

N Á L E Z
Ústavního soudu
Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 10. září 2009 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovická, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická ve věci návrhu Miloše Melčáka na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, podaného podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

I. Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, se zrušuje dnem 10. září 2009.

II. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kontrasmovanáné předsedou vlády, pozbývá platnosti současně s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

Ústavní stížností, doručenou Ústavnímu soudu dne 26. srpna 2009, se stěžovatel domáhá zrušení rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, kontrasmovanáného předsedou vlády. Zároveň dle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, spolu s předmětnou ústavní stížností podává návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Uvedeným rozhodnutím prezidenta se cítí být dotčen zejména v základním právu plynoucím z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), z něhož dle judikatury Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005 (N 17/36 SbNU 185; 140/2005 Sb.) – pozn. red.: Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 36, nález č. 17, str. 185, vyhlášen pod č. 140/2005 Sb.] plyne i právo na nerušený výkon veřejné funkce. Porušení tohoto základního práva pak spatřuje nikoli v protiústavním způsobu aplikace a interpretace právního řádu v ústavní stížností napadeném rozhodnutí prezidenta republiky, nýbrž v jeho právním základu, v ústavním zákonu č. 195/2009 Sb., jež považuje za rozporný s čl. 21 odst. 2 a 4 a čl. 22 Listiny a s čl. 9 odst. 2, čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 1 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“).

Usnesením ze dne 1. září 2009 č. j. Pl. ÚS 24/09-16 (vyhlášeno jako sdělení Ústavního soudu pod č. 312/2009 Sb.) Ústavní soud vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, odložil. Následně pak usnesením ze dne 2. září 2009 č. j. Pl. ÚS 24/09-20 bylo řízení ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Miloše Melčáka, vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 24/09, přerušeno a návrh na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, byl postoupen k rozhodnutí dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

V odůvodnění svého návrhu stěžovatel uvádí, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je zákonem ústavním toliko formálně, materiálně se však ústavnímu pořádku přičí, ve skutečnosti ústavní pořádek suspenduje – ad hoc, právě pro jedno funkční období odkládá jeho účinnost po dobu libovolně zvolenou momentálně kvalifikovanou většinou poslanců a senátorů, pročež nejde v tomto smyslu o zákon, jenž Ústavu mění či doplňuje (dle čl. 9 odst. 1 Ústavy). Napadený ústavní zákon pak považuje za rozporný s ústavním pořádkem v tom smyslu, že mění podstatnou náležitost právního a demokratického státu, jež je dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nezměnitelná. Touto náležitostí je podřízení volné soutěže politických sil stejným a zejména předem stanoveným pravidlům.

Navrhovatel dále ve prospěch pravomoci Ústavního soudu přezkoumat ústavnost předmětného ústavního zákona předkládá následující argumenty: Považuje za neudržitelnou doslovnou interpretaci čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, jež by vedla k absurdním důsledkům – k možnosti ústavním zákonem kodifikovat cokoli, a to mimo ústavní kontrolu. Z tohoto hlediska neshledává relevantní rozdíl mezi zkrácením volebního období prezidenta či poslanců sněmovny a kupříkladu prodloužením jejich mandátů doživotně, a to opět ad hoc, jen poslanců právě tohoto volebního období, přičemž překážkou v této „logice“ by nebylo ani ustanovení čl. 21 odst. 1 Listiny, neboť eventuální pozdější ústavní zákon má stejnou právní sílu jako Listina. Formalistické lpění na kvalifikaci napadeného zákona jako zákona ústavního toliko na základě jeho přijetí kvalifikovanou většinou je dle navrhovatele v rozporu s materiálním pojetím právního státu, se skutečností, že Ústava České republiky není hodnotově neutrální, je založena mimo nezadatelnosti základních lidských a občanských práv též na předpokladu, že „základní náležitosti demokratického právního státu“ jsou nezměnitelné. V tomto smyslu je navrhovatelem za součást ústavního pořádku považován nikoli jen zákon, přijatý kvalifikovanou většinou Parlamentu, ale současně „nevzpírající se – nezměnitelným – základním náležitostem demokratického a právního státu.“. Vyslovuje přesvědčení, že napadený „ústavní“ zákon tyto podmínky nesplňuje, pročež není součástí ústavního pořádku. Uvedený závěr plyne dle něj i z vybočení z rámce čl. 9 odst. 1 Ústavy, neboť napadený „ústavní“ zákon Ústavu nemění ani nedoplňuje, ale její určité ustanovení (o délce volebního období) pro určité volební období suspenduje, a to retroaktivně. Jinými slovy vyjádřeno, suspendovanou ústavní úpravu pak nahrazuje jen pro toto volební období pravidlem ad hoc na základě mocenské dohody určitých politických sil. Zastává názor, dle něhož vyloučení, resp. odložení účinnosti určitého ústavního ustanovení pro určitou dobu je přiměřené pro výjimečné situace v historii státu, jako je ohrožení jeho integrity, válečný stav či živelné pohromy, přičemž ani takových postupů nelze užít libovolně, ale jen na základě ústavních zmocnění. Vyslovuje přesvědčení, že neochota většiny politických sil dostat v určitém volebním období ústavním postupům při ustavení nové vlády však takovou situaci není.

V návrhu je dále podrobně analyzován smysl a význam čl. 9 odst. 2 Ústavy, a to v souvislosti s garancemi demokratické svobodné soutěže politických sil. Odkazuje se na právní názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 ze dne 27. 2. 2001 (N 36/21 SbNU 313; 98/2001 Sb.), dle kterého „Volná a svobodná soutěž politických sil je založena především na tom, že se všechny politické subjekty řídí stejnými předem stanovenými pravidly, která vycházejí právě z těchto základních principů. ... Přitom nemůže jít o libovůli v jejím rozhodování, nýbrž musí být respektována ústavní kritéria, náležející do základních principů politického systému, ústavně garantovaného. Pokud by toto riziko libovůle nebylo vyloučeno a bylo by umožněno i jen obcházení zmíněných principů, vedlo by to nepochybně vždy k porušení ústavního pořádku, jeho účelu i smyslu a vynucovalo by si ingerenci Ústavního soudu, který je podle čl. 83 i čl. 87 soudním orgánem ochrany ústavnosti i zákonosti.“. Stěžovatel za pojmovou vlastnost právní normy, počítaje v to Ústavu, samozřejmou pro pojetí materiálního právního státu, považuje její závaznost do budoucna, stejným způsobem, na všechny

v budoucnu nastalé situace. Myšlenka, že zákonem stanovená pravidla lze účelově a jen pro určitý případ suspendovat, by dle něj znamenala akceptovat libovůli a porušení principu vlády zákona. Odkazuje na tomto místě i na právní názor Ústavního soudu, obsažený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.).

Napadeným ústavním zákonem podle navrhovatele došlo k porušení ústavního zákazu retroaktivity, a to zpětnou úpravou volebního období v jeho průběhu – volební období počalo jako čtyřleté (čl. 16 odst. 1 Ústavy) a zpětně bylo upraveno (zkráceno). Uvedenou zpětnou účinnost považuje navrhovatel za pravou retroaktivitu, jež se ocitá v rozporu i s principem legitimního očekávání, přičemž poukazuje na skutečnost, že výjimečná přijatelnost pravé retroaktivity v období po druhé světové válce ve veřejném právu je omezena na otázky vypořádání se s totalitní minulostí, čehož příkladem je zákon o protiprávnosti komunistického režimu či restituční zákonodárství. Obdobné důvody opodstatňující pravou retroaktivitu ale v předmětné věci dány nejsou.

Navrhovatel zdůrazňuje mimořádný význam vztahu voleb a fungování demokratického právního státu, předem stanovené volební období považuje za důležité pro uplatnění principů suverenity lidu, rovnosti šancí, otevřenosti politické soutěže, práva poslance na nerušený výkon mandátu po předem stanovenou dobu a zejména pak pro zaručení ochrany práv parlamentní menšiny. Možný průlom do těchto principů lze dle něj připustit toliko na základě Ústavy, za obecně Ústavou stanovených podmínek (jimiž jsou podmínky rozpuštění Poslanecké sněmovny). Odkazuje v této souvislosti i na řadu rozhodnutí, v nichž se Ústavní soud vyslovil k ochraně uvedených principů [nález sp. zn. II. ÚS 275/96 ze dne 15. 10. 1996 (N 103/6 SbNU 243), Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 73/04]. Dovojuje-li Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 73/04 meze možností moci soudní zrušit volby pro volební delikt, a to z důvodu nepřipustnosti měnit vůli suveréna rozhodnutím soudní moci, tím méně dle stěžovatele je to přípustné pro moc zákonodárnou.

Argument, dle kterého lze Ústavou kodifikovat vše, co získá ústavní většinu, bez ohledu k ustanovení o nezměnitelnosti základních náležitostí demokratického právního státu, navrhovatel odmítá. Vyslovuje přesvědčení, že mezi tyto náležitosti nutno zařadit i předvídatelnost zákona danou jeho obecností, jakož i názor, že uvedenou tezi vyslovil již i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.): „Zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.“. Upozorňuje dále – opět s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 73/04) – na důležitost férových podmínek politické soutěže. Akcentuje na tomto místě rozdíl mezi zkrácením volebního období Poslanecké sněmovny pro jeden případ a obecným pravidlem jejího rozpuštění. Je si přitom vědom různosti ústavních modelů rozpuštění parlamentů a vypsání předčasných voleb v demokratických zemích světa. Je dle něj možné z pohledu čl. 9 odst. 2 Ústavy takový model zakotvit obecnou změnou Ústavy, je však vyloučeno dovolávat se demokratického charakteru státu, postupovat formálně v intencích jeho Ústavy a současně suspendovat jeho podstatné, materiální náležitosti, které jeho demokratický a právní charakter garantují.

Navrhovatel analyzuje účel mechanismu rozpuštění Poslanecké sněmovny, spjatého s vyslovením nedůvěry vládě (resp. s odepřením vyslovení důvěry vládě), jak je zakotven v Ústavě, konstatuje, že tento mechanismus podmiňuje pád vlády vážně míněným rozhodnutím opozice se vlády ujmout, má za cíl vyloučit demonstrativní, nevážené pokusy o destabilizaci vlády, klade přesně váženou odpovědnost na účastníky politické soutěže.

Obejitím tohoto postupu zkrácením volebního období Poslanecké sněmovny je dle něj politická soutěž znerovněna a okruh soutěžících konzervován již proto, že nové politické strany či hnutí se nutně octnou v časové tísní, směřovaly-li vlastní angažmá v soutěži k termínu voleb pravidelnému. Zdůrazňuje, že není politicky neutrální, tedy z hlediska politické soutěže, kdy se konají volby do zastupitelského sboru – jde-li o volby předčasné, jen ten jejich termín je legitimní, plyne-li z Ústavou

předem popsaných postupů. Pro uvedené napadený ústavní zákon považuje za porušený princip rovných šancí v politické soutěži [což podepírá poukazem na právní názor Ústavního soudu vyslovený v nálezu sp. zn. I. ÚS 53/2000 (pozn. red.: sic! – správně sp. zn. Pl. ÚS 53/2000 – viz výše)]. Výslovně v této souvislosti uvádí: „Modus operandi ústavních delikventů spočívá v tom, že Ústava, resp. její podstatné náležitosti, garantující pravidla politické soutěže se pro danou chvíli nezruší, ale ignorují, suspendují. Přičemž nic nebrání momentální ústavní většině Ústavu změnit či doplnit – pro příště lze kodifikovat vypsání předčasných voleb jakkoli snadným způsobem. Bylo by založeno nové ústavní pravidlo, nahrazující napříště stávající, a znamenalo-li by volnou (rovnou a otevřenou) soutěž politických sil do budoucna, bylo by konformní ústavnímu pořádku, tedy základním náležitostem demokratického právního státu. To však nečiní; pro příště se opět hlásí k rigidní proceduře vypsání nových voleb; do okamžiku, než opět momentální většina usoudí, že je politicky výhodné – pro ni – znovu ústavní postup ignorovat a ad hoc zákonem se z politické soutěže vyvázat.“

Z pohledu historického navrhovatel upozorňuje, že napadený ústavní zákon je obsahově shodný s tímž, přijatým v roce 1998, a obdobné jsou i jeho politické okolnosti. Argumentaci postupem v roce 1998 založenou „ústavní zvyklostí“ považuje za nepřijatelnou a dále předkládá nástin politicko-kulturních důsledků prolomení ústavních principů.

