

Zdeněk Kühn: Důvody zrušení protiústavního „ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb.

Při prvním čtení nálezu jsem váhal, na základě jakého právního důvodu byl vlastně ústavní zákon zrušen (odhlédneme-li od porušení principu retroaktivity, který musí být nutně navázán na porušení čl. 9 odst. 2). Střídavě se mi nabízely tři možnosti: pro rozpor ústavního zákona 1) s čl. 9 odst. 2, nebo 2) s čl. 9 odst. 1, anebo 3) s čl. 9 odst. 2, který v zásadě limituje možnosti zákonodárce modifikovat ústavní pořádek jinak než obecným způsobem dle čl. 9 odst. 1 Úst, resp. dle speciálních ustanovení Ústavy, event. 4) s čl. 9 odst. 1, který společně s čl. 9 odst. 2 tvoří základní kompetenční normu české ústavy. Myslím si, že právě tato otázka je nejdůležitějším problémem, který je nutno hned na tomto místě vyjasnit. Následující úvahy jsou velmi zkráceným výňatkem z připravovaného článku.

Podle ÚS musí totiž každý ústavní zákon splnit tři podmínky, z nichž toliko podmínka první je zcela nekontroverzní. Ze zbývajících dvou podmínek je podmínka třetí sdílena všemi patnácti soudci, zatímco podmínka druhá je disentujícími soudci odmítána. Jde jmenovitě o (I) podmínku procedurální (přijetí řádným legislativním procesem), (II) podmínku kompetence (zmocnění) dle čl. 9 odst. 1 Úst anebo dle jiného výslovného ústavního zmocnění (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3 Úst), a konečně (III) podmínku materiální, stanovenou v čl. 9 odst. 2 Ústavy. Zdá se tedy, že všechny tři podmínky stojí vedle sebe alternativně, a porušení jakékoli z nich vede k závěru o zrušení ústavního zákona. Proti tomu ovšem stojí podstatná část textu nálezu, ve kterém ÚS do jisté míry podmínku druhou a třetí směřuje. Všimněme se především závěru nálezu, kde se říká, že ÚS vzhledem k „ústavně nepřijatelné individuální a retroaktivní povaze ústavního zákona č. 195/2009 Sb.“ dospěl „k závěru o porušení čl. 9 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 1 Ústavy a čl. 1 odst. 1 Ústavy v intenzitě zakládající zásah do čl. 9 odst. 2 Ústavy“ (část VI./c). Z tohoto by se mohlo zdát, že porušení podmínky ústavního zmocnění automaticky ke zrušení ústavního zákona nevede, ale musí mít ještě „intenzitu zakládající zásah do čl. 9 odst. 2 Ústavy.“ ÚS nicméně v textu hovoří o zcela jiném vztahu čl. 9 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 – totiž že přijetí individuálního zákona lze opodstatnit mj. snahou o ochranu materiálního jádra ústavy dle čl. 9 odst. 2.

Uvažování ÚS asi lépe pochopíme se znalostí Holländerova článku z roku 2005, ve kterém autor v duchu Adolfa Merkla a na něj navazující rakouské doktríny v podstatě dovozuje, že celý problém v posledku spočívá v nedostatku zmocnění ústavodárce. V tomto ohledu je čl. 9 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 v postavení vzájemně se doplňujícím, tedy zatímco čl. 9 odst. 1 představuje pozitivní zmocňovací normu, čl. 9 odst. 2 normu negativní. V tomto spojení je dáno porušení čl. 9 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 tehdy, pokud ústavodárce překročí meze své kompetence (např. přijme ústavně nepřijatelný individuální ústavní zákon). Takováto koncepce (odpovídá ji možnost 4 shora), kterou si, byť ne příliš jednoznačným způsobem, osvojil ÚS, je podle mne ústavně myslitelná, jakkoliv je kontroverzní. Podotýkám však, že samotná Merklova koncepce „bez zmocnění ústavy žádná její změna“ je s českým pozitivním ústavním právem jen obtížně kompatibilní. Těžko bychom totiž mohli dovést, že bez čl. 9 odst. 1 a 2 by nebyla možná *jakákoliv* změna nebo doplnění ústavy vyjma změn a doplnění taxativně vypočtených ve zvláštních ústavních ustanoveních.

