

ČLÁNKY

Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu

Jan Filip*

1. ÚVODEM¹

Pro úroveň tvorby práva není rozhodující jen legislativní technika (hraje služebnou roli), ale to, jak se v právu daří vyjádřit dosažená kompromisní politická řešení. Kritika nedostatků v tomto směru je na místě, ale moc toho nezmění. Ti, kdo zákony schvalují, sledují zcela jiný cíl než je legislativní dokonalost. Není třeba složitých výzkumů, stačí ukázat na návrh zákona o ochraně proti hluku, který obsahoval ustanovení vylučující převádění nemocnic na obchodní společnosti nebo na zákon č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, o podmínkách jejich dovozu, vývozu a tranzitu, který obsahuje zcela nesouvisející a obsáhlou novelu (legislativního černého pasažéra) zákona o veřejných zakázkách. 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. Legislativní „neplechý“ nebo přímo zvěrstva² vyvolávají otázku, kdo by mohl, a zda vůbec, Poslanecké sněmovně (Senát se dosud choval jinak³) 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. Počítají s tím i Legislativní pravidla vlády (čl. 2 odst. 2).

2. ÚSTAVNÍ SOUD A TVORBA PRÁVA

Působení Ústavního soudu je v tomto směru mnohostranné. Je vymezeno výslovně v § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (dále „ZUS“) a v obecné rovině je obsaženo v ustanoveních ústavního pořádku, ze kterých lze dovozovat složky pojmu právního státu. Ústavní soud tak:

– kontroluje kompetence normotvorných orgánů.

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

¹ Při zpracování tohoto příspěvku byly využity pasáže z vystoupení na mezinárodním sympoziu „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice“. Praha 29.–30. 11. 2004.

² Čím jiným je skutečnost, že součástí návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu je samotný text správního řádu, tedy zákona, na jehož schválení tento zákon svou existencí závisí.

³ Senátoři přišli s výstižným označením „přilepek“ a „vmetek“, pro populistický přilepek pak „popíř“. Jen pro zajímavost uvádím, že poprvé se senát tohoto prohřešku dopustil 29. 7. 2005 na 7. schůzi 4. funkčního období. Zde se též objevil návrh, aby byl takový postup napaden u Ústavního soudu (senátor Šimonovský).

Zejména oblast zmocnění k vydání prováděcích předpisů, popř. obecně závazných vyhlášek (významný zásah do ústavní koncepce),

- kontroluje jejich postup, který musí být v souladu s ústavním pořádkem (v případě tvorby zákona) a se zákonem (v případě tvorby podzákoných předpisů)⁴,
- 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, počínaje 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,⁶ pojmy, kompetence, stanoví standardy a pravidla hodnocení.

Je ovšem třeba vidět, že na takto vymezené legislativní působení Ústavního soudu působí v různých směrech celá řada faktorů:

- jeho pozice je nyní ovlivněna přistoupením k EU. Jak se mění možnosti kontrolovaných orgánů, tak se v tomto případě mění i možnosti orgánů kontrolujícího (přezkumného), neboť výrazná část našeho práva je transpozici

ci komunitárního či evropského práva, takže možnosti Ústavního soudu se omezují na posouzení zachování procedurálních a kompetenčních náležitostí normotvorby, nikoli již vlastního obsahu právního předpisu, popř. obsahu jen v tom rozsahu, který je národnímu zákonodárci ponechán.⁷ Nevyužití tohoto prostoru v zájmu respektování ústavy však nyní prohlásil Spolkový ústavní soud za neústavní,⁸

- Ústavní soud rozhoduje, aniž by byl omezen ekonomickými úvahami jako resorty nebo Parlament.⁹ Nemusí hledat rozpočtové zdroje, ze kterých by byly kryty důsledky jeho rozhodnutí.¹⁰ 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,¹¹
- 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 ZÚS.¹² Materiální kritéria pro určení, zda již nazrála doba pro takovou změnu, však právo může poskytnou stěžlí.¹³ Ani Ústavní soud tak nepředstavuje něco neměnného, byť jeho přístup k právu je jiný než u členů Parlamentu,
- možnosti Ústavního soudu vstupovat do problematiky tvorby práva jsou přitom výrazně omezené. Ústavní soud nemůže v právním státě ak-

⁴ To je podle mého názoru důvod, proč nemáme zákon o tvorbě právních předpisů. Jakékoli jeho porušení by mohlo vést ke zrušení podzákoného předpisu takto přijatého, což nikdo nehodlá riskovat. O jaké problémy by se mohlo jednat, naznačil návrh na zrušení skupiny senátorů na zrušení vyhlášky Ministerstva financí č. 487/2001 Sb. (zamítnut nálezem č. 512/2004 Sb.), kde bylo namítáno porušení § 23 odst. 2 ZP, neboť návrh vyhlášky nebyl projednán s dalšími odborovými organizacemi a organizacemi zaměstnavatelů.

