

PROBLEMATIKA LEGISLATIVNÍHO OPOMENUTÍ V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU

DOTAZNÍK PRO XIV. KONGRES KONFERENCE EVROPSKÝCH ÚSTAVNÍCH SOUDŮ



NÁRODNÍ ZPRÁVA

Ústavní soud České republiky

Brno, 2007

1. Problematika „mezer v zákonech“ ve vědecké právní nauce

1.1. Pojetí „mezery v zákoně“

Vědecká právní nauka v České republice se až na jedinou výjimku¹ problematice mezer v zákonech nevěnuje, a proto ani nezkoumá, z jakých důvodů tyto mezery vznikly. Je ale samozřejmé, že oblast právem neošetřená, anebo zákonodárcem opomenutá, je odbornou veřejností komentována. Tyto komentáře však neobsahují deskriptivní rozbor „mezery v zákoně“ jakožto právně teoretického jevu, ale vnímají jej až v druhém plánu, coby konstatované faktum².

1.2. Pojetí legislativního opomenutí

S odvoláním na bod 1.1. je nutné konstatovat, že ustanovení hlavy druhé ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních předpisů (dále jen „Ústava“), které upravuje postavení moci zákonodárné, neobsahuje prvky regulace předmětu rozhodování zákonodárných sborů, a to ani ve formě abstraktního požadavku na úplnost, celistvost nebo komplexnost přijímané právní úpravy. Požadavek na absenci „mezer v zákonech“ neobsahuje ani právo obyčejné a na nedostatečnou právní úpravu reglementace legislativní praxe poukázal ve svém nálezu také Ústavní soud³. Za jediný předpis, který upravuje alespoň dílčím způsobem problematiku obsahu a formy připravovaných právních předpisů, tak lze označit jen Legislativní pravidla vlády, která však nejsou závazná obecně, ale toliko pro ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy⁴.

Právní řád České republiky – de lege lata – nejenže pojem „mezer v zákonech“ blíže nerozebírá, ale dokonce jej ani neužívá. Důsledkem tohoto faktu je skutečnost, že neexistuje ustanovení obecně závazného právního předpisu, které by výskyt mezer v zákonech explicitně zapovídalo anebo ukládalo konkrétnímu subjektu povinnost tuto mezeru zaplnit.

S přihlédnutím k minimální legální usanci pojmu „mezera v zákoně“ tak lze definovat převládající teoretické pojetí legislativního opomenutí, jakožto jedné z „mezer v zákoně“, jen obtížně. Prakticky jedinou definici v dostupné odborné literatuře uvedl V. Šimíček: „Opomenutí zákonodárce lze definovat jako protiústavní nečinnost zákonodárce tam, kde je povinen přijmout určitou zákonnou úpravu a neučiní tak.“⁵ Mimo názor odborné veřejnosti se však k opomenutí zákonodárce vyjádřil i Ústavní soud, který judikoval, že „za určitých podmínek jsou důsledky mezery (chybějící právní úpravy) protiústavní, zejména tehdy, když zákonodárce se rozhodne, že určitou oblast upraví, tento úmysl v zákoně vysloví, avšak předvídanou regulaci nepřijme. Stejný závěr platí i v případě, kdy Parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak ta byla zrušena proto, že nespĺňovala ústavní kritéria a zákonodárce nepřijal ústavně konformní náhradu, ačkoliv mu k tomu Ústavní soud poskytl dostatečnou lhůtu“⁶.

1.3. Pojetí Ústavního soudu, kterým jakožto pozitivní nebo negativní zákonodárce realizuje ústavní kontrolu

¹ Šimíček, V.: Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv, in Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky. Eds. B. Dančák, V. Šimíček, Brno 2001, s. 144-159

² např. Spáčil, J.: Může oprávněný držitel převést vlastnictví k věci?, Právní rozhledy, 9/2000, nebo Kubišová, D.: Advokát jako správce konkurzní podstaty?, Bulletin Advokacie, 2/2002

³ Nález sp. zn. Pl.ÚS 23/04, publikovaný pod č. 331/2005 Sb.

⁴ Čl. 1 odst. 1 Legislativních pravidel vlády (usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č. 188)

⁵ sub. pozn. pod čarou 1)

⁶ viz nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05, publikovaný pod č. 252/2006 Sb., blíže také nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb.

Ústavní soud České republiky je soudem, který je postaven na principech specializovaného a koncentrovaného ústavního soudnictví. Specializovaného proto, že pravomocí zkoumat ústavnost právních předpisů se silou zákona není v České republice nadán žádný jiný orgán veřejné moci; koncentrovaného pak tím, že je soudním orgánem výlučným a solitérním, že existuje pouze jeden Ústavní soud. Základním východiskem pro normativní zkoumání pojetí Ústavního soudu je čl. 83 Ústavy, který říká že: „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“. Z Ústavy dále vyplývá, že Ústavní orgán je sice orgán soudní typu, avšak stojí autonomně mimo soustavu obecných soudů a jak sám Ústavní soud mnohokrát zdůraznil, není další apelační instancí a nepřísluší mu nalézání jednoduchého práva, neboť je primárně orgánem ochrany ústavnosti. Jako orgán soudního typu sice rozhoduje metodami soudnictví dle formálně stanoveného procesního postupu, avšak vztažnou soustavou pro jeho rozhodnutí jsou pouze normy a principy Ústavního práva a také kvalifikované mezinárodní smlouvy.

Ústavní soud je podle č. 87 odst. 1 písmen a) a b) Ústavy oprávněn rozhodovat o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a dále o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní pořádek neobsahuje zmocnění k tomu, aby Ústavní soud mohl právo vytvářet, a proto je v České republice vnímán jako negativní zákonodárce, tedy jako orgán, v jehož kompetenci je zrušení právních předpisů nebo těch jejich částí, které jsou v kolizi s výše uvedenými normami⁷. Ústavní soud se k úloze negativního zákonodárce sám mnohokrát přihlásil⁸ a je tak vnímán i rámci diskusí odborné veřejnosti⁹. Ačkoliv plně akcentuje dělbu rolí jednotlivých mocí uvnitř právního státu, pozici negativního zákonodárce nevnímá ve své judikatuře jako kogentně a definitivně nepřekročitelnou. V případě, kdy je to nezbytně nutné pro poskytnutí ochrany porušeným základním právům a svobodám, nemusí se Ústavní soud omezit jen na tuto roli.¹⁰

Vliv judikatury Ústavního soudu na zákonodárství se potom realizuje především v rovině dichotomického vztahu „pozitivního a negativního zákonodárce“. Zruší-li Ústavní soud zákon nebo jeho část, pak často ponechá zákonodárci jistou legisvakanci potřebnou k tomu, aby mohla být přijata taková právní úprava, která již bude ústavně konformní¹¹. Zákonodárce pak musí postupovat tak, aby nahradil zrušenou normu normou takového znění, které bude respektovat derogační nález, a to v mezích vytčených Ústavním soudem.

⁷ De facto je však negativním zákonodárcem i Parlament, protože ve světle této argumentace je i on nadán ke zrušení (byť svých vlastních) zákonů

⁸ např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/03, publikovaný pod č. 280/2006 Sb.; v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03, publikovaný pod č. 49/2007 Sb., v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, publikovaný pod č. 278/2004 Sb., v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/02 publikovaný pod č. 98/2004 Sb. nebo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01, publikovaný pod č. 98/2004 Sb.

⁹ např. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu. Komentář, Praha, C.H.BECK, 2001, str. 226 – 289; nebo Pejšek, V: Nájemné z bytu ve světle aktuální judikatury, Právní rádce, 6/2006, str. 19

¹⁰ Pl. ÚS 20/05, publikovaný pod č. 252/2006 Sb.: „*Na základě těchto skutečností Ústavní soud, v připomenuté roli ochránce ústavnosti, nemůže svoji funkci omezit na pouhou pozici "negativního" zákonodárce a musí, v rámci vyváženosti jednotlivých složek moci charakteristických pro právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), vytvořit prostor pro zachování základních práv a svobod.*“.

