

K některým otázkám zastavení řízení před Ústavním soudem

Jan FILIP

1.

Úvodní poznámky

Řízení před Ústavním soudem je ovládáno zásadami, které korespondují s otázkami, o kterých má Ústavní soud rozhodovat. Na rozdíl od civilněprávní soudní pravomoci, která slouží k řešení především soukromoprávních sporů o právo souvisejících s autonomií jednotlivce, je ústavněprávní soudní pravomoc spjata s řešením otázek v první řadě veřejnoprávního charakteru. Ne vždy se proto uplatňuje zásada dispoziční, nýbrž zde vystupuje i zásada oficiality, která souvisí s ústavně zakotvenou funkcí státu v podobě ochrany ústavnosti. Obě zásady nejsou v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu výslovně zakotveny. Protože podmínky pro jejich uplatnění nejsou v zákoně o Ústavním soudu vyjádřeny zcela jednoznačně, Ústavní soud svou praxi teprve vytváří. Proto i názvy zde prezentované třeba brát jako pokus o formulaci možných řešení, neboť praxe zde ještě chybí.

Ve většině případů jistě spory nevzniknou, jsou však určitá ustanovení, která interpretační potíže vyvolat mohou. Zejména na ně bych se chtěl v tomto příspěvku zaměřit a upozornit na možné problémy, popř. na možnosti jejich řešení. Tento příspěvek proto není systematickým výkladem jednotlivých ustanovení zákona o Ústavním soudu.

Zákon o Ústavním soudu je, jak známo, koncipován tak, že úpravu řízení řeší celkem trojím způsobem. Obsahuje úpravu speciální (§ 64 – 125), která se uplatní jen v určitých druzích řízení, úpravu obecnou (§ 26 – 62) platnou pro všechny druhy řízení před Ústavním soudem a úpravu subsidiární pro případy, že nějaká záležitost v zákoně o Ústavním soudu upravena není¹. V tomto případě se použije přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu a předpisů vydaných k jeho provedení (§ 63). Pouze v řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu o řízení před soudem (§ 108).

Hledáme-li tak řešení určitého problému, začínáme u zvláštních ustanovení v hlavě druhé části tohoto zákona, označené jako „Zvláštní ustanovení o řízení před Ústavním soudem“ (§ 64 – 125). Zde je v osmi oddílech upraven postup Ústavního soudu při řešení jednotlivých otázek, které jsou výslovně svěřeny do jeho kompetence v čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR.² Toto ústavní ustanovení ovšem kompetence Ústavního soudu vypočítává celkem pro jedenáct oblastí řízení souvisejících se základní funkcí Ústavního soudu v rámci ochrany ústavnosti a navíc při kárném řízení proti jeho soudcům. Zákon o Ústavním soudu však s ohledem na stejnou povahu některých kompetencí upravil pravidla jejich vyřizování ve společném oddílu.

V jednom společném oddílu jsou tak stanovena pravidla pro řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (čl. 87 odst. 1 písm. a/ a b/ Ústavy ČR). Společný oddíl je též pro řízení o ústavních stížnostech, kam bylo zařazeno řízení o ústavních stížnostech fyzických a právnických osob podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, řízení o ústavních stížnostech orgánů samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR³ a řízení o podáních politických stran⁴ podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. V ostatních otázkách kompetence Ústavního soudu je vždy samostatná úprava řízení.

Zcela zvláštní povahu měla dnes již obsoletní úprava vyřizování ústavních stížností z doby před vznikem ČR. Ustanovení § 145, umožnilo podat ústavní stížnost v případě, že k zásahu orgánu veřejné moci ČR nebo ČSFR v oboru působnosti, kterou podle ústavních a jiných zákonů od 1. ledna 1993 převzaly orgány České republiky, došlo před 1. lednem 1993 a jestliže lhůta pro podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu ČSFR stanovená v § 55 odst. 3 zákona č. 491/1991 Sb. započala po 2. listopadu 1992. V případě, že ústavní stížnost směřovala proto jinému orgánu, než byl uveden v § 145 zákona č. 182/1993 Sb., bylo Ústavnímu soudu umožněno

²Nesmíme ovšem zapomenout na problematiku kárného řízení se soudci Ústavního soudu, která nepřímo vyplývá z čl. 82 odst. 2 Ústavy ČR a je zvláště upravena v části čtvrté (§ 132 – 144) zákona o Ústavním soudu. Zcela zvláštní povahu mělo dnes již obsoletní ustanovení § 145, umožňující podání ústavní stížnosti v případě, že k zásahu orgánu veřejné moci České republiky nebo České a Slovenské Federativní Republiky v oboru působnosti, kterou podle ústavních a jiných zákonů od 1. ledna 1993 převzaly orgány České republiky, došlo před 1. lednem 1993 a jestliže lhůta pro podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu České a Slovenské Federativní Republiky stanovená v § 55 odst. 3 zákona č. 491/1991 Sb. započala po 2. listopadu 1992. V případě, že ústavní stížnost směřovala proto jinému orgánu, než byl uveden v § 145, bylo Ústavnímu soudu umožněno zastavit řízení a nikoli návrh odmítnout postupem podle § 43.

