

NÁLEZ PL. ÚS 27/09: OBECNOST, RETROAKTIVITA A FULLEROVSKÉ PRINCIPY VNITŘNÍ MORÁLKY PRÁVA

JAN WINTR

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Abstract in original language

Komentář nálezu.

Key words in original language

Ústavní přezkum ústavních zákonů.

Abstract

Commentary of the case.

Key words

Constitutional review of constitutional statutes.

Nález Pl. ÚS 27/09: obecnost, retroaktivita a fullerovské principy vnitřní morálky práva¹

1. Obsah nálezu

Ústavní soud podle svých slov zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb. pro jeho ústavně nepřípustnou individuální a retroaktivní povahu, „porušení čl. 9 odst. 1 Ústavy, čl. 21 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 1 Ústavy a čl. 1 odst. 1 Ústavy v intenzitě zakládající zásah do čl. 9 odst. 2 Ústavy“, dovodil tedy, že je „v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu“.² Dále zrušil rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb. na základě § 70 odst. 3 ZÚS umožňujícího zrušit prováděcí předpisy k rušenému zákonu; konstatoval, že rozhodnutí o vyhlášení voleb má smíšenou povahu s prvky jak normativního právního aktu, tak aktu aplikace práva, a s poukazem na ony prvky normativního právního aktu rozhodnutí podřadil pod § 70 odst. 3.³

¹ Tento příspěvek byl zpracován v rámci výzkumného záměru PF UK č. MSM 0021 620 804 „Proměny práva na počátku 3. tisíciletí – kořeny, východiska, perspektivy“. Je základem mého komentáře nálezu Pl. ÚS 27/09, který vyjde začátkem roku 2010 v časopisu *Jurisprudence*.

² Vše viz bod VI./c odůvodnění nálezu.

³ Viz bod VII. odůvodnění nálezu. Pro potřeby odkladu vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb však bylo toto rozhodnutí interpretováno jako akt aplikace práva, srov. usnesení Ústavního soudu č. 312/2009 Sb.: „...rozhodnutí prezidenta republiky... – jakkoli má i prvky normativního právního aktu – nutno považovat za akt

Argumentační linii nálezu lze shrnout takto: 1. Ústavní soud může přezkoumávat ústavní zákony a rušit je pro rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy, protože jinak by čl. 9 odst. 2 Ústavy neměl normativní obsah. 2. V řadě evropských zemí (výslovně v Německu) je nepřípustné prolomení ústavy ústavním zákonem ad hoc (část VI./a, odstavce 1-3). 3. Zákony mají být obecné, argumenty jsou dělba moci, rovnost, právo na soudní přezkum a zákaz svévole (část VI./a, odstavce 4-8 a 19). 4. Podle čl. 9 odst. 1 Ústavy může být Ústava doplňována či měněna pouze ústavními zákony, z čehož Ústavní soud dovozuje, že ústavní zákon může toliko doplňovat či měnit Ústavu, a ústavní zákon ad hoc není ani to, ani ono (část VI./a, odstavce 9-14). 5. Při absenci ústavního zmocnění k vydání ústavních zákonů ad hoc by ústavní konformita takového ústavního zákona mohla být založena toliko ochranou materiálního jádra Ústavy (část VI./a, odstavce 15 a 16). 6. Ústavní zákon svého účelu, tj. rychlosti řešení vládní (parlamentní) krize dosahuje nepřiměřenými prostředky, protože bylo lze použít ústavně šetrnějšího postupu podle čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy (část VI./a, odstavec 17). 7. Ústavní zákon porušuje i princip pravidelnosti volebních období podle čl. 21 odst. 2 Listiny (část VI./a, odstavce 20-21). 8. Ústavní zákon dále se zpětnými účinky mění předpoklady, na základě kterých voliči volili v roce 2006, což porušuje některé ústavní principy chráněné čl. 9 odst. 2 Ústavy (zákaz retroaktivity, ochrana oprávněné důvěry občanů v právo, právo svobodně volit; část VI./b). 9. Ústavní zákon je tedy nepřípustně individuální a retroaktivní, což porušuje čl. 9 odst. 1 Ústavy (kompetenční podmínka), čl. 21 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 1 Ústavy (princip pravidelnosti volebních období) a čl. 1 odst. 1 Ústavy (zákaz retroaktivity a ochrana legitimních očekávání) v intenzitě čl. 9 odst. 2 Ústavy (tudíž může, má být a bude zrušen; viz část VI./c).