¹¹ Typickým příkladem je např. nález sp. zn. pl. ÚS 16/99 publikovaný pod č. 276/2001 Sb., v jehož odůvodnění je řečeno že: „... Ústavní soud si je vědom legislativní obtížnosti řešení popsanych ústavních deficiitů, na druhé straně však je nucen připomenout, že na neústavnost dilčních problémů poukazoval v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí, ... Proto po zvážení všech apelů, které v minulosti ve směru k moci výkonné a zákonodárné učinil, a poté, co vzal na vědomí stav prací na reformě správního soudnictví, rozhodl se odložit vykonatelnost zrušujícího výroku...“.

Ústava ve svém čl. 89 odst. 2 uvádí, že: „*Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby*“, a tím se tedy rozumí závaznost i pro obě komory Parlamentu. V teorii ovšem existují dva proudy, které vnímají slovo „rozhodnutí“ odlišným způsobem. První z nich¹² tvrdí, že pod pojmem rozhodnutí je nutné vnímat jen vlastní výrok Ústavního soudu, který si nese závaznost erga omnes za všech okolností, zatímco odůvodnění je závazné jen pro Ústavní soud v rámci jeho ustáleného rozhodování. Tyto názory však nevyvrací jen druhý názorový proud¹³, ale i dlouhodobě konstantní judikatura Ústavního soudu¹⁴ na toto téma. V rámci kontroly norem jsou tak v odůvodněních uvedeny i tzv. nosné důvody, které vedly soud k jeho rozhodnutí, na nichž vystavěl svoji argumentaci a které by měly být následovány. Ústavní soud se sám k „nosným důvodům“ vyjádřil takto¹⁵: „*Význam zdůraznění "nosných důvodů" vzrůstá tam, kde i po zrušení zákonného ustanovení, které je v rozporu s ústavním pořádkem, není úprava jednoduchého práva posuzované problematiky jednoznačná. To platí zejména v případech, kdy i po zrušení zákonné úpravy může ze strany orgánů veřejné moci docházet k aplikaci práva v rozporu s principy, které vedly ke zrušení příslušného zákonného ustanovení. Proto Ústavní soud zařadil do výrokové části nálezu základní ústavní princip (resp. jeho interpretativní argumentaci), který plyne z množiny nosných důvodů vedoucích k rozhodnutí o návrhu na zrušení zákonného ustanovení.*“.

2. Zmocnění ke kontrole ústavnosti legislativního opomenutí v rámci Ústavy, Ústavní právní věda a další právní předpisy

2.1. Ústava v národním právním řádu

V národním právním řádu České republiky existuje dokument nejvyšší právní síly, Ústava České republiky, v němž jsou definovány základní znaky a hodnoty, jimiž se Česká republika řídí a k nimž se hlásí. Tím se však výčet vnitrostátní právních norem, které stojí nad zákonem, nevyčerpává. Ústava totiž ve svém čl. 112 odst. 1 definuje i ústavní pořádek, který tvoří: *Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992*. Tímto ústavním pořádkem jsou pak vázáni i soudci Ústavního soudu při svém rozhodování¹⁶. Ústavní pořádek tak znamená souhrn všech výše uvedených ústavních zákonů.

Ústavní soud ve své judikatuře trvale poukazuje na nutnost odmítání výhradního vnímání Ústavy (i.e. ústavního pořádku) optikou normativismu a naopak opakovaně akcentuje optiku práva přirozeného, jakožto východiska principu právního státu, jímž se Česká republika zavazuje řídit¹⁷. V důsledku důrazu na jusnaturalistické hodnoty obsažené v materii ústavního práva nemůže Ústavní soud České republiky vnímat ústavní pořádek jinak, než jako prostý mezer, neboť se jeho soudci řídí ústavními zákony, avšak v - Ústavou deklarovaném¹⁸ -

¹² Mikule, V. – Sládeček, V.- O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, Bulletin Advokacie, 8/1995, s. 35 an; nebo Sládeček, V.: Parlament České republiky a Ústavní soud: zkušenosti uplynulých let, in Sborník – Deset let Ústavy České republiky, Praha, Eurolex Bohemia, 2003, s.287 an.

¹³ Filip, J. - Holländer, P. - Šimíček, V.: cit. dílo, s. 286 - 287

¹⁴ nález sp. zn. III. ÚS 200/2000; nebo nález ve věci Pl. ÚS 2/03, publikovaný pod č. 84/2003 Sb. ;

¹⁵ nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04 publikovaný pod č. 239/2005 Sb.

¹⁶ čl. 88 odst. 2 Ústavy

¹⁷ např. v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 77/06 publikovaném pod č. 37/2007 Sb., v nálezu sp. zn. II.ÚS 386/04 nebo v nálezu sp. zn. IV.ÚS 269/05

¹⁸ Slib soudce Ústavního soudu – čl. 85 odst. 2 Ústavy -: Slibuji na svou čest a svědomí, že budu chránit **neporušitelnost přirozených práv člověka** a práv občana, řídit se ústavními zákony a rozhodovat podle svého nejlepšího přesvědčení nezávisle a nestranně."

přirozenoprávním rámci. Je-li to proto nezbytné k zachování ochrany ústavnosti, ústavní soud nemůže rezignovat na svoji základní funkci a musí najít prostředky ochrany těchto hodnot.

2.2. Výslovné zmocnění v Ústavě vztahující se k pravomoci Ústavního soudu zkoumat a hodnotit ústavnost „mezer v právní úpravě“

V Ústavě je založena rozhodovací pravomoc Ústavního soudu v čl. 87, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o :

- a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,
- b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem,
- c) o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu,
- d) o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod,
- e) o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora,
- f) v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora,
- g) o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky,
- h) o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu,
- i) o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak,
- j) o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony,
- k) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu,
- l) o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí,
- m) o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení.

Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.

Ústava České republiky, ani žádný ústavní zákon v rámci ústavního pořádku, však nestanoví *expressis verbis* pravomoc Ústavního soudu zkoumat a hodnotit soulad „mezer v zákoně“ s Ústavou a neexistuje tak ani procesní norma, která by upravovala postup soudu při tomto řízení. Je však nutné vidět, že Ústavní soud při řízení o kontrole norem musí vždy posuzovat jejich soulad s ústavním pořádkem (nebo se zákonem), a zjistí-li tak rozpor s výše uvedenými předpisy, může právní normu zrušit i bez specificky definované přezkumné pravomoci nebo řízení, protože ke kontrole norem plně postačuje úprava obecná.

2.3. Analýza pravomoci Ústavního soudu zkoumat a hodnotit „mezery v zákonech“

Úkolem Ústavního soudu není hodnotit účelnost, vhodnost nebo smysluplnost konkrétní právní úpravy, ale výhradně zkoumat její soulad s ústavním pořádkem. Ústavní soud vyložil, že se jeho kompetence v rámci kontroly norem nevztahuje jen na dikci právní úpravy, ale i na posouzení „mezery v zákoně“, kterou použitá dikce vytváří (viz nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb); protiústavní je tudíž opomenutí zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost.

Ve své dosavadní judikatuře však Ústavní soud nezformoval doktrínu, z níž by teoreticky vycházel při posuzování legislativních opomenutí. Doktrinální princip je zastoupen více tím, že je odkazováno na výše uvedený článek Vojtěch Šimíčka¹⁹.

I bez existence doktríny však existují dvě varianty řešení opomenutí zákonodárce, které již Ústavní soud ve své judikatuře použil a částečně shrnul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/06, publikovaném pod č. 149/2007 Sb. Rozlišuje totiž mezi mezerou pravou a nepravou. Mezeru nepravou shledal jako protiústavní v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikovaným pod č. 403/2002 Sb., takovou mezeru: „*jejímž obsahem je neúplnost psaného práva (jeho absence) ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti, anebo z pohledu obecných právních principů*“, a zrušil navazující ustanovení. Ústavní soud však shledává zrušení právního předpisu nebo jeho části jako řešení ultima ratio, a dává přednost aplikaci jiného řešení, které použil a vyložil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 48/95, tedy že „*mezeru vytvořenou nerovností právní úpravy normativně vyplnil pomocí ústavně konformní interpretace příslušné zákonné úpravy*“. Pravou mezeru v právu sice Ústavní soud ve své judikatuře nedefinoval, ale v teorii se při jejím vymezení vychází z úmyslného omisivního chování zákonodárce tam, kde má stát plnit ochranné funkce vůči třetím osobám a selhává.

