



Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny

Parlamentní institut

Judikatura Ústavního soudu ČR o přípustné míře konkrétnosti zákona

Studie č. 1.161

Zpracovala:
JUDr. Jindřiška Sylllová, CSc.

Říjen 2005, září 2009

Obsah:

I. OBECNOST PRÁVNÍ NORMY	2
II. ZÁKLADNÍ JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU	3
1. <i>Nález Pl. ÚS 55/2000, č. 62/2001 Sb. n. u. ÚS, sv. 22, č. 241/2001 Sb. (případ zákona o matrikách, návrh byl ÚS zamítnut)</i>	3
2. <i>Nález č. 20/2003, sv. 29, č. 83/2003 Sb. (případ zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o dráhách, část zákona byla ÚS zrušena)</i>	4
3. <i>Nález Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb. (případ zákona o vnitrozemské plavbě, část zákona byla ÚS zrušena)</i>	4
4. <i>Nález Pl. ÚS 24/08 tj. č. 124/2009 Sb. (zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně)</i>	7

I. Obecnost právní normy

Zákon je právní předpis a jako takový obsahuje právní normy. Základní vlastností právních norem je všeobecnost, tedy vlastnost vztahovat se na obecně stanovené případy (případy stejného druhu a neurčitého počtu). Rozpoznání odpovídající míry obecnosti je otázkou právní kultury a parlamentních zvyklostí. Ústavní soud se vyjádřil o rozpoznání nutné míry obecnosti zákona resp. právních norem v něm obsažených v několika rozhodnutích. Konstatoval, že „k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví“ (judikát č. 1). Při zkoumání, jaké „jedinečné“ (tedy neobecné) případy je možno ještě v zákonodárství tolerovat, je třeba vycházet zejména z toho, že jedinečný případ nesmí být vybrán libovolně, musí být odůvodněn svou zvláštností a nesmí dojít k diskriminaci vůči případům stejného druhu. V tomto směru judikatury Ústavní soud pokračoval při vyjádření se k ústavnosti zákona o vnitrozemské lodní dopravě (tento zákon ulehčil vyvlastnění nemovitostí tím, že za veřejný zájem sám prohlásil určitou stavbu - stavbu jezů na Labi). Ústavní soud v tomto případě konstatoval, že „všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona... Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z

uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona ...“. Podle Ústavního soudu tím, že zákon upravil jedinečný případ, zasáhl do moci výkonné (která by jinak rozhodovala prostřednictvím individuálního správního rozhodnutí), ale i do moci soudní (účastník řízení by jinak měl právo na přezkoumání správního rozhodnutí soudem), což je v právním státě s dělbou moci nepřijatelné (judikát č. 2).

Ve stejném směru pokračoval Ústavní soud i v případě zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně).

II. Základní judikatura Ústavního soudu

1. Nález Pl. ÚS 55/2000, č. 62/2001 Sb. n. u. ÚS, sv. 22, č. 241/2001 Sb. (případ zákona o matrikách, návrh byl ÚS zamítnut).

K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárského orgánu, kterými tento "povoluje, popřípadě schvaluje, určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy a pod.)", přičemž "tradiční nauka se domnívá, že zákonný orgán v takových případech vydává - ve formě zákonů - správní akty." (F. Weyr, Československé ústavní právo, Praha 1937, s. 37), podzákonými právními předpisy ve smyslu formálním (a nikoli materiálním) jsou pak právní předpisy, vydávané vládou, ministerstvy a jinými správními orgány, jež stanovují právní postavení přesně individualizovaných (označených) subjektů. Jakkoli jsou svojí formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva.

2. Nález č. 20/2003, sv. 29, č. 83/2003 Sb. (případ zákona o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o dráhách, část zákona byla ÚS zrušena)

V předmětné věci nutno ale hlediska ústavního principu rovnosti vztáhnout na posouzení zákona, jenž upravuje jedinečný případ, který tudíž vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. Požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu. Argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona jsou tyto: dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.

