AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

POZNÁMKY K PROCEDUŘE ROZHODOVÁNÍ PLÉNA ÚSTAVNÍHO SOUDU

VOJTĚCH ŠIMÍČEK

Někdy se říká, že právníci se dělí v zásadě do dvou skupin: na ty, kteří problémy řeší a na ty, kteří problémy vytvářejí. Je pravděpodobné a dost dobře možné, že mne čtenář po přečtení tohoto příspěvku zařadí do druhé skupiny, v samotné této možnosti však nespatřuji nic špatného. Úkolem právní vědy totiž není pouze hledat odpovědi na konkrétní otázky, ale také se snažit o vytváření modelových situací, které se v současnosti sice jeví jako málo pravděpodobné a neaktuální, v budoucnu se však mohou odkrýt v plné nahotě.

Jednu z těchto otázek spatřuji ve způsobu rozhodování pléna Ústavního soudu. Přestože se s ní již (jak si ostatně ukážeme) do určité míry vypořádal sám Ústavní soud, nic nám nebrání v tom, abychom se zamysleli nad oprávněností řešení, nabídnutého Ústavním soudem a abychom se pokusili o některé nové náhledy na celý problém.

1. PRÁVNÍ ÚPRAVA A STÁVAJÍCÍ PRAXE

Jak vyplývá rámcově z Ústavy a zejména ze zákona o Ústavním soudu,[1] je Ústavní soud tvořen patnácti soudci, kteří rozhodují buď v plénu nebo v tříčlen-

[1] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v platném znění.

ných senátech. Vztah mezi rozhodováním senátů a pléna poměrně podrobně upravuje zákon o Ústavním soudu, pro naše potřeby stačí značně zjednodušeně konstatovat, že plénu náleží rozhodování (1.) nejzávažnějších případů (např. rozhodování o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky apod.), (2.) vnitřních záležitostí Ústavního soudu, (3.) případů, kdy senát nerozhodl (protože žádný z návrhů na usnesení nezískal většinu hlasů) a (4.) o stanovisku k právnímu názoru senátu, které se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu.

Kvórum, ve kterém může plénum rozhodovat, musí tvořit vždy alespoň deset přítomných soudců,[2] přičemž rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovila většina přítomných soudců. Pro rozhodování o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu a konečně o *rozhodnutí přijímaném na základě právního názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu*, je však zapotřebí souhlasu alespoň devíti přítomných soudců.[3]

Podle této právní úpravy je tedy pro rozhodování pléna Ústavního soudu obecně zapotřebí prosté většiny přítomných soudců, v taxativně uvedených případech je nutná většina kvalifikovaná, tzn. nejméně devět soudců.

Problémy mohou nastat s interpretací citovaných ustanovení. Ve věci Pl. ÚS 36/93[4] došlo k situaci, kdy Ústavní soud posuzoval ústavnost ustanovení § 27 odst. 8 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách (ve znění zákona č. 216/1993 Sb.) a nenašla se potřebná kvalifikovaná většina ani pro návrh na zrušení citovaného ustanovení, ani pro zamítnutí tohoto návrhu. Nastalou situaci, kdy hrozilo, že Ústavní soud nebude schopen ve věci rozhodnout, plénum vyřešilo tím způsobem, že „z ustanovení § 13 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, plyne, že vyhovění návrhu na ... zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení *v prvé řadě předpokládá*, že se pro něj vysloví alespoň 9 přítomných soudců. Tato podmínka splněna nebyla, neboť kvalifikovaná většina přítomných soudců se ani pro návrh ... ani pro zamítnutí tohoto návrhu nevyslovila. Proto Ústavní soud i návrh skupiny poslanců na zrušení uvedeného ustanovení zamítl, aniž se po materiální stránce zabýval otázkou, zda ustanovení § 27 odst. 8 citovaného zákona je či není v souladu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy."

[2] Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

[3] Ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu a čl. 87 odst. 1 písm. a), g) a h) Ústavy ČR.

[4] Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 1., C.H. Beck Praha, 1994, zejména str. 183 a 184.