Z řady míst v odůvodnění nálezu se mi zdá, že hlavním důvodem, proč byl ústavní zákon zrušen, byl převládající pocit v Ústavním soudu, že tento způsob prolamování ústavy je něčím naprosto nepřijatelným, srov. např. v části VI./a odst. 3 zdůraznění, že nepřípustnost prolomení ústavy ústavním zákonem ad hoc je akcentována i v dalších evropských demokratických zemích, aniž je zmíněn jiný příklad než německý, dále často citovaný emotivní a extrémními příklady podepřený výrok v odst. 13 („Je-li nucen Ústavní soud odpovědět na otázku, zmocňuje-li čl. 9 odst. 1 Ústavy Parlament rovněž k vydávání individuálních právních aktů formou ústavních zákonů (např. k vydávání trestních rozsudků vůči konkrétním osobám za konkrétní skutek, k vydávání správních rozhodnutí o vyvlastnění, ke zkrácení funkčního období konkrétního představitele státního orgánu, atd., atd.), odpověď zní – nikoli!“), dále v části VI./b odst. 4, ač bez zjevné souvislosti s tam probíranou problematikou retroaktivity („Napadený

aplikace uvedeného ústavního zákona, jenž stěžovateli, který je poslancem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, vymezuje okamžik ukončení jeho mandátu, čili ukončení výkonu veřejné funkce. V tomto smyslu je zásahem orgánu veřejné moci, který se dotýká jeho základního práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny.“

ústavní zákon... článek 35 dočasně ad hoc suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento jediný případ zcela jiný postup mimo ten, který Ústava předpokládá a ukládá...“) a konečně zvláště důrazně v citované řeči senátora M. Žantovského z roku 1998 („Nebezpečnost navrhovaného zákona spočívá především v tom, že vytváří precedens nejvyšší právní síly, precedens, který říká, že je možné z momentálních, utilitárních politických důvodů měnit základní zákon země. Je-li to možné jednou, je to možné pokaždé. Ze stejných důvodů by mohl Parlament suspendovat pravomoc Ústavního soudu, pokud rozhodnutí Ústavního soudu odporují momentální politické vůli, ze stejných důvodů by mohl suspendovat pravomoci prezidenta, pokud jsou v rozporu s momentální politickou vůlí, ze stejných důvodů by mohl suspendovat Listinu základních práv a svobod, pokud je překážkou naplnění politických cílů...“).

Samotné prolomení ústavy,⁴ aby mohlo být důvodem pro derogaci ústavního zákona, by ve svých důsledcích muselo znamenat změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Těmito náležitostmi jsou podle Ústavního soudu obecnost ústavního zákona (bod VI./a) a zákaz retroaktivity ústavního zákona (bod VI./b). Tato argumentace staví komentovaný nález do řady nálezů Ústavního soudu, v nichž byl zákon nebo jeho část zrušen pro rozpor s fullerovskými zásadami vnitřní morálky práva, nebo alespoň takové zrušení bylo zvažováno.

2. Principy právního státu a fullerovské zásady vnitřní morálky práva

Britský právní filosof Lon Fuller v díle *Morálka práva* z roku 1963 vychází z předpokladu člověka odpovědného (aspoň potenciálně), schopného porozumět pravidlům, dodržovat je a odpovídat za své chyby. Právo, nemá-li být urážkou důstojnosti takového člověka a má-li být účinné, musí respektovat osm principů zakládajících vnitřní morálku práva. Podle těchto principů 1. právo má mít obecnou normativní povahu, 2. zákony mají být vyhlášeny, 3. nemají působit nazpět, 4. mají být jasné, 5. bezrozporné, 6. nemají požadovat nemožné, 7. mají se vyznačovat určitou stálostí a 8. při jejich aplikaci má být úřední postup ve shodě s deklarovaným pravidlem.⁶ Vnitřní morálka práva je morálkou aspirace,⁷ zákonodárce by měl usilovat

