

RECENZE

V. Sládeček: Ústavní soudnictví

C.H.Beck, Praha 1999, 142 s.

Jan Filip

V roce 1999 vyšlo několik prací věnovaných problematice ústavního soudnictví v ČR. Kromě speciální studie V. Šimíčka o institutu ústavní stížnosti¹, která neskrývá ambice vědecké studie monografického charakteru, je třeba upozornit na především na procesní praxi orientovanou práci soudce Ústavního soudu V. Ševčíka², sympatický pokus studentů Právnické fakulty MU zpracovat problematiku vybraných zahraničních ústavních soudů (Maďarsko, Estonsko, Slovinsko a Polsko)³ a konečně komplexně zaměřenou práci V. Sládečka o Ústavním soudu v ČR. Posledně uvedené dílo vychází v Beckově sérii právnických skript a věrně svému edičnímu zařazení je v podstatě učební po-

můckou, která má sloužit jako podklad pro volitelný předmět „Ústavní soudnictví“ vyučovaný na našich právnických fakultách. Již s ohledem na rozsah této práce dosud nejde o učebnici ústavního soudnictví, jak se s ní můžeme setkat v SRN v podobě prací Ch. Pestalozzi nebo E. Bendy a E. Kleina.⁴ Jde však v každém případě o práci, která si zaslouží pozornost nejen těch, kterým je především věnována, tj. studentů právnických fakult, nýbrž i pozornost teoretiků a praktiků v této oblasti.

Na relativně malé ploše 96 stran textu (zbytek práce obsahuje přetisk zákona o Ústavním soudu v platném znění a výňatky z Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod, zákona o jednacím řádu

¹ ŠIMÍČEK, V.: Ústavní stížnost. Linde Praha, a.s., Praha 1999, 180 s.

² ŠEVČÍK, V.: Ústavní soudnictví v praxi. Rukověť se vzory podání Ústavnímu soudu. Bulletin advokacie/zvláštní číslo - listopad 1999, 199 s.

³ Ústavní soudnictví ve vybraných postkomunistických zemích. ŠIMÍČEK, V. (ed.), GLÜCKSELIG, R., HLADKÝ, J., NOVOTNÝ, B. a VACÍK, M. MU v Brně, Brno 1999, 123 s.

⁴ Srov. BENDA, E., KLEIN, E.: Lehrbuch des Verfassungsprozessrecht. C.F.Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1991; Pestalozza, Ch.: Verfassungsprozessrecht. 3. vyd. München 1991.

Senátu a zákona o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců) je upozorněno na všechny základní otázky ústavního soudnictví počínaje jeho charakteristikou, vznikem a vývojem ve světě, jeho vývojem u nás a konče rozbořením všech druhů řízení před Ústavním soudem. Navíc je do práce zařazena stručná pasáž o fungování Ústavního soudu v SR (s. 87–96). Slovenské situaci jsou věnovány i historické pasáže práce (s. 14–15, s. 22).

Práce rovněž obsahuje jmenný rejstřík a od něj odděleně zpracovaný věcný rejstřík který je sice dosti stručný, ovšem u práce, která systematicky sleduje určitou problematiku, to není na závadu. Problematika je sledována systematicky, takže čtenář již s ohledem na malý rozsah práce rychle najde příslušný problém. Seznam literatury je uveden souhrnně na závěr práce, kromě toho v souladu s Beckovou tradicí je na počátku každé kapitoly práce zařazen přehled prací, které se vztahují k dané problematice a které jsou v textu jen zkráceně citovány, aniž jsou uváděna citovaná místa. Již na tomto místě je třeba uvést, že přehled (pochopitelně současné, nikoli předválečné) literatury je silnou stránkou této práce a může posloužit každému jako spolehlivé vodítko k další četbě. Naopak tradiční součást takových prací, tj. přehled judikatury a seznam klíčových rozhodnutí Ústavního soudu zatím v této práci (stejně jako ostatních) dosud chybí.

