


Marian Kokeš – Ivo Pospíšil (ed.)

In dubio pro libertate

Úvahy nad ústavními hodnotami a právem

Pocta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea


Masarykova univerzita

Marian Kokeš – Ivo Pospíšil (ed.)

In dubio pro libertate

Úvahy nad ústavními hodnotami a právem

Poceta Elišce Wagnerové u příležitosti životního jubilea

MASARYKOVA UNIVERZITA/NAKLADATELSTVÍ/BRNO 2009

EDITORIAL

Svobodný jedinec jako životní a profesní krédo

Sborníků vydávaných k počtě význačné osobnosti veřejného či vědeckého života se v posledních několika letech objevila celá řada a tento specifický literární žánr zažívá nebývalou konjunkturu. Přitom záměr uspořádat počtu osobnosti není zcela bez komplikací. Nejde jen o výběr osob, které by se rády na podobném díle autorsky podílely: ten nakonec může urazit jak ty, kteří byli osloveni (například proto, že byli uvedeni do rozpaků či vystaveni tlaku otupit ostří předchozích odborných kritik vznesených na adresu poctěného), tak i ty, kteří zůstali – byť i nechtěně – opomenuti. Citlivá je již samotná otázka vystupování „jménem“ poctěného, zvláště pokud vás s ním pojí dlouhodobější úzké pracovní a osobní vztahy. Podezření z podjatosti, ze snahy hrát se v lesku osobnosti či stavět jí za života „pomníčky“ je nabíledni.

I přes všechna úskalí, z nichž některá si nezkušený editor uvědomí až v průběhu své práce, se domníváme, že obnovení tradice zpřetrhané čtyřiceti lety komunismu, kdy se „vysekávaly“ počty a poklony poněkud jiného druhu, není věcí pošetilou ani marnou. Kromě hlavního motivu, jímž je upřímná gratulace jubilantovi k výsledkům jeho (dosavadní) práce, je podobný počín příležitostí, jak se vymanit z pěny dní a pokusit se zaměřit na trvalejší pramínky a prameny, které kolem nás protékají často bez povšimnutí. A potom je zde ještě jeden aspekt, pro nějž má smysl v podobných sbornících pokračovat: je to prostor, kde se setkává komunita lidí, kterou dosavadní život a práce osobnosti něčím oslovily, tedy komunita utvořená dobrovolným rozhodnutím jejích „členů“ věnovat část svého pracovního či volného času kontemplaci nad tématy odborného či obecně veřejného charakteru.

Setkání takové komunity na stránkách sborníku je jistě dobrovolné, avšak nikoliv náhodné – je projevem fungování svobodné občanské společnosti, k jejímuž rozvoji a strukturaci dále přispívá. Pokud jsme se snažili námi pořádaný sborník něčím odlišit od popřevratové produkce, pak je to právě otevřenost a snaha shromáždit texty myšlenkově trvanlivé, texty, které nebudou po čase zajímavé jen pro svou historickou hodnotu (podívejte, takto se psalo o místopředsedkyni Ústavního soudu). A také výběr příspěvateľů byl primárně podřízen snaze získat názor od člověka s lidským či odborným renomé. Věřu že jsme nechtěli zvětšovat již tak dost ohromný mediální prostor, v němž

gratulující gratuluje hlavně proto, aby na něm ulpělo alespoň trochu z lesku příjemce gratulace.

Skutečná síla podobných sborníků není v gratulacích samotných, ale ve schopnosti přimět někoho z takové komunity vyjádřit se k zajímavým tématům, z nichž některá by u jiné příležitosti tento prostor třeba ani nedostala. Dlužno dodat, že tato síla není primárně ani vlastností sborníku, ani zásluhou sebezkušenějšího týmu editorů, ale především schopností poctěné osobnosti samotné připoutat takový okruh lidí a svou dosa- vadní prací jim takřikajíc nabídnout mozaiku témat, třeba i kontroverzních, neboť bez vyhraněnosti není intelektuálních výzev, a bez nich zase není vývoje myšlení. Čím širší okruh aktivit jubilant svou činností pokrývá, tím otevřenější, širší a zajímavější může komunita být. V případě takového jubilanta není sborník pouhým sebe-potvrzením již dávno existující a více či méně vymezené skupiny lidí, ale naopak může sloužit jako fórum pro témata či pohledy, které by jinak neměly šanci se na stránkách jedné publika- ce společně potkat. Přitom skupina nemusí být nutně tvořena pouze osobami chválícími a adorujícími; naopak, její otevřenost implikuje i to, že z úst zúčastněných zazní zcela přirozeně i kritika nebo polemika.

