

Poznámka k úvaze o rušení neústavního zákona

Jan Filip

Příspěvek F. Křepelky si klade za cíl provokovat k zamyšlení nad současnou úpravou působnosti Ústavního soudu jako negativního zákonodárce. Určitě se mu to daří. Pozornost vzbuzuje již první teze autora, podle které je zde neochota ústavodárce pověřit kontrolou ústavnosti všechny soudy nebo dokonce veřejnou správu. S tím lze ovšem stěží

souhlasit, pokud není vysvětleno, co se míní kontrolou ústavnosti. Pokud má na mysli běžné pojetí, kdy existuje orgán kompetentní rušit neústavní právní předpisy, pak smělost této teze přímo vyráží dech. Je jistě zajímavá představa, že by Stavební úřad v Kotěhůlkách zrušil nějaké ustanovení stavebního řádu pro jeho rozpor dejme tomu s čl. 11

odst. 1 Listiny, kdežto referát regionálního rozvoje na okresní úrovni by rozhodl jinak, takže na úrovni okresu by toto ustanovení stavebního řádu nadále platilo. Stejně tak nelze takovou kompetenci svěřit všem soudům. To není myslitelné nikde na světě. Judicial review jako soudní přezkum ústavnosti přece spočívá pouze v tom, že soud nebude konkrétní předpis pro jeho neústavnost aplikovat a v důsledku vázanosti (*stare decisis*) to budou respektovat i další soudy. Zde se dává přednost předpisu vyšší právní síly, právní předpis nižší právní síly se ale neruší. Konečně na úrovni přezkumu zákonnosti podzákonných právních předpisů mají tuto možnost i naše soudy. To neplatí pro oblast rozhodování veřejné správy a osobně v tom nevidím zásadní problém, neboť správa je od toho, aby vykonávala, co je jí uloženo. Kontrola a přezkum je pak věcí nadřízených orgánů a soudů podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny.

Ani druhá teze, která tvrdí, že ústavní a zákonné pokyny Ústavnímu soudu jsou bohužel nejasné, není přijatelná, byť je na ní založena celá autorova úvaha. Není třeba obsáhle diskutovat o tom, že právo poznáváme z jeho pramenů. Převažují přitom právní předpisy, které jsou již *ex definitione* abstraktní a obecné. Jsou formulovány tak, aby mohly sloužit jako pramen pro regulaci nejrozmanitějších situací. Pravidla z nich pochopitelně teprve vyvozujeme při jejich autoritativní interpretaci. Znění pravidla se přitom může zcela krýt s vnější formou právního předpisu, zpravidla však z jednoho ustanovení právního předpisu dokážeme vyvodit více pravidel chování (typicky čl. 1 Ústavy ČR) nebo je z více ustanovení možno vytvořit pravidlo jedno. Ústavní soud může být pochopitelně pověřen jen tím, aby rušil právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení jako prameny neústavních pravidel chování, protože nic jiného ani rušit nemůže a pro abstraktnost a obecnou povahu formulací to ani jinak možné není. Je samozřejmě až věcí Ústavního soudu, aby vyjasnil pojem právního předpisu, jeho složek, ustanovení, poznámek pod čarou atd.¹

Na tom je přece založen ústavně konformní výklad, který Ústavní soud provádí. Právě možnost tvorby různých pravidel z jednoho předpisu nebo ustanovení umožňuje, aby Ústavní soud vyložil ústavní smysl předpisu a ústavní hranice pro tvorbu pravidel chování na jeho základě. Proto takový

postup Ústavního soudu nelze spolu s autorem považovat za běžný postoj „mrtvého brouka“. Nikoho jistě nenapadne zrušit § 138 odst. 1 o.s.ř., který upravuje možnost osvobození od soudních poplatků pro účastníky soudního řízení jen proto, že některé soudy stojí na stanovisku, že toto ustanovení se nemůže vztahovat na právnické osoby. Jestliže jsou zde ustanovení vyšší právní síly v podobě čl. 96 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 3 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 1 Listiny, z nichž lze dovodit, že mezi účastníky řízení v tomto směru nelze činit rozdíl, není důvod rušit ustanovení, které bylo pouze chybně interpretováno.²

Proto nelze spolu s autorem tvrdit, že rozdíl mezi „ustanovením“ a „pravidlem“ je málo zkoumán. Setkáme se s jeho popisem v každé skutečné učebnici právní teorie. Pokud však jde o vlastní rozbor důsledků další autorské teze, podle které zákon s ustanoveními, z nichž každé (spolu)zakládá více pravidel, je stručný a přehledný a je lepší než zákon, který obsahuje velké množství ustanovení tvořících každé jediné pravidlo, lze s autorem jistě souhlasit. Ovšem každý by si asi rád nechal zákon druhého typu předvést. Ani vládě v případě Bušehru se takový zákon vytvořit nepodařilo. Lze to snad v případě jednotlivých ustanovení a zcela výjimečně.³ Spíš opak je pravdou. V právních předpisech nalezneme řadu abstraktních pravidel, která jsou ve skutečnosti zamýšlena jako řešení zcela konkrétní a jedinečné situace. Často pak nesou označení příčiny, pro kterou byl předpis vydán (např. známý *lex Šejna* z roku 1968). Není pochyb o tom, kdyby platila zásada – jedno ustanovení, jedno pravidlo chování, byla by role Ústavního soudu zjednodušena. Takový právní řád je ovšem nepředstavitelný.