2.4. Založení pravomoci Ústavního soudu, ať už v zákoně o Ústavním soudu nebo v jiném předpisu, zkoumat a hodnotit ústavnost „mezery v zákonech“

Jak již bylo uvedeno v kapitole 2.2., v žádné součásti ústavního pořádku není výslovně uvedeno, zda, anebo případně jakým způsobem a s jakými důsledky, má Ústavní soud hodnotit legislativní opomenutí.

K uplatnění přezkumu mezery v zákoně může dojít především v řízení o kontrole norem, (abstraktní i konkrétní). Mezery v zákonech však musí Ústavní soud řešit i v řízení o ústavní stížnosti, v řízení o kompetenčních sporech, resp. i v řízeních o volebních věcech a dalších. V řízení o kontrole norem Ústavní soud buď právní normu zruší (pokud v ní něco „protiústavně“ chybí), anebo se jí pokusí ústavně konformně interpretovat²⁰, anebo mezeru vyplní příkazem přímé aplikace ústavního pořádku²¹.

V případě rušení právní normy Ústavní soud toliko vymezí, jakými ústavními deficity rušená právní norma trpěla a jak konkrétní právní úpravu nazírat ústavně konformně. Tím Ústavní soud definuje základní prvky struktury, na které pak zákonodárce může implementovat právní úpravu novou (nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 publ. pod č. 57/2007 Sb., nález sp. zn. Pl. ÚS 15/04 publ. pod č. 45/2005 Sb. nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 3/94 publikovaný pod č. 164/1994 Sb.).

¹⁹ sub. 1)

²⁰ Ústavní soud dává přednost ústavně konformní interpretaci napadených ustanovení před jejich zrušením (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/03, publikovaný pod č. 280/2006 Sb. nebo nález sp. zn. 48/95, publikovaný pod č. 121/1996 Sb.).

²¹ K tomu blíže nález Pl.ÚS 33/2000, publikovaný pod č. 78/2001 Sb.

3. Legislativní opomenutí jako předmět zkoumání Ústavního soudu

3.1. Podání k Ústavnímu soudu

Návrh na zrušení zákona nebo jeho části

Zákon o Ústavním soudu vymezuje skupinu oprávněných subjektů, která je nadána aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení²². Zákonem se přitom nerozumí jen právní akt přijatý Parlamentem v souladu s legislativní procedurou stanovenou Ústavou, ale také zákonné opatření Senátu, jak zákon o Ústavním soudu v ustanovení § 64 odst. 6 výslovně uvádí. Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení musí být podložen tvrzením navrhovatele, spočívajícím v charakteristice rozporu konkrétní právní normy s ústavním pořádkem. Implicitně lze dovodit, že spatřuje-li aktivně legitimovaný navrhovatel tento rozpor právě v absenci pozitivní právní úpravy, je na Ústavním soudu, aby - po přezkoumání dalších náležitostí návrhu - toto tvrzení neústavnosti přezkoumal. Podle zákona o Ústavním soudu je návrh oprávněn podat:

a) Prezident republiky.

Prezident republiky, jako orgán moci výkonné, je touto pravomocí nadán v zájmu zajištění mechanismu brzd a vyvažování jednotlivých mocí ve státě. Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení však musí podložen ústavněprávní argumentací a prostor pro jeho uplatnění je tak výrazně užší, než u druhé prezidentské pojistky vůči normativním aktům Parlamentu, tedy u suspenzivního veta. Narozdíl od tzv. prezidentského veta, které nemusí být založeno striktně na právních nedostatcích návrhu zákona, se jedná o ne příliš frekventovanou pravomoc hlavy státu²³.

b) Skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů,

Aktivní legitimace skupiny poslanců nebo senátorů je další z pojistek vůči potenciální neústavnosti právních aktů se silou zákona. Navrhovatelem je vždy celá skupina zákonodárců, nikoliv její jednotliví členové a jejich počet je stanoven tak, aby dokázal poskytnout ochranu i názoru parlamentní menšiny, avšak bez toho, aby v rámci politické kverulace mohli návrhy podávat i jednotliví členové parlamentu.

c) Senát Ústavního soudu,

Senát Ústavního soudu disponuje tímto oprávněním v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti. Dojde-li senát v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti k závěru, že zákon nebo jiný právní předpis anebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis, řízení přeruší a podá návrh plénu na zrušení takového právního předpisu.

d) Plénium Ústavního soudu

Jedná se o kompetenci hypotetickou²⁴, neboť aktivní legitimaci pléna by bylo možné realizovat až při rozhodování o ústavní stížnosti, o níž nerozhodl senát.

e) Vláda,

Její legitimace je výjimečná a týká se výhradně řízení o opatření k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu podle § 118 zákona o Ústavním soudu. Shledal-li mezinárodní soud,

²² Ustanovením je nutno rozumět jakoukoli část textu právního předpisu s normativním obsahem. Je jím tedy výraz, obsahující jakékoli jazykové prostředky, jehož smyslem je vyjádření právní normy nebo některého z komponentů její skutkové podstaty (nález. sp. zn. Pl. ÚS 24/94, publikovaný pod č. 80/1995 Sb.)

²³ Od vzniku České republiky byl prezidentem podán návrh na přezkum jen desetkrát.

²⁴ Dosud nebyla realizována.

že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodní smlouvy, zejména, že tímto zásahem bylo porušeno lidské právo nebo základní svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívá v platném právním předpisu, podá vláda Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud zrušení nebo změnu nemůže zajistit jiným způsobem.

f) Ten, kdo podal ústavní stížnost

Osoba, která podala ústavní stížnost je k podání návrhu na legitimována pouze tehdy, jestliže skutečnost, proti níž brojí svojí stížností, nastala v důsledku uplatnění napadených ustanovení právního předpisu za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona.

g) Ten, kdo podal návrh na obnovu řízení

Rozhodoval-li Ústavní soud v trestní věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda, lze proti takovému rozhodnutí Ústavního soudu podat návrh na obnovu řízení za podmínek stanovených tímto zákonem. Spolu s návrhem na obnovu řízení může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem návrhu na obnovu řízení, jestliže podle tvrzení navrhovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

h) Soud

Aktivní legitimaci k návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení má i obecný soud, pokud dojde k závěru že zákon, který by měl na projednávanou věc aplikovat, je v rozporu s ústavním pořádkem anebo, což bylo dovozeno judikaturou Ústavního soudu²⁵, je v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech.

Návrh na zrušení jiného právního předpisu než zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.

Těmito předpisy se rozumí především nařízení vlády, vyhlášky ústředních správních úřadů, obecně závazné vyhlášky a nařízení krajů a obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem. Podmínky realizace tohoto oprávnění se u senátu a pléna Ústavního soudu, ústavního stěžovatele ani u toho, kdo podal návrh na obnovu řízení, nemění (oproti návrhu na zrušení zákona), zákonodárce však již toto oprávnění nepřiznal obecnému soudu, protože jeho soudce je – v souladu s Ústavou – při rozhodování vázán jen mezinárodní smlouvou a zákonem, takže případnou defektní podzákonnou právní úpravu nemusí během rozhodování ve věci aplikovat. Oprávnění k podání návrhu je tedy svěřeno:

a) Vládě

Oprávnění k podání takového návrhu je vnímáno jako komplementární, protože vláda disponuje vlastními mechanismy na zrušení těchto právních předpisů, a to z pozice vrcholného kolektivního orgánu moci výkonné, který svým usnesením zavazuje všechny členy vlády.