2. MOŽNÉ PROBLÉMY

Nesouhlasný postoj k tomuto názoru Ústavního soudu vyslovili v odchylném stanovisku[5] k citovanému nálezu soudci P. Holländer, V. Jurka a V. Ševčík. Podstatou jejich stanoviska je názor, že podle citovaného ustanovení § 13 se většina devíti přítomných soudců vyžaduje pro přijetí rozhodnutí o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, přičemž Ústavní soud by měl posuzovat, zda příslušný zákon je či nikoliv v rozporu s ústavními zákony nebo s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Obě rozhodnutí (tj. zrušení zákona nebo zamítnutí návrhu na zrušení zákona) mají stejný smysl, kterým je autoritativní závěr o vztahu zákona k ústavním zákonům nebo k mezinárodním smlouvám. *Pro obě tato rozhodnutí je tudíž nutno vyžadovat totožný procesní postup včetně stejné zákonem požadované většiny* (tj. většiny devíti soudců). Jelikož v daném případě tato většina dosažena nebyla, považují autoři odlišného stanoviska uvedenou část výroku nálezu, kterou se zamítá návrh na zrušení § 27 odst. 8 zákona o vysokých školách za rozpornou s ustanoveními § 13, § 68 odst. 2 a § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Celý problém se ještě zřetelněji ukázal v souvislosti s rozhodováním o ústavnosti volebních kaucí.[6] Z odůvodnění tohoto nálezu vyplývá, že pro zrušení ustanovení § 35 a pro zamítnutí návrhu na zrušení § 65 a § 92 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR se vyslovila většina osmi soudců a pro zamítnutí návrhu v celém rozsahu se vysloviła menšina sedmi soudců. Ve Sbírce zákonů a ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu bylo publikováno *„stanovisko relevantní menšiny, vedoucí k nedosažení zákonem požadovaných devíti hlasů pro zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení"*. Stanoviska některých soudců „nerelevantní většiny" byla publikována jako odlišná stanoviska.[7]

Tím ovšem zvolil Ústavní soud značně rozdílný postup, než tomu učinil v předchozím případě. Jestliže totiž v prvém případě Ústavní soud prohlásil, že návrh zamítl „aniž se po materiální stránce zabýval otázkou, zda ustanovení § 27 odst. 8 citovaného zákona je či není v souladu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy"; v případě volebních kaucí se napadeným zákonným ustanovením nepochybně zabýval věcně.

Na to ve svém odchylném stanovisku upozornil soudce V. Ševčík když uvedl, že

[5] Srov. ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu.

[6] Srov. Ústavní soud ČR: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 5., C.H. Beck Praha, 1996, str. 315 a násl..

[7] Stanoviska soudců M. Holečka, V. Klokočky, V. Paula a V. Ševčíka.

„závěr odůvodnění přijatého nálezu, totiž, že k zamítnutí návrhu skupiny poslanců došlo pro důvody v něm vyložené, je ve zřetelném rozporu s procesním stavem věci; nikoli tyto důvody, ale nesplnění formální podmínky co do potřebného počtu hlasů – přes opačný většinový názor v meritu věci – byly pro osud podaného návrhu rozhodné. Bylo by proto proti logice věci, kdyby menšinové stanovisko pléna Ústavního soudu mělo představovat relevantní názor; pokládám proto odůvodnění přijatého nálezu toliko za výraz mínění těch kterých menšinových soudců."

V. Ševčík navíc upozornil na skutečnost, že zamítavým výrokem Ústavní soud vytvořil překážku rei iudicatae (§ 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), a to i za situace, kdy se pro zamítnutí návrhu vyslovila pouze menšina soudců. Přikláněl se proto nikoliv k zamítnutí, ale k odmítnutí návrhu. Přestože s uvedenou námitkou je nutno souhlasit a snaha dosáhnout alespoň minima, tj. nevytvořit překážku rei iudicatae, je velmi sympatická, naskýtá se klíčová otázka, z jakého důvodu by mohl být návrh odmítnut. Ustanovení § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu totiž stanoví taxativní výčet důvodů, pro které může soudce zpravodaj návrh odmítnout. Možnou námitku, že zákon výslovně nepočítá s tím, že by odmítnutí provedlo plénum, sice lze překlenout argumentem a minori ad maius; podle mého názoru však na uvedenou situaci nedopadá žádná z možností odmítnutí návrhu podle citovaného ustanovení.[8]

Nad rámec uvedeného nezbývá než dodat, že v tomto případě – právě z důvodu způsobu rozhodování pléna Ústavního soudu – se mohlo stát, že odchylné stanovisko k vydanému nálezu (tj. k jeho výrokové části i k odůvodnění) mohlo vydat osm soudců, tj. celá „nerelavantní většina". Teoreticky pak není vyloučeno, aby k odůvodnění zaujali odchylné stanovisko ještě i soudci další...