I. Nepřijatelnost individuálních zákonů

Podívejme se nyní na odůvodnění prvního nosného důvodu pro derogaci, spočívajícího v porušení podmínky obecnosti norem. Podle ÚS

Dle čl. 9 odst. 1 Ústavy může tato být doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Nadto Ústava v řadě svých ustanovení výslovně zmocňuje Parlament k vydání ústavních zákonů upravujících přesně vymezenou materii (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3). Pro posouzení ústavnosti dodržení kompetence při vydání ústavního zákona č. 195/2009 Sb. nutno tudíž zodpovědět otázku, zdali lze ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) podřadit pod rámec přípustných ústavních změn dle čl. 9 odst. 1 Ústavy.

Ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) není ani doplněním, ani změnou Ústavy. Obsahově ústavní zákon pro jedinečný případ může nabýt dvou podob – buď jde o časově omezené suspendování Ústavy anebo věcnou, resp. osobní výjimku z obecné platnosti ústavní úpravy.

ÚS označuje přijetí jednorázového ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny za dočasné suspendování ústavy, jde podle ÚS o ústavní zákon jen svou formou, nikoliv obsahem, když obsahem jde naopak o individuální právní akt, týkající „se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu (Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zvolené v roce 2006) a konkrétní situace (skončení jejího volebního období dnem voleb, jež se mají konat do 15. října 2009, a zkrácení lhůt dle zákona o volbách do Parlamentu České

republiky a dle soudního řádu správního pouze pro tento případ“). Naproti tomu příkladem věcné nebo osobní výjimky z ústavy by byl např. ústavní zákon, který by vytvořil výjimku z čl. 57 odst. 2 Úst, podle něhož nikdo nemůže být zvolen prezidentem republiky více než dvakrát za sebou, pro prvního, resp. druhého prezidenta České republiky (laskavý čtenář nechť si zde vybere sám). Můj příklad je tedy jakousi obdobou § 58 odst. 4 *in fine* prvorepublikové ústavní listiny. [Nedá mi to alespoň na tomto místě se nezeptat, jak by asi ÚS posoudil takovou změnu Ústavy. S ohledem na níže rozebíranou metodologii ÚS se mi jeví, že by ji asi rovněž zrušil. Žádnou roli by přitom nesehrálo, zda by se daná změna udála formou samostatného zákona nebo přímé novely čl. 57 odst. 2 Úst, v tom problém totiž vůbec neleží. ÚS zjevně vychází z toho, že ústavodárce je ve svých zásadách do ústavy zásadně limitován, a to mj. tím, že musí činit obecně pojaté změny nebo doplnění. Něco jiného by ovšem bylo, pokud by obecně pojatá výjimka byla obsažena již přímo v původním textu ústavy, tedy obdobně, jak tomu bylo ve shora cit. prvorepublikové ústavní listině.] Příkladem jednorázového zákona naproti tomu není „zákon“, který nedisponuje vůbec žádnými normativními účinky, jako např. zákon oceňující zásluhy politika o stát. [Např. zákon č. 292/2004 Sb., o zásluhách Edvarda Beneše. Srov. k tomu názor ÚS v nálezu Pl. ÚS 19/93 (cit. v pozn. č. 16): „Ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodné a přiměřené - a to případně i formou právního zákona, pokládá-li za vhodné a účelné touto právní formou aktu zdůraznit společenský význam a dosah svého prohlášení. Tak tomu bylo např. v zákoně, vydaném za první republiky, kterým se konstatovalo, že T. G. Masaryk se zasloužil o stát.“ Příklad disentujícího J. Musila v bodě 22 proto není vhodný.]