Jelikož dle jeho názoru ústavní zákon č. 195/2009 Sb. tím, že mění pravidla volné, rovné a otevřené politické soutěže, jež patří mezi základní náležitosti demokratického právního státu, suspendováním Ústavy pro jeden případ, a to retroaktivně a způsobem omezujícím suverenitu lidu, je tak v rozporu s čl. 21 odst. 2 a 4 a čl. 22 Listiny a čl. 9 odst. 2, čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 1 Ústavy. Ze všech takto vyložených důvodů navrhuje ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, zrušit.

II.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníka řízení

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně. Ve svém vyjádření, doručeném Ústavnímu soudu dne 4. září 2009, předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Ing. Miloš Vláček uvádí, že v rozpravě k návrhu posuzovaného ústavního zákona byla podrobně diskutována otázka přijetí zvláštního ústavního zákona, byly zmiňovány varianty řešení aktuální politické situace, byly zmiňovány a zvažovány výhrady některých odborníků a politiků proti navrženému věcnému řešení a byla zvažována možnost obecné ústavní změny úpravy rozpuštění Poslanecké sněmovny. Byla zdůrazněna nezbytnost respektovat podstatné náležitosti demokratického právního státu.

S poukazem na názor Ústavního soudu k funkci vyjádření účastníka v řízení o kontrole norem [nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (88/2008 Sb.)], nad rámec běžného vyjádření komory, předseda Poslanecké sněmovny sděluje, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb. byl přijat na základě širokého politického konsenzu, ústavně předepsaným způsobem s ním vyslovily souhlas obě komory Parlamentu, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Uvedený ústavní zákon dle něj svým obsahem neodporuje podstatným náležitostem demokratického právního řádu, jelikož zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny je spojeno s konáním nových voleb do Poslanecké sněmovny. Zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny nenarušuje princip suverenity lidu, naopak vede k nutnosti dřívějšího skládání účtů členů zákonodárského sboru občanům, což požadavkům demokracie ani právního státu neodporuje. Předmětný ústavní zákon nic nemění na skutečnosti, že se zákonodárský sbor konstituuje na základě řádně konaných voleb a ze své činnosti se pravidelně občanům ve volbách zodpovídá.

Ve vyjádření je dále obsažen osobní názor předsedy Poslanecké sněmovny, že Ústavnímu soudu podle platného znění Ústavy nepřísluší posuzovat „ústavnost“ ústavních zákonů a ústavní zákony zrušovat. Pokud by si Ústavní soud takové oprávnění osvojoval, nadřazoval by se tím nad ústavo-

dárce. Je povinností samotného ústavodárce zajistit, aby přijímané ústavní zákony nevybočovaly z toho, co je ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy slučitelné s demokracií a s právním státem.

Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud předmětný návrh i Senátu Parlamentu České republiky. Úvodem svého vyjádření, doručeného Ústavnímu soudu dne 4. září 2009, jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka rekapituluje průběh projednávání předmětného ústavního zákona v Senátu, rekapituluje zejména argumenty ve prospěch i v neprospěch jeho přijetí.

Z okruhu těch prvních uvádí názor, že jednorázový ústavní zákon sice vykazuje znaky nesystémovosti, avšak tato vada nedosahuje takové intenzity, že by jeho přijetí mohlo ohrozit nebo narušit principy demokratického právního státu. Jednorázové zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny není v našem právním řádu institutem novým, protože již jednou došlo k jeho „úspěšnému použití“ v ústavním zákonu č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, a není proto prý důvod, aby stejnou cestu nezvolil Parlament v současné době pro zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, jelikož toto řešení je s to urychleně otevřít cestu k předčasným parlamentním volbám a ukončit tak období politické nestability.

Z okruhu kritiků přijaté úpravy se ve vyjádření odkazuje na stanovisko Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, přijaté na její 6. schůzi konané dne 27. května 2009, v němž komise dospěla k závěru, že navrhovaný ústavní zákon mří proti smyslu Ústavy jako řádu obecných a předem známých pravidel vládnutí, zasahuje do vztahů mezi poslanci a občany, jakož i do kompetencí Senátu, a jeho přijetí rozhodně není jedinou cestou, jak dosíci předčasných voleb do Poslanecké sněmovny.

Závěrem předseda Senátu konstatuje, že Senát projednal předmětný návrh ústavního zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence a Ústavou předepsaným způsobem, napadenou ústavní úpravu schválil většinou s vědomím, že její obsah není v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy ani s jinými normami, které jsou součástí ústavního pořádku, přičemž posouzení námitek uplatněných stěžovatelem ponechává plně na úvaze Ústavního soudu.

Vzhledem k mimořádné naléhavosti věci Ústavní soud zkrátil lhůtu dle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. s tím, že obě komory Parlamentu České republiky zároveň upozornil na možnost neprodleně po obdržení návrhu k vyjádření sdělit, že tuto považuje za nedostatečnou. Účastník řízení postup Ústavního soudu akceptoval a vyjádření k návrhu zaslal ve stanovené lhůtě.

III.

Ústní jednání

U ústního jednání nebyly předneseny žádné návrhy na doplnění dokazování a z vystoupení účastníků řízení a z jejich odpovědí na dotazy soudců nevyplývaly žádné nové skutečnosti nad rámec návrhu a písemných vyjádření k němu.

IV.

Imperativ nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy České republiky (čl. 9 odst. 2 Ústavy) a jeho dopad pro čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy

Ústavní soud již v prvním svém nálezu v řízení o kontrole norem ve věci ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 19/93 [náleze ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)], zformuloval k interpretaci a chápání imperativu nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy zásadní teze: „Právněpozitivistická tradice ... odhalila ... v pozdějším vývoji vícekrát své slabiny. Ústavy konstruované na těchto základech jsou

hodnotově neutrální: tvoří institucionální a procesní rámec, naplnitelný velmi odlišným politickým obsahem, protože kritériem ústavnosti se stává dodržení kompetenčního a procesního rámce ústavních institucí a postupů, tudíž kritérií formálně-racionální povahy. ... Vědomí, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se halí do pláště zákona, se promítlo i do ústavy poválečného Německa a v současné době i do Ústavy České republiky. Naše nová Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. ... České právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznamená ještě jejich svrchovanost. Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Ústava České republiky např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že ‚změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná‘. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této Ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím ‚ultra vires‘ Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstranění některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu, by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.“.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.) Ústavní soud aplikoval ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy v pozici základního pravidla interpretace Ústavy a jejích změn: „Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“. V této souvislosti nutno zmínit i nálezy sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), v němž do rámce čl. 9 odst. 2 Ústavy soud zahrnul i garance vyloučení svévole v případě vlastního výkladu ústavního pořádku: „Nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámec ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulát lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 9 odst. 2 Ústavy).“.

V řadě svých rozhodnutí Ústavní soud nastínil i obsah pojmu „podstatných náležitostí demokratického právního státu“ dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. V nálezu sp. zn. III. ÚS 31/97 ze dne 29. 5. 1997 (N 66/8 SbNU 149) v této souvislosti uvedl: „Pojem demokratického státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy je interpretován Ústavním soudem, jakož i doktrínou. Ve svém rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud pod zmíněný pojem vztáhl materiální, a nikoli formální chápání právního státu.“. Soud dále odkázal na stanoviska doktrinární, dle nichž k podstatným náležitostem demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy patří „především svrchovanost lidu a principy obsažené v čl. 5 a 6 Ústavy a přirozenoprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod, která zakládají ústavní právo na odpor (čl. 23 Listiny)“¹, resp. vyjádřeno jinak, jsou tyto náležitosti „koncentrovány v několika člancích I. hlavy Ústavy a I. a V. hlavy Listiny a slavnostně prohlášeny v Preambuli Ústavy“². Z hlediska komparativního Ústavní soud poukázal i na čl. 79 odst. 3 Základního zákona SRN, čl. 110 odst. 1 Ústavy Řecké republiky a čl. 288 Ústavy Portugalské republiky.

¹ V. Pavlíček, J. Hřebejk, Ústava a ústavní řád České republiky, Sv. I., Ústava České republiky. Praha 1994, s. 55.

² A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek, Ústavní systém České republiky. Základy ústavního práva, 2. vyd., Praha 1996, s. 84.

Ústavní soud do rámce materiálního ohniska právního řádu – ve shodě s názorem doktrinárním³ – vztáhl i základní principy volebního práva [nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 6. 2. 2001 (N 16/21 SbNU 113; 64/2001 Sb.)].

Z uvedených rozhodnutí lze vyvodit několik zobecňujících závěrů: Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře důrazně dal najevo nezbytnost ochrany materiálního ohniska ústavního pořádku, označil částečně abstraktní a částečně kazuistickou metodou jeho strukturu, jakož i skutečnost, že důsledky z něj plynoucí dopadají nejen na demokratického zákonodárce, nýbrž i na Ústavní soud samotný. Byl-li (sp. zn. Pl. ÚS 36/01) konfrontován s ústavním zákonem (měnicím a doplňujícím Ústavu), který soud považoval za stojící v rozporu s materiálním ohniskem Ústavy (čl. 9 odst. 2), postupoval pak metodou interpretace konformní s kautelami plynoucími z čl. 9 odst. 2 (čili analogií se zásadou priority ústavně konformní interpretace před derogací). Na uvedeném právním názoru setrval i ve své další judikatuře [nález sp. zn. Pl. ÚS 44/02 ze dne 24. 6. 2003 (N 98/30 SbNU 417; 210/2003 Sb.) a nález sp. zn. I. ÚS 752/02 ze dne 15. 4. 2003 (N 54/30 SbNU 65)].

Odchýlil-li se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) od předchozí konstantní judikatury, uvedený právní názor nebyl součástí nosných důvodů předmětného rozhodnutí, byl vysloven toliko jako obiter dictum. Demokratická konstitucionalistika se v této souvislosti shoduje na názoru, dle něhož je rozlišení významu *ratia decidendi* a *obiter dicta* pro závaznost precedentu relevantní: „napsaný názor precedenčního soudu není závazný celý, závazný je toliko důvod jeho rozhodnutí, *ratio decidendi*“.⁴

Ústavní vývoj České republiky se při ochraně konstitutivních principů demokratické společnosti shoduje s ústavním vývojem evropských demokracií.

Tvůrci Základního zákona SRN z roku 1949 reagovali na německou historii let 1919 až 1945, kromě jiného, vyjmutím „materiálního ohniska ústavy“ z dispozice ústavodárce, jinými slovy vyjádřeno, zakotvením „imperativu nezměnitelnosti“ (*Ewigkeitsklausel*). Dle něj změna Základního zákona týkající se základních principů spolkového uspořádání, základních principů ochrany lidských práv, právního státu, suverenity lidu a práva na občanskou neposlušnost je nepřípustná (čl. 79 odst. 3 Základního zákona). Důsledkem úpravy nedotknutelnosti „materiálního jádra“ ústavy je dle doktríny i judikatury Spolkového ústavního soudu postup, v jehož rámci by o rozporu „ústavního zákona“ s materiálním jádrem ústavy rozhodl s konečnou platností Spolkový ústavní soud, včetně alternativy, že by prohlásil tuto změnu Základního zákona za právně neplatnou.⁵ Názor doktrinární, dle něhož Spolkovému ústavnímu soudu přísluší rozhodnout o neplatnosti ústavního zákona měnicího Základní zákon v rozporu s jeho čl. 79 odst. 3, se přitom prosadil vzápětí po nabytí účinnosti Základního zákona,⁶ a posléze byl potvrzen i samotnou judikaturou Spolkového ústavního soudu (BVerfGE, 30, 1/24).