Klíčovým se proto jeví interpretace slov „rozhodnutí pléna je přijato" v ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. Dosavadní praxe Ústavního soudu toto ustanovení vykládá tak, že se *v prvé řadě předpokládá*, že se pro příslušný návrh vysloví alespoň 9 přítomných soudců. Pokud tato podmínka splněna není, Ústavní soud příslušné návrhy zamítá.

Tento způsob interpretace však můžeme považovat za nanejvýš problematický. Z gramatické dikce ustanovení § 13 totiž nevyplývá, že by zákonodárce rozděloval rozhodnutí na vyhovující a zamítavá a příslušnou kvalifikovanou většinu soudců požadoval pouze v případě vyhovění návrhu. Nezbývá proto než odkázat na výše uvedený odchylný názor soudců P. Holländera, V. Jurky a V. Ševčíka, že „pro

[8] Tj. neodstranění vad návrhu ve lhůtě k tomu určené; podání návrhu po lhůtě stanovené pro jeho podání; zjevná neopodstatněnost návrhu; návrh je podaný někým zjevně neoprávněným; k projednání návrhu není Ústavní soud příslušný a nebo je podaný návrh nepřípustný. 9. Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

obě tato rozhodnutí je nutno vyžadovat totožný procesní postup včetně stejné zákonem požadované většiny" (tj. většiny devíti soudců).

Pokud však zastáváme uvedené stanovisko, je nutné se vypořádat s případnou a zcela legitimní námitkou, co by se tedy stalo v situaci, kdy by příslušný návrh nezískal potřebnou většinu hlasů ani v pozitivním, ani v negativním smyslu (viz případ volebních kaucí). Jeden z názorů, který v této souvislosti zaznívá, tvrdí, že takovéto situaci je nutno zabránit, neboť není myslitelné, aby Ústavní soud v dané věci nerozhodl, a že je proto možné sáhnout k určité analogii s projednáváním návrhů v parlamentu, kde také – pokud návrh nezíská příslušnou většinu – je zamítnut.

S tímto názorem se pokusím polemizovat pomocí modelové situace, v níž se sice Ústavní soud dosud neocitl, která však potencionálně existuje a do budoucna není vyloučena. Představme si, že Ústavní soud bude rozhodovat o návrhu přednosty okresního úřadu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, vydané v její samostatné působnosti.[9] Soudce zpravodaj dojde k názoru, že by tento návrh měl být zamítnut; důvody zamítnutí však vycházejí z právního názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu. Pokud za této situace bude rozhodovat plénum, může nastat situace, kdy se sedm soudců vysloví pro vyhovění návrhu a osm pro jeho zamítnutí. Jinými slovy: nenajde se dostatečná většina pro vyhovění návrhu, ale ani potřebná kvalifikovaná většina devíti soudců pro zamítnutí návrhu (§ 13 zákona o Ústavním soudu). Vznikne tedy patová situace, kdy se Ústavní soud nedokázal rozhodnout.

Touto modelovou situací jsem chtěl říci jediné: na rozhodování Ústavního soudu nelze použít obecné šablony, převzaté z rozhodování orgánů *zcela jiného (tj. zastupitelského) typu.* Stávající (a podle mého názoru poněkud účelová) praxe rozhodování pléna Ústavního soudu, motivována nepochybně snahou, nedostat se do patové situace, nepokrývá všechny možné varianty, ke kterým může dojít, a je tedy otázkou, zda má své původní opodstatnění.

3. ZÁVĚR

Možná řešení výše nastíněných problémů můžeme vidět ve dvou základních rovinách: de lege lata a de lege ferenda. Pokud zcela pomineme možnost budoucích legislativních změn, které by – z čistě legislativně technického pohledu – nebyly nijak komplikované a budeme vycházet ze stávající právní úpravy, dospějeme k sice jistě nikoliv optimálnímu, ale přesto právně nejčistšímu závěru, který není nijak

[9] Ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

objevný a opírá se o gramatické znění ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. Tj. kvalifikovaná většina devíti soudců je nutná k *rozhodnutí* v taxativně vymezených případech, a to k rozhodnutí vyhovujícímu i zamítavému. Kdy Ústavní soud rozhodne pak závisí na tom, kdy se potřebné většiny soudců dosáhne. Ústavní soud by měl být vzhledem ke svému postavení a k předpokládané úrovni jeho členů orgánem, který potřebnou většinu hlasů dokáže najít. V opačném případě nemůže rozhodnout, neboť smyslem zakotvení kvalifikované většiny soudců pro rozhodování v některých věcech je jejich mimořádná závažnost, a tato mimořádná závažnost není omezena pouze na vyhovění příslušným návrhům, nýbrž i na jejich zamítnutí.