Až sem je text ÚS psán velmi přesvědčivě a jeho argumenty působí velmi rozumně. Nyní však ÚS stojí před rozhodující otázkou – je právě uvedené, tedy jednorázové ad hoc suspendování ústavy, důvodem pro zrušení takového svou formou „ústavního“ zákona, který ovšem svým obsahem žádným ústavním zákonem, tedy obecným předpisem upravujícím obecným způsobem regulovanou problematiku, vůbec není?

ÚS volí pro přesvědčení svého čtenáře jakýsi úkrok stranou, vrací se totiž k otázce, nakolik je vůbec oprávněn rušit ústavní zákony. Pokládá totiž rétorickou otázku, na kterou velmi rezolutně – dokonce s vykřičníkem - odpovídá: „*Je-li nucen Ústavní soud odpovědět na otázku, zmocňuje-li čl. 9 odst. 1 Ústavy Parlament rovněž k vydávání individuálních právních aktů formou ústavních zákonů (např. k vydávání trestních rozsudků vůči konkrétním osobám za konkrétní skutek, k vydávání správních rozhodnutí o vyvlastnění, ke zkrácení funkčního období konkrétního představitele státního orgánu, atd., atd.), odpověď zní – nikoli!*“.

ÚS samozřejmě volí postup, který volil již John Marshall v roce 1803 v kauze *Marbury v. Madison*, tedy volí nejextrémnější příklady protiústavnosti (zde nejextrémnější příklady individuálních právních aktů vydaných ve formě ústavního zákona). Otázka však stále zní, zda vydání zdánlivého obecného předpisu, který je však svou povahou individuálním právním aktem, je vždy mimo zmocnění dané čl. 9 odst. 1, a pokud ano, zda to vždy znamená porušení čl. 9 odst. 2 Úst. Odpověď ÚS zní, že *zásadně ano*, neboť obecnost zákona není jen základním principem materiálního právního státu, jak vyplývalo z dosavadní judikatury vztahující se k jednorázovým „běžným“ zákonům, ale je též podstatnou náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2. Obecnost zákonů není totiž účelem sama o sobě, ale vztahuje se k esenciálním předpokladům dělby státní moci.

Zásadní zákaz právních předpisů, které jsou předpisy toliko svou formou, nikoliv však svým obsahem, je dle ÚS podmíněn taxativně vypočtenými výjimkami: (1) případy přijetí aktu aplikace práva ve formě zákona (kupř. zákona o státním rozpočtu), (2) případy výslovného zmocnění k vydání zákona ad hoc (kupř. ústavních zákonů vydaných dle čl. 11 a čl. 100 odst. 3 Ústavy, tedy vytýčení státních hranic nebo vytvoření či zrušení vyššího územního samosprávného celku).

S příklady (1) a (2) právní řád výslovně počítá. ÚS nicméně připouští eventuální třetí výjimku, totiž (3) zákony ad hoc, pro jejichž přijetí vypovídají výjimečné důvody splňující podmínky testu proporcionality (v rovině běžného zákonodárství jsou to dle ÚS kupř. „výčtové“ restituční zákony). Přípustné ústavní zákony ad hoc musí směřovat k ochraně materiálního jádra ústavnosti vymezeného čl. 9 odst. 2. Jak si všimá (a protestuje) disentující V. Kůrka, ÚS tady v podstatě obrací vztah čl. 9 odst. 1 a odst. 2, což je nicméně doktrinálně opodstatněno „merklovskou“ koncepcí čl. 9 odst. 1 a 2 jako pozitivního a negativního zmocňovacího ustanovení.