⁴ Srov. výhrady proti výrazu „prolomení“ v bodu 24 disentu soudce Musila k nálezu: „...nález volí pro pojmenování postupu přijetí ústavního zákona č. 195/2009 Sb. termín ‚prolomení ústavní úpravy‘, kterýžto může u nezasvěceného čtenáře vyvolat apriorní negativní konotace (jako postupu brutálního, nepatřičného). Použití takovéto expresivní terminologie pokládám za nekorektní v situaci, kdy zvolené označení není všeobecně sdíleno všemi účastníky polemiky, která teprve probíhá...“

⁵ Fuller, L.: *Morálka práva*. Praha: Oikoymenh, 1998.

⁶ Fuller, L.: c. d., str. 48-90.

⁷ Fuller, L.: c. d., str. 45.

o dodržování těchto osmi principů, není však bezpodmínečně požadováno jejich dokonalé naplnění. Je ovšem zřejmé, že podstatným narušením jednoho či více z těchto principů legality může být ohrožen celý „podnik“ práva a zákonodárství; obsahuje-li totiž právní řád tajné, odporující si, retroaktivní či nemožnost požadující zákony, ztrácí tím „morální“ nárok být respektován.

Zdá se, že Ústavní soud je mimořádně citlivý na porušování fullerovských zásad. Od roku 2005 bylo několik zákonů nebo jejich částí zrušeno nikoli z důvodu obsahového rozporu s lidskoprávními ústavními normami, nýbrž z formálních důvodů – kvůli vadné proceduře nebo porušení principů právního státu; u dalších zákonů bylo takové zrušení zvažováno. Derogačním důvodem v nálezů Pl. ÚS 13/05 o novele zákona o střetu zájmů (č. 283/2005 Sb.) byl chybějící souhlas Senátu, u nálezů Pl. ÚS 24/04 o stavbě jezů na Labi (č. 327/2005 Sb.) a Pl. ÚS 24/08 o vzletové dráze v Ruzyni (č. 124/2009 Sb.) porušení zásady obecnosti zákona, u „přílepkového“ nálezů Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.) porušení dělby moci a principu souladného, přehledného a předvídatelného práva, vady legislativní procedury a sdělnosti zákona byly vytykány i zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů v nálezů Pl. ÚS 77/06 (č. 88/2008 Sb.); již dříve nález Pl. ÚS 33/01 (č. 145/2002 Sb.) derogoval přechodné ustanovení novely zákona o daních z příjmů kvůli pravé retroaktivitě.⁸ Vidíme, že právě porušování fullerovských zásad, zejména první (obecnost), třetí (zákaz retroaktivity) a čtvrté (jasnost zákona), posloužilo Ústavnímu soudu v několika případech jako derogační důvody; Ústavní soud je zjevně považuje za principy právního státu vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Z porovnání především přílepkového nálezů s prvním nálezem o zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů jsem nabyl dojmu, že Ústavní soud považuje porušování „fullerovských“ principů právního státu za závažnější než nedostatky v legislativní proceduře z hlediska demokratičnosti a dělby moci; je velmi lákavé číst komentovaný nález č. 318/2009 Sb. jako zdůraznění významu oněch fullerovských zásad. Pod tímto zorným úhlem se také otázkou obecnosti a zákazu retroaktivity zákona budeme nyní zabývat. Problém obecnosti a problém zákazu retroaktivity je pro účely analýzy nutno nejprve od sebe oddělit.

⁸ Srov. např. Tryzna, J.: Požadavek všeobecnosti zákonů z hlediska ústavního pořádku České republiky, in: Pocta prof. Pavlíčkovi k 70. narozeninám, Praha 2004, Kysela, J.: Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu?, Právník č. 6/2005, str. 587-611; Wintr, J.: Co je a co není volební zákon podle čl. 40 Ústavy? In: Jurisprudence, č. 1/2006, str. 64-69; Wintr, J.: *Aktuální ústavní problémy tvorby zákonů*, in: Hamulák, O. (ed.): *Debaty mladých právníků 2007*, Olomouc 2007, str. 217-220; Gerloch, A.; Kysela J. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha 2008.