³K této otázce viz blíže Filip, J.: Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a právní praxi. Roč. 1995, č. 2.

⁴Ústava ČR i zákon o Ústavním soudu se výslovně zmiňují pouze o politických stranách, je však nepochybné, že s ohledem na stejný režim, který pro politické strany a politická hnutí stanoví čl. 20 odst. 2 až 4 Listiny a zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, se tato ustanovení vztahují i na politická hnutí, kterých je u nás k 18. září 1995 registrováno celkem 29, přičemž poslední z nich bylo zaregistrováno teprve před třemi měsíci.

¹Např. v zákoně o Ústavním soudu není upravena otázka spojení věcí ke společnému řízení.

zastavit řízení, a nikoli návrh odmítnout postupem podle § 43.⁵ Tuto otázku v tomto příspěvku pomímám, neboť již není aktuální.

Otázka zastavení řízení je z hlediska výše uvedeného schématu řešena ve zvláštních ustanoveních všech druhů řízení před Ústavním soudem včetně řízení kárného, takže potřeba postupu k obecným ustanovením v tomto případě nevzniká. Současně to svědčí o významu tohoto procesního institutu a o jeho specifčnosti v jednotlivých oblastech kompetence Ústavního soudu.⁶ Nicméně se mohou uplatnit subsidiární ustanovení zejména občanského soudního řádu o podmínkách řízení, popř. o překážkách postupu řízení, kde jsou upraveny i otázky zastavení řízení, kterou mohou při řízení před Ústavním soudem přicházet do úvahy.

Z dosud uvedeného můžeme vyvodit první závěr pro naši otázku. Zákon o Ústavním soudu nevychází z nějakého obecného pohledu na zastavení řízení a s ohledem na zvláštnosti každého druhu řízení tuto otázku řeší vždy v souvislosti s ním. Nelze proto automaticky sahat k analogii tam, kde to zákon výslovně neumožňuje a nelze nesporné závěry z jednoho řízení přenášet na řízení v jiných otázkách.

Nicméně komparací jednotlivých ustanovení v zákoně o Ústavním soudu můžeme dojít k závěru, že zde existují dva základní přístupy. První je založen na zásadě dispoziční respektující vlastní iniciativu navrhovatele na ochraně jeho soukromého zájmu. Druhý přístup je ovládan více méně zásadou oficiality, kdy převažuje veřejný zájem na vyřešení určitého problému spjatého s posouzením ústavnosti nebo je zastavení řízení vázáno na souhlas Ústavního soudu.

Jak již bylo v úvodu řečeno, v tomto příspěvku se hodlám zabývat jen jedním aspektem uplatnění těchto zásad v ústavněprávním procesu. Pomímám proto aspekt uplatnění zásady dispoziční a zásady oficiality při zahájení řízení a při vymezení předmětu řízení, neboť oba problémy jsou vcelku jednoznačně řešeny v ustanoveních § 27 a § 34 zákona o Ústavním soudu.⁷

⁵Podle § 55 odst. 3 zákona č. 491/1991 Sb. tato lhůta začala běžet dnem, kdy rozhodnutí nabylo právní moci, jinak dnem, kdy byl stěžovatel vyrozuměn o vyřízení prostředku, a nebylo-li takového prostředku, dnem, kdy došlo k porušení jeho základního práva nebo svobody. Stát se tak muselo mezi 3. listopadem až 31. prosincem 1992. Jinak by se muselo použít ustanovení § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o odmítnutí stížnosti. Tak postupoval Ústavní soud např. v usnesení sp. zn. III.ÚS 108/94. Srov. Ústavní soud ČR. Sběrka nálezů a usnesení. Sv. 2, Praha 1995, s. 235–236.