Práce je učební pomůckou pro specializační kurz, proto její stručnost. Je především pokusem o výklad základních pojmů ústavního soudnictví, organizace Ústavního soudu ČR a jednotlivých typů řízení před ním. Nejde tak o kritiku jeho fungování. Tuto ambici tato práce nemá a s kritickými připomínkami se v ní až na výjimky prakticky nesetkáme. Práce vychází z bohaté literatury, na kterou často odkazuje, není však prací polemickou ve vztahu k jiným názorům, neboť by to mohlo studenty mást, a na tak malé ploše by to navíc bylo možné jen u vybraných otázek, nikoli komplexně. Přesto se domnívám, že na základní problémy mělo být upozorněno více. Méně jsou již v práci obsaženy názory autora na jednotlivé judikáty. To však nikoli z důvodu jejich neznalosti. Autor se díky důvěrné znalosti rozhodování Ústavního soudu pohybuje v rovině zobecnování poznatků z judikatury Ústavního soudu a jeho procesní praxe. Proto občas přece jen opouští styl akademického výkladu a věnuje se úvahám o praktickém fungování Ústavního soudu a možnostem jeho zlepšování. To se týká např. veřejnosti prakticky skryté činnosti asistentů jednotlivých soudců (s. 32), kde se autor staví za myšlenku asistentů – právních specialistů, kteří by se soudci spolupracovali při řešení problémů

jednotlivých oborů, a nikoli jako dosud při řešení jednotlivých případů. Rovněž tak se skrytě vliv judikatury projevuje v tom, že méně frekventovaným oblastem (čl. 87 odst. 1 písm. e/, f/, g/, h/, i/, k/ Ústavy ČR) je věnována jedna společná kapitola, ačkoli právě vzhledem k malé frekvenci aplikace § 85 až 125 zákona o Ústavním soudu je právě zde relativně nejvíce nezodpovězených otázek. Autor rovněž často využívá na podporu svých závěrů důvodové zprávy k návrhu zákona o Ústavním soudu. Totéž bohužel neplatí o parlamentních materiálech z projednávání návrhu, které by pomohly vyložit některé problémy (např. obligatorní zastoupení, postavení asistentů).

V první části se autor zabývá charakteristikou ústavního soudnictví, kde nás seznamuje se základními pojmy všeobecného (difúzního) a specializovaného ústavního soudnictví. Zde mu lze vytknout to, že se blíže nezabývá vznikem ústavního soudnictví v ČSR v roce 1920. Nestačí pouhá zmínka (s. 9) o formálně právním prvenství ČSR, které není samo o sobě bez významu. Na s. 3 se navíc uvádí, že původní koncept specializovaného ústavního soudnictví vznikl v Rakousku a na s. 12, že Ústavní listina (podotýkám, že ve skutečnosti ale uvozovací zákon k Ústavní listině) vyšla z Kelsenova modelu. Je však třeba uvést, že Ústavní listina byla přijata 29. února 1920, kdežto rakouská ústava (B-VG 1920) byla přijata až 1. října 1920. Proto by bylo třeba tento ve světě obvyklý názor, založený na neznalosti naší ústavní historie, blíže doložit stanovisky ústavně právního výboru Revolučního národního shromáždění a autorů naší ústavy. Vždyť sama důvodová zpráva, která se často dovolává zahraničních zdrojů návrhu, se vůbec o této inspiraci nezmiňuje. Představa, že by myšlenka hierarchické výstavby právního řádu, byla vlastní i samostatné brněnské právní škole, kterou v ústavně právním výboru reprezentoval František Weyr, je zdá se i po 80 letech pro pražské autory nepřijatelná.

