

Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR

Jan FILIP

Výrazným znakem našeho specializovaného ústavního soudnictví je možnost kontroly ústavnosti nejen právních předpisů, nýbrž i individuálních právních aktů, popř. jiných forem činnosti orgánů veřejné moci. Mezi nejvýznamnější formy rozhodování Ústavního soudu v tomto směru patří rozhodování o ústavních stížnostech.

Náš ústavodárce ovšem v této oblasti postupoval poněkud problematickým způsobem. Za ústavní stížnost označil nejen „stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod“, nýbrž i „stížnost orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu“.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb. (dále jen „ZUS“) poté pravou povahu ústavní stížnosti ještě více zamlžil tím, že ji spojil s rozhodováním o tom, zda „rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony“. Vše to v ustanoveních § 72 až 84 zahrnul pod řízení o ústavních stížnostech.

V řízení o ústavní stížnosti podle druhého oddílu druhé hlavy části druhé ZUS tak jsou ve skutečnosti spojeny tři různé kompetence Ústavního soudu. Je to rozhodování o ústavních stížnostech podle čl. 87 odst. 1 písm. d), rozhodování o stížnostech orgánů samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. c) a rozhodování o stížnostech politických stran a hnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR. Společná procesní ustanovení však nemohou nic změnit na tom, že ve skutečnosti se jedná o hmotně-právně různé záležitosti, kde jsou odlišné:

- a) aktivně a pasivně legitimované subjekty,
- b) důvody, pro které se mohou na Ústavní soud obracet,
- c) hlediska, podle kterých Ústavní soud bude věc posuzovat,
- d) důsledky nálezu Ústavního soudu.

Tento příspěvek je věnován dosud zcela opomíjené problematice čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Ústava takové podání orgánů územní samosprávy označuje jako ústavní stížnost, avšak osobně to považuji za prohřešek proti pravidlům legislativní techniky, podle kterých se má totéž označení „ústavní stížnost“ používat jen pro tentýž pojem. Skutečnou ústavní stížností je ovšem stížnost podle čl. 87 odst. 1

písm. d) Ústavy ČR, tzn. podání, které se dovolává ochrany před zásahem do ústavně zaručených základních práv a svobod.

To může podat pochopitelně pouze jejich nositel, kterým může být jen fyzická osoba, popř. právnická osoba, pokud to povaha základního práva a svobody připouští¹. Základní práva a svobody jsou veřejnými subjektivními právy. Na jedné straně se nachází jejich nositelé a na druhé adresáti, kterými jsou ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR orgány veřejné moci.

V případě stížnosti podle písm. c) uvedeného ustanovení však jde o něco podstatně jiného. Zde nejde ve skutečnosti o ochranu základního práva nebo svobody, nýbrž o ochranu práva na samosprávu, jak je zakotveno v čl. 8 a v hlavě sedmé Ústavy ČR. To se v řadě věcí od základních práv podstatně liší. Společné je zde jen to, že se jedná o subjekt odlišný od státu (veřejnoprávní korporaci), který musí být před neoprávněnými zásahy státu chráněn.

Obsah ústavního práva na územní samosprávu vymezuje Ústava ČR tím způsobem, že ve své sedmé hlavě zakotvuje jeho jednotlivé složky, mezi které náleží:

- a) existence samosprávy jako formy veřejné moci a její základní kompetence (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 104),
- b) zakotvení nositele samosprávy (územní společenství občanů) a jeho právní povahy (korporace) (čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 3),
- c) personální základ samosprávy (čl. 100 odst. 1),
- d) územní základ samosprávy (čl. 99 a čl. 100),
- e) zastupitelská forma výkonu práva na samosprávu (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 102, čl. 104),
- f) ochrana práva na samosprávu před zásahy státní moci (čl. 101 odst. 4).

Pro náš případ je rozhodující posouzení povahy samosprávy jako formy veřejné moci. Jestliže tak skutečná ústavní stížnost směřuje i proti zásahům územní samosprávy do základních práv a svobod, nemůže současně sloužit k ochraně územní samosprávy, které je přece sama formou výkonu veřejné moci.

Čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy ČR zakotvuje tento znak samosprávy tím způsobem, že hovoří o samostatné správě určitého územního celku, který je veřejnoprávní korporací. Z práva na samosprávu vyplývá právo samostatně spravovat záležitosti územního společenství občanů a vykonávat na daném území veřejnou moc. Pojem „samostatné správy“ Ústava výslovně spojuje se správou vlastního majetku a hospodařením podle vlastního rozpočtu. Hospodaření podle vlastního rozpočtu a vlastnictví obecního majetku podle čl. 101 odst. 3 vyjadřuje jeden ze základních obecných znaků samosprávy, tj. samostatnost a odpovědnost za rozvoj daného územního celku a situaci jeho obyvatelstva.