Ústava Rakouské republiky vymezuje procedurální omezení ústavodárce pro oblast jejího materiálního ohniska a zároveň zakládá v této souvislosti kompetenci Ústavního soudu. Dle rakouské konstitucionalistiky „jsou předmětem přezkumné kompetence Ústavního soudu spolkové a zemské zákony, a sice jak jednoduché, tak i ústavní zákony“.⁷ Z okruhu spolkových ústavních zákonů je tato kompetence vyvozována z ustanovení čl. 140 Spolkové ústavy, zakládajícího obecně kompetenci soudu ve věci kontroly norem, ve spojení s čl. 44 odst. 3 Spolkové ústavy, dle něhož celková revize ústavy, případně i revize částečná, žádá-li o to jedna třetina členů Národní rady nebo Spolkové rady, musí být schvalována formou referenda. Doktrína zastává názor, dle něhož Ústavnímu soudu přísluší po-

³ J. Filip, Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, č. 12, 1997–1998, s. 132: „problematika volebního období je *communis opinio doctorum* podstatnou náležitostí demokratického vládního systému“.

⁴ S. Sajama, Rules for the Use of Precedents. In: Proceedings of the 21st IVR World Congress. Part II: Law and Practice. Ed. S. Eng, Stuttgart 2005, s. 163. Viz též N. Duxbury, The Nature and Authority of Precedent. Cambridge 2008, s. 113.

⁵ T. Maunz, G. Dürig, et alii, Grundgesetz. Kommentar. München 1997, Art. 79, s. 14.

⁶ O. Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen? Tübingen 1951, s. 35, 47 a násl.

⁷ H. Mayer, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar. Wien 1994, s. 336.

soudit, a to i formou aposteriorní kontroly norem, dodržení uvedené procedury z pohledu měnicího zásahu ústavodárce do „materiálního ohniska ústavy“. Mezi jeho komponenty přitom řadí zastupitel-skou demokracii, spolkové uspořádání, liberální právní stát a dělbu moci.⁸ Svůj názor opírá i o právní názor Ústavního soudu Rakouska vyjádřený v rozhodnutích VfSlg. 11.584, 11.756, 11.827, 11.916, 11.918, 11.927, 11.972. Vycházejí z kritiky legislativní praxe, jež formou přijímání ústavních zákonů v oblastech materie jednoduchého práva obchází přezkumnou pravomoc Ústavního soudu, dochází soud k závěru, dle něhož takovýmto postupem ústavodárce „nemůže směřovat“ k prolamování základních principů Spolkové ústavy.

Tato rozhodovací linie byla potvrzena i další judikaturou soudu. V rozhodnutí ze dne 11. listopadu 2001 VfGH 16.327 byla posuzována ústavnost ustanovení zákona, jemuž parlament přisoudil sílu ústavního ustanovení, a to § 126a zákona o veřejných zakázkách, dle něhož „ustanovení zemských zákonů platných ke dni 1. ledna 2001, týkající se organizace a příslušnosti orgánů, jimž přísluší právní ochrana ohledně zadávání veřejných zakázek, platí jako nikoli rozporné se Spolkovou ústavou“. Ústavní soud předem rozlišil jednoduché a kvalifikované ústavní právo (tj. ústavní právo tvořící materiální jádro ústavy dle jejího čl. 44 odst. 3). Konstatoval, že za účelem ochrany „existujícího jádra ústavy“ jednoduchému ústavodárci není dovoleno zcela suspendovat Spolkovou ústavu v její závaznosti pro parciální obor právního řádu (nehledě na význam tohoto dílčího oboru). Ústavní soud v této souvislosti nepovažoval za potřebné zkoumat, zdali přicházelo do úvahy řízení dle čl. 44 odst. 3 Spolkové ústavy. Uvedl, že suspendování ústavy nachází se v rozporu s principem demokracie a právního státu a není v dispozici ústavodárce ve smyslu čl. 44 odst. 1 Spolkové ústavy.⁹ Na základě uvedené argumentace, a to jakkoli dle doslovné dikce čl. 140 odst. 1 Spolkové ústavy Ústavní soud rozhoduje „o protiústavnosti spolkových a zemských zákonů“, Ústavní soud ustanovení § 126a zákona o veřejných zakázkách, označené ústavodárcem jako ustanovení ústavního zákona a přijaté procedurou dle čl. 44 odst. 1 Spolkové ústavy, zrušil.

Vývoj demokratické ústavnosti v demokratických zemích v současnosti zdůrazňuje ochranu hodnot identifikujících ústavní systém svobody a demokracie, včetně alternativy soudního přezkumu ústavních změn.¹⁰

Stejně jak je v německém případě čl. 79 odst. 3 Základního zákona reakcí na nedemokratický vývoj a nacistickou zvlášť v období před rokem 1945 (a obdobně pak čl. 44 odst. 3 Spolkové ústavy Rakouské republiky), je čl. 9 odst. 2 Ústavy důsledkem zkušeností s úpadkem právní kultury a pošlapáváním základních práv v době čtyřicetileté vlády komunistického režimu v Československu. V důsledku této analogie jsou proto výklad čl. 79 odst. 3 Základního zákona Spolkovým ústavním soudem SRN a obdobně postupy v dalších demokratických zemích pro Ústavní soud České republiky hluboce inspirující.

Artikuluje-li Ústavní soud nezbytnost vzažení kategorie ústavních zákonů do rámce pojmu „zákon“ v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy z pohledu přezkumu jejich souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, a to s případnými derogačními důsledky, činí tak v návaznosti na svoji judikaturu počínající klíčovým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 19/93 a činí tak v souladu s hodnotami a principy, jimiž se řídí ústavní systémy v demokratických zemích. Ochrana materiálního jádra Ústavy, tj. imperativ nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, není pouhým apelem, proklamací, nýbrž ústavním ustanovením s normativními důsledky. Alexander Hamilton v čl. 78 Listů Federalistů ukázal, že „prostředníkem mezi lidem a zákonodárným sborem mají být soudy, aby mimo jiné

⁸ Tamtéž, s. 156. Uvedené stanovisko sdílí i další představitelé rakouské konstitucionalistky: P. Pernthaler, *Der Verfassungskern. Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur*. Wien 1998, s. 46 a násl., 80 a násl.; L. Adamovich, B.-C. Funk, G. Holzinger, *Österreichisches Staatsrecht*. Band 1, Wien-New York 1997, s. 128 a násl.

⁹ Dle uvedeného ustanovení „Národní rada může schvalovat ústavní zákony nebo ústavní ustanovení, obsažená v obyčejných zákonech, jedině za přítomnosti alespoň poloviny členů, a to většinou dvou třetin odevzdaných hlasů“.

¹⁰ Viz kupř. K. Gözler: *Judicial review of constitutional amendments. A comparative study*. Bursa 2008.

udržovaly zákonodárství v mezích jeho pověření“.¹¹ Bez uvedeného promítnutí čl. 9 odst. 2 Ústavy do interpretace ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy by v něm zakotvená nepřípustnost změny podstatných náležitostí demokratického právního státu pozbyla normativní povahy a zůstala toliko politickou, příp. morální výzvou.

Toliko podpůrně v této souvislosti Ústavní soud poznamenává, že dikce Ústavy pro případy, ve kterých nutno vyloučit z rámce pojmu „zákon“ kategorii zákonů ústavních, tuto skutečnost výslovně zakotvuje [viz čl. 50 odst. 1, čl. 62 písm. h) Ústavy].

V.

Ústavní konformita legislativního procesu

Vycházejí z takto vyložené interpretace čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, Ústavní soud v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jak je v řízení o kontrole norem pravidlem, je i v předmětné věci povinen posoudit, zda napadený ústavní zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Ze sněmovních tisků a těsnopiseckých zpráv, jakož i vyjádření účastníka řízení, Parlamentu České republiky, bylo zjištěno, že Poslanecká sněmovna schválila návrh předmětného zákona, tj. ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, ve 3. čtení na své 56. schůzi dne 13. května 2009 usnesením č. 1207, kdy z přítomných 189 poslankyň a poslanců se pro jeho přijetí vyslovilo 172 poslankyň a poslanců a 9 bylo proti.

Dne 28. května 2009 návrh zákona projednalo na své 7. schůzi sedmého funkčního období plénum Senátu a usnesením č. 181 návrh zákona schválilo. V hlasování č. 4 bylo 56 ze 71 přítomných senátorek a senátorů pro návrh, proti bylo 8 a 7 se zdrželo hlasování.

Předmětný ústavní zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 195/2009 Sb. řádně vyhlášen v částce 58 Sbírký zákonů, která byla rozeslána dne 29. června 2009, a dle čl. 3 nabyl účinnosti dnem jeho vyhlášení, tj. dnem 29. června 2009.

VI.

Prolomení Ústavy ústavním zákonem ad hoc (ústavním zákonem pro jedinečný případ) a rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu

Intence přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb. je vyjádřena v důvodové zprávě k návrhu ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, podanému poslanci Petrem Tluchořem, Bohuslavem Sobotkou a Přemyslem Rabasem (sněmovní tisk 796): „S ohledem na současné rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně, ve které se nově jmenovaná vláda musí podle čl. 68 odst. 3 Ústavy ucházet do 30 dnů po svém jmenování o vyslovení důvěry, a s ohledem na to, že k rozpuštění Poslanecké sněmovny a vyhlášení nových voleb může dojít až v případě, kdy by tři po sobě jmenované vlády nezískaly v Poslanecké sněmovně důvěru [čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy], hrozí České republice po delší dobu trvající nestabilita a politická krize. Ústavně legitimním prostředkem k řešení této situace je konání předčasných voleb, ve kterých mohou občané vyjádřit nově svou vůli a ze kterých může vzejít nová Poslanecká sněmovna schopná vytvořit vládě i České republice politické zázemí nezbytné pro stabilizaci ústavních, politických i hospodářských poměrů. ... Navržený ústavní zákon tak nabízí řešení, které již v 90. letech minulého století zvolil Parlament za účelem konání předčasných voleb do Poslanecké sněmovny v roce 1998. Rovněž tehdejší politická reprezentace (vláda i obě komory Parlamentu) nalezla shodu nad vyvoláním předčasných voleb cestou zvláštního

¹¹ A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers*. Cit. dle českého překladu: A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Listy Federalistů*. Olomouc 1994, s. 416.

ústavního zákona. ... Jde tedy o cestu k uspořádání nových voleb do Poslanecké sněmovny, která je naší ústavní praxi již známa. Navržený ústavní zákon přitom neodporuje podstatným náležitostem demokratického právního státu, jejichž změna je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy nepřijatelná. Respektuje zejména čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se volby musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.“

Při parlamentním projednání předlohy uvedeného ústavního zákona odezněly i argumenty v neprospěch jeho přijetí, a to z prostředí rozdílných politických stran (viz kupř. vystoupení poslance Cyrila Svobody na 56. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky 28. dubna 2009 [<http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/056schuz/s056014.htm>], senátorů Tomáše Töpfera, Petra Pitharta a Soni Paukrtové na 7. schůzi Senátu Parlamentu České republiky dne 28. května 2009 [<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pszenat/hlasovani?action=steno&O=7&IS=4129&T=75#st75>]).

Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury na své 6. schůzi, konané dne 27. května 2009, k návrhu ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny (senátní tisk 75) jednomyslně přijala stanovisko, v němž uvedla: „Předložený návrh ústavního zákona není změnou Ústavy v podobě formulace obecného pravidla. Ústavních mechanismů si nevšímá – nemění je, nedoplňuje ani formálně neruší, jen pro tento jediný případ stanovuje jinou cestu, jak dojít k předčasným volbám. Spor se totiž nevede o předčasné volby, ale o cestu k nim – systémovou a ústavně konformní na jedné straně, potažmo ad hoc na straně druhé. Proto není odvolání se na právo lidu rozhodnout o tom, kdo mu bude vládnout (viz důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 796), relevantním argumentem. ... Vzorem návrhu je ústavní zákon č. 69/1998 Sb. Oproti němu však chybí moment překvapení, neboť problém je znám a řešení navrhována. Měla-li by se cesta přijímání ad hoc ústavních zákonů stát běžnou, Ústava se nikdy nezmění, protože to nebude potřebné. V takovém případě jí ovšem hrozí nebezpečí, že se rozejde s ústavní a politickou realitou – získá charakter ‚fasády‘. Současně se každá politická krize přemění v krizi ústavní, neboť bude řešena ústavním zákonem. ... S předmětným návrhem zákona jsou spojovány pochybnosti stran jeho ‚ústavnosti‘. Komise uznává možnost existence ‚protiústavních ústavních zákonů‘, či možná spíše jen domnělých, neboť mimo kompetence (*ultra vires*) ústavodárce přijatých ústavních zákonů, jsou-li v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jejichž změnu čl. 9 odst. 2 Ústavy prohlašuje za nepřijatelnou. Pokud by tomu tak nebylo, nemělo by citované ustanovení žádný normativní význam. ... Navržený ústavní zákon mří proti smyslu Ústavy jako řádu obecných a předem známých pravidel vládnutí, zasahuje do vztahů mezi poslanci a občany, jakož i do kompetencí Senátu. Jeho přijetí rozhodně není jedinou cestou, jak dosáhnout předčasných voleb do Poslanecké sněmovny, a dozajista sníží tlak na jakoukoliv změnu Ústavy. Nikoliv však ve prospěch její stability, ale s rizikem ad hoc obcházení.“

Z obsahu návrhu na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., z vyjádření účastníka řízení, jakož i z proti sobě stojících argumentů vyslovených při jeho parlamentním projednávání, pro Ústavní soud vyplývají tyto základní otázky: Jaké definiční, pojmové znaky vymezují dle Ústavy kategorii Ústavních zákonů? Je bez dalšího ústavním zákonem zákon, jenž je takto Parlamentem České republiky označen a je přijat procedurou dle čl. 39 odst. 4 Ústavy? Anebo musí splňovat i další podmínky: podmínku kompetence (zmocnění) dle čl. 9 odst. 1 Ústavy anebo dle jiného výslovného ústavního zmocnění (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3), a podmínku materiální, stanovenou v čl. 9 odst. 2 Ústavy?

VI./a

Obecnost ústavního zákona jako podstatná náležitost právního státu

Ústavní praxe Výmarské republiky v letech 1919 až 1933 se vyznačovala pravidelným prolamováním ústavy cestou speciálních ústavních zákonů, a to i pro jedinečný případ (což vedlo k nepřehlednosti ústavy a k její labilitě). O přípustnosti prolamování ústavy se vedla hořká polemika mezi pozitivisty (P. Laband, G. Jellinek, G. Anschütz, S. Jaselsohn, W. Jellinek) a materiálně (hodnotově)

orientovanými konstitucionalisty (C. Schmitt, G. Leibholz, C. Bilfinger). V evropské konstitucionalistice se od této doby prolomením ústavy rozumí následující postup parlamentu: „U prolomení není ústavně-zákonné ustanovení změněno, nýbrž v jedinečném případě – za zachování jeho obecné platnosti pro ostatní – učiněno odchylné nařízení. ... Takováto prolomení jsou svojí povahou opatřeními a nikoli normami, protože nejsou zákony v právněstátním smyslu slova a v důsledku toho též ústavními zákony. ... Zákonodárce jako zákonodárce může vydávat toliko zákony, nemůže je ale promovat; otázka se týká nikoli zákonodárství, nýbrž suverenity.“¹²

Základní zákon SRN z roku 1949 v reakci na praxi Výmarské republiky a její vyústění zakotvil úpravu, dle které může být změněn jen zákonem, který výslovně mění nebo doplňuje text Základního zákona (čl. 79 odst. 1 věta první Základního zákona). Uvedené ústavní ustanovení vylučuje, nepřipouští možnost prolomení Základního zákona.

Nepřípustnost prolomení ústavy ústavním zákonem ad hoc (pro jedinečný případ) je akcentována i v dalších evropských demokratických zemích.¹³

Skutečnost, že zákonům (tj. fixovaným právním normám) má být vlastní všeobecný charakter, není představou občanského právního státu rozvinutou jen v 19. století. Tato idea provází celé evropské právní dějiny. Nachází se v sentencích velikých římských právníků, ztrácí se ve středověku a opět ožívá v epoše osvícenství a racionalismu. Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřením všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu. Jak konstatuje jeden z nejvýznamnějších teoretiků právního státu 20. století F. A. Hayek: „Vycházíme-li z předpokladu, že pokud je veškeré jednání státu patřičně schváleno zákonodárcem, je panství zákona zachováno, tak to je však naprosté nepochopení významu vlády zákona ... Panství zákona tak ukládá meze rozsahu zákonodárství: omezuje je na ten druh obecných pravidel, známých jako formální zákon, a vylučuje legislativu ... přímo zaměřenou na určité lidi.“¹⁴

Ústavní soud se v řadě svých rozhodnutí opakovaně vyjádřil k požadavku obecnosti právního předpisu. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 62/22 SbNU 55; 241/2001 Sb.), Pl. ÚS ÚS 24/04 konstatoval následující: „K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřením všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárského orgánu, kterými tento ‚povoluje, popřípadě schvaluje určitá konkrétní opatření výkonných orgánů (státní rozpočet, státní smlouvy apod.)‘, přičemž ‚tradiční nauka se domnívá, že zákonný orgán v takových případech vydává – ve formě zákonů – správní akty.‘ (F. Weyr, Československé ústavní právo, Praha 1937, s. 37) ... Jakkoli jsou svou formou pramenem práva (právním předpisem), svým obsahem jsou tudíž aplikací práva.“

¹² C. Schmitt, *Verfassungslehre*. (1928), 8. Aufl., Berlin 1993, s. 103–105, 109–110.

¹³ Viz P. Pernthaler, *Der Verfassungskern. Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtssprechung und europäischen Verfassungskultur*. Wien 1998, s. 78 a násl.

¹⁴ F. A. Hayek, *The Road to Serfdom*. London 1944. Cit dle českého překladu: *Cesta do otroctví*. Praha 1990, s. 73–75.

Argumenty pro obecnost právního předpisu analyzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.), ve kterém mj. uvedl: „V předmětné věci nutno ale tato hlediska vztáhnout na posouzení zákona, jenž upravuje jedinečný případ, který tudíž vybočuje i z jednoho ze základních materiálních znaků pojmu zákon, jímž je obecnost. Připomeňme, že požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu. ... Zvláštním argumentem proti zákonům týkajícím se jedinečných případů je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě ... Čl. I oddíl 9 Ústavy USA v této souvislosti stanovil: ‚Nesmí být vydán žádný zákon, jehož obsahem by byl soudní rozsudek.‘“.

Otázkou vyloučení soudního přezkumu v případě individuální právní regulace se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb.), ve kterém mj. uvedl: „Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy).“.

Argumenty ve prospěch obecnosti zákona tudíž jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce a vyloučení svévole (libovůle) při uskutečňování veřejné moci.

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.

Doplnění ústavy lze charakterizovat tím, že se u něj doplňované ústavní ustanovení nemění, přičemž doplňované a doplňující ustanovení nejsou rozporná. Změna ústavy znamená zrušení, resp. částečné zrušení určitého ústavního ustanovení a případně (nikoli nutně) zakotvení ustanovení nového. Prolomením ústavy se ústava neruší, přičemž prolomené (v posuzovaném případě suspendované) ustanovení a ustanovení prolamující (v daném případě suspendující) jsou rozporná.

Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. je ústavním zákonem pouze formou, nikoli ale obsahem. Obsahem je individuálním právním aktem týkajícím 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). Tato skutečnost je výslovně vyjádřena nejen v čl. 1 daného ústavního zákona, nýbrž i v čl. 2 (představujícím přímou novelu zákonů provedenou ústavním zákonem!), obsahujícím u úpravy zkrácení uvedených lhůt výslovně formulaci „pro tento případ“.

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!¹⁵ Materiální náhled na posuzování pramenů práva Ústavní soud s naprostou jednoznačností vyslovil i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.): „Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce, ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti. ... Dle přesvědčení pléna Ústavního soudu klasifikaci pramenů práva nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy.“

Originární ústavodárce v čl. 9 odst. 2 Ústavy u principů zásadně identifikujících ústavní systém České republiky postavil na stejnou úroveň princip demokratický a princip právního státu. Jak plyne z judikatury Ústavního soudu, porušení principu obecnosti zákona spadá do rámce nepřípustného narušení právního státu. Případnými výjimkami jsou buď případy přijetí aktu aplikace práva ve formě zákona (kupř. zákona o státním rozpočtu), dále případy výslovného zmocnění k vydání zákona ad hoc (kupř. ústavních zákonů vydaných dle čl. 11 a čl. 100 odst. 3 Ústavy) anebo zákony ad hoc, pro jejichž přijetí vypovídají výjimečné důvody splňující podmínky testu proporcionality (kupř. „výčtově“ restituční zákony).

Při absenci ústavního zmocnění k vydání ústavních zákonů ad hoc by ústavní konformita ústavního zákona přijatého v rozporu s Ústavou vymezeným rámcem kompetence Parlamentu mohla být založena toliko ochranou materiálního jádra dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy vyjádřeno, ochrana demokratického právního státu formou přijetí ústavního zákona ad hoc by mohla být akceptována za naprosto výjimečných okolností (jakými jsou např. okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy, jejichž řešení neumožňuje ani Ústava ani ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.), přičemž takový postup by musel splňovat hlediska, jež plynou z principu proporcionality.

Jak ustáleně judikuje Ústavní soud [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.), Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. 2. 1999 (N 25/13 SbNU 177; 68/1999 Sb.), Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.) a další], princip proporcionality je založen, kromě jiného, na analýze plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiaritě z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku. Lze-li zákonodárcem (v daném případě ústavodárcem) sledovaného účelu dosáhnout alternativními normativními prostředky, je pak ústavně konformní ten, jenž danou ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší.

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.

Z takto vyložených důvodů Ústavní soud nenalezl argumenty vypovídající ve prospěch nedoružení rámce zmocnění pro přijímání ústavních zákonů, jak je vymezen v čl. 9 odst. 1 Ústavy.

¹⁵ V české konstitucionalistice se uvedený názor objevuje již v roce 1997 v rámci teoretické reflexe tehdejší parlamentní krize: viz J. Filip, Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, č. 12, 1997–1998, s. 133.

Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že považuje princip obecnosti ústavního zákona za komponentu kategorie podstatných náležitostí právního státu. Připomíná, že obecnost není účelem o sobě, jejím účelem je zajistit oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, rovnost ústavní úpravy pro obdobné situace a tím vyloučení svévole při uplatňování veřejné moci a umožnění garance ochrany práv jednotlivce v podobě práva na soudní ochranu. Smyslem a účelem obecnosti ústavního zákona, jako pojmového znaku kategorie právního státu, je proto ochrana svobody.

Ve prospěch ústavní konformity ústavního zákona č. 195/2009 Sb. je argumentováno skutečností, že jím nebyl dotčen čl. 21 odst. 2 Listiny, nebylo tudíž prodlouženo, nýbrž zkráceno volební období Poslanecké sněmovny, pročež nedošlo k omezení volebního práva občanů ani k zásahu do legitimacy Parlamentu. Relevantní teze směřující vůči tomuto argumentu odezněla již v rámci parlamentní rozpravy o návrhu ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny v roce 1998: „Nebezpečnost navrhovaného zákona spočívá především v tom, že vytváří precedens nejvyšší právní síly, precedens, který říká, že je možné z momentálních, utilitárních politických důvodů měnit základní zákon země. Je-li to možné jednou, je to možné pokaždé. Ze stejných důvodů by mohl Parlament suspendovat pravomoc Ústavního soudu, pokud rozhodnutí Ústavního soudu odporují momentální politické vůli, ze stejných důvodů by mohl suspendovat pravomocí prezidenta, pokud jsou v rozporu s momentální politickou vůlí, ze stejných důvodů by mohl suspendovat Listinu základních práv a svobod, pokud je překážkou naplnění politických cílů. Zpochybnění základních právních jistot z politických důvodů je zpochybněním demokracie a vytváří potenciální nebezpečí nástupu autoritářství a totality. A není nic platné, že autoři tohoto precedentu neměli a nemají, jak jsem přesvědčen, nic takového v úmyslu, a svým návrhem chtějí jen zajistit konání předčasných voleb. Politická logika se na úmysly neohlíží a ti, kdo půjdou příště cestou, kterou tento precedens otevírá, mohou mít úmysly jiné a mnohem temnější. Právě proto Ústava ČR v čl. 9 odst. 2 výslovně říká, že měnit základní náležitosti právního demokratického státu je nepřijatelné.“¹⁶ Obdobně, jak tomu bylo v roce 1998, i v procesu přijímání ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 2006 vůči uvedené argumentaci vyslovené v jeho prospěch odezněly relevantní protiargumenty, a to zejména v obsáhle citovaném stanovisku Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury.

