

MATERIÁLNÍ JÁDRO ÚSTAVY V JUDIKATUŘE RAKOUSKÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU

PAVEL KANDALEC

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Nález rakouského ústavního soudu ze dne 11. 10. 2001 se stal jedním z podpůrných argumentů pro rozhodnutí Ústavního soudu ČR v „kauze Melčák“. Rakouský ústavní soud měl tehdy přistoupit ke zrušení ústavního zákona pro rozpor s materiálním jádrem ústavy. Tento příspěvek se k uvedenému rozhodnutí rakouského ústavního soudu vrací a dospívá k závěru, že odkaz na něj nebyl zcela přiléhavý.

Key words in original language

Materiální jádro ústavy; Ústavní soud ČR; rakouský ústavní soud.

Abstract

The judgment of the Austrian Constitutional Court issued on 11. 10. 2001 became one of the supporting arguments in the judgment of the Czech Constitutional Court in the “Melčák case”. It was then indicated that the Austrian Constitutional Court had repealed the constitutional legal act due it was in the breach of the material core of constitution. This paper, however, dealing with the quoted Austrian Constitutional Court decision comes to the conclusion that that reference was not just appropriate.

Key words

Material core of constitution; the Constitutional Court of the Czech Republic; the Austrian Constitutional Court.

Úvodem

Princip zdrženlivosti je uznávaným pravidlem ústavního soudnictví. Dovolte mi, abych se i já ve svém příspěvku této zásady držel. V reakci na nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 10. 9. 2009, sp.zn. Pl. ÚS 27/09 zazněly snad všechny myslitelné argumenty a jejich protiargumenty. Zúžím tedy svůj příspěvek toliko na bližší osvětlení oné inspirace nálezem rakouského Ústavního soudního dvora (Verfassungsgerichtshof, dále pro zjednodušení jen „rakouský ústavní soud“), která byla jak v samotném nálezu, tak i v odlišných stanoviscích prof. Musila¹ zmíněna.

¹ Krom odlišného stanoviska k samotnému nálezu sp.zn. Pl. ÚS 27/09 stojí za pozornost i odlišné stanovisko k usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 15. 9. 2009, sp.zn. Pl. ÚS 24/09, kterým bylo řízení o ústavní stížnosti poslance Melčáka zastaveno.

Ačkoliv jsem sám ve shodě s prof. Filipem přesvědčen o tom, že posuzovaným nálezem bylo z našeho ústavního pořádku jen odstraněno to, co tam od počátku vůbec nepatřilo,² nejsem již tak úplně přesvědčen o tom, že případ zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR je to, co jsem si dosud představoval pod pojmem zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Považoval jsem za samozřejmost, že aplikace uvedeného ustanovení přichází v úvahu jen v naprosto extrémních situacích. V tomto ohledu jsem je řadil po boku čl. 23 Listiny (právo na odpor) do kategorie norem zcela jiného řádu. Do kategorie norem, které už právě tím, že existují, zaručují (doufejme), že nepřijdou ke slovu.

Odvážím se použít (možná poněkud nepatřičný) příměr z práva trestního. Ústavní soud ČR tu posuzoval „výtvor“ ústavního delikventa.³ Nebezpečnost posuzovaného ústavního zákona prý vychází mimo jiné z toho, že vytváří precedens a ti „kteří příště půjdou cestou, kterou tento precedens otvírá, mohou mít úmysly jiné a mnohem temnější“.⁴ Domnívám se však, že je legitimní se ptát, zda vedle splnění formální stránky „ústavního deliktu“ byla v konkrétním případě naplněna i stránka materiální – zda tedy to, co do našeho ústavního pořádku zjevně nepatřilo, zasáhlo svojí intenzitou zároveň i do čl. 9 odst. 2 Ústavy. V samotném nálezu i v odlišných stanoviscích prof. Musila zazněly odkazy na zdrženlivou praxi německého Spolkového ústavního soudu a na jedno ojedinělé rozhodnutí rakouského ústavního soudu ze dne 11. 10. 2001⁵ č. 16327, v němž byl zrušen ústavní zákon. Rád bych proto diskusi oživil stručným rozбором citovaného rozhodnutí a vybídl k zamýšlení, nakolik mohlo být pro nás vůbec inspirující.

Procedura přijímání ústavních zákonů

Nejdříve bych si dovilil poukázat na určité odlišnosti v chápání pojmu „ústavní zákon“ v České republice a v Rakousku. Stěžejní rakouský ústavní zákon, Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), totiž ve skutečnosti upravuje v čl. 44 celkem tři druhy ústavních zákonů, přičemž pro každý z těchto tří druhů platí jiná pravidla jejich schvalování.