A v tom lze snad rovněž hledat klíč k odpovědím na „škarohlídké“ otázky, s nimiž musejí editoři předem počítat. Co kvalifikuje tu či onu osobnost, aby byla u příležitosti životního jubilea poctěna formou uspořádání sborníku? Dle našeho soudu to není ani její dostatečná „letitost“ (jejíž zdůrazňování se ostatně v případě, že jubilantkou je žena, tak trochu příčí společenskému bontonu), ani počet záznamů v bibliografii či velikost citačního indexu, ale právě ona schopnost zaujmout a propojit otevřenou komunitu lidí. Komunitu, jejímž pojivem je právě osobnost poctěného. A především to z ní činí osobnost hodnou pocty.

* * *

Jubilující Eliška Wagnerová (nar. 1948) disponuje touto schopností zaujmout, pro- pojovat, avšak i názorově rozdělovat měrou vrchovatou. Její – v dobrém smyslu – posed- lost základními právy jednotlivce je pověstná. Svobodný a důstojností nadaný jednot- livec je pro ni motivem veškerého životního počínání; takové měřítko klade na dění kolem sebe jak ve svém soukromém životě či vůči svým nejbližším spolupracovníkům, tak především ve svém rozhodování jako soudkyně Ústavního soudu.

Pokud lze nalézt téma, které jako se červená nit vine všemi aktivitami Elišky Wag- nerové, je to právě téma svobody jednotlivce. Jako její spolupracovníci na Ústavním soudu jsme byli nejednou svědky vyslovovaných pochybností či počáteční nejistoty, jak určitý případ rozhodnout. V takových hraničních případech šla naprosto mimovolně a přirozeně stranou jakákoliv ideologie, politická filozofie či politika (natož pak ta stra- nická) a zůstával zde jen jednotlivce a uchování jeho svobody – „*in dubio pro libertate*“. Její rozhodnutí jsou pro ty, kteří měří politickým metrem, často nepochopitelná, neboť

skutečným motivem těchto rozhodnutí je svobodný jedinec, ať už to ve výsledku působí na aktuální politické mapě jakkoliv.

Pohnutky Elišky Wagnerové k prosazování svobody se však nepodobají postojům „salónních“ lidskoprávních aktivistů či „katedrových“ právníků, zaujímaným z pověstné věže ze slonoviny. Jsou podloženy jejím životním osudem a zkušeností. Vždyť ona sama, aby neslevila z životního kréda, dala na počátku 80. let minulého století přednost svobodě v německém exilu před možná rozvíjející se, byť v komunistických podmínkách svázanou kariérou advokátky. O tom, co exil znamená pro člověka, který navíc domov opustil zcela sám bez svých blízkých, již bylo vypovězeno hodně. Pro ni znamenal nový počátek, působení v roli žurnalistky či poradkyně pro československé právo, intenzivní studium veřejného práva a lidských práv, ale také – poté, co útočiště v Německu na čas vyměnila za Kanadu – například práci zubní laborantky. Jenže lidská práva jsou „full time job“ – přemýšlíte o nich, jednáte podle nich, prosazujete je – ať už jste kdekoli.

Na počátku devadesátých let obnovila členství v České advokátní komoře, posléze, po návratu z exilu, působila postupně jako asistentka předsedy Ústavního soudu, soudkyně a předsedkyně Nejvyššího soudu. Její fascinace lidskými právy a odhodlanost je prakticky prosazovat však jistě stála za rozhodnutím vrátit se – tentokrát ve funkci soudkyně a místopředsedkyně – na Ústavní soud.

Snad v její vlastní prožité zkušenosti lze hledat kořeny obdivu k anglosaskému pojetí svobody a práva založenému na společenské empirii, postupné evoluci a „střídmé každodennosti“ lidských práv, a naopak odmítání francouzské koncepce vybojované na revolučních barikádách, a proto doprovázené slavnostní okázalostí, která nakonec není daleko od toho učinit z lidských práv náboženství, novodobou verzi tohoto opia lidstva, které je stejně vášnivé, jako prázdné.