⁶Pro srovnání uvádím, že zákon o Spolkovém ústavním soudu takováto ustanovení s výjimkou quasi-trestních řízení v žalobách proti spolkovému prezidentovi a proti soudcům nezná. Praxe je pak závislá na tom, zda Spolkový ústavní soud uzná přednost veřejného zájmu či nikoli a zda také přihlédne ke stanovisku ostatních účastníků. Viz blíže ze starší literatury Lechner, H.: Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. 3. vyd., München 1973, s. 170 n.; z novější např. Benda, E.; Klein, E.: Lehrbuch des Verfassungsprozessrechts. Heidelberg 1991, s. 105; Maunz, T. a kol.: Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. München 1993, § 17, s. 3. Jiná je potom situace zemí, kde Ústavní soud může ústavnost právního předpisu přezkoumat i ze své iniciativy sám a není i v případě návrhu vázán jeho petitem. Srov. např. Ústavní zákon o Ústavním soudu Republiky Hrvatske s komentářem. Zagreb 1991, komentář k čl. 15.

⁷Ústavní soud se ve svém rozhodování drží zásady „ne eat iudex ultra petita partium“, kterou

2.

Zastavení řízení před Ústavním soudem v režimu zásady dispoziční

Nejméně problémů nepochybně vyvolává uplatnění dispoziční zásady v případě podání ústavní stížnosti. V takovém případě platí podle § 77 zákona o Ústavním soudu jediné omezení, totiž že ústavní stížnost může stěžovatel vzít zpět jen do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě. Jinak v dispoziční s řízením omezen není a v praxi je též této možnosti relativně často využíváno.

Hradle však bude poukázáno na skutečnost, že ne vždy je vhodné bezvýhradně uplatnění zásady oficiality, zde naopak zdůrazňuji, že mezi podáním ústavní stížnosti a např. návrhu na rozvod nebo na vydání věci je dosti značný rozdíl. Ústavní stížnost může signalizovat závažnou poruchu ve fungování veřejné moci⁸ a její vyřízení by mohlo přispět k nápravě.

Ústavní stížnost sleduje ochranu subjektivního veřejného práva jedince, nikoli řešení soukromoprávního vztahu v oblasti privátní sféry (pro to jen zjednáva podmínky). Nutně svými příčinami a účinky spojuje sféru soukromou a veřejnou. Proto zcela nesdílím vžitý názor o naprosté správnosti uplatnění dispoziční zásady v tomto jen zdánlivě jednoznačném typu řízení.⁹

Zpětvzetí návrhu však ve skutečnosti není a nemůže být jediný důvod pro zastavení řízení o ústavní stížnosti. Do úvahy přicházejí i další obecné důvody z OSŘ týkající se podmínek řízení jako je např. úmrtí navrhovatele v případě zásahu do základního práva nebo svobody spjatých pouze s osobou stěžovatele.¹⁰ Např. byl-li někomu znemožněn výkon volebního práva, nemůže po jeho úmrtí již nikdo v řízení

ovšem důsledně dodržuje jen ve vztahu k obsahu výroku, nikoli však k odůvodnění, kde se necítí být vázán pouze návrhy stran a hledá i jiné důvody pro své rozhodnutí, než jak mu je nabízí navrhovatel. Srov. výslovně tento právní názor v nálezu č. 8/1995 Sb.

⁸Vzpomínám si na ústavní stížnost z doby fungování Ústavního soudu ČSFR, jejímž předmětem bylo to, že matiční úřad v jednom slovenském městě odmítl zapsat u narozeného dítěte jméno v maďarské podobě. Stížnost nebyla vyřízena, ačkoli mohla výrazně ovlivnit právní postavení maďarské menšiny a právní úpravu v SR v těchto otázkách (jazykový a matiční zákon).

⁹V Rakousku je na základě ustanovení § 19 odst. 3 b. 3 zákona o Spolkovém ústavním soudním dvoru zpětvzetí stížnosti důvodem pro zastavení řízení a je to zdůvodňováno tím, že je to projevem ztráty zájmu strany na výsledku řízení. Srov. příslušný náleží in Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. (red. Klecatsky, H., Öhlinger, T.), Wien 1984, s. 394.

¹⁰Tím spíše to platí v případě podání ústavní stížnosti za někoho, kdo již zemřel. S ohledem na definici fyzické osoby podle ustanovení § 7 odst. 2 občanského zákoníku (způsobilost zaniká smrtí), na navazující ustanovení OSŘ a zákona o Ústavním soudu (např. podmínka podepsané plné moci) taková stížnost prakticky nepřichází do úvahy a pokud byla někým podána, měla by být odložena podle ustanovení § 41 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako podání, které zjevně není návrhem na zahájení řízení (chybí zde stěžovatel) nebo nejvýše odmítnuta podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným.

jeho jménem pokračovat. Naopak v případě možného přechodu práv uplatňovaných ve stížnosti, zejména majetkových, je podle mého názoru možné ve smyslu ustanovení § 107 odst. 3 OSŘ, aby Ústavní soud v řízení pokračoval s právními nástupci stěžovatele, jakmile bude otázka jejich určení vyřešena, přirozeně pokud budou chtít v řízení rovněž pokračovat.¹¹