3. Obecnost zákona

Ústavní soud k ideji obecnosti zákona cituje F. A. Hayeka a několik svých nálezů, nejobsáhleji nálezu Pl. ÚS 24/04 o stavbě jezů na Labi (č. 327/2005 Sb.), shrnuje nakonec čtyři argumenty ve prospěch obecnosti zákona – dělbu moci, rovnost, právo na vlastního nezávislého soudce a vyloučení svévole při uskutečňování veřejné moci.⁹ Tyto argumenty jsou velmi přiléhavé v případě označení konkrétní stavby za stavbu ve veřejném zájmu. Zákodárce tak znemožní posouzení veřejného zájmu orgánem výkonné moci ve správním řízení (argument dělby moci), čímž zachází s dotčenými osobami hůře než s osobami v jiných podobných řízeních (argument rovnosti), což se děje bez legitimního důvodu (argument svévole), tyto osoby nemohou účinně uplatnit své námitky ani ve správním řízení, ani u soudu, protože soudce by byl takovým zákonným stanovením veřejného zájmu vázán (argument soudní ochrany).

Ústavní soud se v zásadě vyhnul posouzení ústavního zákona č. 195/2009 Sb. z hlediska těchto kritérií (tedy negativních dopadů) a místo toho konstruoval překročení zmocnění daného čl. 9 odst. 1 Ústavy k vydávání ústavních zákonů, jemuž se budu věnovat později. Pasáž věnovanou obecnosti ústavního zákona uzavírá slovy: „Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že považuje princip obecnosti ústavního zákona za komponentu kategorie podstatných náležitostí právního státu. Připomíná, že obecnost není účelem o sobě, jejím účelem je zajistit oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci, rovnost ústavní úpravy pro obdobné situace a tím vyloučení svévole při uplatňování veřejné moci a umožnění garance ochrany práv jednotlivce v podobě práva na soudní ochranu. Smyslem a účelem obecnosti ústavního zákona, jako pojmového znaku kategorie právního státu, je proto ochrana svobody.“¹⁰ Soudce Musil oponuje jednak, že první věta je nepravdivá, protože Ústavní soud posuzuje obecnost ústavního zákona poprvé, jednak, že ani u běžných zákonů neobecnost na zrušení nestačila, neohrožoval-li nebo neporušoval zákon nějaké ústavně garantované základní právo.¹¹ Lze dodat k výše uvedeným čtyřem argumentům, že je v daném případě nelze použít vůbec, nebo jen v oslabené podobě. O klasické narušení dělby moci se nejedná, „samorozpuštěním“ Poslanecké sněmovny se souhlasem Senátu nedochází k uzurpaci pravomocí jiného orgánu. Uvažovat o ní lze leda vůči prezidentovi, avšak jeho diskrece při rozpouštění Sněmovny je velmi malá, protože situace popsáné v čl. 35 odst. 1 Ústavy jsou natolik krajní, že by prezidentovo odepření rozpouštění zpravidla nedávalo velký smysl.

⁹ Část VI./a odst. 8 odůvodnění nálezu.

¹⁰ Část VI./a odst. 19 odůvodnění nálezu.

¹¹ Body 18-23 disentu soudce Musila.

O porušení zásady rovnosti ve výše naznačeném smyslu rovněž nejde. Volební období Poslanecké sněmovny se krátí pro všechny poslance stejně. Porovnávat poslance z různých volebních období a dovozovat diskriminaci z toho, že některé volební období je kratší než jiné, jak činí poslanec Melčák v bodu II. 5 své ústavní stížnosti, je absurdní. Se všemi poslanci pátého volebního období je zacházeno stejně, nikomu není jednotlivě mandát upřen.