²⁵ Ústavní soud interpretoval čl. 95 odst. 2 Ústavy v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách (nález č. 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb.)

b) Skupině nejméně 25 poslanců nebo skupině nejméně 10 senátorů,

Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení podzákonného právního předpisu je svěřena skupině sestávající z nižšího počtu členů parlamentu, než je tomu u návrhu na zrušení zákona. Účel této legitimace spočívá patrně v úmyslu ústavodárce posílit možnost kontroly legality (a de facto i supralegality) podzákonných právních předpisů ze strany parlamentu bez toho, aby se tím narušila konstrukce dělby moci, tedy aby případná ingerence moci zákonodárné do aktů přijímaných mocí výkonnou neprobíhala přímo, ale byla zaštitěna autoritou moci soudní.

c) Senátu a Plénu Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,

d) Tomu, kdo podal ústavní stížnost

e) Tomu, kdo podal návrh na obnovu řízení

f) Zastupitelstvu kraje

Tato svěřená pravomoc umožňuje reprezentaci vyššího územně správního celku bránit se proti takovým podzákonným právním předpisům exekutivy, které by mohly zasahovat do ústavně zaručeného práva občanů kraje na samosprávu, a přitom současně vykonávat účinný dozor nad právními předpisy obcí.

g) Veřejnému ochránci práv

Veřejný ochránce práv působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Jeho pravomoc se však nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy.

h) Ministerstvu vnitra,

Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce či kraje zákonu, Ministerstvo vnitra nejprve vyzve obec ke zjednání nápravy, nestane-li se tak, může jeho účinnost pozastavit a následně podat návrh na zrušení tohoto předpisu Ústavnímu soudu.

i) Řediteli krajského úřadu

Řediteli krajského úřadu přísluší totožná pravomoc jakou má Ministerstvo vnitra, avšak s tím rozdílem, že jeho pravomoc je vztažena jen na nařízení obce

j) Zastupitelstvu obce

Jedná se zde o zrcadlově převrácenou pravomoc, jako má vůči podzákonným právním předpisům obcí kraj, neboť zastupitelstvo obce může podat návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží (a jehož potenciální rozpor se zákonem se tak obce bezprostředně dotýká).

Individuální ústavní stížnost

Jedná se o nejčastější prostředek uplatňovaný k ochraně ústavně zaručených základních práv nebo svobod fyzických či právnických osob. Ve vztahu k detekci legislativního opomenutí zákonodárce jej však lze použít jen akcesoricky, tedy ve spojitosti s návrhem na zahájení řízení o kontrole norem anebo jako povýtce teoretickou možnost kvalifikovat legislativní opomenutí zákonodárné moci jako „jiný zásah orgánu veřejné moci“. Podle zákona o Ústavním soudu je návrh oprávněna podat:

a) fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním pořádkem), nebo

b) zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.

3.2. Legislativní opomenutí v návrhu navrhovatele

Jak již bylo uvedeno výše, těžištěm zkoumání existence možného opomenutí zákonodárce je řízení o kontrole norem. Ať už je kontrola norem abstraktní nebo konkrétní, vždy se jedná o realizaci základní funkce Ústavního soudu, tedy ochranu ústavnosti, a to i před takovým opomenutím zákonodárce, které by mohlo znamenalo ústavní deficit jím přijaté normy nebo dokonce přímo zásah do Ústavou chráněných práv osob. Je přirozené, že argumentace legislativním opomenutím bude častější v případě návrhu na konkrétní kontrolu norem (obecnými soudy či jednotlivci), protože u návrhů na kontrolu abstraktní (prezident, skupina poslanců či senátorů) mají oprávněné osoby většinou alternativní mechanismus k zaplnění takové „mezery v právu“.

V případě ústavních stížností s akcesorickým návrhem na kontrolu norem se potom pro stěžovatele otevírají dvě možnosti. Tou první je tvrzení neústavnosti legislativního opomenutí, přičemž zásah orgánu veřejné moci spočívá v tom, že orgán defektní normu aplikující neposkytnul ústavním právům stěžovateli dostatečnou ochranu i přes absenci právní úpravy (např. interpretací). Jelikož vytykávaným zásahem došlo k porušení stěžovatelových práv, Ústavní soud může rozhodnutí (nebo jiné opatření) konkrétního orgánu zrušit a v odůvodnění svého nálezu poskytnout dostatečnou takovou vodítka, která budou východiskem pro nové, ústavně konformní rozhodnutí.

Druhou možností je, že oprávněný ve své ústavní stížnosti označí za zásah orgánu veřejné moci přímo toto opomenutí zákonodárce (tedy jeho omisivní jednání), bez konsekventního vydání rozhodnutí nebo jiného jednání moci veřejné. Současně s tím musí specifikovat, jaká jeho ústavně zaručená práva tím byla porušena a v čem tento zásah spočívá. V takovém případě by bylo úkolem Ústavního soudu posoudit vlastní existenci tvrzeného legislativního opomenutí a kvalifikovat míru jeho vlivu na chráněná práva a svobody stěžovatele. Ústavní soud však již dříve judikoval²⁶, že takovým zásahem není legislativní činnost. Pokud by však Ústavní soud došel k závěru, že - a contrario - takovým zásahem může být legislativní nečinnost, mohl by v souladu se svojí pravomocí příslušnému orgánu zakázat, aby v porušování práv a svobod přestal (což je - v materiální rovině - apelem k legislativnímu vyplnění stávající mezery v právu).

Spočívá-li předmět a východisko podání návrhu na kontrolu norem v legislativním opomenutí, je samozřejmě nutné, aby tuto skutečnost návrh reflektovat. Protože ale před Ústavním soudem neexistuje zvláštní řízení pro přezkum legislativního opomenutí, nejsou stanoveny ani žádné zvláštní požadavky na podání, jehož těžištěm je námitka legislativního

²⁶ Nález sp. zn. I. ÚS 92/94 - Za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo občana, nelze považovat - legislativní činnost, jakož i vydání obecně závazného předpisu ústředního orgánu státní správy - v mezích jeho pravomoci a působnosti, a to ani v tom případě ne, když - jak navrhovatel tvrdí - jeho ustanovení porušují základní právo občana.

opomenutí. Návrh tak musí splnit obecné náležitosti podle zákona o Ústavním soudu²⁷ a v případě ústavní stížnosti i náležitosti zvláštní²⁸.

Jelikož právní úprava procedurální stránky činnosti Ústavního soudu pojem legislativního opomenutí nezná, nejsou časté ani návrhy odvolávající se na neústavnost legislativního opomenutí (de facto se jedná o promile návrhů)²⁹.

3.3. Zkoumání legislativního opomenutí Ústavním soudem ex officio

Řízení před Ústavním soudem je ovládáno zásadou dispozitivní a zahajuje se tedy pouze na návrh oprávněné osoby. Dílčí výjimkou je řízení o kontrole norem (viz část 3.1.), kdy je k zahájení řízení aktivně legitimován senát Ústavního nebo plenum, a to tehdy, dojde-li v souvislosti s rozhodováním o ústavním stížnosti k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem nebo mezinárodní smlouvou (což platí i pro konflikt jiného právního předpisu se zákonem). I zde však platí, že dotčená právní norma, jež je objektem ústavního přezkumu, musela být aplikována v právním vztahu, jehož důsledkem je skutečnost uvedená v předmětu ústavní stížnosti. Ústavní soud tak nedisponuje pravomocí k zahájení řízení ex officio, a to ani při potenciálním zkoumání legislativního opomenutí. Pokud však navrhovatel podal návrh a Ústavní soud jej neodmítl, je při posuzování Ústavní soud vázán pouze petitem návrhu a může se tak zabývat i dalšími okolnostmi věci³⁰. Lze si proto představit, že Ústavní soud může identifikovat legislativní opomenutí i tam, kde to v odůvodnění svého petitu navrhovatel výslovně neuvedl³¹.

3.4. Legislativní opomenutí v zákonech a dalších právních aktech

Jak již bylo uvedeno výše, v rámci řízení o kontrole norem se Ústavní soud zabývá jak přezkumem zákona pro rozpor s ústavním pořádkem, tak i přezkumem jiného právního předpisu, pokud je v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem. Jak ale Ústavní soud judikoval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/04, publikovaným pod č. 301/2005 Sb.: *“Ústavní soud ... disponuje pravomocí zrušit i právní předpis nižší právní síly než zákon, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesvěřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly. V rovině abstraktní kontroly norem tak Ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních.“* Z uvedeného implicitně vyplývá, že Ústavní soud je v první řadě strážcem ústavnosti, a to i při posuzování zákonnosti právních norem podzákonného charakteru. Jeho výjimečnost nespočívá v tom, že

²⁷ § 34 odst. 1 a 2 zákona o Ústavním soudu:

„ (1) Návrh na zahájení řízení se podává písemně Ústavnímu soudu. Musí z něj být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co sleduje, musí být podepsán a datován. Návrh má dále obsahovat pravdivé vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z něj být patrné, čeho se navrhovatel domáhá; návrh musí obsahovat i další náležitosti, které stanoví tento zákon.