Kromě principu nepřijatelnosti konat volby ve lhůtách přesahujících volební období čl. 21 odst. 2 Listiny zakotvuje i princip pravidelnosti volebních období (pravidelnosti výkonu volebního práva). Ústavní zákon ad hoc o zkrácení volebního období je s ústavním imperativem pravidelnosti volebních období v rozporu, pouze pro jeden případ, a nikoli obecně pro budoucnost, stanoví z ustanovení čl. 16 odst. 1 Ústavy výjimku.

Ústavní soud uzavírá: Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, postrádá. Opačný postup je protiústavní svévolí. Vyloučit přezkum takových aktů Ústavním soudem by jeho roli ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zcela eliminovalo.

VI./b

Zákaz retroaktivity ústavního zákona jako podstatná náležitost právního státu

Ústavní soud již v nálezu Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) stanovil základní hlediska posuzování ústavnosti retroaktivní právní úpravy [uvedený právní názor byl pak potvrzen v řadě dalších rozhodnutí, viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. 4. 2009 (151/2009 Sb.), stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (136/2009 Sb.) a jiné]. Konstatoval, že „k základním principům vymezujícím kategorii právního státu patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem. ... Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě

¹⁶ Viz vystoupení Michaela Žantovského dne 15. března 1998: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/28682/24578> (náhled ze dne 3. ledna 2005)

vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.“

Existuje zásadní rozdíl v úpravě zkrácení volebního období České národní rady ústavním zákonem č. 64/1990 Sb., o volebním období České národní rady, na straně jedné, a zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ústavními zákony č. 69/1998 Sb. a č. 195/2009 Sb. na straně druhé. První z uvedených tří ústavních zákonů byl přijat před konáním voleb a konstituováním zastupitelského sboru, dva další pak po jeho konstituování. Byly jimi tudíž 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.¹⁷

Demokratická ústava, jež je fikcí společenské smlouvy, v nejobecnější formě vyjadřuje rámec lidské svobody, slučitelný se svobodou jiných, soustavu konstitutivních hodnot a konečně strukturu základních institucí veřejné moci a proceduru, jíž nabývají legitimacy. Účelem těchto institucí je garantovat ústavní rámec svobody, garantovat vnitřní mír, jakož i další ústavou předvídaná veřejná dobra. Ústava je tudíž základní dokument, který stanoví závazná a nepřekročitelná pravidla, limity a meze vytváření vrcholných ústavních orgánů státní moci, výkonu státní moci z hlediska materiálního i procedurálního, jakož i řádného i mimořádného ukončení jejich mandátu.

V daném případě Ústavní soud konstatuje, že samotné předčasné ukončení funkčního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je Ústavou předvídaný a aprobovaný institut (viz úprava rozpuštění Poslanecké sněmovny a vypsání předčasných voleb zakotvená v čl. 35 Ústavy). Ústava pro jeho uplatnění však stanoví kumulativně jak materiální podmínky, tak příslušnou proceduru, bez možnosti se od nich odchýlit. Napadený ústavní zákon v daném případě obě zcela ignoruje, článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup mimo ten, který Ústava předpokládá a ukládá, a to aniž by takový postup byl aprobovatelný tak výjimečnými účely, mezi něž v předchozím výkladu k otázce veřejného zájmu Ústavní soud zařadil příkladmo okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy.¹⁸

Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit, tj. – kromě jiného – práva volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci, včetně znalosti jejich volebního období. Porušení uvedených ústavních principů plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud považuje za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu zakotvených v čl. 9 odst. 2 Ústavy.

VI./c

Nosné důvody derogace ústavního zákona č. 195/2009 Sb.

Takto vyložená východiska představují základ pro přijetí odpovědi na výše zformulované otázky, týkající se pojmových znaků ústavních zákonů, toho, zdali tyto musí splňovat kromě podmínky procedurální dle čl. 39 odst. 4 Ústavy i podmínku kompetence (zmocnění) dle čl. 9 odst. 1 Ústavy anebo dle jiného výslovného ústavního zmocnění (čl. 2 odst. 2, čl. 10a odst. 2, čl. 11, čl. 100 odst. 3), a podmínku materiální, stanovenou v čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud stojí na stanovisku, dle něhož je platnost ústavního zákona dána naplněním všech tří uvedených podmínek: podmínky procedurální, podmínky kompetenční (zmocňovací) a podmínky materiální (souladu s nezměnitelnými principy demokratického právního státu). V posuzované věci pak dospěl k závěru o ústavně nepřijatelné indivi-

¹⁷ K výtce retroaktivity ústavního zákona č. 69/1998 Sb. viz i stanovisko doktrinární (J. Filip, Zkrácení volebního období. Parlamentní zpravodaj, č. 12, 1997–1998, s. 133).

¹⁸ Z pohledu srovnávacího viz obdobně nálezy Spolkového ústavního soudu SRN BVerfGE 14, 288, 296 a násl.; BVerfGE 45, 142, 178 a násl.

duální a retroaktivní povaze ústavního zákona č. 195/2009 Sb., 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.

Na základě uvedených důvodů Ústavní soud dovodil, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, je v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, pročež jej dnem 10. září 2009, tj. dnem vyhlášení tohoto nálezu, zrušil.

VII.

Derogace dle § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.

Dle ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. jestliže k zákonu, který Ústavní soud zruší, byly vydány prováděcí předpisy, Ústavní soud v nálezu současně vysloví, které prováděcí předpisy pozbývají současně se zákonem platnosti.

V usnesení ze dne 1. září 2009 č. j. Pl. ÚS 24/09-16 o odkladu vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Ústavní soud konstatoval, že předmětné rozhodnutí má smíšenou povahu: obsahuje prvky normativního právního aktu a zároveň ho nutno považovat za akt aplikace uvedeného ústavního zákona. Pro uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, dle něhož prvky normativního právního aktu (a to prováděcího), jež jsou obsaženy v uvedeném rozhodnutí prezidenta republiky, zakládají důvodnost postupu dle citovaného ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb.

VIII.

Obiter dictum

Zrušením ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, Ústavní soud 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.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Vladimír Kůrka a Jan Musil.

Odlíšné stanovisko soudce Vladimíra Kúrky k nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09

I.

1. Především, že přezkum ústavnosti ústavního zákona č. 195/2009 Sb. neměl být – podle mého názoru – vůbec otevřen, neboť, jak jsem se pokusil zdůvodnit ve svém odlišném stanovisku k usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09, ústavní stížnost poslance Miloše Melčáka měla být pro neprojednatelnost odmítnuta, čímž by řízení o s ní spojeném návrhu podle § 74 zákona o Ústavním soudu pozbylo svého podkladu. To však je již *passé*.

II.

2. Pro potřeby navazujícího přezkumu je namístě především vyjít z toho, co je ústavním zákonem; jím je (nejobecněji) zákon takto označený, přijatý zvláštní (kvalifikovanou) procedurou, a předmětem jeho úpravy je „ústavní“ materie; tyto podmínky jsou splněny.

3. Ústavními zákony je Ústavní soud vázán a jeho přezkumu podle § 87 odst. 1 písm. a) Ústavy proto zásadně nepodléhá; ztotožnit se však lze (a je zjevně namístě) s názorem, že to neplatí v případě těch „ústavních“ zákonů, jimiž by bylo zasaženo (porušeno) tzv. materiální ohnisko Ústavy, jež má na mysli čl. 9 odst. 2 Ústavy. Tato možnost je ovšem očividnou výjimkou ze zásady.

4. Otázka, před kterou stál Ústavní soud, tedy byla, zda jsou v daném případě (ústavního zákona č. 195/2009 Sb.) dány výjimečné důvody – a to právě z pozic čl. 9 odst. 2 Ústavy – k jeho zásahu.

5. Podle mého názoru, který se pokusím zdůvodnit posléze, tu takové důvody (dostatečně silné, resp. přesvědčivé) nejsou.

III.

6. Především však nesdílím jinou metodu, k níž se většina pléna uchýlila. Zjednodušeně řečeno, poté, co dovedla nedostatek „zmocnění“ k vydání ústavního zákona v čl. 9 odst. 1 Ústavy (a tím již jej „odsoudila“ ku svému přezkumu), posuzovala, zda by přesto neobstál na bazi čl. 9 odst. 2 Ústavy; ten by mu sice mohl dodat výjimečného ospravedlnění, avšak v dané věci tomu tak není. Významové pořadí čl. 9 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy je tak obrácené.

7. Většina pléna k doložení rozporu hodnoceného ústavního zákona s čl. 9 odst. 1 Ústavy prosazuje názor, že nepředstavuje ani jím předjímanou „změnu“ ani „doplnění“ Ústavy, jelikož je specifickým – a nepřijatelným – tzv. prolomením Ústavy, které ozřejmuje citací z díla, uvedeného v poznámce pod čarou č. 12, jakož i v odstavcích 1. až 5. strany 15 odůvodnění nálezu.

8. Při bližším pohledu se však stává odůvodnitelným, že o „doplnění“ Ústavy přesto jít může; i zákon „pro jedno použití“ je trvalou součástí právního řádu, a okolnost, že po jeho aplikaci (a tím „vyčerpání“) se již fakticky neuplatní (nemohou podle něj vznikat ani se jím řídit další společenské vztahy jakožto vztahy právní), je zde bez významu. Takový zákon tedy Ústavu doplňuje tak, že oproti ní dokonce v konkrétní situaci získává přednost, v jistém smyslu v postavení speciality (přídomky jako „suspense“, odložení Ústavy, apod., mají dopad než expresivní). Kdyby režim ukončení volebního období byl zákonem č. 195/2009 Sb. formulován jako základ obecného pravidla, zřejmě by bylo uznatelné, že jak tento režim, tak režimy dle čl. 35 odst. 1 Ústavy mohou existovat vedle sebe; o doplnění Ústavy ve smyslu jejího čl. 9 odst. 1 by tedy šlo, a to i proto, že by bylo těžko dovoditelné, že by byly navzájem „rozporné“ (viz odstavec 3. strana 15. odůvodnění).

9. Z toho plyne – není-li tedy nedostatek „doplnění“ Ústavy (ve smyslu absence „zmocnění“ dle čl. 9 odst. 1 Ústavy) nezpochybnitelný – že nemůže být ani spolehlivým základem zvolené metody,

kteřá již na základě tohoto čl. 9 odst. 1 Ústavy směřuje k založení kompetence Ústavního soudu k přezkumu ústavního zákona (a tím fakticky i k derogaci, odvratitelné jen výjimečně, představoval-li by ochranu materiálního ohniska Ústavy dle čl. 9 odst. 2).

10. Což se zjevuje o to rizikověji, že nedostatek znaku „doplnění“ Ústavy (její naopak „prolomení“) se výlučně identifikuje s kritikou, že „upravuje jedinečný případ“ či že je zákonem „ad hoc“; jinak řečeno, s nedostatkem obecnosti jím zakotvené úpravy, jelikož ve skutečnosti má být pouze „individuálním právním aktem“.

