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky

Komentář. Praha: C. H. Beck 2007, 935 s.

Jan Filip\*

V letošním roce jsme zaznamenali vydání dalšího komentáře k Ústavě ČR. V tomto případě se jedná o „šedý“ beckovský komentář, tzn. předpoklad určité kvality jak autorské, tak redakční práce. Tento komentář sice navazuje na komentář, který rovněž pouze k Ústavě ČR, nikoli k dalším součástem ústavního pořádku, vyšel v tomto nakladatelství před deseti lety.<sup>1</sup> Označení 1. vydání je však zcela na místě. Nejde jen o složení beckovského týmu, ve kterém z prvního vydání z roku 1997 zůstala jen J. Syllová. Především došlo k zásadní změně jeho pojetí, takže se jedná o práci zcela novou. První komentář z roku 1997 proto nelze považovat za překonaný. Je výkladem původních záměrů těch, kteří se na zpracování vlastního textu Ústavy ČR bezprostředně podíleli a často s odstupem několika let „doháněli“ to, co v tomto textu v hektickém období

druhého pololetí roku 1992 přehlédli. Jeho hodnota je v tomto směru proto trvalá, protože pomáhá udržet kolektivní paměť okolností vzniku jednotlivých ústavních řešení. To umožňuje hovořit o postupné přeměně ústavy, kdy dochází odlišnému chápání jejích jednotlivých ustanovení, aniž se mění samotný text.

Nový komentář má čtyřnásobný rozsah, což je dáno nejen jeho novou koncepcí, ale pochopitelně obřími nárůstem judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a parlamentní praxe. Autoři komentáře se přitom v této oblasti pohybují s přehledem již s ohledem na své zkušenosti jednak z činnosti u Ústavního soudu (V. Sládeček), v Legislativní radě vlády a z dlouhodobého zpracovávání judikatury správních soudů a (stále nedoceněná činnost V. Mikule) a řešení praktických problémů parlamentní praxe

\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck 1997, 242 s. Dalšími členy autorského kolektivu byli M. Kamlach, M. Sylla, J. Syllová, P. Zářecký, F. Zoulík.

(J. Syllová jako dlouholetá ředitelka Parlamentního institutu). Spolu s výbornou dokumentací v podobě pečlivě shromážděného literárního aparátu tak komentář bude představovat pro příští období významný a v řadě ohledů spolehlivý pramen poznání teorie a praxe naší Ústavy. Co považují poněkud nadbytečné je příliš obsáhlý výklad pramenů a názorů teorie z doby předmnichovské ČSR (zejména partie V. Mikule). Problém je v tom, že to občas zatěžuje text, jindy naopak mate a vede k problematickým závěrům (např. nekritické přejetí koncepce Národního shromáždění jako jednokomorového volebního orgánu ve srovnání s dnešním Parlamentem – s. 277 J. Syllová). Naopak k zahraničním paralelám se již tak často nesahá. Uznávám ovšem, že na rozdíl od úpravy postavení jednotlivce v Listině to je v oblasti organizace státní moci poněkud jiná poloha.

Jiným problémem je způsob, jakým autoři přistupují k výkladu ústavního textu za pomoci obvyklých zákonů. Někdo je to na místě z hlediska toho, že obvyklý zákon (např. zákon o nabytí a pozbytí státního občanství, rozpočtová pravidla) představuje ústavu v materiálním smyslu. Jinde to však vidím jako problém. Např. se to týká Sládečkova výkladu ústavních ustanovení o Ústavním soudu. Vedle dokonalého zdokumentování vývoje a pokusů o jejich změnu jsou zde obsáhlé učebnicové pasáže, které by v komentářích být nemusely. Srovnáme-li výklad čl. 87 Ústavy a § 11 zákona o Ústavním soudu (Praha 2001) z pera V. Sládečka, není vidět větší rozdíly. Třeba v této souvislosti zdůraznit, že platí princip ústavnosti zákonů, nikoli zákonosti ústavy, jak se s ním možno občas setkat ve starší literatuře (sem patří i ono známé vyjádření Pražákovy o ústavě jako monologu zákonodávce). Rozhodující je obsah ústavy, její výklad pomocí obvyklých zákonů je pouze výkladem jedné z možností ústavního obsahu, nikoli jeho nutnosti.