Napadený ústavní zákon evidentně nevyhověl výjimce (1) ani (2), ÚS tedy zvažoval, zda by bylo lze jej subsumovat pod výjimku (3). Klíčový odstavec, ve kterém podrobil ústavní zákon č. 195/2009 Sb. testu proporcionality, je tento:

Byla-li účelem přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb. rychlost řešení vládní (parlamentní) krize a s ní spjaté urychlené rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání předčasných voleb, dle přesvědčení Ústavního soudu bylo tohoto účelu lze dosáhnout i postupem dle čl. 35 odst. 1 Ústavy [zejména

postupem dle písmene b) uvedeného ustanovení Ústavy]. Důsledkem přijetí napadeného ústavního zákona se tak nestala rychlost vyřešení vládní krize, nýbrž posun data působení Poslanecké sněmovny až do termínu voleb – v případě, byla-li by Poslanecká sněmovna rozpuštěna, konaly by se dle čl. 17 odst. 2 Ústavy volby do šedesáti dní po jejím rozpuštění. Prolomení ústavní úpravy obsažené v čl. 35 Ústavy kromě toho obchází ústavní účel institutu rozpuštění Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jímž je ústavní tlak na spojení vyslovení nedůvěry (resp. odepření vyslovení důvěry) vládě s vědomím ústavních důsledků v případě absence nové parlamentní většiny schopné vytvořit vládu. Nadto zbývá pouze zdůraznit, že tím nejvýznamnějším veřejným zájmem plynoucím z čl. 9 odst. 2 Ústavy je vytvoření legitimního Parlamentu na základě ústavně nezpochybnitelného právního základu voleb.

ÚS tedy shledal, že cíle sledovaného ústavním zákonem č. 195/2009 Sb. bylo lze dosáhnout i jinak, totiž postupem dle čl. 35 odst. 1 Úst. V tomto smyslu nebylo možno dovodit proporcionalitu zvoleného řešení. Sledoval-li nestranný pozorovatel rychlou novelizaci čl. 35 ve dnech následujících po verdiktu ÚS, musí dát ÚS za pravdu, že existovaly přinejmenším dvě možnosti, jak dosáhnout téhož cíle – buď následováním čl. 35 odst. 1 v současném znění, nebo pokud toto nebylo možné nebo vhodné (např. s ohledem na formálnost takového postupu), jeho novelizací, která by rozhojnila možnosti pro rozpuštění Sněmovny. Na takovou novelizaci bylo v každém případě dostatek času, což prokázala též novela Ústavy provedená úst. zákonem č. 319/2009 Sb.

ÚS navíc poměrně přesvědčivě ukazuje, že ad hoc „prolomením“ obecné ústavní úpravy se obchází účel restriktivní ústavní úpravy rozpouštění Sněmovny, kterým je dle Soudu „*ústavní tlak na spojení vyslovení nedůvěry (resp. odepření vyslovení důvěry) vládě s vědomím ústavních důsledků v případě absence nové parlamentní většiny schopné vytvořit vládu.*“ Takovýto závěr je poměrně přesvědčivý, neboť dává velmi rozumnou odpověď na otázku, proč ústavodárce v roce 1992 zvolil jen velmi restriktivní podmínky pro rozpouštění Sněmovny.

ÚS nepřesvědčil ani argument, který *prima facie* přesvědčil mne, totiž že volební období Poslanecké sněmovny nebylo prodlouženo, ale naopak zkráceno. ÚS zde odkázal na parlamentní řeč senátora Michaela Žantovského v roce 1998. Řeč je to vskutku vynikající (srov. text nálezu). Výhodou premis ÚS je jejich větší objektivita, která se více vzdaluje subjektivnímu posuzování otázky. Zatímco pro subjektivní názor by bylo hledání podstatných náležitostí ve smyslu čl. 9 odst. 2 i v případech individuálních ústavních zákonů vždy vážením míry dotčení čl. 9 odst. 2, logika nálezu ÚS naopak jako zásadu stanoví zákaz individuálních ústavních zákonů, a tento zákaz změkčuje třemi okruhy výjimek. Závěr ÚS je v tomto smyslu konzistentní a poskytuje poměrně velkou předvídatelnost pro jeho budoucí rozhodovací praxi.