3. Nález Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb. (případ zákona o vnitrozemské plavbě, část zákona byla ÚS zrušena)

Ústavní soud se v řadě svých rozhodnutí opakovaně vyjádřil k požadavku obecnosti právního předpisu. V nálezu sp. zn. Pl. 55/2000 konstatoval následující: "K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárského orgánu, kterými tento "povoluje, popřípadě schvaluje určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy apod.)", přičemž "tradiční nauka se domnívá, že zákonný orgán v takových případech vydává - ve formě zákonů - správní akty." (F. Weyr, Československé ústavní právo, Praha 1937, s. 37), podzákonnými právními předpisy ve smyslu formálním (a nikoli materiálním) jsou pak právní předpisy, vydávané vládou, ministerstvy a jinými správními orgány, jež stanovují právní postavení přesně individualizovaných (označených) subjektů. Jakkoli jsou svou formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva." Argumenty pro obecnost

právního předpisu analyzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. 12/02, ve kterém mj. uvedl: "V předmětné věci nutno ale tato hlediska vztáhnout na posouzení zákona, jenž upravuje jedinečný případ, který tudíž vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. Připomeňme, že požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu. Zvláštním argumentem proti zákonům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě. Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: "Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek." Ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě stanoví, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Nepochybně tedy upravuje jedinečný případ a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním právním aktem (srov. V. Knapp, *Teorie práva*, Praha, 1995, str. 149-150). Ústavnímu soudu náleží posoudit, zda tato skutečnost zakládá protiústavnost napadeného ustanovení. Jelikož napadené ustanovení bylo do návrhu novely zákona vloženo pozměňovacím návrhem až v průběhu projednání návrhu Poslaneckou sněmovnou, neexistuje k němu důvodová zpráva a jeho konkrétní účel a cíl lze pouze odhadovat. Je nicméně zjevné, že napadené ustanovení sleduje ulehčení rozvoje a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty. Prokázání veřejného zájmu je přitom nezbytné v případě vyvlastnění či nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny a na ně navazujícího ustanovení § 108 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na původní znění napadeného ustanovení je rovněž dále vhodné citovat ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů: "Výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a § 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda". Napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní. Otázkou veřejného zájmu se Ústavní soud zabýval např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 198/95, ve kterém mj. uvedl: "Nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem "veřejný zájem" je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo

možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci "Právo, zákonodárství a svoboda", II. díl, (vydala ACADEMIA Praha, 1991), na straně 14. Autor uvádí, že "často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin." Je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu." Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné. Z napadeného ustanovení zákona nelze zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal rozvoji a modernizaci konkrétně vymezené vodní cesty status veřejného zájmu, zda zjišťoval případné protichůdné zájmy a jak se s jejich existencí vyrovnal. Je ostatně zřejmé, že tyto okolnosti ani zjistit nelze, neboť zákonodárný proces není vybaven prostředky pro posuzování individuálních případů se všemi jejich souvislostmi a důsledky. Vztahem mezi mocí výkonnou a zákonodárnou se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. 1/2000, ve kterém uvedl: "Tento systém (pozn. národních výborů) byl nahrazen právním státem, založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky, tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem, má jen moc zákonodárnou a jakoukoli výkonnou, příp. soudní pravomoc postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce, spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnost interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod." Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jí omezeno rovněž právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, budou

sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu bude vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten je již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle článku 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu "veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 s.ř.s.); to však napadená právní úprava de facto vylučuje.

4. Nález Pl. ÚS 24/08 tj. č. 124/2009 Sb. (zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně)

A. Argumentace konkrétností

Ústavní soud odkázal na odůvodnění ostatních případů, které jsou zde výše popsány, a vyslovit závěr, že z důvodu konkrétnosti zákona, tak jak je popsáno v předchozích případech, je „§ 1 napadeného zákona neslučitelný s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy, jakož i s právem na soudní přezkum podle čl. 36 Listiny.“ (...) „Závěr § 1 napadeného zákona dopadá obdobně rovněž na § 2 odst. 5 in fine, dle kterého platí, že veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu vzletové a přistávací dráhy se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon.. Proto Ústavní soud zrušil jako protiústavní i toto ustanovení napadeného zákona.“