² televizní vystoupení v pořadu Události komentáře dne 10. 9. 2009

³ Srov. argumentaci navrhovatele: „Modus operandi *ústavních delikventů* (zvýraznil P.K.) spočívá v tom, že Ústava, resp. její podstatné náležitosti, garantující pravidla politické soutěže se pro danou chvíli nezruší, ale ignorují, suspendují...“

⁴ Vystoupení Michaela Žantovského dne 15. 3. 1998 citované v nálezu v části VI./a

⁵ Nedopatřením je v nálezu Ústavního soudu ČR i v jiných českých pramenech uváděn datum 11. 11. 2001.

Nejméně přísná procedura platí pro schvalování ústavních zákonů dle odst. 1 citovaného článku. Pro tyto ústavní zákony platí, že musí být přijaty alespoň 2/3 většinou přítomných členů Národní rady (Nationalrat), která je usnášeníschopná za přítomnosti alespoň jedné poloviny všech členů Národní rady.

O stupeň přísnější procedura platí pro schvalování ústavních zákonů dle odst. 2 čl. 44 B-VG. Týká se těch ústavních zákonů, kterými je omezována legislativní nebo exekutivní pravomoc jednotlivých spolkových zemí. V takovém případě je totiž třeba, aby krom náležitostí uvedených v předchozím případě, byl ústavní zákon schválený též 2/3 většinou přítomných členů Spolkové rady (Bundesrat) při kvóru alespoň jedné poloviny všech jejích členů.

Rozdílem mezi ústavními zákony přijímanými procedurou dle čl. 44 odst. 1 a čl. 44 odst. 2 B-VG se není třeba dále zabývat, neboť jejich niance nemají vztah ke zde probírané záležitosti. Lze je souhrnně nazvat jednoduchým ústavním právem.

Daleko zásadnější je pak přísnost procedury schvalování ústavních zákonů dle odst. 3 čl. 44 B-VG. Ten upravuje dva případy, kdy je třeba, aby ústavní zákon byl schválen v celostátním referendu – jde tu o tzv. kvalifikované ústavní právo.

Naznačený postup je jednak teoreticky potřeba i pro přijetí těch ústavních zákonů, které provádějí (pouze) částečnou změnu spolkové ústavy. Pro tu je referendum předpokládáno fakultativně, totiž tehdy, když o to požádá alespoň jedna třetina všech členů Národní rady nebo jedna třetina všech členů Spolkové rady. K takové situaci však zatím nikdy nedošlo a není třeba se ani na tuto možnost v tomto příspěvku dále soustředit.

Pro naše účely je ovšem mnohem zajímavější onen druhý případ, ve kterém je celostátní referendum obligatorní – totiž v situaci, kdy posuzovaný ústavní zákon představuje tzv. celkovou změnu spolkové ústavy (Gesamtänderung). Posouzení otázky, zda se o takovou změnu jedná, není vždy zcela jednoznačné a je věcí posouzení konkrétního případu. Nezáleží přitom na kvantitě prováděné změny, ale na její kvalitě. Obligatorně by bylo dle názorů doktríny referendum třeba v případě dotčení takových náležitostí, jakými jsou spolkové uspořádání, republikánský systém vlády, demokratické uspořádání, liberální právní stát, dělba moci apod. Soustavné drobné změny by mohly ve svém souhrnu rovněž představovat „celkovou změnu ústavy“. Ve kterém okamžiku změna kvantity už přechází ve změnu kvality je předmětem diskuze. Rovněž tak je předmětem diskuze, zda by se o celkovou změnu ústavy jednalo v případě změny ustanovení čl. 9a odst. 1 B-VG zakotvující tzv. „věčnou“ neutralitu (immerwährende Neutralität) Rakouské republiky.

V dosavadní rakouské historii bylo na tomto základě celostátní referendum uspořádáno toliko jedinkrát, a to v roce 1994 v otázce přistoupení k Evropské unii. Pro účast v referendu není stanovena minimální účast voličů.

V Rakousku se však bohužel stalo zvykem, že si zákonodárce „pojistí“ určitý důležitý zákon (nebo případně jen jeho některá ustanovení) tím, že je prohlásí za ústavní právo dvouřetinovou většinou Národní rady (Nationalrat).⁶ Dokonce i každá jednotlivá věta může být zcela izolovaně prohlášena za ústavní zákon. Stačí, že ji Národní rada schválí odpovídající většinou (2/3 – dle čl. 44 odst. 1 B-VG). Tímto způsobem ztrácí ústava svoji ústřední funkci a vzniká oprávněně otázka: Má Rakousko vůbec ještě ústavu?⁷ V současnosti je téměř 1000 takovýchto „ústavních“ ustanovení roztroušeno v nejrůznějších „obyčejných“ zákonech.