⁵ Ke známým případům nerespektovaných nálezů patří např. nález č. 98/2001 Sb. (omezení financování politických stran – viz zákon č. 170/2001 Sb., nález č. 349/2002 (nezávislost soudů – viz zákon č. 192/2002 Sb.), nálezy č. 243/1999 a č. 233/1999 Sb. ohledně dalšího platu soudců (viz zákony č. 416/2001 Sb., č. 427/2003 Sb., č. 590/2004 Sb.).

⁶ Naposled nález č. 283/2005 Sb., Pl. ÚS 13/05 z 22. 6. 2005, kde závazně vyložil obsah pojmu „volební zákon“.

⁷ Samozřejmě ani Ústavní soud nemá patent na moudrost. Je však posledním v řadě, kdo v ČR rozhoduje, a to v právu platí. Z hlediska kontroly práva ES/EU představuje určitý průlom právě vydaný rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva z 30. 6. 2005 ve věci „Bosphorus Airways“ v. Iránsko (viz [http://press.coe.int/cp/2005/362a\(2005\).htm](http://press.coe.int/cp/2005/362a(2005).htm)), ve kterém je konstatováno, že v případech ochrany práv zakotvených v Evropské úmluvě „zájem na mezinárodní spolupráci by byl převážen rolí Úmluvy jako ústavního nástroje evropského veřejného pořádku“ na poli lidských práv.“

⁸ Blíže k rozsudku 2 BvR 2236/04 18. 7. 2005 viz FILIP, J.: BVerfG – eurozatykač ano, ale právněstátně transponovaný. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 9, s. 12–16.

⁹ Blíže k těmto otázkám z pohledu veřejnoprávního soudnictví viz KRAUSE, P.: Haushaltwirksame Entscheidungspraxis der Gerichte, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Hrsg. Rütters, B., Stern, K. C. H. Beck, München 1984, s. 209–226.

¹⁰ 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 dědičné, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění zákona č. 72/1994 Sb., jsou převody bytů, garáží a ateliérů podle zvláštních předpisů od této daně osvobozeny. Obdobně nález I. ÚS 22/99 (Sb.n.u., sv. 17, č. 14). Obdobně je to v případech restitučních nálezů, při rozhodování o zákonech z oblasti sociálního pojištění, zdravotnictví (lékařské body), vazebních věcech apod.

¹¹ Stále více je však tato koncepce nahlodávána, takže soudy začínají řešit nejen spory, nýbrž i problémy, které by měly být řešeny jinde a jinými prostředky (typicky oblast sociálního státu, zdravotnictví).

¹² Podrobně FILIP/HOLLÄNDER/ŠÍMÍČEK: Zákon o Ústavním soudu. Komentář. C. H. Beck, Praha 2001, s. 53–67.

¹³ 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 nálezů 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.

tivně a iniciativně vstupovat do probíhajících diskusí. Teprve tehdy, když se na něj obrátí oprávněný navrhovatel, může se k dané otázce vyjádřit.¹⁴

Problémů spjatých s rolí Ústavního soudu při tvorbě práva je tedy nepřehledné množství. Nejde jen o tripartici, kterou výslovně uvádí § 68 odst. 2 ZÚS (kompetence, procedura a obsah). Proto není od věci pokusit se podat určitý přehled těchto problémů. Jako předmět zkoumání beru 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 a) funkci sebekontroly soudu, který si tak ověřuje své závěry, nýbrž dávají b) i vysvětlení pro jiné soudy, dále c) pro účastníky řízení, d) pro Evropský soud pro lidská práva v případě jejich napadení a v neposlední řadě d) i pro orgány legislativy a exekutivy (čl. 2 odst. 2 Legislativních pravidel).

3. ÚSTAVNÍ SOUD A KOMPETENCE NORMOTVORNÝCH ORGÁNŮ

Pokud jde o základní problém právotvorné kompetence, je třeba zdůraznit, že pokud by nedošlo k rozpadu československé federace, tato otázka by představovala podstatnou součást rozhodovací náplně Ústavního soudu. 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 2001¹⁵.