Stejně tak autor upozorňuje na známý problém zásahů do právního řádu, kdy Ústavní soud při rušení nějakého ustanovení může vytvořit novou právní situaci, kdy odstraněním nějakého stavebního kamene pravidla chování může vzniknout pravidlo s jiným obsahem. Tomu je vlastně věnována hlavní část článku, kde autor tuto svou tezi obsáhle rozvádí a dokumentuje.

Protože se věnuje příkladu poučovací povinnosti soudů, očekávali bychom, že se bude věnovat i obsáhlé judikatuře Ústavního soudu v těchto otázkách. Pak by musel i z množství nálezů Ústavního soudu

¹ Jen namátkou poukazuji na rozhodnutí Ústavního soudu ve Sbírce nálezů usnesení sv. 1, č. 23, sv. 2, č. usn. 9 a 14, sv. 3, č. usn. 4, sv. 5, č. 24, 27, 66 a 68, sv. 5, č. usn. 1 a 14, sv. 6, č. 91, 98, 102, 118, 121, 123, 137, 138 a 141, sv. 7, č. 23, sv. 8, č. 91, č. 159, sv. 10, č. 6, 37, sv. 11, č. usn. 50, sv. 12, č. 148 atd.

² Srovnej nálezy Ústavního soudu ve Sbírce nálezů a usnesení sv. 12, č. 98 a č. 131 a nepublikovaná usnesení III. ÚS 481/97 a II. ÚS 481/97.

³ Snad by jako příklad mohl sloužit čl. 58 odst. 4 Ústavní listiny z roku 1920 *in fine* – „Nikdo nemůže býti více než dvakrát po sobě zvolen. Kdo byl presidentem po dvě po sobě jdoucí volební období, nemůže opět zvolen býti, dokud od skončení posledního období neuplyne sedm let; ustanovení toto nevztahuje se na prvního presidenta Československé republiky.“

vyvodit interpretační pravidlo, které by bylo možno podle mého názoru formulovat přibližně tak, že zastavení řízení nelze považovat za zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele teprve v případě, kdy účastník dostal příležitost tento nedostatek napravit; trvá na nepřesném označení až po dovolací řízení, ač byl na to upozorněn; soud zastavil řízení, když předtím marně vyzval účastníka k odstranění vady podání; bylo rozhodováno v době, kdy již byla judikatura poměrně ustálená a všeobecně známá; účastník byl v řízení zastoupen advokátem, který je odborně kvalifikován pro poskytování právní pomoci. Stojím přitom na stanovisku, že toto pravidlo lze aplikovat obecně, nikoli jen v restitučních případech. Některé soudy a advokáti již proto z důvodu nepřesného výkladu nálezů Ústavního soudu tvrdí tento nesmysl. V České republice přece platí jen jedno procesní právo s jedněmi poučovacími pravidly, takže není možné rozlišovat nějaké snad „restituční“ právo a nějaké „obecné“ právo. Jde vždy o posouzení okolností konkrétního případu, nikoli o automatický důsledek předmětu sporu.

Dále by autor musel dojít ve světle svých předchozích úvah k závěru, že při tvorbě pravidel chování v rámci poučovací povinnosti i ve správním soudnictví platí tato poučovací povinnost i zde přímo, nikoli až po případném zrušení ustanovení § 250d odst. 3 o.s.ř. Nešlo by proto o rozšíření podpůrného pravidla v § 43 o.s.ř. i do správního soudnictví a o vadu na kráse při rozhodování Ústavního soudu. Poučování zde není ve smyslu judikatury Ústavního soudu zdaleka nadbytečným, i když má žalobce obhájce. Má to však vliv na hodnocení ústavnosti zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatele, popř. žalobce. Konečně obdobně platí i pro řízení před Ústavním soudem, kde soudci zpravodajové a jejich asistenti poučují stěžovatele (jejich advokáty) jak na běžícím pásu, pochopitelně za podpůrného použití § 63 zákona o Ústavním soudu a zmiňovaných ustanovení o.s.ř.

Souhlasím však s autorem, že by mohlo být problémem (při aplikaci § 74 zákona o Ústavním soudu) posoudit, jaké ustanovení bylo použito při tvorbě pravidla a co tedy vlastně možno napadnout ústavní stížností. Ne vždy orgán veřejné moci v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně na konkrétní ustanovení poukáže. Zpravidla se obrací tam, kde lze nalézt *sedes materie* a až tak velké problémy to v praxi nevyvolává. Daleko spornější by byl pokus oživit pra-

vidla zrušená neústavním předpisem, neboť nálezy Ústavního soudu jsou vykonatelné *ex nunc* nebo navíc s odkladem (teorie zrušovací), nikoli *ex tunc* (teorie nicotnosti neústavního předpisu).

