

OHLASY, POLEMIKA

K OTÁZCE PROCEDURY ROZHODOVÁNÍ PLÉNA ÚSTAVNÍHO SOUDU

(REAKCE NA ČLÁNEK V. ŠIMÍČKA)

ELIŠKA WAGNEROVÁ

V Časopisu pro právní vědu a praxi č. III/1997 (str. 458 a násl.) se V. Šimíček zamyslel nad výkladem a aplikací § 13 zákona o ÚS č. 182/1993 Sb. Chci se pokusit o polemiku s autorem, který ovšem správně na dvou nálezech (třetí naznačuje) dokazuje, že sám ÚS výklad a aplikaci předmětného ustanovení hledá a zatím nelze hovořit o ustáleném výkladu tohoto ustanovení.

Nálezem ve věci návrhu skupiny poslanců na zrušení m.j. § 27 odst. 8 zákona o VŠ č. 216/1993 Sb. (ÚS ČR: Sbírka nálezů a usnesení svazek 1 č. 24, C.H. BECK, Praha 1994) rozhodl ÚS tak, že návrh zamítl, a to s velice úsporným odůvodněním, podle kterého se kvalifikovaná většina 9 soudců nevyslovila ani pro zrušení napadeného ustanovení, ani pro zamítnutí návrhu, a proto se ÚS nezabýval otázkou ústavní konformity napadeného ustanovení.

V dané věci vypracovali ústavní soudci V. Ševčík, P. Holländer a V. Jurka společně odlišné stanovisko, které se dotýká pouze části výroku nálezu a jeho odůvodnění. Zastávali názor, že jak pro zrušení napadeného ustanovení, tak pro zamítnutí návrhu bylo třeba souhlasu kvalifikované většiny soudců s tím, že i v zamítnutí návrhu je třeba spatřovat završení procesu posuzování napadeného ustanovení co do jeho souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Takové rozhodnutí pak zakládá překážku věci rozhodnuté. Rozhodnutí

o zrušení zákonného ustanovení a rozhodnutí o zamítnutí návrhu na jeho zrušení mají podle dissentujících soudců „z hlediska právní síly totožný smysl, kterým je autoritativní závěr o vztahu zákona k ústavním zákonům nebo k mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy, důsledkem kterého je zrušení zákona nebo překážka rei i iudicatae“. Potože v daném případě nebyla dosažena kvalifikovaná většina ani pro jeden z uvedených postupů, je zamítavá část výroku nálezu, týkající se zrušení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., rozporná s ustanoveními § 13, 68 odst. 2 a § 70 odst. 2 zákona o ÚS.

Nálezem ve věci návrhu skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení (ustanovení o volebních kaucích) zákona o volbách do Parlamentu ČR č. 247/1995 Sb. ÚS ČR: Sbírka nálezů a usnesení svazek 5, č. 39, C.H. BECK, Praha 1997) rozhodl ÚS opět tak, že návrh zamítl, avšak ústavnost napadeného ustanovení tentokrát přezkoumal meritorně, ačkoli se pro zamítnutí vyslovila menšina sedmi soudců, jejíž názor je v odůvodnění nálezu (str. 319 shora uvedené sbírky) označen za „stanovisko relevantní menšiny“.

Z publikovaných odlišných stanovisek 4 soudců se pouze odlišné stanovisko V. Ševčíka zabývá procesní stránkou věci a navazuje, resp. důsledně setrvává u argumentů uvedených ve shora uvedeném odlišném stanovisku ve věci posouzení ústavnosti některých ustanovení zákona o VŠ. Nálezem přijatému relevantní menšinou vytýká, že k zamítnutí návrhu skupiny poslanců došlo po meritorním přezkoumání věci a díky jeho výsledku, což je ve „zřetelném rozporu s procesním stavem věci“. Podle V. Ševčíka bylo pro osud návrhu rozhodné nesplnění formálních podmínek spočívajících v nedostatečném počtu hlasů, ač „nerelevantní názor“ na meritum věci byl většinový. „Bylo by proto proti logice věci, kdyby menšinové stanovisko pléna ÚS mělo představovat relevantní právní názor; pokládám proto odůvodnění přijatého nálezu toliko za výraz mínění těch kterých menšinových soudců“, píše dissentující soudce (str. 326 Sbírky).