Zcela jiným problémem je pochopitelně situace, kdy zákon o Ústavním soudu výslovně umožňuje, aby v řízení před Ústavním soudem za zemřelého poslance nebo senátora (§ 90 odst. 3, § 94 odst. 3) anebo prezidenta republiky (§ 98 odst. 2) pokračovali jejich manžel nebo příbuzný v řadě přímé, pokud o to požádají do jednoho měsíce od úmrtí. Zde se jedná o ochranu jejich cti, která by mohla být zastavením řízení ohrožena. Uvedená ustanovení jsou proto důsledným provedením čl. 10 odst. 1 Listiny v podmínkách řízení před Ústavním soudem.¹² Totéž platí pro jediný případ obnovy řízení před Ústavním soudem podle § 105 zákona o Ústavním soudu.

3.

Zastavení řízení před Ústavním soudem v režimu zásady oficiality

Zákon o Ústavním soudu dává zpravidla přednost zásadě dispoziční. Jako příklad zde kromě již zmíněného ustanovení o ústavní stížnosti, kdy stížnost bere zpět stěžovatel, možno uvést:

- řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, kdy je průběh řízení v rukou toho, jehož volební stížnosti podle volebního zákona bylo vyhověno, avšak při rozhodnutí příslušné komory Parlamentu nebo jejího orgánu o ověření platnosti volby poslance nebo senátora k tomu příslušná komora Parlamentu nepřihlédla nebo v rukou poslance, senátora, případně volební strany, za níž poslanec nebo senátor kandidoval, proti rozhodnutí sněmovny, že nebyl platně zvolen.¹³ Zákon o Ústavním soudu přitom neurčuje okamžik, do kterého může k dispozici s řízením ze strany

¹¹To je praxe Spolkového ústavního soudu, který již dokonce uznal i možnost podání stížnosti dědici zemřelé osoby nebo vykonavatelem závěti. Blíže k tomu Zuck, R.: Das Recht der Verfassungsbeschwerde. 2. vyd., München 1988, s. 253 a tam uvedená rozhodnutí.

¹²Zákon o Ústavním soudu ovšem výslovně neodpovídá na otázku, zda v řízení vystupují manžel nebo příbuzní v řadě přímé svým jménem nebo jménem účastníka předchozího řízení, který zemřel, protože bylo řízení zastaveno. S ohledem na formulaci „...v řízení se pokračuje“ lze usoudit, že v řízení budou vystupovat jménem zemřelého účastníka. Ještě větším problémem však je posoudit, zda tyto účastníci mohou poté, co požádali o pokračování v řízení, také vzít svůj návrh zpět. Osobně se domnívám, že tuto možnost mají na základě argumentu a *contrario* k ustanovení např. § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

¹³Ústava ČR a zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny oproti minulému právní úpravě podstatně změnily podmínky verifikace voleb poslanců. Ústava ČR se o této instituci zmiňuje jen nepřímo v čl. 87 odst. 1 písm. e) a jednacím řád v § 45 odst. 1 písm. a).

- navrhovatele dojit,
- řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy, kde Ústavní soud podle § 94 odst. 2 řízení zastaví, jestliže navrhovatel vzal svůj návrh zpět nebo jestliže poslanec nebo senátor, o jehož mandát jde, zánik mandátu uznal. Ani zde není určen okamžik, do kterého lze vzít návrh zpět,
- rovněž v řízení o ústavní žalobě je možné zastavení řízení v případě, jestliže bylo Ústavnímu soudu, dříve než se odebral k závěrečné poradě, doručeno usnesení Senátu, kterým ústavní žalobu odvolává. Zde je tedy upřesněn i okamžik, do kterého může k dispozici s řízením dojit,
- stejně tak disponuje řízením prezident republiky v případě, že navrhl Ústavnímu soudu, aby zrušil usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, a to až do okamžiku, než se Ústavní soud odebere k závěrečné poradě.

V případech, kdy zákonodárce neurčil okamžik, do kterého lze vzít návrh zpět, je třeba nepochybně postupovat per analogiam s těmi případy, kdy zákon o Ústavním soudu tento okamžik určuje. Mělo by jít o vcelku jednoduchou záležitost, neboť tento okamžik je ve všech případech určen stejně – „dříve než se soud odebere k závěrečné poradě.“ I to je jisté omezení zásady dispoziční, neboť pak již vlastně tento návrh uplatnit nelze a Ústavní soud, který se odebral k závěrečné poradě již řízení dokončit musí, tzn. že zde již platí pouze zásada oficiality. Předsedající proto musí na tento okamžik účastníky upozornit.