Autor za nejtěžší úkol Ústavního soudu považuje situaci, kdy by musel zrušit ustanovení, za které již není k dispozici žádná podpůrná pravidla. Taková rozhodnutí již Ústavní soud vydal (např. nález č. 31/1996 Sb.) a přesto se přes to praxe dokázala překlenout, i když zákonodárce zůstal nečinný.⁴ Nemám nic proti abstraktním úvahám, nicméně v právu je zásadou držet se předpisu a judikatury a reagovat i na ně. Jestliže se již Ústavní soud zabýval i problémem, zda lze zrušit i jediné slovo v textu předpisu a zda se jedná o ustanovení a jestliže autor sleduje obdobný problém, když zvažuje zrušení slov „předseda senátu“, bylo by vhodné, aby se takovým předchozím případem zabýval. Běžné řešení spočívající v odkladu vykonatelnosti nálezu Ústavního soudu je přitom standardní a zpravidla účinné. Praxi v tomto ohledu není věnován v příspěvku prostor.

Nelze přejít ani autorovi úvahy o tom, že Ústavní soud by neměl pouze v textu zákona „mazat“, nýbrž měl by zákon i podle určitých zásad doplnit. Např. v daném případě by místo slov „předseda senátu“ vložil do zákona slovo „senát“ nebo „soud“. Sám autor konstatuje, že by šlo o zásah do čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR a o zásadní změnu vnímání dělby moci a o „koperníkovský obrat“. Určitě ano. Nemám co bych dodal.

Autor proto hledá meze pro možné změny, které by prováděl Ústavní soud. Jako jednu z pojmů uvádí profesionální a osobní kvality soudců Ústavního soudu, kteří by měli být schopni zvážit, zda svým zásahem jen normy modifikují nebo zda vytvářejí nové právní instituty.⁵ Tvrdí, že i dnes negativním rozhodováním (např. zrušením podmínky trvalého pobytu u restitucí) Ústavní soud rozšiřuje pravidla na subjekty, kde to zákonodárce nechtěl, a tím pravidlo změnil. Právní řád je však konstruován jako bezrozporný systém. Přirozeně se v něm objevují rušivé prvky a právní řád obsahuje mechanismy, jak je odstraňovat. Pro tvorbu restitučních nároků platí i ústavní předpisy a v jejich rámci se ani po nálezech č. 164/1994 Sb. a č. 29/1996 Sb. nic z hlediska nároků na vydání určitých věcí nezměnilo. Pouze bylo odstraněno to, co rušilo a co do právního řádu nepatřilo. Zákonodárce prostě nemůže chtít

⁴ Sám mám ovšem o řešení, které zvolil Ústavní soud v nálezu I. ÚS 508/98 (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 12, č. 13) pochybnosti. Nebylo zde přihlédnuto k praxi, která se vytvořila nálezem č. 31/1996 Sb., kdy se obecný soud s touto situací dokázal vypořádat, když musel znovu projednat věc, která mu byla na základě právního názoru z nálezem č. 31/1996 Sb. nálezem Ústavního soudu vrácena (Sbírka nálezů a usnesení, sv. 5, č. 31).

⁵ Že opět pomůže zaujmout stanovisko k právnímu názoru, který v této souvislosti vyjádřil Ústavní soud v nálezu č. 30/1998 Sb. v podobě koncepce garancí autonomní a heteronomní normotvorby.

to, co odporuje ústavě.

Správně je přitom poukázáno na problém nečinnosti zákonodárce, který by mohl být jedinou alternativou k pověření Ústavního soudu měnit a doplňovat zákony. Navrhovaná řešení spočívají ve výroku, že nečinnost zákonodárce je neústavní, je podle autora spjato s nutností rozšířit okruh působnosti Ústavního soudu. Výrok by to byl ovšem po výtce akademický. Jistě by bylo zajímavé mít autoritativně zjištěno, že nevydání zákona o právních poměrech státních zaměstnanců podle čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR není neústavní, kdežto nevydání zákona, který stanoví podmínky a podrobnosti náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím (čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny) neústavní je, ale k čemu by to bylo, kde a jaká sankce by mohla být stanovena.

Toho si je nakonec i autor vědom.

Polemický příspěvek F. Křepelky k úpravě abstraktní kontroly ústavnosti zákonů v ČR tak vytyčuje řadu otázek, které nejsou podle autora v naší právní úpravě dostatečně řešeny. Současně ale řadu otázek vyvolává sám. To je ale nepochybně záměrem autora a redakce se proto rozhodla příspěvek zařadit, i když v něm chybí např. jakákoli práce s odbornou literaturou, s judikaturou Ústavního soudu nebo komparace. To sice někdy zvyšuje zajímavost prosazovaných tezí, nutně to ale na některých místech vede k závěru, že se autor snaží prorazit do otevřených dveří. Proto se redakce rozhodla otisknout současně i stanovisko k publikaci příspěvku, který obsahuje řadu podnětných myšlenek, ale ...