

## MELČÁK NEBO MELČÁCI? ÚSTAVNÍ SOUDY RUŠÍCÍ ÚSTAVNÍ ZÁKONY

Martin Madej\*

**Abstrakt:** Nález českého Ústavního soudu ve věci Melčák vyvolal debatu nejen o stupňovitosti ústavního pořádku České republiky, ale také o pravomocích Ústavního soudu z ní vyplývajících. K dovození těchto pravomocí je nezbytná možnost ústavních novelizací, oddělení původního a odvozeného ústavodárce, existence orgánu dohlížejícího nad ústavními novelizacemi, existence ústavních a nadústavních principů a zvláštní požadavky na změnu ústavy. Pro pečlivé zhodnocení otázky překročení těchto pravomocí je vhodné analyzovat situaci ve srovnatelných zemích. Ústavní zákon dosud zrušily ústavní soudy Rakouska, Litvy a Rumunska. Zatímco rumunská Ústava tento typ ústavního přezkumu explicitně předpokládá, rakouský a litevský ústavní soud musely svou pravomoc dovodit a jejich nálezy je možné srovnat s nálezem Melčák. V závěru autor dochází k zjištění, že nález Melčák není ojedinělý a že navíc existují další soudy, které mají potenciál k abrogaci ústavního zákona a které na svou příležitost teprve čekají.

**Klíčová slova:** Melčák, zrušení ústavního zákona, moc ustavující, klauzule nezměnitelnosti, materiální jádro, procedurální přezkum ústavnosti, substantivní přezkum ústavnosti

### ÚVODEM

Dne 24. března 2009 vyslovila Poslanecká sněmovna poměrem hlasů 101 : 96 nedůvěru vládě M. Topolánka, která vzápětí podala demisi. Protože se zákonodárci nemohli shodnout na novém kabinetu, dohodli se na konání předčasných voleb, a tak byl o necelé čtyři týdny později schválen návrh ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Nálezem Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 (dále jen „nález Melčák“) byl přijatý ústavní zákon zrušen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem.<sup>1</sup> Ústavní soud České republiky tak vyhověl stížnosti poslance Miloše Melčáka, který namítal mj. zásah do svého práva na nerušený výkon veřejné funkce. Změna ústavy *ad hoc* je podle Ústavního soudu nepřijatelná, protože se neshoduje se zásadou obecnosti zákona, která je součástí tzv. podstatných náležitostí demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jako důvod pro zrušení byla shledána i rektroaktivita napadeného ústavního

\* Martin Madej, Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze. E-mail: artemisuv@gmail.com. Článek vznikl v rámci projektu SVV 260134/2015 *Milníky v činnosti Ústavního soudu České republiky – okolnosti, kauzy, osobnosti*. Můj dík patří doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D. a JUDr. Janě Ondřejkové, Ph.D., z Katedry politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze za to, že mi umožnili se tohoto projektu účastnit a byli mi vždy k dispozici se svými bystrými podněty. Rád bych poděkoval všem, kteří mi pomohli práci dovést do finálního stavu, jmenovitě Janu Chmelovi, Marii Pechancové, Tomáši Friedelovi, Janu Venclíkovi a Janu Hořeňovskému. Konečně děkuji mé mamince a doc. JUDr. PhDr. Janu Wintroví, Ph.D., mému učiteli a příteli, za jejich podporu v mé autorské tvorbě.