Dále je nutno zastavit se o definice některých pojmů, které v této kapitole autor uvádí. Především chci upozornit na vymezení pojmu abstraktní kontroly ústavnosti (s. 3, též s. 49, 66), pod který však autor zahrnuje i to, co se obvykle chápe pod konkrétní kontrolou (v Polsku tzv. pytanie prawne). Je sice pravdou, že náš zákon o Ústavním soudu všechny aktivně legitimované subjekty shrnuje do jednoho ustanovení (§ 64), to však neznamená, že jde o abstraktní kontrolu u všech jejich návrhů. Konkrétní kontrolou je proto podle mého názoru návrh soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, neboť jde o přezkum ústavnosti zákona spojený s budoucím řešením konkrétního soudního případu. Jeho vynětí z kompetence obecných soudů je přece základní odlišností od obecného ústavního soudnictví, které

je založeno na incidentní kontrole (nikoli konkrétní kontrole ve smyslu specializovaného ústavního soudnictví). Abstraktní kontrolou jsou jen ty případy, které nejsou na řešení konkrétního problému závislé (v případě zákonů návrhy prezidenta, poslanců nebo senátorů). Stejně tak do této oblasti nelze řadit řízení o ústavní stížnosti, neboť to budoucím řešením konkrétního případu v pravém smyslu slova není, když se jí napadá *ex difinitio* již pravomocné rozhodnutí soudu. Od pravé konkrétní (ale i abstraktní) kontroly ústavnosti zákonů se proto řízení založené na aplikaci § 74 zákona o Ústavním soudu v řadě aspektů liší.

Přehledně je zpracována kapitola o vývoji ústavního soudnictví na našem území do současnosti (s. 11–22), která je doplněna i příslušnými texty právních předpisů. S ohledem na její stručnost se nemohl autor vyhnout některým zjednodušením (s. 12 – nezdůrazňuje akademickou povahu nálezů Říšského soudu, to že je rakouská byrokracie respektovala bylo jinou věcí, s. 17 – kde prohlašuje možnost autoremedury za pochybnou konstrukci, aniž blíže vysvětluje proč a aniž zmiňuje zvláštnosti tehdejší formy vlády, střet principu právního státu a svrchovanosti lidu řeší odkazem na Hamiltona, ačkoli by si i opačné stanovisko zasloužilo uvedení argumentů, s. 19 – ČNR byla již v dubnu 1969 s přípravou zákona o Ústavním soudu ČSR dále než Federální shromáždění), popřípadě i drobným chybám (s. 21 – v rámci Ústavního soudu ČSFR působily pochopitelně pouze dva čtyřčlenné senáty, s. 22 – je sice zmíněn návrh na zřízení Soudu ochrany ústavnosti, nikoli však již řešení prakticky přijaté v úst. zákoně č. 542/1992 Sb. a problémy s jeho realizací spojené, s. 24 – sídlem Ústavního soudu ČSR byla Praha, nikoli Brno).

Další částí práce jsou věnovány postavení Ústavního soudu, jeho soudcům, obecným pravidlům řízení před Ústavním soudem a jednotlivým druhům řízení před Ústavním soudem, kde jsou speciálně vylíčeny dva druhy řízení – řízení o ústavnosti právních předpisů a řízení o ústavních stížnostech. Tyto pasáže jsou přehledným výkladem jednotlivých otázek postavení a fungování Ústavního soudu. Autor zčásti rovněž reflektuje kritické připomínky odborné literatury k jednotlivým otázkám (ustavení a složení Ústavního soudu, imunita soudců, zákaz členství v politické straně, publicistická aktivita některých soudců v otevřených případech). Sporné je tvrzení autora o tom, že orgány Ústavního soudu jsou i asistenti jednotlivých soudců (s. 32), neboť jim zákon žádné kompetence nesvěřuje a z hlediska ústavního ani nesmí.