(2) Návrh na zahájení řízení se předkládá v takovém počtu stejnopisů, aby jeden stejnopis zůstal u soudu a aby každému účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, kteří byli v návrhu uvedeni, mohl být doručen rovněž jeden stejnopis.“

²⁸ K podání ústavní stížnosti může dojít až subsidiárně, tedy po vyčerpání všech dalších opravných prostředků které právní řád České republiky nabízí. Ústavní stížnost tak oproti obecným náležitostem návrhu musí obsahovat i kopii rozhodnutí o posledním opravném prostředku, musí být podána v 60 denní lhůtě po doručení tohoto rozhodnutí stěžovateli a v neposlední řadě musí obsahovat i tvrzení zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavních práv či svobod.

²⁹ I tento zlomek návrhů je ale většinou odmítnut (např. usnesení sp. zn. II. ÚS 567/01 nebo usnesení sp. zn. I. ÚS 138/03)

³⁰ Při posuzování souladu, resp. rozporu zákona, resp. jeho ustanovení, s ústavou a ústavními zákony je Ústavní soud České republiky vázán toliko petitem, nikoliv však jeho odůvodněním. Z uvedeného plyne povinnost soudu zabývat se u napadeného ustanovení i dalšími okolnostmi důležitými pro posouzení jeho ústavnosti. (nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 16/93)

³¹ např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/06, publikovaným pod č. 149/2007 Sb.

by jiný orgán nebyl schopen posoudit soulad předpisu nižší právní síly s předpisem právní síly vyšší³², ale v tom, že z vůle ústavodárce je jen on jediným legitimním orgánem veřejné moci s derogační pravomocí. Takto pojatý princip koncentrované legitimacy je na jedné straně pojistkou dělby moci v právním státě, na stranu druhou vytváří záruky realizace práva na samosprávu včetně imanentní kontroly výstupů tohoto práva ve formě soudního přezkumu. Je proto možné si představit, že opomenutí orgánu nadaného pravomocí k vydání konkrétního podzákonného právního aktu bude korespondovat s pravomocí Ústavního soudu takové opomenutí identifikovat, posoudit a vyvodit z něj důsledky předvídané Ústavou a zákonem o Ústavním soudu. Tato možnost je však jen teoretická, protože v praxi se zatím Ústavní soud nečiností normotvůrce při vydávání podzákonného právního předpisu nezabýval.

3.5. Odmítnutí Ústavního soudu zkoumat a hodnotit mezeru v právu

Ústavní soud má zákonem přiznanou možnost odmítnout návrh ještě před tím, než jej meritorně přezkoumá, tedy fakticky před tím, než by byl schopen identifikovat existenci legislativního opomenutí. K tomuto odmítnutí návrhu Ústavní soud přistupuje tehdy, jestliže návrh nesplňuje zákonné náležitosti k tomu, aby o něm bylo meritorně rozhodnuto, přičemž institut odmítnutí lze aplikovat v rámci všech řízení konaných před Ústavním soudem.

Zákon o Ústavním soudu stanoví taxativní výčet důvodů, pro které může návrh odmítnout soudce zpravodaj:

- neodstranil-li navrhovatel vady návrhu ve lhůtě mu k tomu určené³³
- je-li návrh podán po lhůtě stanovené pro jeho podání tímto zákonem (jedná se především o řízení o ústavních stížnostech, kdy lze návrh na jejich zahájení podat ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním možném opravném prostředku)
- jde-li o návrh podaný někým zjevně neoprávněným (navrhovatelem může být totiž jen subjekt výslovně uvedený v zákoně a navíc vždy jen pro určitý typ řízení)
- jde-li o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný³⁴, nebo
- je-li podaný návrh nepřijatelný (jde především o uplatnění principu subsidiarity, litispedence a překážky věci rozhodnuté)³⁵

Zákon o Ústavním soudu stanoví také důvody, pro které může návrh odmítnout senát:

- jde-li o návrh zjevně neopodstatněný³⁶,

³² Rozpory mezi podzákonnými právními normami navzájem jakož i vztah takové defektní normy k zákonu může v rámci konkrétní kontroly norem řešit i soudce obecného soudu, který těmito normami není při svém rozhodování vázán. Ačkoliv tento soudce může v řízení vadnou normu identifikovat, nemůže následně Ústavnímu soudu navrhnout její zrušení, protože pro soudce obecného soudu není nutné, pro dosažení spravedlivého rozhodnutí v konkrétní věci, vadnou normu aplikovat.

³³ Nejčastěji se jedná o absenci právního zastoupení nebo o anebo absenci specifikace porušení ústavou garantovaných práv a svobod. Z odůvodnění odmítnutí typicky: „Soudce zpravodaj nemohl vyhovět žádosti stěžovatele o prodloužení lhůty k odstraňování vad, neboť považuje lhůtu 7 dnů za přiměřenou, pokud se bere v potaz, že stěžovatel podal ústavní stížnost až ke konci šedesátidenní lhůty Zákonná šedesátidenní lhůta je podle soudce zpravodaje plně dostačující pro podání kompletní a bezvadné ústavní stížnosti a její faktické prodloužování stanovováním dalších lhůt k jejímu doplňování či odstraňování vad by mělo být výjimečné.“. (usnesení II. ÚS 406/07).

³⁴ Např. k přezkumu rozhodovací činnosti rozhodčích soudů (viz např. usnesení sp. zn. II.ÚS 805/06, III. ÚS 460/01, sp. zn. II. ÚS 574/01 nebo sp. zn. II. ÚS 455/01)

³⁵ Překážka zahájení řízení res iudicata a litispedence se vztahuje obecně na všechny druhy řízení, princip subsidiarity se aplikuje v řízeních o ústavních stížnostech a pro stěžovatele znamená, že před podáním návrhu musí vyčerpat všechny jiné procesní prostředky, které mu právní řád k ochraně jeho práv poskytuje.

- jestliže shledá u návrhů na zahájení řízení o kontrole norem, u návrhu na zahájení řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavními zákony, u návrhů na zahájení řízení o nezákonnosti při provádění referenda o vstupu do EU nebo u návrhu na zahájení řízení o obnově řízení některý z výše uvedených důvodů k odmítnutí.

3.6. Iniciativa přezkumu „Podobné povahy“

Pokud právní předpis upravující procesní postup Ústavního soudu v jednotlivých řízeních nezná institut „řízení o zkoumání legislativního opomenutí“, nemůže být takový institut aplikován. Jak bylo zdůrazněno, legislativní opomenutí (ať již v podobě mezery v právu nebo v podobě opomenutí zákonodárce) je v praxi Ústavního soudu více vztažnou soustavou pro indikaci porušení základního práva nebo svobody, nežli samostatným předmětem zkoumání.

I z tohoto důvodu Ústavní soud nevyužívá přezkum „podobné povahy“, pokud nemá možnost zahájit řízení o přezkumu legislativního opomenutí, protože jeho úkolem je ochrana ústavnosti, kterou realizuje v řízeních svěřených mu ústavodárcem. Zahájení řízení podobné povahy není z principu možné, protože by znamenalo postup *infraudem legis*, tedy obcházení účelu zákona.

Obcházením účelu zákona by samozřejmě nebyla situace, když by v rámci posuzování individuální ústavní stížnosti dospěl senát Ústavního soudu k závěru, že aplikováním určité právní normy došlo k porušení Ústavou garantovaných základních práv či svobod (zde v důsledku legislativního opomenutí) a podal by plénu návrh na zrušení takové normy. I v tomto řízení o kontrole norem se však stále jedná o přezkum ústavnosti a přezkum existence legislativního opomenutí je realizován jen akcesoricky, pokud by měl vztah k předmětu a účelu řízení. Návrh senátu Ústavního soudu na vedení řízení o kontrole norem, který je výjimkou z pravidla zahájení takového řízení na podnět vnější, je však nutné interpretovat velmi restriktivně³⁷.

4. Zkoumání a hodnocení ústavnosti legislativního opomenutí

K tomu, aby bylo legislativní opomenutí identifikováno, je nutné přezkoumávat tři možné situace. Tyto situace hrají zásadní roli pro určení konkrétní míry nedostatečnosti v právní úpravě, jejího následného vlivu na ústavně garantované zájmy chráněné prostřednictvím činnosti Ústavního soudu a konečně i pro formulaci hodnocení ústavnosti takové legislativní nedostatečnosti a nastolení ústavně konformního stavu, předvídaného ústavním pořádkem.

