

OHLASY, POLEMIKA

JEŠTĚ K OTÁZCE ROZHODOVÁNÍ PLÉNA ÚSTAVNÍHO SOUDU O NÁVRHU NA ZRUŠENÍ ZÁKONA

VLADIMÍR SLÁDEČEK

V nedávno zde uveřejněných příspěvcích se v návaznosti na některé známé judikáty Ústavního soudu dva autoři zabývali závažnou problematikou rozhodování pléna Ústavního soudu, pokud jde o návrhy na zrušení zákona.¹

V. Šimíček po stručné charakteristice platné úpravy problematiky rozebírá způsob rozhodování ve věci Pl. ÚS 36/93, včetně separátního veta předloženého soudci P. Holländerem, V. Jurkou a V. Ševčíkem. Obdobně zkoumá i nález Pl. ÚS 3/96 a zvláště pak odlišné stanoviska V. Ševčíka, přičemž poukazuje na některé rozdíly vyplývající ze srovnání s nálezem Pl. ÚS 36/93. V závěru se v podstatě ztotožňuje s názory vyslovenými soudci Ústavního soudu v separátních vetech, tedy podpó-

¹ Šimíček, V.: Poznámky k proceduře rozhodování pléna ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi 3/1997, s. 458–463.

Wagnerová, E.: K otázce rozhodování pléna Ústavního soudu (reakce na článek V. Šimíčka). Časopis pro právní vědu a praxi 4/1997, s. 648–653. Šlo o nálezy Pl. ÚS 36/93 (publ. pod č. 132/1994 Sb., resp. pod č. 24, Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 1) a Pl. ÚS 3/96 (publ. pod č. 161/1996 Sb., resp. pod č. 39,

Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 5.).

Problematičnost procedury přijetí se ovšem zřejmě týká i nálezů dalších: Pl. ÚS 12/94 (publ. pod č. 92/1995 Sb., resp. pod č. 20, Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3.) a Pl. ÚS 4/95 (publ. pod č. 168/1995 Sb., resp. pod č. 29, Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3.).

ruje konkluzi, že kvalifikovaná většina devíti soudců je nezbytná jak k rozhodnutí, jímž se návrhu na zrušení zákona vyhovuje, tak i k přijetí nálezu, kterým se návrh zamítá. Domnívá se tedy, že nelze akceptovat stanovisko, které „převážilo“ při rozhodování v uvedených případech, totiž že k zamítnutí návrhu postačuje, jestliže (při zachování kvora) nekvalifikovaná většina či dokonce menšina (když nekvalifikovaná většina hlasuje pro vyhovění návrhu) podpoří návrh na zamítnutí návrhu na zrušení.²

Na článek reagovala E. Wagnerová, která ovšem již dříve své stanovisko k problematice publikovala;³ v aktuálním příspěvku v podstatě své původní závěry opakuje a dále rozvíjí. Zastává názor opačný, totiž že k zamítnutí návrhu postačuje nekvalifikovaná většina, resp. že k zamítnutí návrhu dokonce stačí, nezíská-li návrh na vyhovění 9 hlasů, tedy např. při poměru 8 pro ku 2 proti. Zejména pak soudí, že úmyslem zákonodárce (a zřejmě i ústavodárce) nemohlo být, aby i k nevyhovění návrhu na zrušení byla nutná většina 9 hlasů. Svůj náhled především opírá o výklad díkce čl. 87 odst. 1 Ústavy v návaznosti na ust. § 13 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon“), s tím, že uvedený mechanismus je třeba chápat jako „brzdu proti zásahům ÚS do vůle svébytného ústavního orgánu – Parlamentu“.⁴

K problematice se též kdysi literárně – i když spíše okrajově – vyslovil V. Ševčík, opakovaně disentující soudce. Posteskl si, že zákon nestanoví nic o tom, co se má stát, když není možné získat většinu 9 hlasů. V poznámce pod čarou pak poukazuje na nesprávnou praxi Ústavního soudu, když zamítá návrh na zrušení (části) zákona, pokud nebylo dosaženo kvalifikované většiny. Neakceptuje stanovisko, že návrh na zrušení určitého (ustanovení) zákona se má projednávat analogicky jako pozměňovací návrh v parlamentu.⁵

Problematiku rozhodování, resp. hlasování pléna upravuje zejm. § 11–14 zákona. Zákon především stanoví, že každý soudce je povinen hlasovat pro některý z návrhů na rozhodnutí (§ 12 odst. 2), platí tedy pravidlo konstruktivního hlasování.⁶ Nezíská-li některý z návrhů potřebnou většinu, hlasování se opakuje s tím, že před započítáním hlasování se soudci, o jejichž návrzích se hlasovalo, vy-

² Šimíček, V., cit. dílo.