B. Argumentace diskriminací

Pokud šlo o relativně obecná ustanovení, která měnila všeobecným způsobem proceduru vyvlastňovacího řízení, rozšířil Ústavní soud svoji argumentaci. Konstatoval, že se v těchto případech nejedná o konkrétně určenou věc. „*Jde toliko o úpravu určitých odchylných procesních pravidel od obecných procesních pravidel zakotvených ve správněprávních předpisech.*“ Podle Ústavního soudu je v zákonodárství možné a obvyklé, aby se právě „*s něčím jedinečným a výjimečným zacházelo, odpovídajíc jeho zvláštnosti. Otázkou ale je, zdali v daném případě skutečně existuje takováto zvláštnost, že se zdá všeobecné uspořádání svévolné a nařízení pro jedinečný případ přiměřené. ... „V míře, ve které je zákon týkající se jedinečného případu výrazem ratia – ne pouhé voluntas – se začleňuje do uspořádané struktury právního státu.*“ (H. Schneider, *Gesetzgebung*, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 31). Pokud přijetí zákona týkajícího se jedinečného případu není výrazem

voluntas (libovůle), musí tudíž pro něj existovat racionální argumenty. Není přitom součástí pravomoci Ústavního soudu posuzovat míru této racionality. Pokud argumentaci vysvětlíme, Ústavní soud konstatuje, že pokud mají určité věci zvláštní povahu, může je zákonodárce upravit zvláštním způsobem (nejde tedy o chybu v konkrétnosti).

V tomto případě může Ústavní soud rozhodovat jen o tom, zda je věcné odlišnosti přiřazena nediskriminačně odlišná úprava. Ústavní soud konstatoval, že odlišná úprava obsažená v ustanoveních § 2 odst. 1, 2, 3, 4 a 5 je nepřipustná. *„Zákonodárce jimi totiž zakládá neodůvodněnou nerovnost, a to již z pohledu neakcesorické nerovnosti, neboť jí schází zákonodárcem explicitně vyjádřený, případně implicitně v normativní úpravě obsažený účel, který by bylo možné považovat za výraz ratia. Nepodává takto žádné racionální argumenty na podporu závěru, proč právě pro řízení o (v napadeném zákoně regulované) stavbě s ohledem na vlastní ten který specifický charakter má být stanoven odlišný právní režim, tj. odlišné procesní normy (ve srovnání s obecnou úpravou). Pokud měl zákonodárce na mysli jako důvod pro odlišnou regulaci shora zkoumaného jedinečného případu veřejný zájem na urychlení realizace předmětné stavby prostřednictvím zkrácení správního řízení, stejně by mohlo být argumentováno ve vztahu k jiné stavbě, včetně „běžných“ dopravních staveb, tedy i stejného druhu (letišť) či jiných staveb veřejné infrastruktury, kde by bylo ale postupováno podle obecných předpisů. I v takových případech by bylo možné v rámci konkrétního řízení shledat veřejný zájem na jejich realizaci, pročez by mohl být v důsledku deklarovaného zájmu na urychlení jejich realizace. Nadto platí shora uvedený závěr o protiústavnosti deklarování veřejného zájmu napadeným zákonem regulované stavby, ten může být ústavně souladně zjišťován až ve správním řízení, čehož logickým důsledkem je, že nelze akceptovat ani veřejný zájem na urychlení realizace tohoto veřejného zájmu (srov. důvodovou zprávu: „To znamená, že nejen samotná výstavba VPD je ve veřejném zájmu, ale ve veřejném zájmu je i značné urychlení její realizace.“). Citovaná ustanovení napadeného zákona neobstojí ani při použití kritéria akcesorické nerovnosti, neboť zakládají nerovnost, která má za následek dotčení základních práv a svobod, konkrétně čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny, dle které vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Vlivem zkrácení lhůt ve správním řízení, vyloučením některých běžných procesních institutů (např. přerušování řízení) a modifikací obecného postupu vyvlastňovacího řízení totiž vlastnické právo stavbami dotčených subjektů nabude v důsledku jiné ochrany, než má vlastnické právo jiných subjektů stavbami nedotčených.“*