Pasáž o obecných pravidlech řízení před Ústavním soudem je dosti stručná, autor dokonce blíže nekomentuje problematické rozhodnutí pléna při rovnosti hlasů, ač je sám v odborném tisku blíže kritizoval.⁵ Pouze v jiné souvislosti poukazuje na vhodnější řešení slovenské (s. 89). Blíže se vyjadřuje jen k otázce obligatornosti zastoupení před Ústavním soudem, dále k již odstraněné možnosti soudece zpravodaje odmítnout návrh pro jeho zjevnou neopodstatněnost a k povaze rozhodnutí Ústavního soudu, ačkoli praxe přináší problémy prakticky u každého z ustanovení o obecných pravidlech řízení (§ 27 až 63). Zejména u otázky zjevné neopodstatněnosti se nezabývá blíže judikaturou Ústavního soudu při hledání kritérií pro takové rozhodnutí a především základním problémem – vymezením pojmu ústavně zaručeného základního práva nebo svobody, jako klíčem k možnému jednotnému postupu soudců zpravodajů.

V kapitole o řízení o právnosti právních předpisů se autor dotýká většiny základních otázek. Správně již zachytil stanovisko Ústavního soudu, podle kterého posuzování návrhu podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, pokud jde o dodržení kompetence a ústavně stanoveného postupu pro přijetí návrhu je možné jen u zákonů, které byly přijaty za doby platnosti Ústavy ČR od 1. ledna 1993 s. 56). Autor pouze konstatuje názor Ústavního soudu o tom, že nemůže hodnotit soulad obecně závazných vyhlášek obcí s podzákonými právními předpisy (s. 55), ačkoli je v literatuře hodnocen jako sporný. Na s. 57 je chybně uveden nález Ústavního soudu k povaze veta prezidenta republiky. Co lze autorovi vytknout, je především to, že „velkoryse“ přešel prakticky klíčové ustanovení zákona o Ústavním soudu, které se zabývá důsledky nálezů, kterým se zákon ruší. Kromě zvolené koncepce převzaté z Rakouska (tzv. Vernichtbarkeit), je ve světě zcela běžná koncepce, podle které se neústavní předpisy prohlašují za neplatné *ex tunc* (tzv. Nichtigkeit). Stejně tak opominul spornou otázku „znovuožívání“ zrušených předpisů (cituje jen novelizovaný § 41a odst. 3 slovenského zákona o Ústavním soudu – s. 91), stejně jako podrobnější výklad důsledků zrušení zákona na právní akty, na jeho základě vydané (správně v § 71, nikoli v § 70). Dluh naší právní teorie ani tato specializovaná práce tedy nezapravila.

Nejrozsáhlejší částí práce je pochopitelně pojednání o řízení o ústavních stížnostech. Autor svůj výklad přitom omezuje jen na procesní problematiku, ačkoli čtenář bude nepochybně hledat i hmotně právní základ řízení. Zde třeba autorovi vy-

⁵ Srov. SLÁDEČEK, V.: Ještě k otázce rozhodování pléna Ústavního soudu o návrhu na zrušení zákona. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1998, č. 1.

tknout, že se často spokojil jen s konstatováním praxe Ústavního soudu (např. u přiznání subjektivity v oblasti základních práv a svobod i právnických osobám), aniž zaujal kritičtější stanovisko. To, že vytкнуł Ústavnímu soudu vyhovění ústavní stížnosti, kterou podalo Ministerstvo kultury, považují za samozřejmé. Konečně zde již Ústavní soud své pochybení napravil přijetím příslušného opravného stanoviska (Pl. ÚS-st.-9/99). Rovněž rozbor jednotlivých pojmů by si zasloužil podrobnějšího výkladu, i když to je problémem. Např. vymezení toho, co je to vlastně rozhodnutí ve smyslu zákona o Ústavním soudu, jak se od něj liší opatření a čím je jiný zásah, kdo je orgánem veřejné moci, bude proto trvalým úkolem judikatury, ale i teorie. Autor setrvává na svém názoru (s. 67), že lhůta k podání ústavní stížnosti je lhůta hmotněprávní. Omezuje se ovšem na velmi stručné odůvodnění, bez náznaku polemiky s jednoznačnou judikaturou Ústavního soudu. Rovněž tak autor pouze konstatuje možné obtíže, které vzniknou v důsledku novely zákona o Ústavním soudu (lhůta se počítá od doručení, nikoli od právní moci), aniž by se vyrovnal s návrhy v literatuře (Filip, Šimíček), podle kterých lze tento problém výkladem překlenout. Otázky odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí a předběžného opatření autor prakticky přešel, ačkoli v praxi občas přenášejí složité problémy (s. 70). Odděleně autor pojednává o tzv. komunální stížnosti. Procesně jde pochopitelně o řízení prakticky shodné s ústavní stížností, v praxi však bude vyvolávat zejména otázky vymezení toho, co vše zahrnuje právo na samosprávu. U stížností politických stran autor správně uvádí, že v jejich případě není vyloučena ani obecná ústavní stížnost, opačný názor Ústavního soudu (III. ÚS 197/96) však přehlízí a nekomentuje.