³ Wagnerová, E.: K ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. Právní rozhledy 8/1994, s. 286–287. Autorka se zde zabývá nálezem Pl. ÚS 36/93 a zvláště pak polemizuje s autory společného separátního vota.

⁴ Wagnerová, E., dílo v pozn. 1 (citace ze s. 650).

⁵ Ševčík, V.: Výhledy ústavnosti v novém státě – pokus o analyzující sondu. Právník 12/1994, s. 1025.

⁶ To především znamená, že nelze jen hlasovat proti nebo se zdržet hlasování. Srov. Bárta, J.: Vznikající ústavní soudnictví České republiky. Právník 7/1993, s. 546.

jádrí, zda na svých návrzích setrvávají, zároveň pak mohou předložit jiné návrhy na rozhodnutí. Pokud ani po opakovaném hlasování nedojde k přijetí rozhodnutí a byly kupř. předloženy čtyři návrhy na rozhodnutí, v souladu s ust. § 12 odst. 4 zákona lze dále hlasovat pouze o dvou návrzích, které získaly nejvíce hlasů. Při rozhodování o návrhu na zrušení zákona (čl. 87 odst. 1 písm. a/ Ústavy) se pak sice také předpokládá kvórum deseti soudců (§ 11 odst. 1 zákona), avšak k přijetí rozhodnutí je nutná kvalifikovaná většina devíti hlasů (§ 13 zákona).

Zásadní se tedy jeví otázka řešení situace, jestliže žádný ze dvou návrhů nemůže získat potřebnou kvalifikovanou většinu, tj. podporu devíti soudců. Zda je možné návrh („nemeritorně“) zamítnout, vydat „nerozhodnutí“, tj. neusnést se na rozhodnutí ve věci a formálně tento akt označit jako náleze či zda je Ústavní soud povinen rozhodnout meritorně, tedy že se nesmí vyhnout rozhodnutí, nemůže odmítnout poskytnout spravedlnost (*denegatio iustitiae*).⁷ Samotný zákon, zdá se, nedává zcela jednoznačnou odpověď, i když lze mít jistě za to, že nerozhodnutí z důvodu překážky na straně soud nelze akceptovat (obdobně ostatně judikoval i Ústavní soud).

Pokud se chceme dopátrat původního úmyslu zákonodárce, je vhodné se zmínit o formulaci pracovní verze návrhu zákona o Ústavním soudu (březen 1993). Danou problematiku zde řešilo ust. § 27, které obsahovalo prakticky identické formulace jako jednotlivé odstavce § 12 zákona, ovšem kromě dvou odlišností, resp. věcí „navíc“. Jednak stanovilo, že byl-li předložen pouze jeden návrh, považuje se za schválený bez hlasování; to neplatí, jestliže se rozhoduje ve věci samé nálezem (§ 27 odst. 3 návrhu). Relevantnějším se však jeví ustanovení § 27 odst. 6 návrhu, kde je uvedeno: „Hlasování se opakuje, dokud nezíská některý z návrhů potřebnou většinu“.

Jestliže si pro srovnání povšimneme i recentní federální úpravy ústavního soudnictví, zjistíme, že ust. zák. č. 91/1991 Sb., ani zák. č. 491/1991 Sb. detaily hlasování pléna neřešily. Problematiku nicméně upravoval Organizační a jednací řád Ústavního soudu ČSFR (reg. částka č. 51/1992 Sb.) v ust. § 3. Zde je obsaženo prakticky totožné ustanovení jako ve zmíněném pracovním návrhu zákona: „Hlasování se opakuje, pokud nezíská některý z návrhů potřebnou většinu“ (§ 3 odst. 6).