<sup>1</sup> Vlastní rozbor nálezu Melčák není meritem této práce. Různých jeho analýz a kritik jsou už ostatně plné nejen pražské knihovny. Viz MOLEK, P. Hluboce inspirující nález Pl. ÚS 27/09 a utržené ucho materiálního jádra Ústavy. *Soudní rozhledy*. 2009, č. 10, s. 46–52; WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 4–17; ŠIMÍČEK, V. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: *Vladimír Klokočka – liber amicorum*. Praha: Linde Praha, 2009, s. 217–234. Zajímavé reakce přineslo i *On-line symposium Jiného práva k nálezů Ústavního soudu v kauze Melčák*, dostupné z: <<http://jinepravo.blogspot.be/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>>.

zákona. Ačkoli zrušovací pravomoc Ústavního soudu ve vztahu k ústavním zákonům neplyne z čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy výslovně, dovodilo ji plénum soudu na základě teleologického, komparativního a systematického výkladu ustanovení v čl. 1 odst. 1, čl. 9 odst. 2, čl. 39 odst. 4 nebo čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

Přístup odborné veřejnosti k nálezům Ústavního soudu k nálezům Melčák se i po více než pěti letech jeho existence různí. V nejnovějším vydání učebnice ústavního práva a státovědy,<sup>2</sup> kterou studenti prvního ročníku pražské právnické fakulty čtou jako povinnou literaturu, se dozvíme, že jde o nález „problematický“, naplňující doktrínu soudního aktivismu Ústavního soudu a potvrzující trend Ústavního soudu „přisvojovat si roli strážce ústavnosti Ústavy“.<sup>3</sup> V učebnici brněnské najdeme pochybnosti o takové kompetenci Ústavního soudu<sup>4</sup> a normativní větu o nutné zdrženlivosti vůči legitimnímu ústavodárci.<sup>5</sup> Jde však o nález, jenž v evropském prostoru (stále) nemá srovnání? Cílem této práce je uvést čtenáře do problematiky rušení ústavních zákonů, empiricky zhodnotit, jak k této problematice přistupují ústavní soudy některých evropských zemí, blíže se zaměřit na ústavní soudy, které se v této oblasti ukázaly jako „nejaktivnější“, a nakonec posoudit, jak si mezi nimi stojí Ústavní soud České republiky.

## 1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

Abychom mohli vůbec hovořit o zrušení (anulaci, abrogaci) ústavního zákona, je potřeba zohlednit řadu právních a právně-filozofických momentů. Jsou jimi: 1) možnost ústavní novelizace, 2) oddělení původního a odvozeného ústavodárce,<sup>6</sup> 3) existence orgánu dohlížejícího nad ústavními novelizacemi, 4) existence ústavních a nadústavních principů a zvláštní požadavky na změnu ústavy.<sup>7</sup> Zkrátka, zrušení je svým způsobem sankcí (sankcí neplatnosti<sup>8</sup>) a jako taková vyžaduje řídicí právní normu, protiprávní jednání a trestající orgán.

1) Jako základní zákon státu je ústava přijímána ne na rok nebo na generaci, nýbrž pokud možno natrvalo. Její změna znamená zásah s celospolečenským dopadem, a je tak způsobila společnost destabilizovat. Skutečně, první ústavy, jako třeba Ústava Virginie z roku 1776, s žádnými změnami nepočítaly.<sup>9</sup> Velmi brzy se ale přišlo na to, že je čas od

<sup>2</sup> PAVLÍČEK, V. a kolektiv. *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011.

<sup>3</sup> PAVLÍČEK, V. a kolektiv. *Ústavní právo a státověda*, op. cit., s. 964.

<sup>4</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011, s. 76–77.

<sup>5</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, op. cit., s. 90.

<sup>6</sup> Pojem ústavodárce, jenž pochází z německé ústavní teorie, nám může znít, jako bychom měli na mysli jakéhosi „dárce Ústavy“, tj. např. ústavodárné shromáždění. Nižší budu pracovat jednoduše s tím, že zákonodárce přijímá běžné zákony, ústavodárce zákony ústavní, jak ostatně píše Jan Kysela: „*Ústavodárce je lid, Parlament jako orgán moci ustavené je ústavní zákonodárce, resp. ústavodárce zmocněným, odvozeným.*“ KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 127.

<sup>7</sup> Slovem „ústava“ s malým písmenem „ú“ míním buď jakoukoli ústavu, anebo všechny ústavní zákony daného státu ve smyslu českého „ústavního pořádku“. Počáteční velké písmeno znamená, že jde o konkrétní listinu (např. v ČR ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky).

