

ÚS: K pravomoci rušit protiústavní „ústavní“ zákony

26.října 2009 Zdeněk Kühn

V nálezu ÚS ve věci „protiústavního ústavního“ zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, se všech patnáct ústavních soudců shodlo asi jen na jedné jediné věci, totiž na pravomoci ÚS o protiústavnosti ústavních zákonů za určitých podmínek rozhodovat. Tato pravomoc a její meze je však chápána většinou ÚS a dvěma disentujícími soudci rozdílně.

V první části nálezu ÚS nejprve shrnuje svou judikaturu, která již od jeho prvního nálezu chápe pojem právního a ústavního státu v jeho materiální a nikoliv pouze formální podobě. Již ve svém prvním nálezu soudce-zpravodaje prof. V. Klokočky, ve věci ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu (nález Pl. ÚS 19/93, č. 14/1994 Sb.), ÚS uvedl, že právo a spravedlnost není „*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“ (zdůraznění přidal Z.K.).

Veškerá další judikatura ÚS se odvíjí právě od tohoto nálezu, který jednoznačně staví limity zákonodárnému sboru. Současně se však nikdy *expressis verbis* nevyslovila k pravomoci ÚS sankcionovat porušení čl. 9 odst. 2 Úst, byť podle mne tato pravomoc je logickým vyústěním judikatury ÚS. Svou dosavadní judikaturu ÚS podpořil též exkurzem do ústavního práva dvou sousedních zemí, totiž Rakouska a Německa. V obou zemích totiž existuje pravomoc ústavního soudu za výjimečných okolností zrušit ústavní zákon. Komparace je podle mne udělaná dobře, dává vše do historického a kulturního kontextu, zdůrazňuje koncepci nadpozitivního práva jako reakci na minulé totalitární režimy a jejich zločiny, které v Česku, Rakousku i Německu existovaly, a které tak činí ústavní a politickou situaci ve třech jmenovaných zemích plně srovnatelnou:

Stejně jak je v německém případě čl. 79 odst. 3 Základního zákona [zákaz zrušit základní zásady německé ústavy] 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.

Překvapuje mne však stručnost, s jakou po rozsáhlém expozé do své vlastní judikatury a srovnávacího práva odůvodnil ÚS svou derogační pravomoc. Stalo se tak jen ve dvou stručných odstavcích, z nichž ten první a zásadní mj. zní:

Artikuluje-li Ústavní soud nezbytnost vztážením 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. ...

Důraz na normativitu čl. 9 odst. 2 a z toho vyplývající nezbytnost derogační pravomoci ÚS je mi sympatický a myslím si, že je správný. Sám o sobě však obsahuje dvě samostatné premisy, z nichž první premisa je méně kontroverzní než ta druhá: I. čl. 9 odst. 2 Úst má reálný normativní význam, není jen pouhou politickou deklarací, II. vynutitelnost čl. 9 odst. 2 judikaturou ÚS, bez níž by se toto ustanovení stalo prázdným politickým sloganem.

Interpret ústavy může dospět ke třem možným závěrům: (1) popřít prvou premisu, proč je zbytečné zabývat se premisou druhou. Čl. 9 odst. 2 je v takovémto případě jen politickou proklamací. (2) akceptovat prvou premisu, nicméně odmítnout premisu druhou, neboť není založena žádným výslovným ústavním ustanovením, narušuje pravomoci ústavní většiny parlamentu majícího maximální možnou míru legitimacy od suveréna, tedy lidu, (3) akceptovat premisu I a následně též premisu II, tedy akceptovat derogační pravomoc ÚS, bez níž nelze reálně hovořit o normativitě čl. 9 odst. 2. Třetí závěr mi je sympatický též proto, že reálný rozdíl mezi závěry (1) a (2) se mi jeví jako prakticky nulový (srov. níže).

Premisa první je poměrně přesvědčivá a vyplývá z obecně sdíleného předpokladu, že každé ustanovení ústavy musí mít normativní význam, který je nutno chápat v kontextu textu ústavy jako celku. Ústavnímu soudu však normativita čl. 9 odst. 2 (premise I.) jaksi splývá s premisou II. V nálezu mi totiž chybí daleko obsáhlejší diskuse o tom, proč právě ÚS a ne někdo jiný má být finálním arbitrem porušení čl. 9 odst. 2 Úst. ÚS tuto odpověď v podstatě předjímá bez dalšího. Zdůrazňuji, že s odpovědí ÚS sympatizuji, měla by však být přece jen detailněji odůvodněna: ve své dosavadní judikatuře tuto otázku ÚS přece doposud *expressis verbis* nikdy neřešil, byť z ní podle mne *implicite* vskutku plyne. Presumpce ÚS, že právě on a nikdo jiný, nemusí být nesporná mimo budovu ÚS - a i tam zcela nesporná nebyla, srov. k tomu vynikající kritiku Jana Musila v jeho disentu. Disentující Musil, který jinak s derogační pravomocí ÚS vůči ústavním zákonům obecně s určitými výhradami souhlasí, uvažuje též o roli Senátu (bod 11 jeho disentu), pomíjí však podle mne to, že Parlament ani jeho komory těžko mohou být efektivním strážcem a garantem čl. 9 odst. 2, pokud tento článek omezuje zejména jejich vlastní legislativní činnost. Souhlasím nicméně s Musilem v tom, že je možné argumentovat i tak, že funkční mechanismus kontroly dodržování nadpozitivního práva „nelze vůbec vytvořit, protože pyramidu kontrolních mechanismů nelze vršit do nekonečna (vzniká problém, „kdo má kontrolovat kontrolory“)“. Není ostatně teoreticky vyloučeno, že i rozhodnutí samotného ÚS se může dostat do rozporu s čl. 9 odst. 2. S těmito všemi argumenty, které zejména disentující Jan Musil přehledně postavil, se bohužel ÚS v první části svého rozhodnutí nevypořádal.

Mám-li základní myšlenku nálezu shrnout, článek 9 odst. 2 je buď vskutku fundamentální zásadou omezující i samotného ústavodárce, nebo je toliko morálním apelem na ústavodárce, který však není vůči ústavodárci disponujícímu nejvyšší možnou demokratickou legitimitou nijak vynutitelný. Pokud je správný závěr prve vyslovený, potom zákon přijatý v rozporu s článkem 9 odst. 2 Úst není zákonem; pokud je však pravdou posléze vyslovený závěr, potom je čl. 9 odst. 2 jen absurdním pokusem občanů ČR, kteří se marně snažili v okamžiku znovuoobnovení samostatného Českého státu limitovat moc ve své povaze nelimitovatelnou. Protože ÚS je finálním soudem pro otázky ústavnosti v ČR, a protože je povinností soudní moci vykládat právo, vede to podle mne nutně k tomu, že v případě prvního závěru musí finální rozhodnutí udělat právě ÚS.