Nálezem ve věci návrhu přednosta OÚ na zrušení vyhlášky obce (města) Slatiňany (PI ÚS 17/97, dosud nepublikováno) rozhodl ÚS tak, že návrhu vyhověl, t.j. vyhlášku zrušil, přirozeně po jejím meritorním přezkoumání, a to za situace, kdy soudce zpravodaj navrhl, aby návrh přednosta OÚ byl zamítnut. Stanovisko soudce zpravodaje vycházelo z právního názoru, který se odchýlil od dosavadní judikatury ÚS obsažené v jeho nálezech, jimiž byly obdobné vyhlášky rušeny. O věci rozhodovalo plénum složené z 12 soudců a názor na věc jej rozdělil přesně na poloviny. Návrhu bylo přesto, dosti nepochopitelně a zřejmě i v rozporu se zákonem, vyhověno a vyhláška byla zrušena.

Ustanovení § 13 zákona o ÚS zní: „Rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovilo většina přítomných soudců. Jde-li však o rozhodnutí podle čl. 87

odst. 1 písm. a/, g/ nebo h/ Ústavy nebo o rozhodnutí přijímané na základě právního názoru ÚS vysloveného v nálezu, je přijato, jestliže se pro ně vyslovilo alespoň 9 přítomných soudců". Čl. 87 odst. 1 Ústavy vymezuje v písm. a/ až k/ oblasti (kompetenci), v nichž ÚS je oprávněn rozhodovat (pravomoc). V případě písm. a/ (zrušení zákonů nebo jejich ustanovení pro neústavnost) a písm. h/ (zrušení usnesení PS a Senátu podle čl. 66 Ústavy, v nichž jsou předpokládány zásadní zásahy do rozdělení moci ve státu a jejichž zrušení je oprávněn navrhnout prezident republiky) se jedná o zásahy ÚS do svébytné a zásadně neomezené pravotvorné pravomoci Parlamentu tím, že jeho zákony resp. zvláštní usnesení může ÚS zrušit za Ústavou předvídaných okolností. Písm. g/ se týká ústavní žaloby senátu proti prezidentu republiky.

Otázkou nyní je, zda kvalifikovaná většina soudců (9) je vyžadována v těchto případech jak pro rozhodnutí, jimiž se návrhy zamítají a nebo je-li jí zapotřebí pouze tehdy, je-li těmto návrhům vyhověno, a jaké důsledky bude mít situace, kdy sice většina soudců je pro vyhovění návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele, avšak nejde o zákonem předvídaných 9 soudců. Extrémní případ může nastat tehdy, bude-li v plénu rozhodovat 10 soudců (§ 11 odst. 1 zákona o ÚS) a 8 hlasů bude pro vyhovění návrhu, pro zamítnutí pouze dva.

Při úvahách o řešení naznačených otázek nelze vystačit s gramatickým výkladem § 13 zákona o ÚS resp. čl. 87 odst. 1 písm. a/, g/, h/ ačkoliv jej lze použít jako výklad pomocný. Uvozovací věta čl. 87 odst. 1 Ústavy říká, že ÚS rozhoduje. V písm. a/ a h/ se tato věta precizuje o způsob, jímž smí ÚS zasáhnout, a tím je zrušení aktů Parlamentu. Lze soudit, že zákonodárce při tvorbě § 13 zákona o ÚS vycházel z doslovné dikce zmíněných ustanovení, t.j. z oprávnění ÚS zrušit zákon nebo jeho ustanovení, resp. usnesení Parlamentu předpokládané v čl. 66 Ústavy. Mínil-li by naopak podrobit režimu § 13 zákona o ÚS i zamítavé rozhodnutí o návrhu, musela by se tato intence projevit v jiné dikci tohoto ustanovení.

Je ovšem zřejmé, že tento úmysl zákonodárce neměl a z hlediska vybalancování moci ve státu ani mít nemohl. K výkladu § 13 zákona o ÚS nelze přistupovat jeho vydělením z celého ústavního systému; naopak je zapotřebí hledat jeho naplnění v logice fungování českého ústavního systému. Z tohoto pohledu je v něm možno spatřovat určitou brzdu proti zásahům ÚS do vůle svébytného ústavního orgánu – Parlamentu. Z tohoto pohledu vyžaduje zákon právem, aby docházeli k zásahu do parlamentní vůle, pak pouze za ztížených podmínek, t.j. 9 hlasů v plénu přítomných soudců. Důsledně vzato není správné v tomto kontextu mluvit o většině, byť kvalifikované. 9 hlasů v plénu ÚS je podmínka nezbytná pro to, aby mohla být zpochybněna z hlediska ústavnosti vůle Parlamentu. Jinými slovy: je irrelevantní, zda proti návrhu na zrušení parlamentního aktu hlasovala většina

nebo menšina přítomných členů pléna ÚS. Podstatné zůstává, zda se pro návrh na zrušení vyslovilo alespoň 9 přítomných soudců.