Naopak ve zbývajících typech řízení je zásada dispoziční výrazně omezena. Zde můžeme rozlišit řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy (§ 120 – 125), kdy je sice možné vzít návrh na zahájení řízení zpět kdykoli do okamžiku, kdy nebyl podle 120 odst. 2 zákona o Ústavním soudu odmítnut¹⁴. Pokud návrh odmítnut nebyl, může jej navrhovatel vzít zpět jen se souhlasem Ústavního soudu.¹⁵ Je tak věcí Ústavního soudu, aby posoudil, zda zájem na vyřešení negativního či pozitivního kompetenčního konfliktu nepřevažuje. Mohlo by se tak stát zejména s ohledem na fakt, že jeho řešení podstatně přesahuje zájem účastníků řízení ve věci kompetenčního sporu a rozhodnutí tak bude prostředkem k vyřešení sporné záležitosti, která se dotýká více orgánů nebo fungování celé jejich soustavy, popř. soustav (státní a samosprávné).

Navíc třeba vidět i zájem dalšího účastníka řízení, kterého zákonodárce dosti macešsky opomíjí. Toto řízení je řešením často ostrého kompetenčního střetu a jeho vyřešení nemusí být jen v zájmu navrhovatele (§ 123), ale může být i v zájmu dalších účastníků řízení vyjmenovaných v ustanovení § 121 zákona o Ústavním soudu. Řešení,

¹⁴Toto ustanovení ovšem důvody odmítnutí samo neuvádí. Ze souvislosti by bylo možno dovodit, že půjde zejména o odmítnutí z důvodu podání návrhu někým zjevně neoprávněným ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu. Zde není zcela jasné, proč se také neuvádí důvody odmítnutí podle § 122 zákona o Ústavním soudu z důvodu nepřipustnosti návrhu.

¹⁵Jde tak o obdobnou úpravu, kterou znal § 96 odst. 1 OSŘ před novelou.

které v této souvislosti nabízí § 123, proto považují za optimální ve srovnání se všemi ostatními možnostmi zastavení jednotlivých druhů řízení.

Ještě výrazněji se zásada oficiality ve specifických podmínkách řízení před Ústavním soudem projevuje v řízení o právnosti právních předpisů (§ 64 – 71) a v řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu (§ 117 – 119). Zde je zájem státu, který se v čl. 1 Ústavy ČR označuje za „právní stát“, na výsledku řízení zcela pochopitelný.

V případě provedení rozhodnutí mezinárodního soudu jde o závazek právního státu plnit svědomitě své mezinárodní závazky. Mezi ně patří v našem případě uznání pravomoci Evropského soudu pro lidská práva podle článku 46 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod k výkladu a použití Úmluvy, článků 1–4 Protokolu č. 4 a článků 1–5 Protokolu č. 7, pokud k porušení práv vyplývajících z těchto dokumentů došlo po nabytí jejich platnosti pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku (srov. Sdělení FMZ č. 209/1992 Sb.).

Zastavme se však blíže u nejméně frekventovanějšího řízení v této oblasti, tj. řízení o právnosti právních předpisů.¹⁶ V této souvislosti vzniká řada otázek, na které bude muset praxe Ústavního soudu postupně hledat odpověď. Jako klíčové se zde jeví ustanovení 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, upravující postup řízení ve věcech zrušování právních předpisů. Podle tohoto ustanovení „nebyl-li návrh odmítnut a nevzniknou-li v průběhu řízení důvody pro zastavení řízení, je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů.“

V tomto ustanovení § 68 odst. 1 je nepřímo zakotvena zásada oficiality pro postup Ústavního soudu. Z ustavení přímo vyplývá povinnost Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy ČR) projednat každý návrh na přezkoumání ústavnosti, popř. zákonnosti právního předpisu, pokud nenastanou výjimečně podmínky, které to neumožňují.

Na prvním místě to je přirozeně situace, kdy byl návrh odmítnut. Obecné důvody pro odmítnutí uvedené v ustanovení § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu platí i zde. V praxi je ovšem kritizována zejména možnost soudce zpravodaje odmítnout návrh jako zjevně neopodstatněný (§ 43 odst. 1 písm. c/). Není sporu o tom, že je to v případě podání takových navrhovatelů jako jsou prezident republiky, vláda, skupina poslanců či senátorů, soud nebo dokonce senát Ústavního soudu málo pravděpodobné a navíc narušující jejich autoritu. Nicméně vyloučit to nelze. S ohledem na závažnost kontroly ústavnosti by však bylo daleko vhodnější, aby i v případě takto neopodstatněných návrhů o návrzích všech navrhovatelů bezrozdílu rozhodovalo plénum Ústavního soudu a aby možnost soudce zpravodaje odmítnout návrh z tohoto důvodu bylo vyloučena.