Z neznámého důvodu, snad pro (nevhodné) zestručnění, byl inkriminovaný odstavec návrhu, který zkoumanou problematiku jednoznačně rešil, ve schválené

⁷ Závěr, že soud nemůže zůstat nečinný a věc musí být rozhodnuta, pokud je v kompetenci soudu (srov. Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Masarykova univerzita. Brno 1997, s. 304) nutno vztáhnout i na rozhodování Ústavního soudu. Obecně srov. též Svák, J.: Denegatio iustitiae (odmítnutí spravedlivosti). Justičná revue 6/1993, s. 1–14.

podobě ze zákona vypuštěn.⁸ Výslovné ustanovení zavazující Ústavní soud k přijetí meritorního rozhodnutí, tj. usnesení se o nějakém návrhu (což může být i usnesení se o zamítnutí návrhu), zdá se, tak v zákoně chybí. Nicméně se domnívám, že řešení dané otázky lze ze zákona, s podpůrnou ústavněprávní argumentací, dovodit.

V souladu s uznávanými i ústavně regulovanými principy právního státu (srov. zejm. čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy) mohou státní orgány uplatňovat státní moc jen případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem který zákon stanoví.⁹ Výkon těchto mocenských oprávnění státním orgánem – v daném případě navíc zakotvených ústavně – je nejen jeho právem, ale taktéž (především) jeho povinností. Ústava hovoří vcelku zřetelně i dále. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83), jehož povinností je *rozhodnout* (meritorně) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 (čl. 87 odst. 1 písm. a/). Akt „rozhodnutí“ nutně implikuje i rozhodnutí o nezrušení, tj. zamítnutí návrhu; jiný výklad patrně možný není.

Závazek Ústavního soudu *meritorně* rozhodovat o návrhu na zrušení zákona lze dovodit dále zejm. ze dvou ustanovení zákona. Ust. § 68 odst. 1 zákona stanoví, že nebyl-li návrh odmítnut a nevzniknou-li v průběhu řízení důvody pro zastavení řízení, je Ústavní soud povinen návrh projednat a *rozhodnout* o něm i bez dalších návrhů. Způsob rozhodování pak konkretizuje ust. § 70 zákona, které stanoví pouze dvě možnosti, jak může Ústavní soud rozhodnout. Buď dojde k závěru, že napadený zákon, resp. jeho část je v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy a nálezem rozhodne o jeho zrušení (§ 70 odst. 1 zákona) nebo rozpor nezjistí a návrh (meritorně) zamítne (§ 70 odst. 2 zákona). Zákon neumožňuje Ústavnímu rozhodnout jinak, tj. např. zamítnout návrh proto, že nebyla získána kvalifikovaná většina pro žádný z návrhů rozhodnutí. Není sice vyloučeno „rozhodnutí“ *a limine*, tj. nemeritorní odmítnutí návrhu usnesením, ovšem pouze z taxativně stanovených důvodů podle § 43 zákona.¹⁰ V případě

⁸ Nepotvrzené kuloární zprávy uvádějí, že argumentem skutečně byl poukaz na zbytečnost tohoto ustanovení, „neboť je to jasné“, že Ústavní soud musí rozhodnout. Snaha pro zestručnění pak jistě existovala, neboť z důvodu problematičnosti (externí) závaznosti Organizačního a jednacího řádu Ústavního soudu ČSFR se došlo k závěru, že taktéž detailnější procesní otázky se upraví zákonem.

⁹ To ostatně výslovně zdůrazňuje i čl. 88 odst. 2 Ústavy.

¹⁰ Nezabýváme se zde známým (a diskutovaným) problémem opodstatněnosti individuálního oprávnění soudce zpravodaje rozhodovat ve všech zde uvedených věcech. Ostatně novela zákona provádějící v tomto směru jistou pozitivní modifikaci (tisk Poslanecké sněmovny 210, II. volební období) byla schválena, byť prozatím (v době zprac. příspěvku) jen Poslaneckou sněmovnou.

odmítnutí – v daném situaci pravděpodobně jen z důvodů čistě formálních – se ovšem může podat kdykoliv (lhůta není stanovena) perfektní návrh nový, neboť odmítnutí návrhu se nepovažuje za *res iudicata* (§ 35 zákona). K věcně stejnému závěru docházejí i autoři separátního vota k nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 36/93 a V. Ševčík opětovně v odlišném stanovisku k Pl. ÚS 3/96, přičemž argumentace disentujících soudců je výše uvedeným úvahám blízká. Především zdůrazňují, že pokud Ústavní soud meritorně nerozhodne, jde o nesprávný procesní postup, který je v rozporu s ust. § 13, § 68 odst. 2 a § 70 odst. 2 zákona a toto rozhodnutí pak nemá charakter *res iudicata* (ve skutečnosti jde dokonce o postup protiústavní – srov. čl. 88 odst. 2).