1. Právní úprava obsahuje regulaci jedné skupiny právních vztahů, z níž oprávněným subjektům vznikají práva, avšak neobsahuje regulaci obdobných právních vztahů s pozitivními účinky na jinou skupinu subjektů, čímž dochází k prolomení zásady rovnosti

³⁶ Zjevná neopodstatněnost již není pouhou formální vadou návrhu, pro kterou by mohl návrh odmítnout sám soudce zpravodaj. Návrh, který je nakonec vyhodnocen jako zjevně neopodstatněný, je podroben zkoumání (které může dosáhnout téměř úrovně zkoumání meritorního) aby bylo zřejmé, že takový návrh svým obsahem zřetelně nesplňuje smysl řízení před Ústavním soudem. Ačkoliv se jedná o zjednodušené řízení, o odmítnutí takového návrhu musí rozhodnout členové senátu jednomyslně. Důvodem odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost bývá často požadavek na přehodnocení skutkových nebo právních závěrů orgánů veřejné moci, nebo se týká právní otázky, kterou Ústavní soud v minulosti podrobně zodpověděl a podobným návrhům nevyhověl.

³⁷ Viz odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/94

(viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb.). Cílem zkoumání pak musí být otázka, zda byla jedna skupina právních vztahů skutečně opomenuta a s jakými následky.

2. Právní úprava obsahuje regulaci jedné skupiny právních vztahů, z níž oprávněným subjektům vznikají povinnosti, avšak neobsahuje regulaci obdobných právních vztahů s negativními účinky na jinou skupinu subjektů, čímž dochází opět k prolomení zásady rovnosti, tentokrát v opačném gardu (znevýhodnění skupiny, která tuto právní úpravu aplikovat musí).

3. Právní úprava vůbec konstituována není, ačkoliv být konstituována měla³⁸. Takové opomenutí je pak absolutní a je věcí Ústavního soudu, aby pomocí interpretačních nástrojů dovedil, jak se tato situace dotýká ústavou chráněných zájmů a podle konkrétního druhu řízení, v němž je tato situace přezkoumávána, reagoval.

Z dosavadní judikatury Ústavního soudu vyplývá, že faktorem implikujícím neústavnost legislativního opomenutí je zatím vždy existence „neodůvodněné nerovnosti“³⁹, která zakládá odlišný přístup ke dvěma či více skupinám osob, přičemž tento přístup není odůvodněn ani veřejným zájmem ani konáním pro veřejné blaho⁴⁰.

Pro hodnocení legislativního opomenutí však není možné zkoumat pouze absenci právní úpravy jako takové, ale - jak již bylo opakovaně Ústavním soudem zdůrazněno – je při přezkumu ústavnosti konkrétního ustanovení (či jeho absence) nutné vycházet z širších souvislostí a hodnotit konkrétní normu v celém kontextu relevantní právní úpravy.

Z hlediska časové roviny zkoumání a hodnocení ústavnosti legislativního opomenutí je důležité uvést, že přezkum právního předpisu je limitován⁴¹ jeho platností, a pozbude-li proto v rámci řízení o kontrole norem zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, platnosti, a to ještě před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví (rozhoduje o tom Plénum usnesením). Z této legální zásady však Ústavní soud dovedil dvě výjimky. Ta první se týká řízení o kontrole norem na návrh obecního soudu, neboť, jak Ústavní soud uvedl ve svém nálezu sp. zn. č. 38/06: „*Odmítnutí poskytnout obecnímu soudu svým rozhodnutím o ústavnosti či protiústavnosti aplikovatelného zákona pomoc Ústavní soud považoval za důvod vzniku neřešitelné situace umělého právního vakua, rozhodnutí obecního soudu samotného o protiústavnosti aplikovaných ustanovení pak kvalifikoval jako postup v rozporu s Ústavou, a to v rozporu se zásadou koncentrovaného ústavního soudnictví.*“. Druhou výjimku představuje skutečnost, kdy normotvůrce rušenou právní normu v průběhu řízení nahradí právní normou novou, avšak tato změna je pouze formálního charakteru a materiální podstata zůstává stejná, anebo obdobná. Ve svém nálezu sp. zn. Pl.ÚS 50/04 (publikován pod č. 154/2006 Sb.) k tomuto Ústavní soud poznamenal: „*Pokud by Ústavní soud akceptoval takový postup a řízení zastavil, ..., znamenalo by to za dané situace popření účelu a smyslu abstraktní kontroly norem.*“. Je proto procesní praxí⁴², že v takových případech Ústavní soud rozhodne usnesením o přípuštění změny návrhu.

³⁸ Takovou situaci lze odvodit z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05; tedy kdyby se zákonodárce k přijetí nové právní úpravy zavázal (zmocněním k vydání právního předpisu uvedeným v zákoně), ale žádnou takovou úpravu nepřijal.

³⁹ Např. nálezy ÚS ČR č. 234/2002 Sb., č. 405/2006 Sb. nebo č. 47/2007 Sb.

⁴⁰ Srovnej nálezn ÚS ČR vyhlášený pod č. 132/1994 Sb.: „Jestliže stát poskytne v zájmu zajištění svých funkcí určité skupině méně výhod než jiné, může tak učinit pouze ve veřejném zájmu a pro veřejné blaho.“.

⁴¹ § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁴² Např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 8/02 nebo nálezn sp. zn. Pl. ÚS 49/03

Právní nástroje reakce Ústavního soudu na existenci legislativního opomenutí –

Zrušení právního předpisu nebo jeho části

§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu – „Dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo že jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezu určí.“

Pravomoc Ústavního soudu České republiky je tedy přímá, Ústavní soud nevydává deklaratorní rozhodnutí o neústavnosti právního předpisu nebo jeho části, ale vadnou normu sám zruší, a to s účinky ex nunc (jeho rozhodnutí pak působí pro futuro). Rozpor s ústavním zákonem však v případě zkoumání legislativního opomenutí automaticky neznamená, že by mezeru v právu byla derogačním důvodem sui iuris a že Ústavní soud podrobně nehledá kauzální nexus mezi touto mezerou a Ústavou chráněnými zájmy. Legislativní opomenutí je totiž reagentem, v důsledku jehož existence nastal konflikt posuzované právní normy s hodnotou deklarovanou ústavními zákony. S odvoláním na rozpor právní normy s formálním vyjádřením chráněné hodnoty (tedy s konkrétním článkem ústavního zákona) je potom tato norma zrušena. Zákon však Ústavnímu soudu neukládá, aby přímo označil ústavní normy, s nimiž je napadený předpis v rozporu; Ústavní soud tak ovšem ve svých derogačních nálezech činí, neboť má za to, že adresáti jeho rozhodnutí mají znát kritéria, podle nichž byla právní norma shledána ústavně nekonformní.

Překlenutí interpretací

Ústavní soud ve svých rozhodnutích opakovaně zdůrazňuje, že zásada ústavně konformního výkladu zákona nebo jeho části má přednost před jeho zrušením a že je povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod.

Jak již bylo citováno v části 2. tohoto dotazníku, v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna z nich je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, jimž je Česká republika vázána, a druhá nikoliv, není dán důvod ke zrušení takového ustanovení; naopak, je založena povinnost všech státních orgánů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem (viz. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96, nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 48/95, publikovaný pod č. 121/1996 Sb.). Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve tehdy, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla ústavnost porušena (princip minimalizace zásahu do pravomoci jiných orgánů veřejné moci).

Mezeru v právu lze tedy v některých případech eliminovat vhodnou interpretací. Ústavní soud tak učinil např. ve svém nálezu sp. zn. 3/06, publikovaném pod č. 149/2007 Sb., kdy vyložil, že instrument k potlačení důsledků opomenutí zákonodárce je v tomto případě k dispozici již v rovině podústavního práva, a představuje jej standardní výkladové pravidlo v podobě analogie legis, jež umožňuje právní poměr výslovně normativně neupravený posoudit podle pravidla, v normě zakotveného pro případy blízké, resp. svojí povahou obdobné.

Identifikace legislativního opomenutí bez přímé reakce Ústavního soudu na něj

Je myslitelná situace, v níž se Ústavní soud zabývá konkrétní věcí a detekuje oblast, v níž chybí pozitivní právní úprava. Pokud však nenalézají styčné plochy s jádrem vlastního řízení, tedy např. s porušením základních práv, může vyslovit přesvědčení o existenci

takového deficitu, ale jistě nebude tento deficit uvádět jako součást nosných důvodů ve svém rozhodnutí. Pokud totiž opomenutí zákonodárce není sto vyvolat negativní účinky ve vztahu k ústavně garantovaným právům a svobodám, není úkolem Ústavního soudu se jím blíže zabývat⁴³.