Velká pozornost byla věnována v judikatuře zmocněním k vydávání prováděcích předpisů vládou a ministerstvy.¹⁶ V této souvislosti považuji za potřebné zdůraznit, že ústavní základ odvozené právotvorby je v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR oproti sousedním státům vymezen dosti povšechně, proto je význam judikatury o to větší, i když z hlediska samotné teorie judikatura moc nového nepřináší. Z judikatury lze dovodit, že za ústavní principy podzákonné normotvorby Ústavní soud považuje tyto zásady:

- a) podzákonný předpis musí být vydán oprávněným subjektem,
- b) podzákonný předpis nesmí zasahovat do věcí vyhrazených zákonu. 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 (nález č. 410/2001 Sb.),
- c) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nadzákonný standard,
- d) každá povinnost nemusí být 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 normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“ (srov. nález č. 410/2001 Sb.),
- e) ke stanovení povinnosti podzákonných předpisem je třeba výslovného zmocnění nebo zmocnění, které vyplývá ze smyslu a účelu zákona (nález č. 476/2004 Sb.),
- f) čl. 79 odst. 3 Ústavy je třeba interpretovat restriktivně, což znamená, že zmocnění k vydávání podzákonných právních předpisů musí být konkrétní, jednoznačné a jasné (nález č. 231/2000 Sb.).

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, čtvrtá zásada plyne přímo z čl. 4 odst. 1 Listiny. Něco nového teprve přinesl nález č. 568/2004 Sb., který zaujal stanovisko k dlouho diskutované otázce možnosti rušení vyhlášek, u kterých odpadlo zákonné zmocnění. Zde Ústavní soud konstatoval, že i po zrušení příslušných zmocňovacích ustanovení prováděcí předpis tvoří nadále „platnou, z druhé strany však stěží 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 nadzákonný rozsah atd.) nebyl předpisem účinným a apli-

¹⁴ Např. po dlouhou dobu byla spornou problematika řešení rozdílů v tom, na čem se Poslanecká sněmovna usnesla, a co poté postoupila Senátu jako schválený návrh zákona. Teprve po 10 letech diskusí se tato otázka stala na základě návrhu skupiny senátorů předmětem rozhodování (nález Pl. ÚS 23/04 z 14. 7. 2005). Obdobně k pojmu „volební zákon“ nález č. 283/2005 Sb.

¹⁵ Obrat v tomto směru představuje zamítavý nález č. 129/2001 Sb. (Sb.n.u., sv. 21, nález č. 52).

¹⁶ Zejména nálezy č. 271/1995 Sb., č. 231/2000 Sb., č. 96/2001 Sb., č. 410/2001 Sb., č. 528/2002 Sb., č. 476/2004 Sb., č. 512/2004 Sb. a č. 568/2004 Sb.).

kovatelným, 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 podzákoného 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,¹⁷ který by mohl ovlivnit zákonodárce prostým zákonem. Otázka zní, zda v takovém případě by mohl zrušit prováděcí předpis sám.¹⁸ Konečně Ústavní soud vyjádřil názor, že „by bylo porušením principu dělby moci, kdyby příslušnou právní úpravu obsaženou v prováděcím právním předpisu měnil přímo zákonodárce.“¹⁹ Důsledky tohoto nálezu lze zatím obtížně posoudit, nelze však popřít, že Ústavní soud poukazuje na aktuální problematiku sekundární právo tvorby, která začíná být poslední dobou opět zdůrazňována i v odborné literatuře.²⁰

4. ÚSTAVNÍ SOUD A PROCEDURÁLNÍ OTÁZKY NORMOTVORBY

Ústavní soud pokračuje v trendu důsledného odlišování procedurálních a kompetenčních aspektů právo tvorby (nálezy č. 512/2004 Sb.). Problém v tomto směru představuje hodnocení tohoto požadavku v případě obecně závazných vyhlášek, kde v podstatě ústavní záchytné body ve srovnání se zákonodárným procesem nelze najít. Proto se domnívám, že § 68 odst. 2 ZÚS je třeba v tomto směru vykládat tak, že při hodno-

cení 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.

Otázka, zda byl právní předpis přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 ZÚS) představuje obecně dvojitý problém. Je vyloučeno, aby se jí soud zabýval v případě, že přezkoumává ústavnost právního předpisu, který nebyl přijat za účinnosti platné Ústavy ČR.²¹ 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 7.3.). Obsahově hodnotí ústavnost z hlediska novelizovaného předpisu.

Z této oblasti možno poukázat zejména na nálezy č. 30/1998 Sb., kde 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.²² V nálezu č. 476/2002 Sb. se Ústavní soud zabýval ústavností opakovaného hlasování o návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.²³ V nálezu č. 83/2003 Sb. se zabýval obskurní praxí námitek proti výsledku hlasování v Poslanecké sněmovně, kdy je možné zvrátit výsledek hlasování zejména tím, že se jej mohou zúčastnit dodatečně přibývní poslanci.

Ústavní soud nemůže vstupovat do zákonodárského procesu. Může pouze hodnotit jeho průběh a výsledky.²⁴ Je otázkou, zda se nejedná o mezeru

¹⁷ 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 zákonná 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.