¹Srov. blíže Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, Brno 1993, s. 104. Zdůvodnění Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 15/93, které se opírá o prohlášení ČSFR při přistoupení k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Sbírka nálezů, sv. 1, s. 31–32) se nejvíce ovšem příliš přesvědčivě

Nejvýraznější znak samosprávy jako formy veřejné moci je oprávnění zastupitelstva vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3). Dále je to existence území, na které se tato veřejná moc vztahuje a v neposlední řadě i obyvatelstvo, které jí podléhá. Z charakteru územní veřejnoprávní a samosprávné korporace vyplývá, že tato moc se vztahuje na každou fyzickou a právnickou osobu na tomto území, nikoli jen na občany obce. Veřejná moc územní korporace v podobě obce, kraje či země se tedy vztahuje na každého, přesto se však podstatně odlišuje od moci státní, neboť jí chybí znak výlučnosti a suverenity. Její existence je ústavně dána vůlí státní moci, která též stanoví její organizaci. Proto však musí být územní samospráva jako forma „veřejné moci“ chráněna před neoprávněnými zásahy „státní moci“.

Sama Ústava svěřuje orgánu územní samosprávy (čl. 87 odst. 1 písm. c/) podávání ústavní (přesněji tzv. komunální) stížnosti proti nezákonnému zásahu státu do práva na samosprávu zaručeného podle čl. 8 Ústavy. Zastupitelstvo zde ovšem vystupuje jen jako orgán územní samosprávy, nikoli jako nositel tohoto práva. Podle čl. 8 Ústavy je zaručena samospráva územních samosprávných celků. Ústava však na tomto místě neříká, kdo je jejím nositelem. To stanoví až v čl. 100 odst. 1, kde jako její nositele uvádí „územní společenství občanů“.²

Conditio sine qua non územní samosprávy je právní subjektivita příslušných územně samosprávných jednotek. Tuto podmínku Ústava ČR naplňuje v čl. 101 odst. 3, když územní samosprávné celky charakterizuje jako „veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Proto je aktivní legitimace dána obci jako právním subjektu, ktežto zastupitelstvo je třeba chápat jen jako orgán, jehož prostřednictvím může jednat. V tomto směru je třeba chápat nepřesně formulované ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR.

Pojem korporace zde vyjadřuje existenci právního subjektu, který je odlišný od osob jej tvořících, tj. od občanů obce. K právním úkonům nepotřebuje zákonné zmocnění pro každý jednotlivý případ.

Navíc je územní samosprávný celek veřejnoprávní korporací. Tím Ústava zdůrazňuje povahu samostatného spravování územně samosprávné jednotky, která je druhem veřejné moci vůči osobám jí podléhajícím. Členství v této korporaci přijímá nezávisí na vůli členů. Ústava to zakotvuje blíže zejména v souvislosti s vydáváním obecně závazných právních předpisů zastupitelstev v oblasti samostatné působnosti (čl. 104 odst. 3) a orgánů obce (čl. 79 odst. 3) v přenesené působnosti. Veřejnoprávnost se projevuje i ve formě právní existence obcí a vyšších územních samosprávných celků, která je dána přímo z Ústavy (čl. 99) a ze zákona (§ 1 zákona o obcích), popř. z budoucího ústavního zákona v případě vyšších územních samosprávných celků. Další znaky plynou ze zákona o obcích.

To vše nutně vede k závěru, že ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) a písm. d) jsou právně odlišnými institutami plnicími odlišné funkce a chránící povahou

²Čl. 86 odst. 2 Ústavy ČSFR v této souvislosti hovořil o „samostatném společenství občanů“. Platné ústavní znění je přesnější.

odlišné subjekty. Shrňme si nyní zvláštnosti stížnosti na ochranu ústavně zaručené samosprávy. Pro jednoznačné odlišení ji nadále označuji jako komunální³ stížnost.