Poskytnutí interpretačního vodítka obecným soudům

V tomto bodě existuje úzká vazba na překlenování legislativního opomenutí, jak bylo uvedeno výše. Ústava ve svém čl. 89 odst. 2 uvádí, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. To samozřejmě platí i pro obecné soudy, které jsou prvním stupněm institucionální hierarchie ochrany základních práv a svobod. Obsah jejich povinnosti nalézat právo – podle názoru Ústavního soudu publikovaného pod č. 32/1997 Sb. – *„však neznamená pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem, i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Prostor takové interpretace a její význam je nepochybně větší tam, kde jde o aplikaci zákonných předpisů, které nejsou sice již zcela vyhovující, avšak nejsou ve své podstatě ani protiústavní. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy“*.

Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a nemůže proto formálně působit jako jejich nejvyšší instance, jejímž názorem jsou z „úřední povinnosti“ vázány všechny instance nižší. Díky své výsostné pozici vně obecné justice však může o to více působit přesvědčivostí svých argumentů, v nichž uvádí ústavně konformní výklad, který pak mají obecné soudy následovat. Následovat proto, aby při svém rozhodování dostály ústavním požadavkům právního státu a nalézání spravedlnosti. Nesoulad jejich postupu s vodítky danými judikaturou Ústavního soudu by totiž mohl vyústit v rušení jejich rozhodnutí Ústavním soudem. V řízeních o kontrole norem navíc není závazný jen výrok Ústavního soudu, ale i argumenty uvedené v jeho odůvodnění, což je de facto zdůraznění interpretace, kterou Ústavní soud shledává ústavně konformní.

V odůvodnění svého rozhodnutí pak Ústavní soud vytyčuje jasné interpretační hranice a inhibitory odlišného postupu obecných soudů, aby tyto mohly být aplikovány⁴⁴. Vybízení k ústavně konformní interpretaci se dotknulo i tématu legislativního opomenutí, když v nálezu publikovaném pod č. 16/2007 Sb. Ústavní soud sice identifikoval absenci zákonné úpravy, avšak dále se jí nezabýval s tím, že v dané situaci ono právo není zcela popřeno: *„(Obecné - pozn.) soudy by i v takovém případě, při absenci zákonné úpravy, musely ochranu tomuto právu v jeho podstatě poskytnout, jinak by se dopustily odepření spravedlnosti (princip zákazu denegationis iustitiae). Podmínky výkonu tohoto práva a jeho meze by pak musela případ od případu vyřešit judikatura.“*

Odložení vykonatelnosti derogačního nálezů Ústavního soudu

Ústavní soud sice disponuje pravomocí zrušit právní normu i zpětně (ex tunc), avšak do současnosti takto ještě nejudikoval. Účinky derogačního nálezů tak působí, v souladu s ustanovením § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, od okamžiku publikace ve Sbírce zákonů, pokud Ústavní soud nerozhodne jinak. Obecně se samozřejmě jedná především o odklad nástupu účinků rozhodnutí, jak bude popsáno níže. Je ovšem na místě podotknout, že

⁴³ Například pod sp. zn. II. ÚS 567/01 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost proti legislativní nečinnosti státu, protože tvrzená opomenutí zákonodárce sama o sobě nezakládala kompetenci Ústavního soudu k projednání této stížnosti.

⁴⁴ Např. nález Ústavního soudu publikované pod č. 32/1997 Sb. nebo pod č. 452/2006 Sb.

Ústavní soud může rozhodnout o vykonatelnosti tak, že tato nastoupí ještě před datem vyhlášení ve Sbírce zákonů, protože svojí formulací normativního textu zákonodárce otevřel Ústavnímu soudu možnost k pohybu po celé časové ose, nikoliv jen ve směru pro futuro. Takový postup je ale shledáván jako výjimečný a musí být odůvodněn hrozbou ještě intenzivnějšího zásahu do chráněných práv a svobod, než by bylo narušení principu právní jistoty tímto postupem zapříčiněné.

V případech, kdy Ústavní soud zruší právní normu (ať již z důvodu souvisejícího s legislativním opomenutím či jiným), vytvoří v právním řádu „kavernu“, kterou však nemůže vyplnit normativním, byť ústavně konformním, textem, neboť tuto pravomoc svěřuje právní řád výhradně moci zákonodárné. Ústavní soud proto, s akcentem na princip důsledného oddělení jednotlivých mocí ve státě, ponechává zákonodárnou aktivitu Parlamentu. Při tom váží, zda časová dotace, poskytnutá normotvůrci k zaplnění mezery, bude poměrná vzhledem k závažnosti protiústavního stavu nastoleného rušenou normou. Tato časová dotace pak slouží normotvůrci k adekvátní legislativní reakci na nálezy Ústavního soudu. Odložení vykonatelnosti derogačního rozhodnutí se pak váže na odhad přiměřené doby k přijetí ústavně konformní právní úpravy, která se liší v závislosti na druhu a rozsahu rušené normy (obvyklá je doba jednoho roku⁴⁵), při rušení norem s velkým společenským dopadem nebo velkých celků či celých předpisů může být tato doba i delší⁴⁶.

Alternativní formy výroku

Jelikož Ústavní soud vychází z maximy přednosti ústavně konformní interpretace právního předpisu před jeho derogací, je závazný i jeho výklad, který upřednostnil před derogací právního předpisu nebo jeho části. Pro posílení interpretačního charakteru svých rozhodnutí přistupuje Ústavní soud i k vydávání tzv. interpretativních výroků.

Interpretativní výrok – výrok hodnotící nečinnost Parlamentu

Tento výrok použil Ústavní soud k tomu, aby demonstroval zjevný neústavní stav, přestože nemohl vyhovět návrhu a napadenou právní úpravu zrušit. Ve svém nálezu sp. zn. 20/05, tedy kromě zamítnutí a odmítnutí části návrhu, doplnil do výroku rovněž své tvrzení o protiústavním stavu, který sice nebyl návrhem napaden, ale který byl v rámci řízení Ústavním soudem protiústavním shledán⁴⁷. Soud uvedl, že „za určitých podmínek jsou důsledky mezery (chybějící právní úpravy) protiústavní, zejména tehdy, když zákonodárce se rozhodne, že určitou oblast upraví, tento úmysl v zákoně vysloví, avšak předvídanou regulaci nepřijme.

⁴⁵ např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/04, publikovaný pod č. 405/2006 Sb. nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/97, publikovaný pod č. 160/1998 Sb.

⁴⁶ Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikovaném pod č. 276/2001 Sb., Ústavní soud odložil vykonatelnost dokonce o 18 měsíců, přičemž k tomu v odůvodnění - pro zákonodárce - uvedl: „... zmíněné deficity ústavnosti nelze ... smysluplně řešit dílčími derogacemi. ... Stejně tak si je Ústavní soud vědom legislativní obtížnosti řešení popsanych ústavních deficitů, na druhé straně však je nucen připomenout, že na neústavnost dílčích problémů poukazoval v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí, kdy zejména připomínal, že není jeho úkolem suplovat neexistující Nejvyšší správní soud, interpretovat obyčejně, zejména správní, právo a poskytovat soudní ochranu jako jediná soudní instance. Proto po zvážení všech apelů, které v minulosti ve směru k moci výkonné a zákonodárné učinil, a poté, co vzal na vědomí stav prací na reformě správního soudnictví, rozhodl se odložit vykonatelnost zrušujícího výroku do 31. 12. 2002. Přitom je Ústavní soud přesvědčen o potřebě delší legisvakance u takto zásadní změny, z čehož plyne, že přijetí nové úpravy je úkolem ještě pro tento zákonodárný sbor.“

⁴⁷ Tento aditivní výrok zněl: „Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“

Stejný závěr platí i v případě, kdy parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak tato byla zrušena proto, že nesplňovala ústavní kriteria a zákonodárce nepřijal ústavně konformní náhradu, ačkoliv mu k tomu ústavní soud poskytl dostatečnou lhůtu (18 měsíců) Navíc zůstal nečinný i po uplynutí této lhůty a nezbytnou právní úpravu nepřijal dodnes (ani po více než 4 letech).