Současně ovšem tento závěr zásadním a problematickým způsobem posiluje Ústavní soud. Podejme si jen jeden příklad. Například ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, jakkoliv byl jednorázový, měl jistě oporu v čl. 10a odst. 2 (to opakovaně naznačuje ve svém nálezu ÚS). Obstal by však před ÚS jakýkoliv ústavní zákon, který by jednorázovým způsobem upravoval referendum? Text čl. 2 odst. 2 Úst se totiž dá jen obtížně interpretovat jako autorizace ústavodárce k vytvoření ústavního zákona o referendu k toliko jedné jediné otázce (srov. použití nedokonavého vidu: Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo). Až doposud jsem měl za to, že je vždy v posledku na ústavodárci, jak bude interpretovat čl. 2 odst. 2, a je na jeho vůli, zda zvolí řešení jednorázové nebo řešení obecné. Po tomto nálezu ÚS si tím již jistý nejsem. Zdá se, že finálním arbitrem tohoto článku (bude-li kdy nějaký ústavní zákon ve smyslu čl. 2 odst. 2 přijat) bude ÚS. [ÚS tento článek opakovaně v nálezu cituje, nikde však podle mne výslovně neříká, že čl. 2 odst. 2 zmocňuje ústavodárce k vydání jednorázového ústavního zákona.]

II. Zákaz retroaktivity a nejslabší část nálezu

Jako nejslabší a celkem zbytečná se mi jeví závěrečná část nálezu k otázce retroaktivity. ÚS zdůrazňuje ústavní princip zákazu zpětné účinnosti právních norem. Zdůrazňuje (s odkazem na předchozí judikaturu), že „*pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.*“ V daném případě podle ÚS byly „*se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění volebního práva (aktivního i pasivního). Se zpětnými účinky byly změněny předpoklady, na základě znalosti kterých bylo voliči rozhodováno ve volbách do Poslanecké sněmovny.*“

Argumentace ÚS však trpí závažnými deficity. Především ÚS blíže neanalyzuje, proč a zda se v daném případě vskutku jedná o pravou retroaktivitu. Rozhodně nejde o učebnicový příklad pravé retroaktivity a detailnější úvaha, proč například nejde o retroaktivitu nepravou, by jistě byla žádoucí.

Právě uvedený text navíc naznačuje, že snad v průběhu volebního období Sněmovny vůbec nelze rozmnožit důvody pro její rozpouštění, a to bez ohledu na to, zda půjde o úpravu obecnou či individuální. V dalším textu sice ÚS zdůrazňuje *ad hoc* povahu ústavního zákona a dočasné suspendování čl. 35 Úst. Není mi ale vůbec jasné, jak souvisí zákaz pravé retroaktivity s tím, zda se určitá „retroaktivní“ změna právní úpravy stane obecnou formou či formou individuální. Pokud vskutku jde o pravou retroaktivitu, na její povahu obecnost či individuálnost změny nemůže mít žádný podstatnější vliv.

Argumentace ÚS se mi proto jeví v tomto bodě velmi problematická. Souhlasím s prof. J. Musilem, „že s tak komplikovanou problematikou se tento nálezný vypořádal s velkou lehkostí, která se mnohým lidem bude zdát málo snesitelná.“ Navíc text nálezu vyvolal otázky, nakolik „jej nelze interpretovat tak, že petrifikuje pro celé volební období stávající úpravu alternativ zkrácení volebního období“. Snad právě proto vložil ÚS na závěr část označenou jako „Obiter dictum“, kde mj. uvedl, že zrušením ústavního zákona č. 195/2009 Sb. ÚS „žádným způsobem neomezil právo občanů na výkon jejich volebního práva, neboť jediným důsledkem tohoto kroku **(pokud Parlament nepřijme jiné ústavně konformní řešení)** je skutečnost, že současná demokraticky ustavená Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky bude vykonávat svoji funkci do konce svého řádného volebního období“ (zvýraznění doplnil Z.K.).

Zdroj: On-line symposium Jiného práva k nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák, 16. listopadu 2009, <https://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>