11. Není pochyb, že zákony, které postrádají atributy všeobecné právní regulace, jsou zákony „vadnými“, jež zpravidla představují kolizi s principy právního státu; avšak jsou všeobecně známy i výjimky, a sám většinový názor některé zmiňuje (zákon o státním rozpočtu, výčtové restituční zákony, zákony vydané za výjimečných okolností, přírodních katastrof nebo válečného stavu), přičemž jistě ne všem lze připnout jím vyžadovaný úsudek, že směřují k ochraně materiálního jádra Ústavy. Je ostatně i viditelný rozdíl mezi „vydáváním trestních rozsudků“ nebo „vydáváním správních rozhodnutí o vlastnění“, o nichž se většinový názor zmiňuje (strana 15. odstavec 5.), a napadeným ústavním zákonem, jakož i mezi ním (zkrácením vlastního volebního období) a „zkrácením funkčního období“ jiného státního orgánu (tamtéž).

12. Tím se ovšem základna většinou pléna zvolené metody nejen dále relativizuje, neboť do hry vstupuje individuální posuzování konkrétního zákona, resp. jeho účelu a vnějších poměrů při jeho vydání, nýbrž – a též proto – pozbývá přesvědčivosti a síly argumentu ve prospěch závěru, který je zde výlučně určující, totiž že kompetence pro zásah Ústavního soudu i v případě, že je napaden zákon ústavní, bez dalšího dána je.

IV.

13. Z těchto důvodů měla mít podle mého názoru přednost metoda, zjednodušeně vyjádřená výše pod body 1. až 3. shora; že tu nejsou adekvátní důvody k zásahu Ústavního soudu proti ústavnímu zákonu, se odvíjí od povahy té silně nastavené podmínky, aby ústavním zákonem bylo zasaženo materiální ohnisko Ústavy, chráněné jejím čl. 9 odst. 2.

14. Materiální ohnisko Ústavy v čl. 9 odst. 2 je vymezeno pomocí tzv. relativně neurčitých pojmů, jež nelze – co do jejich obsahu – identifikovat (v úplnosti) abstraktně, prostřednictvím vyčerpávajících pravidel; typickou metodou je demonstrativní (neúplný) výčet rozhodných znaků, případně ztotožnění situací, kdy o takové „ohnisko“ konkrétně jde. Individuálně dosažený závěr, že zasaženo bylo (či nikoli), logicky nemůže být založen na nesporné kontrapozici „ano, ano“ proti „ne, ne“, nýbrž v rovině „spíše ano“ či „spíše ne“. Bylo již též výše řečeno, že kompetence Ústavního soudu je zde výjimečná, a jako každá výjimka musí být z logiky věci hodnocena restriktivně; pochybnosti o ní – v konkrétním případě – velí ku zdrženlivosti.

15. Z předchozího (zejména bodů 10. a 11.) se podává, že fakt nedostatku obecnosti zákona sám o sobě zásahem do čl. 9 odst. 2 Ústavy být nemusí, resp. že případný pozitivní závěr je nutné spojit až s výslednicí individuálního posouzení. Tím spíše to musí platit o zákonech ústavních, neboť přístup Ústavního soudu k nim je mimořádně limitovaný.

16. Přitom princip proporcionality, jež většina pléna též uvažuje, se však v tomto hodnocení, jdeli o zákon ústavní, nutně zjevuje v jiné podobě, než u přezkumu ústavnosti zákonů „obyčejných“; jeho modifikace je dána tou „silně nastavenou podmínkou“ (bod 13.), jež vychází jak z mimořádnosti daného přezkumu, tak z jeho zúžení výlučně do roviny čl. 9 odst. 2 Ústavy.

17. Těžiště „individuálního“ posouzení pak spočívá v hodnocení, zda posuzovaným „neobecným“ ústavním zákonem bylo konkrétně zasaženo v podstatné míře do postavení těch ústavních subjektů, jež (a jejichž vzájemné vztahy) jsou pro platný ústavní systém zásadní, a představují tak, jak dovozuje

většina pléna, zásah do esenciálních náležitostí právního státu, dělby moci a „rovnosti a práva na vlastního, nezávislého soudce“.

18. Takového zásahu (a odpovídající nutné intenzity) však zde – podle mého mínění – není.
19. Opak lze ilustrovat příkladmo. Jinak by tomu bylo v situaci, kdy by obdobným „ústavním“ zákonem bylo zkráceno volební (funkční) období jiného ústavního orgánu, kupříkladu (jak uvádí navrhovatel) prezidenta republiky, případně soudců Ústavního soudu apod.; zde však postup Parlamentu směřoval výlučně k sobě samému (Poslanecké sněmovně), a to ještě ve smyslu vlastního omezení (zkrácení, nikoli prodloužení volebního období). Odlišně by bylo namísto posoudit jen tehdy zkrácení volebního období, pakliže by Ústava zakotvila pravidlo, že volební období Poslanecké sněmovny být za žádných okolností zkráceno nemůže, a na jeho zachování by kladla i zdůvodněný důraz. Stojí pak zde i za připomenutí, že Listina základních práv a svobod v čl. 21 odst. 2 stanoví, že volby se musí konat ve lhůtách (toliko) nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem, přičemž většinou pléna odtud dovozený princip pravidelnosti voleb je omezen již tak jako tak (čl. 35 odst. 1 Ústavy).
20. Ústava zkrácení volebního období předjímá (čl. 35 odst. 1), pročez spor lze vést toliko o proceduru, která k tomu vede, a již posuzovaný ústavní zákon představuje, resp. kterou nově (jako další) založil.
21. Pak jde jen o to, zda touto procedurou k předčasnému ukončení volebního období sněmovny, Ústavou dosud nepředvídanou, mohlo být zasaženo její – rozhodné – materiální ohnisko (bod 16.).
22. Zde není nejen nepominutelné, že vnitřní proces Parlamentu, v jehož rámci byl napadený zákon jako ústavní přijat, je formálně korektní, a respektuje požadavek hlasování kvalifikovanou většinou poslanců; významné je především to, že politické (parlamentní) poměry byly zjevně takové, že tatáž (takto) vyjádřená parlamentní vůle, byla ku stejnému výsledku použitelná i pro ten nezpochybnitelně „ústavní“ postup, jenž je zakotven v čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy. Obecná výhoda, již většinový názor zdůrazňuje, spočívající v tom, že tento postup posiluje odpovědnost „nové parlamentní většiny“ za vytvoření vlády, podle mne ústavní rozměr nemá.
23. Je jistě akceptovatelné, že předvídatelnost procedury „formování ústavních orgánů“ je ústavní hodnotou, jak uvádí většina pléna; prosadit tento princip jako měřítko, že bylo dosaženo úroveň materiálního ohniska Ústavy v daném případě – již z důvodu právě uvedeného – však má nepřehlédnutelné limity, není-li zřejmé, že stav, na základě napadeného ústavního zákona dosažený (předčasné ukončení volebního období sněmovny), by byl odlišný od výsledků procedury „ústavní“.
24. Konfrontace s postupem podle čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy, jehož se většinový názor dovoľává, není bez významu i potud, že dosažení cíle, jenž je jím sledován, by nemohlo být – za daného rozložení politických sil ve sněmovně, jakož i jimi formulovaných politických zájmů – než výrazem postupu sice vnějškově souladného s Ústavou, leč na druhé straně za cenu uplatňování (a to opakovaného) nikoli vážné, resp. toliko předstírané ústavně relevantní vůle (vlády k žádosti o vyslovení důvěry a sněmovny k rozhodování o ní), což ústavním principům neodpovídá zjevně rovněž. Existence „pravé“ vůle k ústavněprávnímu postupu je nepochybně též ústavní hodnotou, a ta by byla nutně potlačena.
25. Práva minoritních (přehlasovaných) poslanců hodnocenou procedurou, resp. jejím vyjádřením ústavním zákonem být dotčena (v rovině čl. 9 odst. 2 Ústavy) nemohou nejen pro kvalitu uplatněné (zákonné) metody, nýbrž již proto, že není ústavně zaručeného práva, aby vykonávali svůj mandát po celé volební období (čl. 35 odst. 1 Ústavy); ostatně navrhovatel Miloš Melčák v ústavní stížnosti uvedl, že mu jde výlučně „o princip“, a se skončením mandátu podle čl. 35 odst. 1 písm. a) Ústavy by byl smířen (v podrobnostech zde odkazují na své odlišné stanovisko k usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/09).

26. Obdobné je přiléhavé vztáhnout ku většinou pléna argumentovanému porušení „oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit“, a to včetně „znalosti ... volebního období“; ze stejných důvodů musí i volič „být připraven“, že bude volit „dříve“.

27. Svobodná politická soutěž, jejíž ohrožení je též namítáno, ve svém ústavním obsahu (čl. 5 Ústavy) – podle mého soudu – dotčena nebyla též, neboť právě hlasování soutěžících stranických reprezentací v Parlamentu (pro napadaný zákon) bylo vlastním a finálním vyústěním této „soutěže“, nikoli jejím popřením či omezením. Politické strany nemohly (stejně jako poslanci) vycházet z toho, že volební období bude nutně čtyřleté, resp. že neskončí dříve, a to samozřejmě platí i politických stranách mimoparlamentních. Procedura ústavního zákona, byť případně „vadného“, minimalizuje možnost úvahy, že k tomu došlo extrémním vybočením ze snesitelných mezí. Není skutkového podkladu ani pro úsudek, že tato procedura byla nesena svévolí, ve smyslu záměrného vyloučení menšiny z politické soutěže.

28. Nepřípustná svévole politické většiny se nezjevuje relevantně též proto, že není vyvrácena existence srozumitelného a věcného účelu jí přijatého ústavního zákona, založeného na tvrzení, že je způsobilý objektivně posloužit k efektivnímu odvrácení existující společenskopolitické krize a ohrožení krizí hospodářskou.

29. Za těchto okolností ani námitka „změny pravidel uprostřed soutěže“ není způsobilá hodnocení napadeného zákona posunout k materiálnímu ohnisku Ústavy.

30. S tím souvisí i posouzení – a logicky se stejným výsledkem – té dovozené vady ústavního zákona, již většina pléna identifikuje s porušením zákazu retroaktivity. Ve shodě se zde výlučně relevantním hodnocením ústavního zákona z hledisek čl. 9 odst. 2 Ústavy, a tomu odpovídajícím hodnocením i vad jiných, jmenovitě absence jeho obecnosti (viz body 15. až 17. shora), je i tuto námitku nevyhnutelné měřit nikoli v její pouhé abstraktní podobě (existenci), nýbrž konkrétně, ve vztahu k individuálnímu zákonu, a prověřovat skutečnou povahu a míru jeho konkrétního dopadu do práv, jež byla dříve nabyta (lze si ve veřejnoprávním prostoru představit i „retroaktivní“ úpravu, jež zasáhne do minulosti tím, že poskytne oprávněným subjektům standard ochrany vyšší).

31. Většina pléna však zde argumentuje toliko povšechně, odkazem na obecné zásady, a poté již jen odvoláním na výše zmíněnou (a v bodu 26. vypořádanou) „oprávněnou důvěru v právo a právo svobodně volit ... se znalostí podmínek ...“, což k doložení konkrétního zásahu do čl. 9 odst. 2 Ústavy stačit nemůže; přitom současně prezentované úvahy o ignorování čl. 35 Ústavy jsou zde – podle mne – mimoběžné.

V.