¹⁶Zatímco kompetenční spor již Ústavnímu soudu napadl na řízení o provedení rozhodnutí mezinárodního soudu si budeme muset ještě určitou dobu počkat, i když řada stížností i na rozhodnutí Ústavního soudu ve smyslu Evropské úmluvy již do Strasburku dorazila a naše státní orgány se k nim začínají vyjadřovat.

Pochopitelně ostatní důvody pro odmítnutí návrhu je třeba zachovat. Není sporu o tom, že i takový návrh může mít vady, když nesplňuje obsahové požadavky např. § 34 zákona o Ústavním soudu nebo není podepsán stanoveným počtem poslanců nebo jejich podpisy se netýkají návrhu¹⁷, je nepřipustný z důvodu z důvodu věci zahájené nebo rozhodnuté anebo je k jeho projednání Ústavní soud nepřislusný.¹⁸ Zde prezentovaný názor o možnosti obecného použití § 43 odst. 1 na řízení o právnosti předpisů však zřejmě není vždy uznáván.¹⁹

Pokud tak není návrh na přezkoumání právnosti právního předpisu odmítnut, je povinností Ústavního soudu i bez dalších návrhů ve věci rozhodnout. Z tohoto pravidla připouští zákon o Ústavním soudu *expressis verbis* pouze jedinou výjimku spočívající v tom, že během řízení vzniknou důvody pro jeho zastavení. Jako *lex specialis* zde ovšem platí pouze ustanovení § 67 zákona o Ústavním soudu. To stanoví jako podmínku, za níž může Ústavní soud jednat, právní stav, ve kterém jak právní předpis, který je přezkoumáván, tak právní předpis, který je měřítkem hodnocení, tvoří součást právního řádu, tzn. že platí.

V případě, že je podán návrh na přezkoumání právního předpisu, který ještě nebo již neplatí, je návrh nepřipustný a musí být soudcem zpravodajem odmítnut. Totéž platí podle § 66 odst. 2 zákona o Ústavním soudu pro případ, že ještě nebo již neplatí právní předpis, který má být měřítkem pro hodnocení právnosti právního předpisu.

Je otázkou, zda je toto ustanovení vůbec nutné. Podle mého názoru nikoli, neboť přezkoumávat právnost právního předpisu, který není platný, je zbytečné. Něco jiného je situace opačná, kdy by zákon o Ústavním soudu nebo spíše Ústava ČR umožnily, aby Ústavní soud mohl právnost již zrušeného zákona nebo jiného právního předpisu přezkoumat např. ve lhůtě 5 let od pozbytí platnosti. Důvodem je to, že zákonodárce by se mohl zrušením platnosti evidentně neústavního zákona vyhnout negativním důsledkům s tímto zrušením spojeným.

Pokud během již zahájeného řízení dojde k situaci, že zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozбудou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, je povinností Ústavního soudu řízení zastavit. Totéž podle § 67 odst. 2 zákona o Ústavním soudu platí pro případ, že pozбудe platnosti ústavní zákon nebo zákon, anebo jestliže přestane být pro Českou republiku závazná mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy, s nimiž je podle návrhu zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, v rozporu.

¹⁷V praxi Ústavního soudu již taková situace nastala. Srov. nález č. 165/1995 Sb.

¹⁸Ústavní soud není příslušný posuzovat soulad obecně závazných vyhlášek obcí s podzákonými právními předpisy. Srov. usnesení o odmítnutí návrhu ve věci sp. zn. Pl ÚS 48/93. Ústavní soud ČR. Sběrka nálezů a usnesení. 2. sv., Praha 1995, s. 209–210.

¹⁹Srov. Parlament ČR. PS 1995. I. vol. obd. Tisk č. 1900. Návrh poslanců Ortmana a dalších na novelizaci § 43 zákona o Ústavním soudu, kde to plyne z důvodové zprávy k novele tohoto ustanovení.

Pokud však žádná z těchto podmínek nenastala, je podle § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu povinností Ústavního soudu návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů. Tím je vlastně vyjádřena zásada oficiality, jak se s ní setkáváme v OSŘ. V případě § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ovšem formulována ještě kategoričtěji. Jestliže novelizované znění § 96 odst. 1 OSŘ již umožňuje, aby navrhovatel vzal svůj návrh zpět i bez souhlasu soudu (jak požadováno dříve), § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se zpětvzetím návrhu navrhovatele uvedeného v § 64 zákona o Ústavním soudu vůbec nepočítá.