Dalším tradičním úkolem komentáře k Ústavě je práce s judikaturou. Ta stejně jako zákonodárství postupně naplňuje často velmi obecné ústavní formulace konkrétním obsahem. Slouží tak jako pomůcka při pochopení smyslu ústavního textu, souvislostí jednotlivých ustanovení a zejména k postižení principů, na nichž se soudní výklad buduje. Zde je třeba přiznat, že ve srovnání s Listinou základních práv a svobod nepředstavuje zejména judikatura Ústavního soudu takový problém. Autoři správně mapují jednotlivé problémy rovněž na příkladu jejich řešení před Ústavním soudem nebo Nejvyšším správním soudem. Jako typické lze uvést např. výklad čl. 40 Ústavy k problematice pojmu „volební zákon“ (je ovšem otázkou, zda měl být nálež č. 283/2005 Sb. přetištěn prakticky celý) nebo výklad čl. 62 (problematika jmenovacích pravomocí prezidenta). Naopak překvapuje poněkud strohý výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy (obecně závazné vyhlášky obcí v restriktivním výkladu – mimochodem již opuštěném v nálezu Pl. ÚS 45/06).

Je též otázkou, zda by měl být v komentářové literatuře zastoupen větší podíl úvah *de lege fundamentali ferenda*. Podle mého názoru do komentáře nepatří. S ohledem na skutečnost, že komentář se vyjadřuje k obrovskému množství problémů, nemohu se vyjadřovat k jednotlivým otázkám, které četba velmi obsáhlého textu navozuje. Sporné názory samy o sobě samozřejmě nemusejí být nedostatkem práce, mohou být naopak její provokující předností, jsou-li ovšem dostatečně odůvodněny. Na rozdíl od bohaté a dlouholeté soudní praxe v oblastech soukromého práva, je aplikace některých ustanovení Ústavy ČR spíše sporadická. Problémy se proto dají občas jen tipovat nebo hledat. Proto je příklon k hledání prvorepublikových paralel a sahání k teoretickým úvahám pochopitelné. Souvisí to s i s tím, že na rozdíl od pravidelného a častého vydávání komentářů k základním kodexům, to nelze u komentování ústavy očekávat.

To co mohu s čistým svědomím autorům vytknout, je věcný rejstřík, který je ve srovnání s bohatostí myšlenek v práci, kde se jednotlivé problémy vzájemně prolínají na více místech, skutečně svým rozsahem úsměvný až nedůstojný. Jak jsem již poznamenal, pečlivě jsou zpracovány prameny k ústavním ustanovením a zdokumentovány jsou rovněž jednotlivé pokusy o jejich změnu. Ostatní součásti ústavního pořádku jsou pouze otištěny jako příloha.

S ohledem na omezený rozsah recenze a komplexní charakter komentáře není možné pouštět se do rozboru jednotlivých názorů (někdy problematických), které jsou v tomto díle prezentovány. To by v podstatě vyžadovalo napsat práci paralelní (tento komentář totiž nekončí tam, kde začínají problémy). Proto jen uvedu, že počínaje komentářem k preambuli až po poslední ustanovení Ústavy ČR se prokazuje, že jde o dílo zralých autorů, kteří se oboru dlouhou dobu věnují, sdílejí jeho osudy a mohou se tak vyjádřit k problémům ústavy i na základě životních zkušeností, profesionální praxe a akademické erudice. Práce vznikala tvrdou prací po dobu několika let a je to ní patrné na první pohled. Některé komentáře mají v podstatě povahu monografického zpracování dané problematiky na vysoké odborné a teoretické úrovni (za mnohé uvádím čl. 27, čl. 62 až 63, čl. 67 nebo čl. 79). Avšak i rozsahem stručnější komentáře umožňují základní a často hlubší nahlédnutí do problematiky. Netvrdím, že vždy je možné očekávat, že v této práci najdeme jednoznačně spolehlivý návod na řešení každého problému naší státoprávní praxe. Najdeme tak rozhodně množství podnětů a spolehlivou orientaci, jak k řešení takových problémů přistupovat. Rád bych na závěr stručného posouzení tohoto z průměru vyčnívajícího díla poznamenal, že je současně určitou kronikou sporů, které se o výklad Ústavy ČR v době 15 let její existence vedly. Práce je tak svým způsobem důstojným připomenutím tohoto kulatého výročí.