Argument soudní ochrany v této věci nelze použít. Paradoxně se ukázalo, že zvolený způsob zkrácení volebního období Sněmovny dal poslanci Melčákovi netušené možnosti soudní ochrany, vedoucí až ke zrušení ústavního zákona na návrh jediného člověka. Naproti tomu soudní ochrana proti řádné aplikaci čl. 35 odst. 1 Ústavy je nulová a rozpuštění Sněmovny prezidentem, aniž by byl dán některý z důvodů v čl. 35 odst. 1 Ústavy, by patrně bylo stiženo nulitou. S otázkami rozpouštění parlamentu a vyhlášení voleb se ocitáme ve sféře ústavních aktů, kde je obvykle zásah soudů obtížně myslitelný.

Postup Parlamentu mohl leda vykazovat rysy svévole a obcházení ústavních pravidel, ale třeba říci, že se opíral o již jednou použité řešení v roce 1998.¹²

Velmi podstatný pro interpretaci nálezu je odstavec 2 v části VI./b: „Existuje zásadní rozdíl v úpravě zkrácení volebního období České národní rady ústavním zákonem č. 64/1990 Sb., o volebním období České národní rady, na straně jedné,¹³ a zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ústavními zákony č. 69/1998 Sb. a č. 195/2009 Sb. na straně druhé. První z uvedených tří ústavních zákonů byl přijat před konáním voleb a konstituováním zastupitelského sboru, dva další pak po jeho konstituování. Byly jimi tudíž se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění volebního práva (aktivního i pasivního). Se zpětnými účinky byly změněny předpoklady, na základě znalosti kterých bylo voliči rozhodováno ve volbách do Poslanecké sněmovny.“

Dovozuji z něho (arg. „zásadní rozdíl“), že samotné porušení principu obecnosti zákona by na derogaci nestačilo a že míra byla pro Ústavní soud

¹² Byl jsem ale před Desátým zářím s J. Syllovou nakloněn chápat ústavní zákony o zkrácení volebního období Sněmovny jako zárodek ústavní konvence reagující na axiologickou mezeru v Ústavě, spočívající v atypické a dysfunkční absenci praktické nerozpuštělnosti dolní komory v parlamentním systému vlády, srov. Wintr, J.: Ústavněprávní kolokvium o jednorázových ústavních zákonech, Právník 10/2009, str. 1134. O naději na ústavní zvyklost v této souvislosti píše i P. Molek v prvním „papírovém“ komentáři nálezu č. 318/2009 Sb., srov. Molek, P.: „Hluboce inspirující“ nález Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy, Soudní rozhledy 10/2009, str. 368.

¹³ Je hodné zmínky, jak Ústavní soud v tomto historickém exkurzu přehlíží jen o málo starší ústavní zákon č. 45/1990 Sb., o zkrácení volebního období zákonodárných sborů, jímž Federální shromáždění přibližně o rok zkrátilo běžící volební období nejen sobě, ale i České národní radě a Slovenské národní radě.

překročena až kombinací neobecnosti se „zpětnými účinky“ (k nim viz níže). Čtu to tak, že ústavní zákon, jímž by příští volební období Poslanecké sněmovny bylo zkráceno například na dva roky, by nejspíš protiústavní nebyl. Takové „prolomení“ Ústavy (pokud by bylo opřené o nějaké důvody a nenastalo by těsně před volbami) by totiž nezasahovalo do legitimních očekávání poslanců ani voličů, ani by neobcházelo institut rozpouštění Poslanecké sněmovny podle čl. 35 odst. 1 Ústavy. Přejděme nyní k problému „retroaktivity“ ústavního zákona č. 195/2009 Sb.

4. Zákaz retroaktivity

Pro rozbor zákazu retroaktivity je klíčový výklad, který Ústavní soud provedl v nálezu Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., týkajícím se státních podniků a nájemních smluv k majetku, k nimž mají právo hospodaření. Zpravodajem byl tehdy rovněž soudce P. Holländer. Pravou a nepravou retroaktivitu rozlišuje v bodě IV/a takto: „Z řady definic za autoritativní lze považovat definici E. Tilsche, jenž pravou a nepravou retroaktivitu vymezoval následovně: ‚Pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou... Nepravé zpětné působení ...tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější.‘ (E. Tilsch, *Občanské právo. Obecná část*, Praha 1925, s. 75 -78).“ V bodě IV/b pak formuluje následující vodítka pro posuzování ústavnosti pravé a nepravé retroaktivity: „U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky připustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné připustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti. Pravou retroaktivitu ‚lze ospravedlniti nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocíťována‘.“ Z bodu V pak lze dodat, že nepravá retroaktivita je „zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně nepřipustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“¹⁴.