Ačkoliv oba způsoby rozhodnutí (zrušení parlamentního aktu nebo zamítnutí návrhu na jeho zrušení) mají stejnou právní sílu a stejným způsobem zavazují všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy), nejsou totožné v účincích. Nález zrušující parlamentní akt má povahu konstitutivní, neboť se jím zakládá nová obecně závazná právní situace. Zamítavý nález oproti tomu pouze deklaruje ústavnost již dříve nastalé právní situace, jež byla konstituována projevenou parlamentní vůlí. Důsledky prvního řešení bezpochyby váží více. I to je důvod pro minimum 9 hlasů vyžadovaných právě pro tento zásah ze strany ÚS.

Je ovšem logické, že i zamítavé rozhodnutí ÚS musí být věcně odůvodněno. V jeho odůvodnění by měla být doložena ústavnost napadeného parlamentního aktu, t.j. ústavnost politické vůle, která se v něm projevila. Politickému rozhodnutí Parlamentu se tak dostává ústavního absolutoria stvrzujícího fakt, že si zákonodárce nepočínal zvolně, že šetřil ústavní mantinely, jimiž je jeho svoboda politicky se rozhodovat omezena.

Oproti tomu rozhodování pléna ÚS o návrhu na zrušení jiných právních předpisů (výkon kompetence ÚS založené čl. 87 odst. 1 písm. b/ Ústavy) není vázáno, a ve světle shora uvedených důvodů zcela logicky, na hlasy 9 přítomných soudců. Pro zrušení podzákoného předpisu anebo jeho ustanovení platí proto věta první § 13 zákona o ÚS – t.j. pro zrušení se musí vyslovit prostá většina přítomných soudců, neboť i v tomto případě platí, že rozhodnutím je třeba rozumět rozhodnutí o návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele na zrušení podzákoné normy. Právě tento zákonný příkaz ÚS porušil v nálezu o vyhlášce města Slatiňany.

ÚS naopak nikdy nerozhoduje o stanovisku soudce zpravodaje, spočívajícím v návrhu na vyřešení věci způsobem spočívajícím v zamítnutí návrhu. Toto stanovisko soudce zpravodaje, příp. kteréhokoli soudce z pléna o tom, jak s věcí naložit, které je v § 12 zákona o ÚS nešťastně označeno za návrh na rozhodnutí, nelze ztotožňovat, resp. klást na stejnou úroveň s návrhem, učiněným ve věci aktivně legitimovaným navrhovatelem. A je to opět jen návrh formulovaný navrhovatelem, kterému se musí dostat většina hlasů.

Stejnou logiku je třeba hledat i v té části ustanovení § 13 zákona o ÚS, která hovoří o rozhodnutí přijímaném na základě právního názoru, jenž se odchyluje od právního názoru ÚS vysloveného v nálezu, nejméně 9 přítomnými soudci. I v tomto případě je třeba rozhodnutím rozumět pouze rozhodnutí o návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele na zrušení podzákoné normy, a nikoli stanovisko soudce zpravodaje obsahující návrh na zamítnutí návrhu. Jinými slovy: stanovisko soudce zpravodaje obsahující návrh na zamítnutí návrhu, nemůže být předmětem shora

uvedeného mechanismu. Předmětem tohoto mechanismu může být pouze rozhodnutí o návrhu navrhovatele samotného.

V naznačeném výkladu lze opět spatřovat funkci jisté brzdy nasazené ÚS ve vztahu k normotvorné pravomoci obcí, vykonávané v rozsahu kompetencí vymezených zákonem o obcích. Tato brzda je přirozeně slabší, než brzda nasazená ve vztahu k zákonodárci. Zasáhnout do této pravomoci obcí lze zásadně pouze většinou hlasů. Byla-li normotvorná činnost obcí dosavadní judikaturou ÚS chráněna tak, že návrhy na zrušení obecních vyhlášek určitého typu byly zamítány, pak při změně stanoviska ÚS v tomto směru, t.j. že takovému návrhu aktivně legitimovaného navrhovatele má být tentokrát vyhověno, je třeba získat zmíněných magických 9 hlasů. Je-li ovšem modelová situace opačná, t.j. ÚS původně vyhlášky rušil a nyní chce obdobnou vyhlášku „podržet“, t.j. vyložit určitou kompetenci obcí širěji, procesně řečeno návrh zamítnout, nejde, z hlediska funkce § 13 zákona o ÚS, o rozhodnutí o podaném návrhu, které je přijímáno na základě právního názoru odchylného od dosavadní judikatury.