Takový hodnotící výrok⁴⁸ lze vnímat jako důrazný apel na moc zákonodárnou, aby realizovala svoji působnost v této konkrétní věci a zaplnila mezeru v právním řádu, která vznikla jejím omisivním jednáním.

Obživení předchozí právní úpravy

Jen pro úplnost je vhodné doplnit, že zrušená právní úprava neznamená automatické nabytí účinnosti právní úpravy předcházející. Naopak, po zrušení právní normy zůstává v právním řádu její místo nezaplňené, protože není dán žádný právní důvod k „resuscitaci“ předchozího legálního stavu, který byl - nyní zrušenou – normou nahrazen.

Princip „neobživení“ předchozí právní úpravy je dán dvěma důvody. Tím prvním je struktura výstavby právního řádu, která s automatickým nahrazováním právních norem normami bývalými neoperuje a tento institut nezná. Tou druhou je ústavně zakotvený princip dělby moci ve státě, který pravomoc k tvorbě právních předpisů přiznává především moci zákonodárné, čímž vylučuje automatickou inicializaci právní úpravy ex lege (po zrušení normy Ústavním soudem), ale také inicializaci právní úpravy ze strany moci soudní, zde reprezentované Ústavním soudem. Při důsledném domýšlení možností derogace by totiž Ústavní soud zrušením zrušovací ustanovení mohl – teoreticky – nastolit předchozí právní úpravu, čímž by se však posunul do pozice tvůrce práva, která mu nepřísluší.

Lze uzavřít, že obživení právní úpravy není v podmínkách České republiky možné a při zaměření na derogaci „chybějící části právního řádu“ i stěžejí aplikovatelné.

Individuální ústavní stížnosti ve vazbě na legislativní opomenutí

Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Jiným zásahem orgánu veřejné moci může být i omisivní jednání zákonodárce, ačkoliv o takové ústavní stížnosti zatím Ústavní soud meritorně nerozhodoval.

Zásadní změnou oproti „tradiční“ ústavní stížnosti je skutečnost, že podstata namítané neústavnosti nespočívá v nesprávné aplikaci právní normy, kterou by aplikující orgán veřejné moci porušil stěžovatelova základní práva, ale v tom, že právní úprava vůbec neexistuje.

Stěžovatel má potom dvě možnosti. Tou první je přímé podání ústavní stížnosti bez toho, aby vyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svého práva, což je podmínka stanovená zákonem. Ústavní soud by sice teoreticky mohl jeho ústavní stížnost přijmout, ale vzhledem k důslednému dodržování principu self-restraint⁴⁹ by její přijetí muselo být patrně spojeno s pokračováním porušování základních práv. Druhou možností je podání návrhu na zahájení řízení před obecným soudem a poté podání opravného prostředku - protože obecný soud by při vázanosti zákonem nemohl přiznat právo, které zákon nezná. Poté by teprve

⁴⁸ Tzv. aditivní typ výroku, jehož využívání Ústavním soudem ČR doporučila ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. ÚS Pl. 15/04 soudkyně Eliška Wagnerová již v listopadu 2004, dosud nebyl Ústavním soudem využit.

⁴⁹ k tomu blíže např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 264/03

mohla následovat ústavní stížnost. Tento komplikovanější postup však v sobě obsahuje řadu pojistek. Jednak se v řízení před obecným soudem může ukázat, že se nejedná o legislativní opomenutí a stěžovateli vyhovět lze; dále je možné, že by obecný soud legislativní opomenutí seznal a poskytl ochranu ohroženým právům přímou aplikací Listiny a v neposlední řadě je nutné akcentovat i situaci, v níž Ústavní soud zruší napadená rozhodnutí právě pro „opomenutí zákonodárce“ a obecné soudy tak - vedeny interpretací Ústavního soudu – budou moci snáze poskytnout ochranu stěžovatelovým právům. Jde však jen o spekulaci, neboť Ústavní soud o takové věci ještě nerozhodoval.

5. Důsledky výroku o existenci legislativního opomenutí v rozhodnutích Ústavního soudu

Zákonodárce má povinnost vyplnit mezeru v právním řádu vzniklou jeho nečinností, a to v intencích, které mu vyznačil Ústavní soud svojí judikaturou⁵⁰. Obecně řečeno, pokud jedna ze státních mocí realizuje svoji pravomoc příliš extenzivně, anebo naopak (což je naše téma), svoji pravomoc nevyužívá a své úkoly neplní, musí být aplikován ústavní mechanismus brzd a vzájemného vyvažování, který tuto vymknutou situaci napraví a nastolí mezi mocemi znovu rovnovážný stav.

Standardním řešením proto je, když moc zákonodárná přijme apel Ústavního soudu a legislativní opomenutí překoná novou právní úpravou. Tato právní úprava se pak vyvaruje nedostatků právní úpravy předchozí a při respektu k interpretaci provedené Ústavním soudem přijme jen takové právní normy, které budou ústavně konformní.

Ne vždy ale zákonodárce pozorně naslouchá rozhodnutím Ústavního soudu a je dokonce možné, že ani po apelu Ústavního soudu obsaženém v několika jeho rozhodnutích potřebnou právní úpravu nepřijme⁵¹. Na takovou situaci může být dvojí reakce.

1. V důsledku rozhodnutí Ústavního soudu poskytnou ochranu právům fyzických či právnických osob již obecné soudy, a to bez toho, že by existovala pozitivní právní úprava vydaná zákonodárcem⁵². Jde o cestu dotváření práva soudcovským rozhodováním.

2. V případě legislativního opomenutí zjištěného a vytýkaného při projednání individuální ústavní stížnosti a v případě pokračování státu v omisivním legislativním jednání, by bylo možné uvažovat o žalobě proti státu o odpovědnosti za vzniklou škodu podle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který by Ústavní soud interpretoval extenzivně. Pro tento model by svědčila analogie v oblasti komunitárního práva (opomenutí státu implementovat směrnice).

Výše uvedené lze vztáhnout i na legislativní opomenutí jiných subjektů než Parlamentu, pokud je Ústavní soud oprávněn provádět přezkum výstupů jejich normativní činnosti.

⁵⁰ viz ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy: „(2) Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechyn orgány a osoby.“

⁵¹ Například v oblasti regulovaného nájemného, kterou se Ústavní soudu zabýval v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, vyhlášeným pod č. 231/2000 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 8/02, vyhlášeným pod č. 528/2002 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 2/03, vyhlášeným pod č. 84/2003 Sb.

⁵² Tak Ústavní soud postupoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, publikovaném pod č. 252/2006 Sb., v němž uvedl: „Nejvyšší soud i další obecné soudy chybují, pokud odmítají poskytnout ochranu právům fyzických a právnických osob, které se na ně obrátily se žádostí o spravedlnost, pokud jejich žaloby zamítaly pouze s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy), a to poté, co jim Ústavní soud, jako ochránce ústavnosti a její kontroly, otevřel svými rozhodnutími cestu.“

6. Shrnutí

Závěrem lze konstatovat, že ačkoliv se Ústavní soud České republiky ve své rozhodovací praxi s tématem legislativního opomenutí několikrát setkal, nelze tvrdit, že se jedná o významnou část jeho celkové činnosti.

Ústavnímu soudu nebyla svěřena žádná specifická procesní oprávnění ke zkoumání, hodnocení nebo eliminaci legislativních opomenutí, a proto jsou tato opomenutí konfrontována jen s jinými procesními instituty, kterými Ústavní soud disponuje. Stejně tak zatím nebyla pro Ústavní soud samotná existence legislativního opomenutí důvodem k derogaci právního předpisu anebo k vyhovění individuální ústavní stížnosti.

Opomenutí zákonodárce, které vedlo k ústavně defektnímu stavu, není zkoumáno izolovaně, naopak, vždy v souvislosti s dalšími okolnostmi a souvislostmi, aby Ústavní soud mohl dostát svému stěžejnímu poslání, kterým je ochrana ústavnosti jako takové. Pro zajištění této funkce mu byly ústavodárcem svěřeny poměrně velké pravomoci, které by mohl realizovat i ve vztahu k legislativnímu opomenutí, aniž by tím utrpěla ústavnost. Je zřejmé, že Ústavní soud si pro zajištění svého hlavního poslání musí umět vytvořit nástroje ochrany sám a jeho rozhodovací činnost v souvislosti s legislativním opomenutím je důkazem toho, že hodlá plnit svou ústavní funkci ochránce ústavnosti.