Ačkoli nález výslovně neříká, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb. zakládá pravou retroaktivitu, se přesto podle mého názoru snaží v odst. 1 a 2 části VI./b tento dojem vzbudit. Jsem ale přesvědčen, že napadený ústavní zákon zakládá retroaktivitu nepravou, protože nepůsobí pro dobu minulou, ale teprve na dobu po začátku své účinnosti (platnost a účinnost zákona počala dnem vyhlášení 29. června 2009) stanovuje, že běžící volební období neskončí v červnu 2010, nýbrž v říjnu 2009. Tím se tedy Parlament nedopustil třetího hříchu profesora Fullera (zákaz zpětného působení), nýbrž lze nanejvýš uvažovat o hříchu sedmém (příkaz stability práva). Pokud

¹⁴ Ústavní soud cituje z Pieroth, B.: *Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für intertemporale Gesetzgebung*, Berlin 1981, str. 380-381.

zákonodárce vydá zákon, na základě kterého ex lege za měsíc po vyhlášení zákona zanikají veškeré existující nájemní smlouvy, dopouští se sice hrubého zásahu do legitimních očekávání občanů (a i do jiných ústavně chráněných hodnot), nikoli však pravé retroaktivity. Ovšem, jak říká výše B. Pieroth, nepravá retroaktivita je sice zásadně přípustná, ale za určitých podmínek se může stát nepřipustnou, protiústavní.

Testujme tedy, zda se zde jedná o nepřipustnou nepravou retroaktivitu. Jako v případě obecnosti posuzujeme nejprve otázku nepravé retroaktivity izolovaně, tedy nikoli ve spojení s porušením zásady obecnosti. Takovým příkladem by mohlo být rozpuštění Poslanecké sněmovny na podzim 2009 prezidentem republiky na základě čl. 35 odst. 2 Ústavy, platného a účinného od 14. září 2009 (ústavní zákon č. 319/2009 Sb.). I pro takové rozpuštění by mohlo platit, že byly „se zpětnými účinky byly změněny předpoklady, na základě znalosti kterých bylo voliči rozhodováno ve volbách do Poslanecké sněmovny“¹⁵.

Taková nepravá retroaktivita může znamenat zásah do legitimních očekávání jednak poslanců, jednak voličů a jednak politických stran. Už bylo řečeno výše, že všechna tato legitimní očekávání byla poněkud oslabena již samotnou existencí čl. 35 odst. 1 Ústavy, který umožňoval, byť procesně odlišnou cestou, předčasné volby rovněž. Jednotlivá legitimní očekávání je třeba poměřovat s kolidujícími ústavními hodnotami, v neposlední řadě s ochranou legitimního očekávání voličů, kandidátů a nakonec i poslanců (a třeba i členů vlády), že se volby vyhlášené prezidentem republiky na základě ústavního zákona, do nichž v den nálezu chyběl necelý měsíc, uskuteční.

Právo jednotlivého poslance na čtyřletý mandát a legitimní očekávání s ním spojené musí být poměřováno jednak s veřejným zájmem na akceschopnosti Poslanecké sněmovny a existenci politické vlády s většinovou podporou, jednak s ústavním právem občanů volit a být volen za rovných podmínek ve volbách (čl. 21 odst. 1, 3 a 4 Listiny), které byly řádně vyhlášeny a jejichž příprava vstoupila již do závěrečné fáze. Poslanecká sněmovna je zastupitelským sborem lidu, míra její legitimacy je největší bezprostředně po jejím zvolení. Poté již slábne, protože názory voličů a jejich reprezentantů se mohou od sebe vzdalovat. V zájmu stability státní politiky a možnosti provádět krátkodobě nepopulární, ale dlouhodobě prospěšná, opatření je však stanoveno relativně dlouhé volební období, během něhož poslanci nemohou být odvoláni svými voliči. Dojde-li však Poslanecká sněmovna k závěru, že již ztratila schopnost přijímat zásadní politická rozhodnutí, tento důvod ochrany před testem voličské přízně padá a je rozumným východiskem obrátit se k lidu, zdroji vší státní moci, aby zvolil a obdařil nejsilnější možnou demokratickou legitimitou novou Sněmovnu. Toto

¹⁵ Část VI/b. odst. 2 nálezu.