Klauzule věčnosti a materiální jádro ústavy

Podstatný rozdíl oproti české úpravě (čl. 9 odst. 2 Ústavy) či německé úpravě (čl. 79 odst. 3 GG) tkví v tom, že rakouská ústava explicitně nezakotvuje tzv. klauzuli věčnosti. Nabízí se otázka, zda by bylo možno postupem podle čl. 44 odst. 3 B-VG (t.j. referendem) dosáhnout i takových změn ústavního pořádku, které by již do materiálního jádra ústavy zasahovaly. Ačkoliv pozitivněprávní úprava takovou možnost nenabízí, za jednoznačně kladnou odpověď na nastíněnou otázku se staví podstatná část autorů (Pernthaler, Öhlinger, Morscher, Oberndorfer, Janko). Prof. Pernthaler pak používá onen u nás již od září tohoto roku tolik slýchaný pojem „prolomení ústavy“ (Verfassungsdurchbrechung), který definuje jako zneužití formy ústavních zákonů k proděravění obsahu ústavy. Toto prolomení ústavy je třeba odlišovat od celkové změny ústavy a není možné jej realizovat dle uvedených autorů ani oním nejpřísnějším postupem přijímání ústavních zákonů (t.j. referendem dle čl. 44 odst. 3 B-VG).⁸ Naproti tomu autoři Rill a Schäffer⁹ namítají, že argumentují-li zastánci tvrdého jádra ústavy tím, že otcové rakouské ústavy měli v r. 1945 při její tvorbě na paměti zkušenosti z dob národního socialismu, tak je třeba připomenout, že pro takovou úvahu nejsou žádné důkazy. Právě naopak: znovuzavedení rakouské ústavy bylo postaveno na plné kontinuitě s ústavou

⁶ Berka, W., Lehrbuch Verfassungsrecht. Grundzüge des österreichischen Verfassung. Springer: Wien, 2008, s. 267.

⁷ Arnold, K., Bundschuh-Riesender, F., Kahl, A., Müller, T., Wallnöfer, K. (eds.) Recht Politik Wirtschaft – Dynamische Perspektiven. Springer-Verlag: Wien, 2008, s. 458.

⁸ Srov. např. Pernthaler, P., Grenzen der Verfassungsänderung. Verhandlung des 13. Österreichischen Juristentages. Salzburg. 1997.

⁹ Rill, H. P., Schäffer, H. Bundesverfassungsrecht, Kommentar. Verlag Österreich GmbH, 2001, 2004 (k čl. 44 B-VG, s. 6)

z r. 1920 ve znění z r. 1929, takže v ní ponaučení z dob národního socialismu nemohlo být promítnuto.

Zrušení ústavního zákona rakouským ústavním soudem

Dne 11. 10. 2001 byl rakouským ústavním soudem vydán náleze č. 16327, který je naším Ústavním soudem citován jakožto příklad zrušení ústavního zákona pro rozpor s materiálním jádrem ústavy. Zde je krátké shrnutí skutkových okolností případu.

Úvodem je třeba konstatovat, že citovanému rozhodnutí předcházeli ještě jiný náleze rakouského ústavního soudu. Již v roce 1999 byla totiž náleze č. 15578 ze dne 30. 9. 1999 shledána protiústavní úprava kontroly při rozhodování o veřejných zakázkách. Podle tehdejší úpravy mohlo být rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky přezkoumáváno v první a zároveň jediné instanci zvláštním správním orgánem na celostátní úrovni (tzv. Bundesvergabeamt). Ačkoliv se formálně jednalo o správní orgán, šlo o instituci s výraznými prvky soudní moci. Členové tohoto úřadu byli nezávislí a vždy alespoň jeden člen byl soudce. Další členové byli jmenováni z řad odborníků na návrh, Spolkové obchodní komory, Komory architektů a inženýrů a pod. Rakouský ústavní soud však tehdy zaujal jednoznačné stanovisko, že je nepřijatelné, aby rozhodnutí nejvyššího orgánu exekutivy (např. spolkového ministra) mohlo být podrobeno kasační pravomoci správního orgánu v situaci, kdy taková úprava nemá oporu v ústavě.