¹⁸ Dosud to bylo v praxi běžné.

¹⁹ 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 zákonkem práce byly takové změny v látce upravené ve vyhlášce č. 19/1991 Sb. prováděny.

²⁰ 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 netvoří oddělené normové komplexity. Podle jeho názoru již zkoumané parlamenty svou centrální rolí pozbyly (SRN, GB, Francie, Itálie, Španělsko).

²¹ Resp. do 29. května 1998, kdy ještě nebyl účinný ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. Nehodnotí se tak procedura a vydání zákona Federálním shromážděním nebo ČNR.

²² 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.

²³ Podrobně k této problematice FILIP, J.: *Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednacím řád výsledně 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.

²⁴ 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.

v naší právní úpravě.²⁵ Dosud je tomu tak, že subjekty zákonodárského procesu a parlamentního práva vůbec sice mají řadu ústavně zaručených práv,²⁶ 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 2003 vznikla otázka jiná, totiž zda může Ústavní soud zasáhnout v případech, kdy se senátoři domnívají, že se Poslanecká sněmovna usnesla jinak, než plyne z usnesení, které bylo Senátu doručeno (daň z příjmů, služební poměr policistů).²⁷ Kromě úpravy ve stykovém zákoně, která by mohla určit, co může jedna komora ve vztahu k druhé v případě odhalení chyby, je zde Ústavní soud, který by posoudil, zda byl zákon přijat ústavně předepsaným postupem a zda byl schválen skutečný text zákona. Může jít buď o abstraktní kontrolu na návrh skupiny poslanců nebo senátorů,²⁸ mohlo by ale jít i o akcesorický návrh podle § 74 ZÚS v případě, že by došlo k aplikaci vadného textu. Nešlo by však o řešení sporu mezi komorami. 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.²⁹ Je otázkou, zda se Ústavní soud může 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 komory hlasovaly o tomtéž textu zákona a zda byl vlastně schválen. I zde však stojí otázka – z jakých podkladů by Ústavní soud vycházel.³⁰ Dosud vychází z těsnopisecké zprávy o schůzi, což odporuje zásadám reglementového práva. Těsnopisecká zpráva je z právního hlediska pouhou informací, zatímco „zápis o schůzi“ je úředním dokumentem s důkazní silou.

5. ÚSTAVNÍ SOUD A ÚSTAVNOST, POPŘ. ZÁKONNOST PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

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. Považuji za potřebné zmínit jen dva zajímavé aspekty rozhodování o ústavnosti ve vztahu k zákonodárci.

5.1. DOKTRÍNA „VE SVÉM ÚHRNU“

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 přiřazování 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).

²⁵ 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.

²⁶ Sporné je, zda je možno je považovat za základní práva podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR.

²⁷ Obecně k této problematice srov. FILIP, J.: Poznámky k problematice oprav nesrovnalostí v usnesených sněmoven. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 4.

²⁸ Nález Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005, kterým bylo v této věci precedenčně rozhodnuto.

²⁹ Viz nález I. ÚS 245/98 (Sb.n.u., sv. 15, č. 128). Pochybení při opravě tiskové chyby (provádí spolkový kancléř) řešil i rakouský Ústavní soud dvůr v poslední době dvakrát s tím, že navrhovatelům vyhověl.

³⁰ 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 přípustěn. 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.

5.2. NÁTĚK NA ZÁKONODÁRCE

Jiný postup, který Ústavní soud volil, spočíval ve stupňování nátlaku na zákonodárce. Tak např. Ústavní soud postupoval v případě úpravy správního soudnictví, kdy se nejdřív 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.

6. ÚSTAVNÍ SOUD A VYMEZENÍ OBSAHU PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

6.1. ÚSTAVNÍ SOUD JAKO NEGATIVNÍ ZÁKONODÁRCE A PŘESAHY TÉTO KONCEPCE

Ústavní soud je jen negativní zákonodárce,³¹ ovšem i v „negativních“ nálezech vymezuje možné hranice příští normotvorby. Ne vždy pouze konstatuje, že jde o věc demokratického zákonodárce, jak danou problematiku vymezí jako např. v případě nájemného,³² postavení společenství vlastníků bytových jednotek³³ nebo v případě důchodů.³⁴ Styl psaní nálezů Ústavního soudu v tomto směru není jednotný. V některých nálezech Ústavní soud působí jen jako kontrolor a pouze ruší a odůvodňuje zrušení³⁵, jindy provádí obsáhlé výklady a naznačuje budoucí úkoly zákonodárce.³⁶ Zejména *obiter dicta* v odůvodněních jsou směrníci 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. Rovněž tak jsou návodem pro advokáty.³⁷

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.³⁸ 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 domnělé bezobsažnosti výroku „návrh se zamítá“.³⁹ Ústavní soud sice nadále zdůrazňuje, že se v řadě svých rozhodnutí vyjádřil k interpretaci čl. 89 odst. 2 Ústavy, nejnověji zejména v nálezu č. 84/2003 Sb., dle něhož „závazný není jen výrok nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují 'nosné' důvody.“ U zamítavých nálezů to však vidí jako problém a proto zkouší toto řešení. Bylo by však namístě, aby vyloučil, zda se ještě cítí vázán § 70 odst. 2 ZÚS.