řešení se jeví jako přiměřenější než protahování stavu neschopnosti Sněmovny vytvořit většinovou politickou vládu.

Pokud jde o legitimní očekávání voličů, jsem přesvědčen, že je psychologicky neopodstatněné jim podsouvat v okamžiku volebního aktu takové jejich volbu ovlivňující očekávání, že volí poslance právě na dobu čtyř let, která se nemůže zkrátit. Myslím, že naprostá většina voličů volí ty kandidáty, jimiž se v daném okamžiku cítí být nejlépe reprezentována, a nemění svoji volbu v závislosti očekávání délky volebního období (jez mohla nota bene měnlivá i podle tehdejšího právního stavu).

Legitimní očekávání politických stran, že volby budou později, je oslabováno týmiž argumenty, navíc by bylo dotčeno jen při překvapivě brzkých volbách; v našem případě ale mezi 28. květnem, kdy Parlament ústavní zákon přijal, a 9. říjnem, kdy měly být volby, leží více než čtyři měsíce. Naproti tomu zrušení voleb ohrozilo přípravu kandidátů i voličů na již vyhlášené volby, vyvolalo nejistotu o termínu voleb a tím ohrozilo volební účast, patrně též zkreslilo výsledky voleb, výrazně zkomplikovalo činnost vlády i Parlamentu v předvolebním období a prodloužilo stav vládnutí bez transparentních většin a politické odpovědnosti.

Pokud se přidržíme izolovaného posuzování nepravé retroaktivity bez kumulace s porušením zásady obecnosti, jsem přesvědčen, že v naprosté většině případů nebude zásah do legitimních očekávání stanovením nepravé retroaktivity dosahovat intenzity protiústavnosti. Jinak bychom museli dojít k obtížně akceptovatelnému příkazu měnit působnost orgánů veřejné moci vždy s účinností nejdříve k okamžiku nového obsazení těchto orgánů; změna pravomocí prezidenta republiky či Ústavního soudu by se tak mohla uplatňovat až pro nového prezidenta a nový Ústavní soud, atd.

5. Závěr

Jsem přesvědčen, že Ústavní soud zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb. teprve z důvodu kumulace 1. porušení zásady obecnosti a 2. zásahu do legitimního očekávání zakotvením nepravé retroaktivity. Proto se také domnívám, že případné rozpuštění Poslanecké sněmovny prezidentem republiky na základě nového čl. 35 odst. 2 Ústavy ještě v pátém volebním období by ani ve světle komentovaného nálezu nebylo protiústavní.

Číst tedy pro futuro tento nálezn jako zákaz nepravé retroaktivity v ústavním právu, tedy jako zákaz měnit působnost orgánů veřejné moci s účinností pro jejich stávající nositele, bych proto pokládal za chybné; číst ho jako zákaz pravé retroaktivity pak za nemožné, protože o tu v projednávané věci nešlo, a tudíž žádný názor Ústavního soudu k této otázce není způsobilý být ratio decidendi.

Zásah do legitimních očekávání cestou nepravé retroaktivity však může v určitých případech nad únosnou mez zvyšovat závadnost prolomení Ústavy ústavním zákonem, který porušuje zásadu obecnosti. Na základě

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

komentovaného nálezu může tedy být za protiústavní pro porušení čl. 9 odst. 2 Ústavy považován jedině ústavní zákon, který je jednorázovým prolomením Ústavy s takovými účinky nepravé retroaktivity, které znamenají zásah do legitimních očekávání.

Contact – email

wintr@prf.cuni.cz