<sup>8</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, op. cit., s. 47.

<sup>9</sup> ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*. Londýn: The London School of Economics and Political Science, 2014, s. 10.

času potřeba reagovat na sociálně-ekonomický vývoj a ke změně ústavy přistoupit. Dnes, jestliže hovoříme o rigiditě ústav, nemáme na mysli jejich nezměnitelnost, protože všechny ústavy nějakým způsobem měnit anebo doplňovat lze. Většinou se tak děje prostřednictvím tzv. ústavních zákonů (čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR).

2) Druhé východisko, týkající se původního a odvozeného ústavodárce, úzce souvisí s rozlišováním moci ustavující (*pouvoir constituant*) a moci ustavené (*pouvoir constitué*).<sup>10</sup> Jak upozorňuje Jan Kysela, „*pojmy, moc ustavující a, moc ústavodárná rozhodně nemust být synonymy*“.<sup>11</sup> Jde v podstatě o východisko, které je sdíleno zastánci anulační pravomoci ústavních soudů. Jeho důležitým axiomem je, že ať ústavu přijme sám lid nebo ji oktrojuje sám panovník, nebo ji přijme až lidem či panovníkem zmocněné ústavodárné shromáždění, vždy v rozhodném ústavním momentu dochází k projevu moci ustavující, která ze své vlastní podstaty nemůže vázat sebe sama.<sup>12</sup> Váže toliko moc ustavenou, tedy odvozenou, a i kdyby tato měla sebevětší demokratickou legitimitu (např. jednomyslná shoda v Parlamentu), nemůže vystoupit proti vůli moci ustavující, aniž by jednala *ultra vires*. Jinak řečeno, podstatu ústavy má v dispozici<sup>13</sup> pouze a jen moc ustavující, nikdy ne odvozený ústavodárce.<sup>14</sup>

Výše uvedený koncept ovšem není všeobecně přijímán. Myšlenku tzv. „tyranie z hrobu“ zavrhovali už američtí klasikové Thomas Jefferson a Thomas Paine.<sup>15</sup> Vzpomeňme na čl. 29 francouzské Ústavy z 24. června 1793, podle kterého platí, že „*lid má vždy právo revidovat, reformovat a změnit svou Ústavu, žádná generace nesmí svým zákonům podrobit generaci budoucí*“. Podle Radoslava Procházky není jakýkoli důvod rozlišovat zdrojového a pozdějšího nositele moci.<sup>16</sup> Podobně argumentoval ve svém odlišném stanovisku k nálezu Melčák i ústavní soudce Musil, když označil „*požadavek, aby ústavodárce potřeboval k tvorbě jakýchkoli ústavních zákonů obecné nebo speciální zmocnění, které by uděloval sám sobě*“ za logický nonsens.

Alternativním názorem pak je, že orgánem přijímajícím ústavu a orgánem ji měnícím je jeden a tentýž, respektive dělení ústavodárců je zavádějící. V takovém případě, píše Mark Tushnet, „*není zřejmé, proč by měl výkon ústavodárné moci dříve převýšit nad*

<sup>10</sup> SIEYÈS, E.-J. *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* Původní znění v anglickém překladu dostupné z: <<http://pages.uoregon.edu/dluebke/301ModernEurope/Sieyes3dEstate.pdf>>.

<sup>11</sup> KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*, op. cit., s. 130.

<sup>12</sup> Třeba prof. Šamalík tvrdil, že se zřízením právního státu moc ustavující zaniká. ŠAMALÍK, F. *Ústava sevržená v protikladech restaurace*. Brno: Doplněk, 2008, s. 83 an.