a) aktivně legitimovaný subjekt

Základním rozdílem oproti ústavní stížnosti je, jak již bylo výše uvedeno, subjekt aktivně legitimovaný k jejímu podání. V případě ústavní stížnosti je to nositel základního práva nebo svobody, který tvrdí že jeho právo nebo svoboda byly dotčeny zásahem orgánu veřejné moci⁴. Oproti tomu u komunální stížnosti je to právo veřejnoprávní korporace vystupující jako veřejná moc na svém území, které je stížnost poskytnuta jako prostředek ochrany před zásahy státu. O podání stížnosti platí obecná pravidla usnášeníse zastupitelstva. Stížnost ovšem může podat pouze nositel práva na samosprávu podle čl. 99 Ústavy, tj. obec nebo vyšší územní samosprávný celek, nikoli městská část.

b) pasivní legitimace

Ústavní stížnost směřuje proti zásahu orgánu veřejné správy. Tento pojem není Ústavou ČR, Listinou ani ZUS přesně vymezen a je ponechán výkladu v judikatuře Ústavního soudu.⁵ Naproti tomu komunální stížnost směřuje proti zásahu státu, tzn. jeho orgánu nebo někoho jiného, kterému stát svěřil výkon své působnosti. Může jím být v budoucnosti např. i zásah orgánu vyššího územního samosprávného celku, bude-li vykonávat tzv. přenesenou působnost.

c) předmět ochrany

Předmětem ochrany je především právo na samosprávu, kterou územním samosprávným celkům zaručuje čl. 8 Ústavy ČR. Z toho plyne, že může jít jen o výkon samostatné působnosti, nikoli o výkon působnosti přenesené. Při výkonu přenesené působnosti nemohou být územní samosprávné celky chráněny, naopak mohou být proti jejich zásahům směřovány ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR.

Ústavní soud dosud neměl možnost toto ustanovení interpretovat. Sice je zde celá řada nálezů ve věcech kontroly obecně závazných vyhlášek obcí podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, ovšem zde se pravidelně jedná jen o výklad příslušných ustanovení zákona o obcích a posouzení, kdy může obec obecně závaznou vyhláškou vydat.⁶ V případě, kdy se sama obec bude dovolávat své ochrany půjde o něco jiného,

³V Německu se označuje jako komunální ústavní stížnost. Za celou dobu fungování spolkového ústavního soudu však byla obec úspěšná pouze ve dvou případech. Blíže T. Maunz a kol. Bundesverfassungsgerichtssetz. Kommentar. München 1993, § 91.

⁴Tam kde obec vystupuje jako právnická osoba soukromého práva (např. jako vlastník či jiný účastník majetkoprávních vztahů), může rovněž podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR.

⁵Viz důvodovou zprávu k vládnímu návrhu ZUS. Poslanecká sněmovna. I. vol. období. Tisk č. 276.

⁶Zde jen na okraj upozorňuji na - podle mého názoru - mezeru v ústavní úpravě, neboť podle § 16 odst. 2 zákona o obcích musí být obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti v souladu se zákony obecně závaznými předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení.

konkrétně o vymezení, co vše kryje čl. 8 a pojem samosprávy v něm uvedený.⁷

Je zajímavé, že dosud obce tohoto práva před Ústavním soudem nevyužily. Příležitost k tomu jistě měly v případech, kdy jejich obecně závazná vyhláška byla pozastavena, protože nereagovaly na výzvu, aby byla odstraněna její nezákonná ustanovení. Obce se však tomu dosud nikdy nebránily. Domnívám se, že není pochyb o tom, že i ono pozastavení vyhlášky může být oním „nezákonným zásahem státu“. Přitom je nabitelní, že od pozastavení vyhlášky již běží lhůta 60 dnů stanovená v ustanovení § 72 odst. 2 ZUS. Ústavní soud totiž může rozhodnout⁸, že přednosta okresního úřadu předložil k Ústavnímu soudu k přezkoumání vyhlášku, která vůbec nemohla být obcí vydána. Důvodem k takovému závěru je to, že ji nelze subsumovat ani pod samostatnou, ani pod přenesenou působnost obce. To znamená, že přednosta okresního úřadu není v takovém případě aktivně legitimovaným navrhovatelem podle § 64 odst. 3 ZUS. Po uplynutí oné lhůty se již ale obec komunální stížnosti bránit nemůže.

Ústavní soud proto musí svým soudcem-zpravodajem takový návrh odmítnout jako podaný někým zjevně neoprávněným podle § 43 odst. 1 písm. d) ZUS. Podle právního názoru Ústavního soudu je třeba za zjevně neoprávněnou osobu k podání návrhu považovat navrhovatele „*toliko v těch případech, kdy při posouzení aktivní legitimace nenazníká žádná pochybnost.*“⁹ To podle názoru Ústavního soudu není případ posuzování toho, co patří do samostatné působnosti obce.