Je to zcela na místě, neboť jde o řízení s výrazně veřejnoprávní povahou a vyjadřující zájem právního státu na uskutečňování funkce ochrany ústavnosti, která je v čl. 83 Ústavy ČR svěřena zvláštnímu ústavnímu orgánu, tj. Ústavnímu soudu. Tento názor byl již dříve vyjádřen i v literatuře²⁰.

Rovněž důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Ústavním soudu (Poslanecká sněmovna. I. vol. období, tisk č. 276) svědčí pro tento výklad, když výslovně uvádí: „Po přijetí návrhu k dalšímu řízení již není možné řízení zastavit jinak než z důvodů uvedených v § 68 (nyní § 67 – pozn. J.F.); Ústavní soud je povinen ve veřejném zájmu řízení dokončit a přijmout vždy rozhodnutí.“

Na rozdíl od jiných řízení před Ústavním soudem tak ani změna osoby navrhovatele, odpadnutí řízení před obecných soudem v případě návrhu podle § 64 odst. 4 nebo i zpětvzetí návrhu v případě návrhu podle § 64 odst. 1 písm. d) nebo podle § 64 odst. 2 písm. d) zákona o Ústavním soudu proto nemá mít vliv na další postup soudu. Tento závěr neznamená, že s tímto řešením nutno zcela souhlasit. Ne vždy se tento postup může jevit jako plně odůvodněný. Např. není vyloučeno, že soudce, který postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, resp. příslušných ustanovení OSŘ nebo TR svůj názor změnil a hodlá co nejrychleji ve smyslu ustanovení § 100 odst. 1 OSŘ dovést řízení do konce. Jak již bylo uvedeno, za nejméně sporné považují řešení této problematiky v případě kompetenčních sporů (§ 123).²¹ Nepochybně je možné zpětvzetí návrhu do okamžiku, než senát Ústavního soudu řízení ve věci ústavní stížnosti přerušil podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Řešení, které zvolil náš zákonodárce lze odůvodnit tím, že vznikne-li z nějakého důvodu otázka posouzení právnosti určitého právního předpisu, je úkolem a povinností Ústavního soudu v této věci zjednat jasno bez ohledu na osobní zájmy navrhovatele a postupovat tak „i bez dalších návrhů.“ Není rozhodující, co navrhovatele k návrhu vedlo; z jaké pozice vystupoval apod. Lze proto jen souhlasit s názorem Mikuleho a Sládečka, že v takovém řízení má proto přednost ochrana objektivního

práva, právního řádu.²²

Podle výslovného ustanovení § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je pouze rozhodující ta skutečnost, že návrh netrpí zásadními vadami, nebyl zjevně neopodstatněný ani nebyl nepřipustný, takže nebyl odmítnut a během řízení nenastaly důvody pro jeho zastavení uvedené v ustanovení § 67 zákona o Ústavním soudu. Tento zákon jiné řešení situace vlastně nenabízí.

Z hlediska procesního proto zákon o Ústavním soudu vůbec s podáním návrhu na zastavení řízení v podobě zpětvzetí návrhu nepočítá. To je podstatný rozdíl oproti jiným řízením uvedeným výše, ve kterých se významně uplatňovala zásada dispozicní. Je-li však takový návrh podán, musí na něj Ústavní soud reagovat usnesením, které se bude týkat vedení řízení a jehož obsahem bude to, že takový návrh je nepřipustný, neboť jej zákon o Ústavním soudu vůbec neumožňuje (a contrario k jiným typům řízení, které byly uvedeny výše). Za zmínku stojí, že i marginální rubrika § 68 zákona o Ústavním soudu směřuje nikoli k dispozici s návrhem, nýbrž k postupu samotného řízení, které již není dáno na vůli navrhovatele.

Je otázkou, zda navrhovatel v důsledku svého návrhu na zpětvzetí podání zůstává nadále účastníkem řízení. Podle mého názoru je nadále účastníkem a Ústavní soud má k němu i nadále takto přistupovat, i když jeho aktivní účast již není podmínkou dalšího postupu v řízení, ve kterém může Ústavní soud postupovat „i bez dalších návrhů“.

Opačný závěr by znamenal prokázat, že ochrana ústavnosti je pouze v zájmu navrhovatele. To nepochybně musí platit i v případě návrhu na základě ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu. Samozřejmě stěžovatele nelze nutit, aby v takto zahájeném řízení pokračoval např. pro svou obavu z následků, z důvodů změněné politické situace, volební kampaně, obavy z nákladů zastoupení atd. Proto zákon o Ústavním soudu umožňuje, aby řízení probíhalo, i když se jej již navrhovatel nebude účastnit z jakéhokoli důvodu. Posouzení ústavnosti by však mělo proběhnout již v režii Ústavního soudu samotného, který je situován tak, že by měl případným tlakům odolat.