32. Připouštím, že odlišení dvou „metod“ ve smyslu oddílů III. a IV. se nemusí jevit dostatečně zřetelným, neboť bylo posléze – v průběhu projednávání věci plénem Ústavního soudu – poněkud setřeno; přesto shledávám, že byly obě nakonec zachovány (k oddílu III. viz 2. odstavec na straně 16. a 5. odstavec na straně 16. odůvodnění nálezu a k oddílu IV. se váží úvahy o důsledcích nedostatku obecnosti zákona, jakož i jeho retroaktivity). Jak již bylo naznačeno, tyto metody se liší „pořadím“ a funkcí čl. 9 odst. 2 (ve vztahu k čl. 9 odst. 1); v prvním případě dominuje čl. 9 odst. 1 (viz bod 6.), ve druhém (jako postačující) čl. 9 odst. 2 (viz též poslední odstavec strany 18. odůvodnění nálezu). Vyloučené „nosné důvody“ se zjevně snaží obě metody „usmířit“ závěrem, že byl porušen (přece jen) čl. 9 odst. 1, avšak současně „v intenzitě zakládající zásah do čl. 9 odst. 2 Ústavy“. To však může být problematické, jestliže tvrzený nedostatek zmocnění k vydání ústavního zákona, není-li ani změnou ani doplněním Ústavy (čl. 9 odst. 1), je – podle výkladu většiny – zřejmě již sám o sobě ospravedlněním kompetence Ústavního soudu k jeho derogaci. Klade se pak logicky otázka, jaké místo má ten další znak pro její založení, jež tkví v „intenzitě“ zásahu dle čl. 9 odst. 2, nehledě na to, že čl. 9 odst. 2 je současně v odůvodnění nálezu chápán i jinak, jako nikoli potřebný komplement čl. 9 odst. 1, nýbrž naopak v roli činitele, způsobilého jeho jinak nastalé účinky vyloučit.

VI.

33. Shrnuji proto, připomínaje východiska „přezkumu“ vyjádřená v bodech 13. a 14., že v dané věci, tímto ústavním zákonem, zasažen čl. 9 odst. 2 Ústavy relevantně nebyl, a tím zde nebyl ani spolehlivý podklad k tomu, aby Ústavní soud derogačně zasáhl. Návrh poslance Miloše Melčáka měl být proto zamítnut.

34. Netvrdím samozřejmě na druhé straně, že posuzovaný ústavní zákon je jinak nenapadnutelný, bez-vadný či ústavně korektní; o to však zde podle mého soudu nejde.

V Brně 10. 9. 2009

Vladimír Kůrka v. r.

Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila k nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09

Nesouhlasím s výroky a s odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kterým byl zrušen ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, a kterým bylo zrušeno rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujímám k nálezu odlišné stanovisko, které odůvodňuji takto:

I. Řízení o zrušení zákona podle ustanovení článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy nemělo být vůbec zahájeno

1. Stejně, jako jsem již naznačil ve svém odlišném stanovisku k usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 1. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/09, odkládajícího vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, i nyní konstatuji, že poslanec Miloš Melčák není osobou, která byla legitimována k tomu, aby spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky podala též návrh na zrušení zákona, nota bene dokonce ústavního zákona.

2. Návrh na zrušení zákona ve smyslu ust. § 74 zákona o Ústavním soudu může být spojen pouze s takovou ústavní stížností, k jejímuž podání je stěžovatel oprávněn. Institut ústavní stížnosti slouží k tomu, aby chránil subjektivní, ústavním pořádkem garantovaná základní práva nebo svobody samotného stěžovatele [viz čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Stěžovatel jako poslanec nemá žádné ústavní právo na to, aby za všech okolností vykonával poslanecký mandát po celé volební období; naopak Ústava sama předpokládá možnost dřívějšího zániku poslaneckého mandátu z řady důvodů, z nichž jedním je také rozpuštění Poslanecké sněmovny (článek 25 Ústavy).

3. Ústavní stížností Miloše Melčáka bylo napadeno rozhodnutí prezidenta republiky, kterým byl určen konkrétní termín voleb. Nelze nijak dovodit, jak a proč by měla být dotčena subjektivní práva stěžovatele právě tím, že volby se mají konat ve stanoveném termínu 9. a 10. října 2009. Z obsahu ústavní stížnosti je zcela zřejmé, že jejím smyslem není ve skutečnosti zpochybnění vyhlášeného termínu voleb, nýbrž zpochybnění samotného přijatého ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny.

4. Procesní postup, který zvolil stěžovatel, tj. napadení ústavního zákona cestou spojení tohoto návrhu s podanou ústavní stížností, je podle mého názoru de facto obcházením ustanovení článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a ustanovení § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, upravujícího taxativním výčtem okruh osob oprávněných podat návrh na zrušení zákona.

5. Ustálená judikatura Ústavního soudu vychází důsledně z akcesorické povahy návrhu na zrušení zákona, kterýžto návrh „sdílí osud“ ústavní stížnosti. Podle mého názoru je podaná ústavní stížnost nepřípustná, a proto měla být odmítnuta podle ust. § 43 zákona o Ústavním soudu. Spolu s ní měl být odmítnut též připojený návrh na zrušení zákona.

6. Pokud Ústavní soud přijal ústavní stížnost, která měla být odmítnuta, jako způsobilý podklad pro zahájení řízení o zrušení zákona [podle ustanovení článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy], nerespektoval, dle mého názoru, ustanovení článku 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož „státní moc ... lze ... uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ (totéž jinými slovy praví Listina základních práv a svobod v článku 2 odst. 2).

II. Kompetence Ústavního soudu přezkoumávat ústavní zákony je sporná a deklarování této kompetence není v nálezu přesvědčivě zdůvodněno

7. O tom, zda vůbec je dána kompetence ústavních soudů přezkoumávat ústavní zákony, se jak v České republice, tak v zahraničí, vede mnohaletá kontroverzní diskuse. Spor probíhá jak v judikatuře ústavních soudů, tak v právní nauce; stejně je tomu v politologii a ve sféře politické. Tato diskuse, zdá se, není dosud uzavřena, dokonce se ani nedá konstatovat, že již definitivně vykrytalizovala nějaká tendence či trend, jak tento spor ukončit.

8. Nález Ústavního soudu apriorně tuto kompetenci předpokládá, přinejmenším pro případy, kdy ústavní zákon je napaden z důvodu uvedeného v článku 9 odst. 2 Ústavy, tj. pro porušení zákazu změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, resp. pro porušení článku 9 odst. 1 Ústavy. Za situace, kdy chybí výslovné zakotvení této kompetence Ústavního soudu přímo v Ústavě, lze tuto kompetenci Ústavního soudu dovést pouze interpretací, založenou zčásti na metajuristické argumentaci (používají se i argumenty historické, axiologické, mravní apod.). Ústavní soud se tu z povahy věci pohybuje „na tenkém ledě“ a tudíž jeho interpretace a argumentace musí být mimořádně přesvědčivá.

9. Takovouto důkladnost a všeobecnou přesvědčivost ve zdůvodnění nálezu postrádám. Toto konstatování činím, ač sám se kloním k zásadnímu uznání pravomoci Ústavního soudu podrobovat ústavní zákony přezkumu, a to v mezích kritérií stanovených v článku 9 odst. 2 Ústavy. Pro detailní rozvedení důvodů, které mě k tomu vedou, není prostor v rámci odlišného stanoviska. Očekával jsem však (marně), že budou zevrubně uvedeny v odůvodnění nálezu, jež má z tohoto aspektu „pionýrský“ charakter, protože tento problém je rozhodován v praxi českého Ústavního soudu vůbec poprvé.

10. Pokud se v části III. odůvodnění nálezu argumentuje tím, že Ústavní soud ve své judikatuře již v minulosti „nastínil i obsah pojmu podstatných náležitostí demokratického právního státu“, stalo se tak vždy pouze v souvislosti s přezkoumáváním „obyčejných“ zákonů, nikoliv zákonů ústavních.

11. Lze uznat argument, že nemá-li zůstat požadavek dodržování podstatných náležitostí demokratického právního státu „toliko politickou, příp. morální výzvou“, měl by existovat garant či arbitr, který bude bdít nad dodržováním tohoto pravidla, a který bude vybaven též procedurálními pravidly pro přezkum, event. též kasačními nebo jinými reparačními mechanismy k nápravě vad. Ohledně toho, kdo má být oním garantem a arbitrem, neexistuje shoda ani v ústavněprávní nauce ani v politické sféře, a to nejen u nás, ale ani v zahraničí. Existují názory tvrdící, že takovým kontrolním subjektem by mohla být např. druhá komora parlamentu nebo že vhodným mechanismem by mohlo být referendum; vyskytují se i skeptické názory, že takový „superrevizní“ a přitom funkční mechanismus nelze vůbec vytvořit, protože pyramidu kontrolních mechanismů nelze vršit do nekonečna (vzniká problém, „kdo má kontrolovat kontrolory“).

12. Pokud je mi známo, dosud nikdy se Ústavní soud nezabýval argumenty, které by přesvědčivě dokazovaly, že právě Ústavní soud má či musí být oním garantem a arbitrem, který bdí nad ústavodárcem, aby byly dodržovány podstatné náležitosti demokratického právního státu. Nynější nález takovou kompetenci Ústavního soudu apriorně deklaruje, aniž by si dělal přílišné starosti s přesvědčivou argumentací.

13. Jde-li o záležitost tak důležitou, neboť se dotýká fundamentálního ústavního principu, totiž dělby moci, lze požadovat, aby takto nová a toliko interpretací dovozená pravomoc Ústavního soudu byla v praxi aplikována mimořádně zdrženlivě a restriktivně. Ostatně sám Ústavní soud se v řadě svých rozhodnutí na pravidlo své zdrženlivosti v jiných souvislostech opakovaně odvolává. Také ty zahraniční ústavní soudy, které se snaží prosadit svou kompetenci přezkoumávat i ústavní zákony, postupují velmi zdrženlivě. Např. německý Spolkový ústavní soud, který ve své judikatuře obecně proklamuje svou kompetenci přezkoumávat též ústavní zákony z toho hlediska, zda neporušují tzv. materiální jádro ústavy, nezrušil za celou dobu své existence (od roku 1949) ani jediný ústavní zákon.

Navíc lze dodat, že německý Základní zákon v článku 79 odst. 3 definuje toto materiální jádro ústavy mnohem precizněji, než činí český ústavodárce v článku 9 odst. 2 Ústavy, takže kontrola regulérnosti jeho aplikace v praxi Spolkového ústavního soudu je snazší než je tomu u nás. V Rakousku, pokud je mi známo, překročil tamní ústavní soud ke kasaci ústavního zákona jen v jediném případě (VfGH 16.327, 11. 11. 2001), kdy usoudil, že napadený ústavní zákon porušil materiální jádro ústavy naprosto flagrantním způsobem.

III. Ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny nenarušuje základní principy volebního práva

14. Odůvodnění nálezu v části III. obsahuje konstatování, že „Ústavní soud do rámce materiálního ohniska právního řádu – ve shodě s názorem doktrinárním – vztáhl i základní principy volebního práva (nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000)“. Vzhledem k tomu, že toto tvrzení se reprodukuje právě nyní v souvislosti s posuzováním ústavního zákona č. 195/2009 Sb., mohlo by svádět některé čtenáře nálezu k interpretaci, že předmětem nyní posuzovaného ústavního zákona jsou snad základní principy volebního práva. Proto pokládám za vhodné připojit „preventivní“ poznámku, že takovou interpretaci bych pokládal za nesprávnou.

15. Za základní principy volebního práva je nepochybně třeba pokládat principy uvedené v článku 21 Listiny (zejména všeobecnost, rovnost, tajné hlasování). Naproti tomu pravidlo, že nelze zkrátit volební období, nepatří mezi základní principy volebního práva.

16. Ústavní zákon č. 195/2009 Sb. není v rozporu ani s požadavkem vysloveným v článku 21 odst. 2 Listiny („Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.“). Toto pravidlo se nepochybně týká pouze zákazu prodloužení volebního období, nikoliv možnosti jeho zkrácení.

17. Pro úplnost lze konstatovat, že citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 se týkal posuzování volebního modelu poměrného zastoupení, tedy věci zcela jiné povahy, než je zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny; dovozovat jakékoli analogie s nynější kauzou nelze.

IV. Přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb., který nesplňuje požadavek obecnosti zákona, není porušením podstatných náležitostí demokratického právního státu

18. Odůvodnění nálezu v části V./a obsahuje tvrzení: „Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že považuje princip obecnosti ústavního zákona za komponent kategorie podstatných náležitostí právního státu.“

19. Takové tvrzení neodpovídá skutečnosti a to již z toho prostého důvodu, že Ústavní soud prozatím nikdy neposuzoval ústavnost ústavního zákona. Problémem obecnosti se zabýval vždy toliko u „obyčejných“ zákonů.