Přesto i v této oblasti byl již několikrát návrh přednosty či přednostky okresního úřadu odmítnut. Tak v jednom usnesení Ústavní soud konstatoval, že došel k závěru, že „*obecně závazná vyhláška města byla vydána v oblasti:*

- a) *výslovně vyhrazené právní úpravě, ke které může dojít výlučně cestou zákona schváleného v zákonodárném procesu v Parlamentu České republiky, nebo*
- b) *v případě ochrany veřejného pořádku v oblasti svobody projevu dokonce pouze cestou změny ústavního zákona.*

Proto je nade vše pochybnost (Pl. ÚS 38/93) zjevné, že nemůže jít o vyhlášku v samostatné působnosti obce, a tudíž přednostka Okresního úřadu S. je podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. osobou zjevně neoprávněnou k podání takového návrhu.“

V takovém případě se obce svou nečinností vystavují riziku, že v případě odmítnutí návrhu přednosty okresního úřadu již nebudou mít možnost bránit se proti tomu, že jejich obecně závazná vyhláška zůstane pozastavena a věc nerozhodnuta,

Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR však neumožňuje Ústavnímu soudu rušit ty obecně závazné vyhlášky, které jsou v rozporu např. s právními předpisy ministerstev. V takovém případě by byl Ústavní soud nucen návrh na přezkoumání odmítnout podle § 43 odst. 1 písm. e) ZUS z důvodu své nepříslušnosti! Sice samostatná působnost může být stanovena jen zákonem, přesto taková situace nastat může.

⁷Podle mého názoru tento pojem zahrnuje věci, které jsou uvedl výše na s. 299.

⁸Podle mých informací se tak stalo již nejméně třikrát.

⁹Např. Pl. ÚS 5/93 nebo Pl. ÚS 38/93 ve Sbírce nálezů, sv. 1, s. 40, 104.

neboť uplynula lhůta 60 dnů. Nárok na zásah příslušného ministerstva ve smyslu ustanovení § 13 odst. 2 zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, ve znění pozdějších předpisů, obec nemá. Ústavní soud má nejprve posoudit návrh přednosty okresního úřadu z důvodu jeho aktivní legitimace k jeho podání. V případě, že tato aktivní legitimace není dána, nerozhoduje Ústavní soud ve věci samé a nemůže ani zrušit předmětnou vyhlášku, ani nemůže zrušit rozhodnutí přednosty okresního úřadu. Takové obecně závazné vyhlášky proto zůstanou pozastaveny.¹⁰

d) kriteriia hodnocení

Zatímco v případě ústavní stížnosti jsou kriteriemi hodnocení ústavně zakotvené základní práva a svobody, v případě komunální stížnosti jde o „nezákonný zásah státu“. Toto ustanovení přímo navazuje na čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen:

- a) vyžaduje-li to ochrana zákona,
- b) způsobem, který stanoví zákon.

Pokud je mi známo, dosud Ústavní soud takovou situaci neřešil. Nezákonný zásah státu je však nepochybně širší pojem než neústavní zásah.

e) právní následky nálezu, kterým se stížnosti vyhovuje

Jde-li o ústavní stížnost fyzické nebo právnické osoby podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, Ústavní soud vysloví, které ústavně zaručené právo nebo svoboda, a jaké ustanovení ústavního zákona nebo mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo. V takovém případě Ústavní soud zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, nebo jestliže porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody spočívalo v jiném zásahu, než je rozhodnutí, zakáže tomuto orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením.

Naproti tomu jde-li o ústavní stížnost orgánu samosprávy, vysloví Ústavní soud, v čem spočívá porušení zákonem zaručeného práva na samosprávu, jaké ústavní zákony nebo zákony byly porušeny a jakým zásahem státu k tomuto porušení došlo. V tom případě Ústavní soud zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, nebo jestliže porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody spočívalo v jiném zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením.

Základní rozdíl tak spočívá v tom, že v případě komunální stížnosti postačí jen porušení zákona, nikoli až ústavního předpisu nebo předpisu, který je stavěn na jeho roveň. Je proto rozdíl mezi „ústavně zaručenými základními právy a svobodami“ a „zákonem zaručeným právem na samosprávu“, jak je zmiňuje § 82 odst. 2 písm. b) ZUS.