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. Zde vystupoval jako obyčejný zákonodárce. To bylo zase změněno až zákonem č. 83/2004 Sb.⁴⁰

6.2. ÚSTAVNĚ KONFORMNÍ VÝKLAD PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Významnou otázkou je tzv. ústavně konformní výklad (č. 121/1996 Sb., sv. 8, č. 88, sv. 24, č. 179) v pří-

³¹ Tento názor není všeobecně sdílen. Proti se vyslovili zejména V. Mikule a V. Sládeček.

³² „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.“ (nález č. 528/2002 Sb.)

³³ „...společenství vlastníků jednotek získalo právní subjektivitu (v oblasti, která je součástí předmětu jeho činnosti), nezbytnou pro řádné zabezpečení úkolů společenství, jakož i smyslu a účelu jeho vzniku. Taková úprava je bezpochyby v dispozici demokratického zákonodárce...“ (nález č. 103/2001 Sb.)

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

³⁵ Z mnoha příkladů nález č. 31/1996 Sb. k soudní kontrole voleb.

³⁶ Např. nález č. 528/2002 Sb. – nájemné, nález č. 349/2002 Sb. – nezávislost soudců, nález č. 296/1995 Sb. – právo politických stran, 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, nálezy k volebním principům – č. 88/1997, č. 243/1999 Sb., č. 64/2001 Sb. a č. 140/2005 Sb. Posledně uvedený nález je na úvahy *de lege ferenda* nejbohatší. K tomu podrobně FILIP, J.: Podněty Ústavního soudu k nové úpravě volebního soudnictví. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 6.

³⁷ Např. zrušení vyluky 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.

³⁸ Viz RYCHETSKÝ, P.: Ústavní soud po prvním roce druhé dekády. Senát, roč. 2004, č. 4, s. 5. Je zajímavé, že tento krok je hodnocen jako sebeomezení, zatímco literatura jej hodnotí jako neústavní postup a excés. Blíže SLÁDEČEK, V.: Ústavní soud a jeho vliv na tvorbu práva. In: Závaznost rozhodnutí ústavních soudů. Plzeň 2004, s. 55–56.

³⁹ Obdobně nález č. 239/2005 Sb., kde je toto zdůraznění „nosných důvodů“ blíže odůvodněno.

⁴⁰ 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.

padě 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 navrhovatelé ve skutečnosti vyhovuje. To je často nepřekonatelný problém pro náš tisk.⁴¹

Výklad právních předpisů, především jejich kompetenčních a procedurálních ustanovení může rovněž bezprostředně ovlivňovat tvorbu práva. Lze uvést příklad výkladu ustanovení čl. 50 Ústavy ČR (nález č. 30/1998 Sb.), čl. 45 a čl. 46 (nález č. 476/2002 Sb.) nebo pojmu „volební zákon“ v čl. 40 Ústavy ČR (nález Pl. ÚS 13/05 z 22. 6. 2005).⁴²

7. ÚSTAVNÍ SOUD A DODRŽOVÁNÍ PRAVIDEL LEGISLATIVNÍ TECHNIKY

Legislativní pravidla vlády sice pro Ústavní soud nejsou závazná,⁴³ jiný příhodný pramen legislativní techniky u nás zatím nenajdeme. Proto by je měl dodržovat např. z hlediska citace právních předpisů. Odkazy na Legislativní pravidla jsou zcela výjimečné, nicméně např. v nálezu č. 528/2002 Sb. Ústavní soud jako jeden z nedostatků přezkoumávaného předpisu označil obcházení připomínkového řízení cenovým rozhodnutím.⁴⁴

Podle Legislativních pravidel i jednacích řádů sněmoven je tradiční součástí legislativní techniky hodnocení finančních a jiných (např. administrativních) dopadů navrhovaného předpisu (viz výše sub 2). Pro Ústavní soud nic takového stanoveno není, ačkoli některá jeho rozhodnutí mohou mít obrovský dopad jak z hlediska úspor, tak výdajů státu.⁴⁵

V následujícím výkladu jsem se pokusil vybrat alespoň některé podstatné problémy, s nimiž se Ústavní soud při svém rozhodování setkává, popř. které sám produkuje.