<sup>13</sup> Dispozice s materiálním jádrem přitom nemusí být jen násilná (revoluce), ale i nenásilná, tj. revoluce v právním smyslu, spojená s ústavní diskontinuitou. K té může dojít jak formou referenda, tak formou aplikace materiálního jádra ústavy: „*Perhaps constitutional theory should treat an unconstitutional amendment as a pro tanto exercise of the right to revolution through the form of law, a form that allows fundamental change to occur without violence.*“ TUSHNET, M. Constitution-making: An Introduction. *Texas Law Review*. 2013, Vol. 91, s. 2007. Velmi podobně KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*, op. cit., s. 128 *infra*.

<sup>14</sup> Koneckonců, ještě v dobách absolutní monarchie Karl von Rotteck usuzoval, že vydáním ústavy se panovník mění v orgán moci ustavené, takže její jednostranné změny jsou mimo jeho dispozici. KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou*, op. cit., s. 125.

<sup>15</sup> ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments*, op. cit., s. 213.

<sup>16</sup> „*Neexistuje jediný relevantný právní, politický, morálny alebo iný dôvod, pre ktorý by sme sa s takouto priepasťou my, neskorší zdrojoví nositelia moci, mali zmierovať a zároveň ju prehlbovať pre tých, ktorí prídu po nás. Naša moc musí mať rovnakú kvalitu ako moc tých pred nami a moc tých po nás musí byť rovnaká ako tá naša...*“ PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. Citováno dle: MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 25–26.

výkonem ústavodárné moci později“.<sup>17</sup> Teprve spatřujeme-li vztah nadřazenosti mezi tím, kdo přijímá ústavní text v jeho celistvosti, a tím, kdo tento text mění nebo doplňuje,<sup>18</sup> je připravena půda pro zrušení ústavního zákona.

3) Jako třetí podmínku pro možnost zrušení ústavního zákona jsem uvedl existenci určitého orgánu. Bez orgánu dohlížejícího nad ústavními novelizacemi přirozeně nelze o anulaci ústavních zákonů uvažovat.<sup>19</sup> Jak se ukáže v případové studii níže, není nezbytné, aby tato pravomoc byla explicitně zakotvena.

4) Jak ústavní, tak nadústavní<sup>20</sup> principy bývají základním referenčním kritériem při přezkumu materiální ústavnosti ústavního zákona. Podle Yaniva Roznaie jsou nadústavní principy taková omezení ústavodárné moci, která stojí mimo ústavní systém a zároveň nad ním (*limitations that are external to the constitutional system and above it*).<sup>21</sup> Ztotožňuje je tak s „vnější nadústavností“ (*external supra-constitutionality*) Louise Favore a označení „vnitřní nadústavnost“ považuje za nepřesné, protože ani takové principy nemohou stát nad mocí, která za ústavou stojí, tj. mocí ustavující.<sup>22</sup> Mezi nadústavní principy řadí Yaniv Roznai především principy přirozeného práva a mezinárodního či evropského práva.<sup>23</sup> Yaniv Roznai tak *de facto* nahlíží na ústavní přezkum očima právního pluralisty, hledaje určité všeobecně sdílené principy, které existují nezávisle na vnitrostátním ústavním pořádku. Ani tyto principy však nemusí být nezbytně nadústavní (neakceptujeme-li plně Kelsenův monismus),<sup>24</sup> stojí vedle ústavního pořádku jako zvláštní referenční rámec pro ústavní soud.<sup>25</sup> Ani jeden z těchto celků není druhému nadřazený a nepůsobí tak na druhý derogačně; podle Jana Kysely je třeba hovořit o tzv. „překládání“ a aplikační přednosti.<sup>26</sup>

<sup>17</sup> TUSHNET, M. *Constitution-making*, op. cit., s. 2005. Žalimas by mu odpověděl, že „[c]onstitutions should not become an instrument to ‚democratic suicide‘“. ŽALIMAS, D. *Eternity Clauses: a Safeguard of Democratic Order and Constitutional Identity*, s. 2. Dostupné z: <[http://www.gjk-ks.org/repository/docs/Speech\\_of\\_the\\_President\\_of\\_the\\_Constitutional\\_Court\\_of\\_Lithuania\\_Prof.Dr.\\_Dainius\\_alimas.pdf](http://www.gjk-ks.org/repository/docs/Speech_of_the_President_of_the_Constitutional_Court_of_Lithuania_Prof.Dr._Dainius_alimas.pdf)>.