20. Avšak ani v těch případech, v nichž Ústavní soud vytýkal zákonodárci skutečnost, že přijal „obyčejný“ zákon neobsahující obecné pravidlo, nespatořoval porušení podstatných náležitostí demokratického právního státu, pro které zákon rušil jako protiústavní, pouze v samotném nedostatku obecnosti. Vždy zdůrazňoval, že tato forma „neobecného“ zákona je u konkrétního zákona protiústavní proto, že ohrožuje nebo porušuje ještě nějaké jiné základní ústavní právo. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 se zdůrazňuje, že zákonné ustanovení, prohlašující určitou jedinečnou stavbu (jezy na Labi) za věc veřejného zájmu, způsobuje také zásah do moci výkonné (nemožnost posoudit tuto záležitost ve stavebním řízení za dodržení procesních principů) a omezuje právo účastníků na soudní přezkum.

21. Domnívám se, že forma „neobecného“ zákona je sice legislativně technicky nevhodná a

nežádoucí, avšak sama o sobě je hodnotově neutrální. Porušením ústavnosti se stává toliko tehdy, jestliže tato forma opravdu je způsobilá v dané normativní materii vyvolat ohrožení nebo porušení základních práv. Požadavek obecnosti právní normy není sám o sobě součástí podstatných náležitostí demokratického právního státu.

22. O tom ostatně svědčí i skutečnost, že v našem i zahraničním zákonodárství nalezneme desítky případů, kdy „obyčejné“ nebo i ústavní normy nesplňují požadavek obecnosti a týkají se jedinečné záležitosti. Jako příklad tohoto postupu v zahraničí lze uvést třeba články 143b nebo 143c německé Ústavy (Základního zákona). Několik příkladů jedinečných zákonů, majících někdy i kuriózní obsah typu „pan X. Y. se zasloužil o stát“ nalezneme i v českém platném právu.

23. Úvahy o tom, že v takových případech spíše než o zákon jde o individuální právní akt, jsou sice vděčným námětem odborné právní literatury, avšak jako relevantní ústavně právní argument pro tezi, že jde o porušení podstatných náležitostí demokratického právního státu, mě nepřesvědčují.

V. Přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb. není „prolomením“ Ústavy

24. Za málo podstatný, přesto však zaznamenáníhodný fakt pokládám to, že nález volí pro pojmenování postupu přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb. termín „prolomení ústavní úpravy“, kterýžto může u nezasvěceného čtenáře vyvolat apriorní negativní konotace (jako postupu brutálního, nepatřičného). Použití takovéto expresivní terminologie pokládám za nekorektní v situaci, kdy zvolené označení není všeobecně sdíleno všemi účastníky polemiky, která teprve probíhá. Takový způsob vedení polemiky, v níž si navíc jeden z účastníků sám definuje obsah pojmu, který je prozatím sporný, je vesměs kritizován. Jen zcela na okraj, a mimo ústavněprávní argumentaci, lze odkázat na kritické postřehy Karla Čapka v jeho ironické eseji „Dvanáctero figur zápasu perem čili příručka písemné polemiky“ v knize Marsyas.

VI. K přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb. nebylo zapotřebí speciálního zmocnění

25. V odůvodnění nálezu v části V./c se mezi nosnými důvody derogace ústavního zákona uvádí: „Ústavní soud stojí na stanovisku, dle něhož je platnost ústavního zákona dána naplněním všech tří uvedených podmínek: podmínky procedurální, podmínky kompetenční (zmocňovací) a podmínky materiální (souladu s nezměnitelnými principy demokratického právního státu).“

26. Ústavní soud tvrdí, že obecné zmocnění k doplnění nebo měnění ústavních zákonů poskytuje článek 9 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud sám definuje, co je „doplnění“ a „změna“ Ústavy a dospívá k závěru, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb. prý není ani doplněním ani změnou, nýbrž je něčím jiným, co je označeno jako „suspendování“ ústavní normy.

27. Ústavní soud v tomto případě opět postupuje tak, že si sám definoval obsah určitých pojmů, aniž by taková definice byla všeobecně akceptována. Domnívám se, že při tak zásadním rozhodování, jako je toto, by Ústavní soud měl nejprve testovat, zda jím zvolená definice je všeobecně akceptována nebo je alespoň zcela přesvědčivě objasněna. Já sám si třeba myslím, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb. není „suspendováním“ Ústavy, nýbrž jejím doplněním.

28. O tom, že i jiný způsob interpretace termínu „doplnění ústavy“ je přijatelný, svědčí např. praxe německého ústavodárce. I jeho opravňuje článek 79 odst. 1 Základního zákona toliko k tomu, aby výslovné znění ústavního textu „měnil nebo doplňoval“. Přesto německý ústavodárce bez zábran přijal v roce 1993 a 2006 zcela nová ustanovení zmíněných článků 143b a 143c, která nemají žádnou návaznost na již předtím platný text ústavy. Zřejmě tedy pokládá tento postup za doplnění ústavního textu. Vzniká otázka: proč by taková interpretace nebyla možná i u nás?

29. Odůvodnění nálezu připouští, aby nad rámec údajně „obecné kompetenční normy“, kterou spatřuje v článku 9 odst. 1 Ústavy, bylo možno přijímat i jiné ústavní zákony, které by nebyly ani „doplněním“ ani „změnou“ Ústavy, avšak požaduje, aby takové případy byly opřeny o speciální ústavní zmocnění. Dále nález zakotvuje pravidlo, že „při absenci ústavního zmocnění k vydání ústavních zákonů ad hoc by ústavní konformita ústavního zákona přijatého v rozporu s Ústavou vymezeným rámcem kompetence Parlamentu mohla být založena toliko ochranou materiálního jádra dle čl. 9 odst. 2 Ústavy“.

30. Domnívám se, že uvedenými tvrzeními překračuje Ústavní soud svou roli negativního zákonodárce a přisvojuje si kompetenci pozitivní normotvorby tím, že vytváří nová ústavní pravidla.

31. Nesouhlasím s názorem, že ústavodárce (Parlament) potřebuje k přijímání jakýchkoli ústavních zákonů speciální zmocnění. Nesouhlasím ani s názorem, že ustanovení článku 9 odst. 1 Ústavy je zmocňovací normou. Všeobecná zákonodárná (i ústavodárná) pravomoc Parlamentu je zakotvena v článku 15 Ústavy. Parlament je v oblasti moci zákonodárné zcela autonomní. Nemůže být v této pravomoci nikterak omezován; ústavně je omezován toliko procedurálně (stanovenými ústavními pravidly pro normotvorbu) a podmínkami materiálními (dodržením souladu s nezměnitelnými principy demokratického právního státu), zakotvenými v článku 9 odst. 2 Ústavy.

Abych snad nebyl obviňován z toho, že ústavodárci přiznávám oprávnění pro přeměnu zimy v léto, dodávám pro úplnost, že i ústavodárce je přirozeně limitován též přírodními zákony a zdravým rozumem.

32. Suverénní a autonomní postavení Parlamentu vyplývá z jeho silné demokratické legitimacy, z toho, že je zastupitelem občanů České republiky, kteří jsou v demokratickém státě nejvyšším suverénem. Požadavek, aby ústavodárce potřeboval k tvorbě jakýchkoli ústavních zákonů obecné nebo speciální zmocnění, které by uděloval sám sobě, pokládám za logický nonsens.

VII. Přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb. nebránil zákaz retroaktivity

33. Nález obsahuje kategorické tvrzení, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb. se ocitl v rozporu se zákazem retroaktivity. Retroaktivitu spatřuje zejména v tom, že tento ústavní zákon stanoví nové pravidlo pro rozpuštění Poslanecké sněmovny, které neexistovalo v době, kdy občané své poslance zvolili. Tím prý „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“ (část V./b odůvodnění nálezu).

34. S tímto tvrzením nesouhlasím. Konstatuji, že ústavněprávní problematika retroaktivity zákonů je nesmírně komplikovaná a pro uvedení důkladné argumentace mi odlišné stanovisko neposkytuje dostatek prostoru ani dostatek času. O této otázce existují v české a především v zahraniční odborné literatuře stovky, možná tisíce monografií a statí, dotýkají se jí stovky judikátů obecných i ústavních soudů. Pro jejich byť i stručnou reprodukci zde není příležitost.

35. Omezím se tedy toliko na lapidární konstatování: Neexistuje monolitní pojem retroaktivity, který by opravňoval ke kategorickému vyslovování univerzálních tvrzení. Existuje několik druhů retroaktivity (pravá, nepravá), z nichž každá vyvolává jiné následky. Uplatnění principu zákazu retroaktivity je rozdílné podle druhu právní oblasti, v níž je zákaz aplikován: Jinak je tomu v právu veřejném (ústavním, trestním ...), jinak v právu soukromém (občanském, obchodním) a jinak v právo hmotném či procesním. V dnešní době je aplikace tohoto institutu silně ovlivňována judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Evropským soudním dvorem.

Z principu zákazu retroaktivity jsou připouštěny četné výjimky.

36. Stav teoretického a judiciálního nazírání na tyto problémy je neustálený a kontroverzní. Snad nejméně nejasností a nejvyšší stupeň shody se dosáhl v oblasti trestního práva, kde nepřipustnost zpětné účinnosti je u nás výslovně upravena v článku 40 odst. 6 Listiny. Avšak i zde existují výjimky z tohoto zákazu (např. se připouští zpětná účinnost v situaci, kdy je to příznivější pro pachatele (retroaktivita in mitius). Na řadu věcí však ani zde neexistuje shoda (např. retroaktivní působení běhu promlčecí doby apod.). Relativně důkladně, i když zdaleka ne jednoznačně, je tato otázka ujasněna v občanském právu, kde se postupně prosazuje nový institut tzv. legitimního očekávání.

V oblasti ústavního práva je problém zákazu retroaktivity rozpracován poměrně málo a obtížně se zde dosahuje společenského konsenzu.

Spíše ironicky mohu nadhodit jednu kuriózní otázku: Nelze chápat umožnění předčasných voleb do Poslanecké sněmovny jako věc, která je pro občany České republiky výhodná? Nelze tu připustit výjimku ze zákazu retroaktivity z důvodu in mitius?

Domnívám se, že s tak komplikovanou problematikou se tento nálezný vypořádal s velkou lehkostí, která se mnohým lidem bude zdát málo snesitelná.

37. Je otázkou, zda princip zákazu retroaktivity právních norem, tak, jak se jej nálezný dovolává, lze nadřadit nejzásadnějšímu aktu reprezentativní demokracie – možnosti testovat míru legitimacy politické reprezentace v demokratických volbách. Připomeňme, že i v mezidobí voleb zůstává volič rozhodujícím subjektem, jehož vůle je jediným zdrojem legitimacy politické moci, a nikoliv pouhým jejím přihlížejícím objektem.

VIII. Závěrečné poznámky

38. Nemohu si odpustit ještě připomenutí, že Ústavní soud v tomto případě nevyužil test proporcionality, který jinak hojně aplikuje.

39. Lze si klást také otázku: Nebudou škody, způsobené zrušením tohoto ústavního zákona, mnohem větší, než jsou údajné škody, které jeho přijetím utrpěl náš ústavní systém? Opravdu lze připustit, aby se i v tomto případě uplatnila zásada fiat iustitia, pereant mundus (ať třeba zhyne svět, jen když zvítězí spravedlnost)? Nezvítězí snad v tomto případě spíše než spravedlnost - právníci?

40. Domyslel Ústavní soud to, že nastolením problému retroaktivity, jako jednoho z nosných důvodů pro zrušení tohoto ústavního zákona, petrifikuje pro celé volební období stávající úpravu alternativ zkrácení volebního období? Nechci vyvolávat předčasné obavy, avšak domnívám se, že tím Ústavní soud otevřel vrátka pro zpochybnění jakékoli budoucí úpravy (i když nová úprava bude obecná), též cestou individuální ústavní stížnosti, a to nejen pro poslance, ale možná i pro kteréhokoli voliče.

Ze všech těchto důvodů se domnívám, že návrh poslance Miloše Melčáka měl být zamítnut.

V Brně dne 10. září 2009

Jan Musil v. r.