Ona civilnost a neokázalost je ostatně pro Elišku Wagnerovou typická, byť jí současně nikterak nebrání, aby v osobním kontaktu vystupovala jako skutečná dáma. Umožňuje jí však být velmi otevřenou v komunikaci; na rozdíl od řady soudců, za něž hovoří pouze odůvodnění rozhodnutí, Eliška Wagnerová se nebojí komunikovat s médii, svá rozhodnutí veřejně vysvětlovat i snášet jejich veřejnou kritiku. Její časté veřejné vystupování prostřednictvím médií působí na kultivaci občanské společnosti a rozšiřuje potenciální komunitu těch, které Eliška Wagnerová svými názory oslovuje. Tím ostatně i navazuje na svou předchozí publikační činnost, již se v podobě komentářů na stránkách denního tisku věnovala zejména v první polovině devadesátých let minulého století.

Zahraniční zkušenost Elišky Wagnerové je současně i zdrojem obliby právní komparatistiky, kterou prokazuje jak ve svých pojednáních (jako reprezentativní příklad může sloužit její první monografie *Ústavní soudnictví. Původ, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Linde, Praha 1996), tak v samotných rozhodnutích (jejichž výčet naleznete v třetí části sborníku). Tím se rovněž výrazně odchyľuje od převažující české soudcovské praxe. Také tento přístup, který předpokládá

rozsáhlé zahraniční kontakty, byl nakonec jedním z reservoárů členů komunity, která se na následujících stránkách utvořila.

V neposlední řadě nelze zapomenout na pedagogické působení Elišky Wagnerové, kterým po roce 1993 oslovila mladší generaci právníků a politologů; a také z této skupiny se zde ve sborníku vytvořila skupina přispěvatelů. Do její pedagogické a vědecké činnosti spadá též úzká spolupráce s Masarykovou univerzitou v Brně, na níž vyučuje problematiku ústavního soudnictví (Fakulta sociálních studií) a kde působila jako členka Správní rady či vědecké rady Právnické fakulty.

* * *

V pozdním jaru 2008 jsme jako originální dárek k narozeninám Elišky Wagnerové vymysleli sborník zaměřený k ochraně lidských práv, jehož první fázi, tvořenou rukopisy rázu spíše komorního a určitě neveřejného, jsme předali při příležitosti narozenin (šlo o spisové desky označené jako svazek „sp. zn. 7 Ew 9/1948“, který jsme podstrčili mezi jiné sběrné spisy, jako námi „zašantročenou“ a nevyřízenou věc z roku 2002, kdy Eliška Wagnerová přišla na Ústavní soud). Myšlenka sborníku se nám neprestala zamlouvat, a proto jsme v oslovování přispěvatelů pokročili dále, již s jasným cílem připravit publikaci veřejně dostupnou. Výsledek máte v rukou, a my máme upřímnou radost, že se nám věc podařilo dotáhnout do konce právě v této podobě.

Jako editoři tohoto sborníku děkujeme všem, kteří se se svými příspěvky přidali ke gratulaci Elišky Wagnerové k jejímu životnímu jubileu a dali na následujících stránkách vzniknout onomu společenství lidí, jehož transcendentním pojivem je dosavadní činnost jubilantky. Současně děkujeme Masarykově univerzitě, jmenovitě jejímu kancléři panu Jiřímu Nantlovi a ředitelce Nakladatelství paní Aleně Mizerové, že se tohoto edičního záměru ujali.

Leden 2009

Marian Kokeš a Ivo Pospíšil

Pavel Koukal

Obecně závazné vyhlášky a právní myšlení Elišky Wagnerové

Úvodem si dovoluji předeslat, že největší přínos Elišky Wagnerové v českém právním prostředí vidím především v reálném prosazování myšlenek *materiálního právního státu* (čl. 1 Ústavy, čl. 2 až 4 Listiny základních práv a svobod). Jestliže lze nalézt v nálezech Ústavního soudu, u nichž Eliška Wagnerová byla soudkyní zpravodajkou, jednotící kritérium, je to dle mého názoru právě snaha o jednoznačné vymezení poměru jednotlivce – stát. Pro její pojetí demokratického právního státu je typické, že primát ve vztahu jednotlivce – stát, má jednotlivce, přičemž stát je založen na principu *společenské smlouvy* a má efektivně plnit ty úkoly, které mu lid svěřuje. Podstatné je, že je to stát, kdo slouží (čl. 2 odst. 3 Ústavy: „*Státní moc slouží všem občanům...*“), nikoliv naopak. S tímto nahlížením potom souvisí i poměrně konzistentní a propracovaná teorie *ochrany legitímního očekávání*, která je projevem skutečnosti, že jednotlivce má nárok na takovou aplikační praxi a takové normování společenských vztahů, které je předvídatelné, nediskriminační, efektivní a racionální.