7.1. CO TO JE PRÁVNÍ PŘEDPIS A PRAMEN PRÁVA

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, když byl nucen zabývat se výkladem toho, na jaké právní akty se vlastně čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR vztahuje.⁴⁶ 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 znaky 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 nesplňuje 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. Tímto postupem je zaručeno, že právní akt s výše uvedenými vlastnosti 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. Zde není rozhodující forma, nýbrž obsahové, popř. funkcionální znaky normativního aktu. 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 byla uznána i kolektivní smlouva vyššího stupně (nález č. 199/2003 Sb.)⁴⁷, nepsané právní zásady (nález č. 30/1998 Sb.) nebo zásady plynoucí z obecného občanského zákoníku z roku 1811 (III. ÚS 77/97 – Sb.n.u., sv. 8, č. 94).

⁴¹ 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.

⁴² Blíže FILIP, J.: *Postup při schvalování „volebního zákona“ podle čl. 40 Ústavy ČR*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2005, č. 1. Ve prospěch výkladu Ústavního soudu viz KYSELA, J.: *Volební zákony. K výkladu pojmu volební zákon v legislativní praxi Senátu*. Parlamentní zpravodaj, roč. 2001, č. 1.

⁴³ Je s podivem, že v nálezu III. ÚS 671/02 (Sb.n.u., sv. 29, č. 10) obligatornost důvodové zprávy k zákonu Ústavní soud dovozuje z Legislativních pravidel, a nikoli ze zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴⁴ V nálezech III. ÚS 224/98 (Sb.n.u., sv. 15, č. 98) a III. ÚS 263/01 (Sb.n.u., sv. 24, č. 186) byla Legislativní pravidla vzata s odkazem na postup Nejvyššího soudu za základ výkladu systematiky právního předpisu. Obdobně se na ně Ústavní soud odvolal v souvislosti s problematikou poznámek pod čarou (viz pozn. č. 64).

⁴⁵ Např. kdyby zrušil zákon č. 361/2003 Sb. obsahující výrazné zvýšení platů a dalších nároků příslušníků bezpečnostních sborů, což se ale nestalo (nález Pl. ÚS 23/04 z 14. 7. 2005). Opačně nálezy k poznámkám pod čarou v případě daně z převodu nemovitosti u bytů – viz níže sub 7.5.

⁴⁶ Nález č. 167/2000 Sb. (zdravotnické body) a č. 528/2002 Sb. (cenovému výměru o nájemném).

⁴⁷ Blíže např. BARINKOVÁ, M., DOBROVIČOVÁ, G.: *Pramene práva a kolektivně zmluvy*. Právní obzor, roč. 1993, č. 5. Z judikatury zejména nález č. 199/2003 Sb., kde rozebírá problematiku kolektivních smluv vyššího stupně z hlediska jejich generálního charakteru (zavazují i ty, kteří se jejich uzavírání neúčastnili).

7.2. CO TO JE PRÁVNÍ USTANOVENÍ

Již v nálezu č. 91/1994 Sb. (hanobení prezidenta) Ústavní soud konstatoval, 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 při odmítnutí návrhu na zrušení slova „rasové“,⁴⁸ že bylo řečeno, že 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.“ Podle tohoto usnesení sice 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 nálezu Ústavního soudu vypustí (zruší), aniž by samotné ustanovení zákona, k němuž takovýto znak přináležel, bylo jakkoli dotčeno.

Tento právní názor (pouhé usnesení) byl však vzápětí překonán.⁴⁹ Jinak také postupoval Ústavní soud v případě vypuštění subjektů právní normy – např. slova „soudcům“ v zákonech 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. 12. 1999 tyto podmínky splnili. Protože návrh byl zamítnut, nebylo nutné tento problém řešit. Tak se stalo v nálezu Pl. ÚS 43/04 z 12. 8. 2005.⁵⁰

7.3. 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, neboť směřuje nikoli proti zákonu, který je novelizován, nýbrž proti zákonu novelizujícímu.⁵¹ Ustanovení novelizujícího zákona se však stávají součástí zákona novelizovaného, odkud jediné mohou být v případě zjištěné neústavnosti odstraněna. Samotné jejich zrušení v zákoně novelizujícím by tuto funkci kontroly ústavnosti nemohlo splnit. Pouze 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 přezkumu kompetence k vydání nebo dodržení procedury je situace jiná. V takovém případě je předmětem kontroly nikoli zákon novelizovaný, nýbrž zákon novelizující, a Ústavní soud v případě vyhovění návrhu zruší novelu jako celek.⁵²

Zcela speciálním problémem je otázka „oživování“ či resuscitace⁵³ již zrušených ustanovení. S tím se potýkají všechny ústavní soudy, málokterá ústava⁵⁴ tuto problematiku řeší výslovně. U nás se dlouhou dobu zdálo, že je věc k všeobecné spokojenosti vyřešena,

⁴⁸ Usnesení Pl. ÚS 16/94 (Sb.n.u., sv. 2, č. 14) – návrh na zrušení ustanovení čl. I zák. č. 116/94 Sb., jímž bylo novelizováno ustanovení § 3 zák. č. 87/91 Sb., a to v odstavci 2, v části znějící „rasové“.