Další část práce souborně pojednává o dalších, velmi vzácně uplatňovaných formách řízení před Ústavním soudem. To však neznačí, že tato část práce je méně zajímavá. Právě naopak, v důsledku menšího zájmu literatury, je třeba každé pojednání na toto téma přivítat. Čtenář v práci získá základní přehled o těchto typech řízení, byť autor většinou zůstává v rovině zákonné úpravy. Že i tato ustanovení skrývají řadu problémů, ukázal jediný případ sporu o ověření platnosti volby senátora, který dosud Ústavní soud řešil. Ještě více interpretačních pro-

blémů představuje řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkce (§ 92 až 95). V práci je mu však věnována pouze jedna stránka a problémy jsou jen zčásti alespoň naznačeny.

Závěr práce je věnován Ústavnímu soudu Slovenské republiky. Zde autor v podstatě cituje jednotlivá ustanovení zákona o Ústavním soudu SR a uvádí jednotlivé rozdíly ve srovnání s domácí úpravou, což v závěru ještě jednou komplexně shrnuje. Dochází přitom k názoru, že pro slovenskou úpravu je v řadě věcí výhodou, že vychází v mnohém z úpravy federální. Kromě stručného srovnání však bližší pohled na fungování Ústavního soudu SR práce pro omezený rozsah nepřináší. Zde je třeba odkázat na specializovanou literaturu uvedenou ve skriptu, jedna na obsáhlý rozbor teorie a praxe fungování slovenského ústavního soudnictví v nedávno vydané práci skupiny poradců slovenského Ústavního soudu.⁶

Co uvést na závěr. Domnívám, že další cesta prohlubování znalostí o ústavním soudnictví je již s ohledem na množství literatury možná jen cestou specializovaných studií, jak to ukazuje Šimíčkova monografie o ústavní stížnosti. Dále se též ukazuje, že je velmi složité psát o Ústavním soudu ČR, aniž se současně rozebírá jeho judikatura. A konečně, což nakonec uznává i sám autor, je nutno vidět zvláštnost řízení před Ústavním soudem v podmíněnosti jednotlivých druhů řízení jeho předmětem. Samotné řízení před Ústavním soudem není tak složité. Tím se stává až v souvislosti s řešenou problematikou. Ústavní soudnictví (a o něm tato práce je) přece není jen řízení před Ústavním soudem a jeho pravidla. Jde především o řešení otázek ochrany ústavnosti a zákonnosti v podmínkách právního státu. Teprve v tomto kontextu je možno podat celistvý obraz fungování našeho Ústavního soudu. Práci je třeba ocenit jako stručný úvod do problematiky ústavního soudnictví zejména v ČR. Proto po ní jistě sáhnou studující tohoto oboru, ale i další zájemci. Přehled literatury bude spolehlivým dalším vodítkem pro studium tam, kde již omezený rozsah práce nedostačuje. Protože nepochybuji, že se dočká i dalších vydání, vyjádřil jsem i některé připomínky, které by mohly být při dalším zpracování vzaty v úvahu.

⁶ Rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993–1997. Zodpovedný redaktor P. KRESÁK. Vyd. Kalligram, Bratislava 1999, 632 s. Viz moji recenzi v č. 3, ročníku 1999 tohoto časopisu (s. 298–301).