Funkcí § 13 je totiž výhradně úprava mechanismu, jímž ÚS zasahuje do chodu či výkonu pravomocí a kompetencí jiných ústavních orgánů, resp. vůbec orgánů veřejné moci. Funkcí § 13 oproti tomu není úprava mechanismu, jehož výsledkem je rozhodnutí opačné, t.j. zamítavé, tedy rozhodnutí respektující výkon pravomocí a kompetencí orgánů veřejné moci, jimiž byly nadány Ústavou resp. zákony.

Tyto závěry o funkci § 13 zákona o ÚS podporuje srovnání s obdobným, ovšem mnohem lépe, t.j. zřetelněji formulovaným ustanovením německého zákona o ÚS (BVerfGG). Ustanovení § 15 odst. 3 stanoví: „V řízení podle § 13 č. 1 (odejmutí základních práv), 2 (neústavnost politických stran), 4 (obžaloba proti prezidentovi podaná Spolkovým sněmem nebo Spolkovou radou), 9 (obžaloba podaná proti spolkovým a zemským soudcům) je třeba v každém případě pro rozhodnutí jdoucímu k tíži odpůrce dvouřetinové většiny hlasů členů senátu (osmičlenného, kvórum tvoří šest soudců – pozn. autorky). V ostatních případech rozhoduje většina na rozhodnutí se zúčastnivších členů senátu, nestanoví-li zákon jinak. V případě rovnosti hlasů nelze stanovit, že došlo k porušení Základního zákona (GG) nebo jiného spolkového práva“. Výsledkem tedy je, že v případě rovnosti hlasů je návrh automaticky zamítnut.

Ustanovení § 27 jednacího řádu německého ÚS (Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts) lze označit za jednodušší a rovněž výstižnější obdobu § 12 českého zákona o ÚS. § 27 zní: „O průběhu porady rozhoduje senát. Vyžaduje-li věc posouzení více právních otázek, bude o nich zpravidla hlasováno postupně předtím, než bude rozhodnuto o výroku“. V tomto smyslu, t.j. posouzení více právních otázek, je, dle mého názoru, třeba interpretovat obrat „návrh na rozhod-

nutí“, který může podat každý soudce při poradě, použitý v § 12 našeho zákona o ÚS. „Návrhem na rozhodnutí“ naopak nelze rozumět způsob, jak s věcí naložit z hlediska procesního. Tímto „návrhem na rozhodnutí“ pak není stanovisko soudce o tom, že celý návrh má být zamítnut.

Ostatně v kompetenci BVerfG rozhodovat o trestných činech spáchaných soudci obecných soudů, kde k odsuzujícímu rozsudku je vyžadována dvouřetinová většina hlasů v senátu přítomných soudců (a není-li naplněna, dojde k osvobuzujícímu rozsudku – § 59 odst. 1 BVerfGG), vystupuje zcela zřejmě do popředí idea, že rozhodnutí relevantní menšiny může, ba musí a má vytvořit účinky věci rozhodnuté.

O tom, že i zamítavé rozhodnutí relevantní menšiny, stejně jako rozhodnutí poloviny pléna ÚS, je třeba věcně odůvodnit, nelze pochybovat, neboť z odůvodnění se podává rozsah překážky věci rozhodnuté. Bude-li totiž tatáž norma znovu napadena pro rozpor s jinými ustanoveními ústavních předpisů či mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy než s těmi, na nichž byla její ústavnost ÚS již zkoumána, nebude bezpochyby řízení bránit překážka věci rozhodnuté. A opačně: výklad napadené normy provedený plénem ÚS ve světle ústavních ustanovení, s nimiž byla poprvé konfrontována, zavazuje orgány veřejné moci takovou normu aplikovat s ohledem na její ústavní konformitu, a to v rozsahu těchto ústavních ustanovení, s nimiž ji konfrontovalo samo plénum ÚS a aprobovalo na jejich pozadí její ústavnost. Aktuálně tato otázka vystoupila do popředí v kauze zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu (ÚS ČR: Sbírka nálezů a usnesení, svazek 1, č. 1, C.H.BECK, Praha, 1994) versus rozhodnutí Vrchního soudu v Praze v trestní věci M. Jakeše a spol. Rozsah závaznosti nálezů ÚS je však otázka zasluhující samostatný rozbor.