⁴⁹ Nález č. 80/1995 Sb. (Sb.n.u., sv. 3, č. 19) – k pojmu „lesopark“.

⁵⁰ Ústavní soud ve výroku dovysvětlil, že zrušení § 2 zák. č. 427/2003 Sb., ve znění zákona č. 626/2004 Sb., se netýká všech „osob“, uvedených v § 1 tohoto zákona, nýbrž pouze soudců uvedených v § 1 písm. i). Ustanovení s širším rozsahem proto platí dál, nevztahuje se již ale na soudce.

⁵¹ Srov. usnesení Pl. ÚS 25/2000 (Sb.n.u., sv. 19, usn. č. 27), nález č. 128/2001 Sb., nález č. 95/2002 Sb., nález č. 4/2003 Sb., z poslední doby usnesení Pl. ÚS 58/04 (nepublikováno).

⁵² Viz nález č. 30/1998 Sb. – nerespektování veta prezidenta, nález č. 476/2002 Sb. – opakované hlasování o témže návrhu zákona a nepostoupení původně schváleného textu Senátu, nález č. 283/2005 Sb. – nepostoupení Senátu návrhu zákona, který obsahoval novelizaci „volebního zákona“.

⁵³ Přítel V. Mikule správně upřesňuje, že by se spíše mohlo hovořit již o exhumaci.

⁵⁴ Jako např. rakouská v čl. 140 odst. 6 ve znění novely z roku 1929, portugalská v čl. 282. 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.

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 jako negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat (viz náleze 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 náleze č. 8/1995 Sb.⁵⁵ Zrušením derogačního ustanovení (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.⁵⁶

Ještě větší pochybnosti (z hlediska legislativy ovšem) vyvolá náleze Pl. ÚS 13/05 z 22. 6. 2005, kterým byla zrušena novela zákona o střetu zájmů. Zde se Ústavní soud nechoval jen jako negativní zákonodárce. Pominul alespoň vysvětlení, proč ruší novelu samotným ústním vyhlášením nálezu, nikoli až jeho publikací ve Sbírce zákonů, a jaké to má důsledky. Tím porušil povinnosti každého zákonodárce, nejen negativního.⁵⁷ Vznikla nejasná situace ohledně právního stavu v oblasti úpravy střetu zájmů nejen od 1. 3. 2005 do 22. 6. 2005, nýbrž i od 23. 6. 2005 do 30. 6. 2005 (povin-

nost členů Parlamentu podávat oznámení o příjmech a darech). Pokud dospěl k závěru, že šlo o zákon podle čl. 40 Ústavy ČR, bylo třeba očekávat vysvětlení, proč se zabývá rušením zákona, když jeho návrh tím, že byl 28. 1. 2005 Senátem (podle Ústavního soudu *constitutive artis*) zamítnut, podle Ústavy ČR vůbec nemohl vzniknout. Jedná se tudíž o nulitní akt (nebo bylo rozhodnutí Senátu z 28. 1. 2005 bez významu?), nicméně se s ním nakládalo jako s platným a vyvolal řadu právních důsledků.⁵⁸ To se ale nestalo. Když už se Ústavní soud rozhodl, že v tomto nálezu bude vystupovat spíše jako aktivní ústavodárce než jen negativní zákonodárce, měl důsledky svého rozhodnutí podrobně vysvětlit v nálezu samotném.

7.4. VYHLAŠOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Vyhlášení právního předpisu představuje v právním státě poslední fázi právotvorného procesu. V tomto směru se Ústavní soud zabýval ústavností nepublikovaných předpisů⁵⁹ a přezkoumával i předpisy z resortních věstníků.⁶⁰ 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 obyčejného) podřadit pod rámec 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 (náleze č. 512/2004 Sb.).