Materiální pojetí právního státu má dvě základní roviny. První je požadavek minimalizace zásahů do autonomní sféry svobodných jedinců (Jellinekův „*status negativus*“), druhým je požadavek toho, aby výkon státní (resp. veřejné) moci měl jistou *kvalitu*. Občané si totiž stát zřizují právě proto, aby svěřené úkoly plnil efektivně, hospodárně a racionálně, aby právní normy byly prosté diskriminačních pravidel, aby pravidla chování byla jednoznačná a bezrozporná apod. S těmito požadavky na kvalitu státní (veřejné) moci současně souvisí i otázka, na které úrovni je „*efektivní*“ provádět právní regulaci – zda na úrovni státu, nebo na úrovni územní samosprávy.

Vzhledem k tomu, že v Kanceláři veřejného ochránce práv mám na starosti přípravu materiálů pro Ústavní soud, bylo pro mne potěšením zjistit, že mé názory na problematiku právní regulace místní samosprávy se do značné míry shodovaly (a doufám, že i nadále shodují) s východisky Elišky Wagnerové. Bylo to ještě v období před tzv. Jirkovským nálezem (náleze Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06), kdy jsem narazil na disentující stanovisko Elišky Wagnerové ve věci deratizační vyhlášky města Havířova (sp. zn. Pl. ÚS 15/06), v němž uvedla: „*S většinovým*

rozhodnutím se nemohu ztotožnit proto, že napadená vyhláška byla posuzována jen z pohledů formálněprávních. K jejímu řádnému posouzení by však bylo zapotřebí zjistit skutečnou potřebu jejího vydání, a to s ohledem na znalosti skutečného, možná pravidelně se vyskytujícího, přemnožení hlodavců v obdobích, pro která vyhláška předepisovala plošnou deratizaci. Navrhovatel, tj. Ministerstvo vnitra, se však tímto, realitě bližšímu zkoumání, vůbec nevěnoval, vyhlášku posoudil od „psacího stolu“ a Ústavní soud tento postup akceptoval. Je mně zřejmé, že existuje-li potřeba hubení hlodavců ve vyhláškou předvídaných termínech, může obec vydávat jednorázové vyhlášky vztahující se vždy k jednomu každému období, a tak dosáhne účelu, který zamýšlela zrušenou vyhláškou, avšak tento postup je jistě neekonomický, neefektivní a přepjatě byrokratický. Dle mého názoru obci je třeba ponechat prostor pro rozhodnutí, které reflektuje nejbližší znalost místních poměrů, což je princip, jímž je ovládána místní samospráva.“ Vzhledem k tomu, že v případě „Havířovské vyhlášky“ svým způsobem gradoval neudržitelný názor na neslučitelnost obecní a státní normotvorby v případech, kdy je již určitá otázka regulována zákonem, představoval pro mne tento „disent“ povzbuzení, že nejsem sám, kdo vnímá „formalistní postupy“ a „bezobsažná hodnocení“ jako laciný způsob, jak si zjednodušit práci, bez toho, aniž by se člověk nad daným problémem zamyslel.

Lze, myslím, bez nadsázky říci, že disentující názory Elišky Wagnerové na otázku normotvorby územních samospráv následně přispěly k akceleraci nového pojetí přezkumu obecně závazných vyhlášek tak, jak jej Ústavní soud vymezil ve zmiňovaném Jirkovském nálezu.

Svým krátkým příspěvkem bych proto chtěl upozornit i na tuto oblast právního myšlení Elišky Wagnerové, která možná není příliš známá, nicméně která je pokračováním úvah o vztahu mezi jednotlivcem a státem, resp. o kvalitě a metodách právní regulace. Eliška Wagnerová v době, kdy jsme od Ústavního soudu slyšeli „papouškování“ názorů Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, měla odvahu vyjádřit odlišný názor a současně se pak aktivně podílela na podstatné změně judikatury Ústavního soudu ve věci přezkumu obecně závazných vyhlášek.