¹⁰Pokud by obec toto pozastavení nerespektovala, je možné se proti aktu vydanému na základě aplikace takové vyhlášky bránit včetně použití ústavní stížnosti, pokud by jiné zákonné prostředky poskytnuté stěžovateli ochranu nepřinesly. Obecně závazná vyhláška je sice pozastavena, nicméně platí, takže návrh by byl přípustný.

Toto ustanovení ovšem vzbuzuje rozpaky, neboť právo na samosprávu je zaručeno v čl. 8 Ústavy ČR, či-li je ústavně zaručeno. Spíše jde o to, že stačí, když stát postupuje v rozporu s čl. 101 odst. 4, který pro zásahy do ve skutečnosti ústavně zaručeného práva na samosprávu stanoví výhradu zákona. Zákon sám ale neopravňuje každý zásah státu. Nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy.

Jestliže tak v případě ústavní stížnosti v pravém smyslu slova jde o ústavně zaručená práva, musí Ústavní soud vycbázet z legálního výkladu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, který je proveden v podobě ustanovení § 148 odst. 2 ZUS. Podle něj při zjišťování, zda byla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody stěžovatele, vychází Ústavní soud z „Listiny základních práv a svobod a z mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.“

Pokud však zákon o Ústavním soudu v § 148 odst. 2 uvádí prameny „ústavně zaručených“ základních práv a svobod, nelze tento výčet považovat za konečný. Obvyčejný zákon totiž nemůže zúžit výklad čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR tak, aby se Ústavní soud při rozhodování o ústavních stížnostech neřídil i právy a svobodami, které jsou zakotvené v jiných ústavních předpisech, zejména v Ústavě ČR (např. čl. 4, čl. 12 odst. 2, čl. 19, čl. 90, čl. 96, čl. 102). Naopak toto ustanovení třeba chápat tak, že řeší jen možné spory, které by mohly vzniknout kolem právních předpisů (včetně uvedených mezinárodních smluv), které nejsou výslovně jako „ústavní“ označeny.¹¹

Dosud je proto předčasné hodnotit právní úpravu institutu komunální stížnosti v ČR. Nicméně její nevyužívání ve srovnání s četností pravých ústavních stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR je překvapivé. Rozhodně to nelze odůvodnit tvrzením, že k zásahům do práva na samosprávu nedochází. Spíše to lze vysvětlovat neznalostí právní úpravy, která ze stejných příčin stejně tak vede obce k vydávání obecně závazných vyhlášek, které nemají žádný právní podklad.

* * *

¹¹To je právě Listina a to jsou též sdělení, kterými se vyhláší znění mezinárodních smluv, neboť právní závaznost těchto aktů plyne z jiných ústavních ustanovení, konkrétně z čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR v případě Listiny a čl. 10 Ústavy ČR v případě mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Pokud se ale jedná o základní práva a svobody zakotvené v právním předpise, který splňuje požadavky čl. 9 odst. 1 a 2, čl. 39 odst. 4 a čl. 52 Ústavy ČR, není takového interpretace třeba, neboť „*clara non sunt interpretanda*“.

SUMMARY

Constitutional Complaint According to Section 87 par. 1 letter c) of the Constitution of the Czech Republic

The article deals with the question concerning the so-far unused possibility provided to the bodies of the territorial self-government according to which the mentioned bodies are entitled to lodge constitutional complaints in respect of protection of their rights of self-government. It implies that the constitutional complaint of the bodies of the territorial self-government against an illegal intervention of the state is in question. The author points at the defects in the constitutional provisions as well as other legal regulation of this kind of complaints and considers the differences ensuing from a comparison of this kind of complaint with the constitutional complaint against an intervention into the sphere of fundamental rights and freedoms. Furthermore, the author also deals with the disparities in subjects, an object and criteria of considering the authorization to lodge a complaint and the consequences of the ruling delivered by the Constitutional Court. As for the lastly mentioned paragraph, not the protection of a fundamental right or a freedom but the protection of the right of self-government as anchored in Section 8 Catch VII. of the Constitution of the Czech Republic is in question which, however, differs in many issues. The only common thing is that in both cases the protection against illegal intervention of the state is concerned. Nevertheless, the execution of the public power is protected and the fundamental rights and freedoms of an individual are not granted any protection here. At the same time, the article looks into the signs of the self-government anchored in the concept of the Constitution of the Czech Republic which are protected by the said complaint and refers to the experience ensuing from rulings delivered by the Constitutional Court in cases concerning self-governing units.