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

⁵⁵ V uvedeném nálezu Ústavní soud zrušil bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým byl změněn a doplněn 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., prý měla za následek „rehabilitaci“ ustanovení § 324 trestního řádu, které je jeho součástí až do těchto dnů. Tento názor Ústavního soudu je velmi sporný – srov. důvodovou zprávu k Tisku č. 809 (Poslanecká sněmovna. 4. vol. období), kterým chtěla vláda na problematice rozhodnutí reagovat. K tomu VEDRAL, J.: K právním účinkům derogačního nálezu ÚS. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 8, s. 15.

⁵⁶ Vládní návrh na výslovné řešení této situace neprošel hned v 1. čtení v Poslanecké sněmovně.

⁵⁷ 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 tedy vždy být schopen domyslet důsledky a smysl svého rozhodnutí (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 dvůr zvažil, 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.

⁵⁸ Stejně jako v případě nicotných správních aktů, které správní soudy rovněž z důvodu právní jistoty ruší, bylo nepochybně třeba tento fakt přinejmenším deklarovat ve formě zrušovacího nálezu.

⁵⁹ 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).

⁶⁰ Zejména náleze č. 167/2000 Sb. – Věstník Ministerstva zdravotnictví a náleze č. 528/2002 Sb. – Cenový věstník.

7.5. 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,⁶¹ retroaktivita a ochrana nabytých práv,⁶² právní jistota,⁶³ nadpisy právních předpisů,⁶⁴ poznámky pod čarou v právních předpisech,⁶⁵ legální definice a jejich význam,⁶⁶ přechodná ustanovení,⁶⁷ legisvakancční lhůta,⁶⁸ vyhaslé právní předpisy a hodnocení ústavnosti ultraaktivních právních předpisů,⁶⁹ jednorázové právní předpisy a obecnost právní úpravy,⁷⁰ 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 kon-

trole ústavních zákonů,⁷¹ kritiku černých legislativních jezdců⁷² atd.

8. ZÁVĚREM

Již tento stručný pohled prokazuje význam Ústavního soudu nejen jako orgánu státu pověřeného soudní kontrolou ústavnosti, nýbrž i jako významného činitele při utváření legislativní kultury v ČR.⁷³ 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 často účinněji než zákonodárství samo. Totéž možno říci o nálezech

⁶¹ 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“ náleží 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 právníká způsobilost a zkušenost, stejně jako archivářská píle“, popř. když k jeho pochopení jsou zapotřebí „mimořádné metodické schopnosti a určité potěšení z luštění hlavolamů“.

⁶² Poznamenávám, že z hlediska Ústavního soudu je otázka retroaktivity problémem abstraktní kontroly ústavnosti právních předpisů (§ 64 až 71 ZÚS), zatímco ochrana nabytých je záležitostí řízení o ústavních stížnostech z hlediska zásahu do ústavně zaručených základních práv a svobod (§ 72 až 84 ZÚS).

⁶³ Zejména se jedná o ochranu plátců daně před prováděním změn daňových předpisů v průběhu zdaňovacího období. K tomu např. náleží č. 145/2002 Sb. nebo již jinak kriticky zmíněný náleží č. 278/2004 Sb. Zvláštní problém by představovalo švejkovské řešení účinnosti služebního zákona z roku 2002.

⁶⁴ Zde odkazují na bližší rozbor FILIP, J.: Problematika nadpisů z hlediska legislativní techniky. Časopis pro právní teorii a praxi. Roč. 1995, č. 1, s. 176–183. Jde zejména o otevřenou otázku, v jakém rozsahu a zda vůbec může Ústavní soud hodnotit samotné nadpisy právních předpisů. Domnívám se, že samostatně to nelze. Stavím zde na tradiční poučce, 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 náleží Pl. ÚS 5/92 Ústavní soud ČSFR vyslovil soulad § 260 a § 261 „včetně nadpisu“ s vyjmenovanými ústavními předpisy, nicméně k vlastnímu problému se nevyjádřil.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ Např. náleží č. 96/2000 Sb. (definice „sousední pozemek a stavby na něm“), možnost jejich využití z hlediska jejich umístění v poznámce pod čarou (náleží II. ÚS 515/01 – Sb.n.u., sv. 30, č. 79).

⁶⁷ Např. náleží 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).

⁶⁸ Nepřímě v náleží č. 4/2003 Sb. (změna postavení církví a náboženských společností), dále náleží 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.

⁶⁹ Zejména náleží 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.

⁷⁰ K tomu zejména TRYZNA, J.: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku ČR. Pavlíčkova pocta. 2004, s. 422n.

⁷¹ K tomu blíže HOLLÄNDER, P.: Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. Právník, roč. 2005, č. 4, zejm. s. 324n.

⁷² K tomu náleží č. 95/2002 Sb., kde byla 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.

⁷³ Požadavky na tvorbu práva formulované a vykládané ústavními soudy jsou také pravidelnou součástí učebnic legislativy.

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.