Uvedený názor se nám může jevit jako ne příliš přesvědčivý a pravdou je, že tehdejší rozhodnutí nebylo v odborných kruzích zcela jednoznačně přijímáno. Že se ale jednalo o judikaturu naprosto konstantní je zřejmé i z odkazů na ještě dřívější judikaturu z osmdesátých let¹⁰.

Vykonatelnost výše uvedeného nálezu z 30. 9. 1999 byla odložena do 31. 12. 2000. S blížícím se koncem roku 2000 však bylo zřejmé, že již nebude z časových důvodů možné přijmout úpravu, která by reflektovala tam vyslovené závěry i na přezkoumávání státních zakázek na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Konkrétně šlo o to, že ve třech spolkových zemích (Salzburško, Štýrsko a Vídeň) byly zřízeny podobné zvláštní správní orgány judičiálního charakteru oprávněné přezkoumávat rozhodnutí vlády příslušné spolkové země o přidělení státní (spíše tedy „zemské“) zakázky. Ačkoliv se jednalo o zakázky na úrovni spolkových zemí, hrozilo, že tam zakotvená úprava bude shledána protiústavní podobně, jak to bylo shledáno ústavním soudem v roce 1999 u úpravy na úrovni celostátní. A právě v této situaci se uchýlil rakouský zákonodárce (ústavodárce) ke své obvyklé taktice „pojišťování si“ zákonů proti pravomoci ústavního soudu tím, že příslušné ustanovení prohlásí za ustanovení ústavní

¹⁰ VfSlg. 8917/1980, 9164/1981, 9476/1982, 12220/1989

(Verfassungsbestimmung). Vzhledem k tomu, že ony zákony, u kterých hrozilo shledání protiústavnosti, byly již dávno vydány a bylo jich větší množství, uchýlili se rakouští zákono-ústavo-dárci k vydání na první pohled provokativně znějícího ustanovení označeného jako „ústavní“: „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.“

Ačkoliv se jednalo jen o úpravu na úrovni spolkových zemí a navíc časově omezenou od 1. 1. 2001 do 31. 8. 2002, pohár trpělivosti rakouského ústavního soudu přetekl. Nerespektování předchozí judikatury ústavního soudu dle něj přitom může být při dosažení určité intenzity považováno za porušení principů právního státu. Ústavodárci („obyčejnému“) není dovoleno suspendovat ústavu, a to bez ohledu na to, že by se jednalo jen o suspendování její malé části a třeba jen na určitou dobu. Takový postup pak zakládá svojí kvalitou celkovou změnu ústavy a tu je možné provést jen postupem dle čl. 44 odst. 3 B-VG (t.j. schválením v celostátním referendu).

Co však stojí z našeho hlediska nejvíce za pozornost, je postoj rakouského ústavního soudu vyjádřený v samém závěru jeho nálezu: Ústavní soud (VfGH) nepovažuje za nutné v této souvislosti zodpovídat otázku, zda by postupem dle čl. 44 odst. 3 B-VG bylo možno požadované změny vůbec dosáhnout. Jisté je, že taková změna nebyla v dispozici „obyčejného“ ústavodárce dle čl. 44 odst. 1 B-VG.

Jinými slovy, rakouský ústavní soud se odpovědi na otázku, zda lze rušit ústavní zákony pro rozpor s materiálním jádrem ústavy obratně vyhnul. Podle zásady „bližší košile než kabát“ si pouze zodpověděl otázku kompetenční a konstatoval, že výše citované ustanovení zákona o veřejných zakázkách svojí kvalitou (nikoliv kvantitou – jednalo se tu jen o jedinou větu) dosáhlo intenzity „celkové změny ústavy“. Takovou změnu bylo třeba schválit v referendu a k tomu nedošlo. Toť vše.

Závěrem

Není pravdou, že by ke zrušení ústavního zákona právě pro rozpor s materiálním jádrem ústavy již v minulosti přistoupil rakouský ústavní soud. Jak vyplývá z tohoto příspěvku, v Rakousku byl zrušen jednoduchý ústavní zákon pro nedodržení odpovídající procedury při jeho přijímání, neboť se ve skutečnosti jednalo o kvalifikovaný ústavní zákon. Otázka nezměnitelných náležitostí zůstala otevřená. Nálezem ze dne 10. 9. 2009 v „kauze Melčák“ Ústavní soud ČR posunul laťku pro vymezení pojmu podstatné náležitosti demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy velmi vysoko. Posunul ji do výše, která nemá v praxi okolních států obdoby. Lze jistě najít mnoho dobrých důvodů pro takový postup. Odkaz na dosavadní rakouskou judikaturu je však dle mého názoru ne zcela příležitý.

Contact – email

65413@mail.muni.cz