Zastavení řízení v důsledku zpětvzetí ústavní stížnosti, se kterou byl návrh na přezkoumání právnosti spojen, by bylo logicky pochybené i z následujících důvodů. V případě, že Ústavní soud na základě postupu podle ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, návrh přijal, i když stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, a učinil tak z toho důvodu, že stížnost svým významem podstatně přesahuje osobní zájmy stěžovatele, nastala by absurdní situace.²³ V takovém případě by byla vlastně dána přednost zájmu jedince před zájmem veřejným či obecným, což je podle mého názoru v oblasti ochrany právnosti obecně závazných normativních aktů nepřipustné. Navíc vlastním důvodem, pro který k zahájení řízení došlo, by bylo právě to, že zde nastoupil zájem

²²Mikule, V., Sládeček, V.: cit. dílo, s. 109.

²³K tomu viz blíže Filip, J.: Lhůta pro podání ústavní stížnosti z hlediska § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1995, č. 3, s. 132–135.

²⁰Srov. Filip, J.: K novému zákonu o Ústavním soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1993, č. 1, s. 25; Mikule, V., Sládeček, V.: Ústavní soudnictví a lidská práva, Praha 1994, s. 109.

²¹V Rakousku je podle názoru Spolkového soudního dvora stažení návrhu v řízení před obecným soudem důvodem pro zastavení řízení, neboť odpadá procesní podmínka prejudiciality. Viz rozhodnutí citované in Die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts. (red. Klecatsky, H., Öhlinger, T.), s. 394. Problém nastolené otázky neústavnosti nějakého předpisu tím ovšem vyřešen není.

obecný, který v takovém případě zákonodárce upřednostnil a nelze proto očekávat, že by jej vzápětí umožnil pominout.

V této souvislosti ovšem znovu podotýkám, že se mi řešení dříve platného znění § 96 odst. 1 OSŘ jeví i pro podmínky Ústavního soudu jako vhodné. Značilo by to, že návrh na zpětvzetí by měl zákon o Ústavním soudu umožnit i v případech řízení o právnosti předpisů a provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Věc by ovšem nebyla v dispozici navrhovatele, nýbrž Ústavního soudu, který by o ní rozhodl po zvážení, zda je veřejný zájem tak naléhavý, aby např. i v případě řízení na základě § 74 dále věc pokračovala nebo aby bylo vyhověno stěžovateli, který již na výsledku řízení ve věci právnosti právního předpisu nemá zájem.

Možno tak dojít k závěru, že po podání návrhu podle § 64 zákona o Ústavním soudu, který nebyl odmítnut, je již věcí navrhovatele, zda se bude na řízení dále aktivně podílet či nikoli. Posoudit, zda je právní předpis ústavní či nikoli, však spočívá na Ústavním soudu samotném, když mu to zákon o Ústavním soudu přímo ukládá. Tuto otázku proto musí Ústavní soud vyřešit, pokud nevzniknou podmínky pro zastavení řízení podle § 67 zákona o Ústavním soudu. Ty ovšem zpravidla leží mimo dosah možností navrhovatele.²⁴ Jedná se proto současně o významnou záruku principu právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy ČR.

* * *

S U M M A R Y

Some Aspects of Stoppage of Proceedings before the Constitutional Court as Reflection of the Principles of Disposition And Officiality

The author analyses the application of the principles of disposition and officiality to stoppage of proceedings before the Constitutional Court. He deals in particular with proceedings in which action can be taken back and pays most attention to the disputable issue whether action can be taken back in proceedings on constitutionality of acts or other legal provisions. He draws conclusion that it is not possible because the Constitutional Court Act does not allow this. Public interest and the principle of legal state, compared to other types of proceedings, take precedence and the Constitutional Court has to finish any started proceedings. The author

²⁴Pochopitelně ne vždy. Např. vláda má podle ustanovení § 28 odst. 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb. možnost působit na ministerstvo, které vydalo podle jejího názoru nezákonnou vyhlášku.

points out that even constitutional complaint may protect public interest and does not necessarily have to concern private interest of an individual only. On the other hand, there are situations in proceedings on constitutionality of legal regulations when plaintiff is entitled to claim stoppage of proceedings. Thus, it is more appropriate to leave it at the discretion of the Constitutional Court in most proceedings (except constitutional action against the President) whether they admit stoppage of proceedings.