Soudím – jak již bylo naznačeno –, že se vůbec nejedná o rozhodnutí, a tím méně o *res iudicata*. Lze jen souhlasit s V. Šimíčkem, že o možnosti odmítnutí návrhu plénem nemůže být vůbec řeč, neboť není dán zákonný důvod k odmítnutí (které by ovšem muselo mít podobu usnesení).¹¹ Nemůžeme ani uvažovat o čistě teoretické – a ostatně nezákonné – konstrukci odmítnutí návrhu jako zjevně neopodstatněného, jestliže se kupř. pro vyhovění návrhu na zrušení vysloví „pouhých“ 8 soudců. Udržitelná také není jak teoretická úvaha o možnosti „zamítnutí“ návrhu při poměru 8 hlasů pro zrušení ku 2 proti, stejně jako skutečná praxe, kdy výsledek 8 hlasů pro zrušení ku 7 hlasům proti postačuje k „zamítnutí“ návrhu.

Můžeme sice přisvědčit názoru, že do pravomoci parlamentu je možné zasahovat jen za ústavně stanovených, „ztížených“ podmínek,¹² to ale neznamená, že Ústavní soud disponuje oprávněním odmítnout meritorně rozhodovat. Sotva je možné akceptovat existenci sofisticky utajené „brzdy“ Parlamentu vůči Ústavnímu soudu spočívající v tom, že pokud se v plénu nezískala potřebná většina k vyhovění návrhu na zrušení zákona, dochází k jeho „zamítnutí“. Navíc představa, aby taková „brzda“ – teoreticky snad možná – byla „provedena“ běžným zákonem, resp. jeho (ryze) účelovým výkladem, jenž není v souladu s dikcí Ústavy (srov. výše), se ocitá ve flagrantním rozporu se samotným smyslem ústavního soudnictví, tj. ochranou ústavnosti.

Úkolem instituce ústavního soudnictví v systému dělby moci (*check and balances*) je právě pinit funkci brzdy proti moci zákonodárné, proti neústavním normotvorným aktivitám parlamentu. V rámci udržování rovnováhy v této soustavě Parlament sice může ústavní soudnictví běžným zákonodárstvím regulovat, niko-

¹¹ V některých případech k (i částečnému) odmítnutí návrhu plénem došlo. Srov. např. Pl. ÚS 22/94 (publ. jako usn. č. 20, Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 2) a Pl. ÚS 28/95 (publ. pod č. 126, Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 6). Když ponecháme stranou poněkud diskutabilní otázku pravomoci pléna odmítnout návrh (ve druhém případě navíc nálezem), lze říci, že v těchto případech byl zákonný důvod k odmítnutí zřejmý dán.

¹² Wagnerová, E., dílo v pozn. 3, s. 286.

liv však Ústavní soud protiústavně omezovat. Ústavní soud je povinen meritorně rozhodovat i proto, aby jeho selektivní pasivita nebyla vykládána jako podléhání určitým politickým tlakům.

Lze uzavřít, že *de lege ferenda* by bylo zřejmě záhodno – pro jednoznačnost a jasnost očekávané praxe Ústavního soudu – začlenit výše citované, z původního návrhu zákona o Ústavním soudu vypuštěné ustanovení o tom, že *hlasování se opakuje, dokud některý z návrhů nezíská potřebnou většinu*, do ust. § 12 zákona. Nedomnívám se, že by bylo možné upravit zákon v opačném směru, totiž umožnit plénu, pokud se nezíská kvalifikovaná většina, návrh odmítnout, protože legalizace takového postupu by byla zjevně protiústavní. Řešení nespátřuji ani ve „změkčení“ či opuštění požadavku kvalifikované většiny, ev. i kvora, což by ovšem teoreticky (z ústavního hlediska) přípustné bylo.