<sup>18</sup> V části VI. a nálezu Melčák Ústavní soud hovoří o „originárním ústavodárci“.

<sup>19</sup> „Judicial review provides (legal) ‚teeth‘ to the eternity clause.“ BARAK, A. Unconstitutional constitutional amendments. *Israel Law Review*. 2011, roč. 44, s. 333.

<sup>20</sup> Tj. takové principy nebo pravidla, které jsou postaveny explicitně nebo implicitně nad obsah ústavy. Srov. ARNÉ, S. Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles?. *Revue du Droit Public et de la science politique*. 1993, s. 460–461.

<sup>21</sup> ROZNAI, Y. The Theory and Practice of ‘Supra-Constitutional’ Limits on Constitutional Amendments. *International and Comparative Law Quarterly*. 2013, roč. 62, č. 3, s. 558.

<sup>22</sup> Tím pádem nejsou nadústavní, ale jen ústavní. ROZNAI, Y. *The Theory and Practice*, op. cit., s. 559. Na druhou stranu, vzpomeňme, že ještě v roce 1992 platil ústavní zákon č. 23/1991 Sb., který předpokládal soulad všech ústavních zákonů s Listinou základních práv a svobod (srov. § 1 odst. 1 ústavního zákona). Jak ale označit vztah, kdy jedna právní norma může být zrušena pro rozpor s druhou, již existující právní normou, a přitom s ní netvořit jeden hierarchický systém?

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Principy evropského práva nejsou nadústavní, existuje-li možnost vystoupit z EU. Principy mezinárodního práva také nejsou nadústavní, lze-li vypovědět smlouvu či odmítnout jiný pramen práva, kterými je jinak i ústavodárce vázán. Za nadústavní lze podle mého považovat toliko kogentní normy mezinárodního práva. Co se týče principů přirozeného práva, jejich nadústavnost plyne z jejich transcendentální povahy, avšak na rozdíl od předešlých právních systémů není existence přirozeného práva všeobecně přijímána. Téma připuštění vnějších nadústavních principů musím ponechat na tomto místě otevřené.

<sup>25</sup> Konflikt vnějších a vnitřních principů při hodnocení ústavnosti popsal Shany ve svém konceptu střetu věrností (*mixed loyalties*). Srov. SHANY, Y. Dédoulement fonctionnel and the Mixed Loyalties of National and International Judges. In: F. Fontanelli – G. Martinico – P. Carrozza. *Shaping rule of law through dialogu*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010, s. 27–44.

Můžeme však spatřit subordinační vztah mezi ústavními normami a principy? Teorie zvláště důležitých ústavních principů, které jsou způsobilé svou závazností převážit ostatní komponenty ústavního pořádku, se může jevit jako matoucí. Je všeobecnou zásadou, že pro změnu právního předpisu je třeba nového předpisu stejné nebo vyšší právní síly. Přijetí ústavního zákona měnicího nebo doplňujícího ústavu by pak v souladu se zásadou *lex posteriori derogat legi priori* znamenalo formálně správnou ústavní novelizaci, která představuje legitimní projev politické vůle ústavního zákonodárce. Jediný způsob, jak zabránit ústavní novele, je odvolání se na normu vyšší důležitosti, tedy přijmout jakousi vnitřní ústavní hierarchii.<sup>27</sup> Vše, co stojí v ústavní hierarchii nad ostatními ústavními normami, považují za materiální ohnisko ústavy. Toto ohnisko však nemohou tvořit principy nadústavní, nýbrž jen ústavní. Na druhou stranu, otázka nadřazenosti materiálního jádra ústavy nemusí být pro zrušení ústavního zákona vůbec relevantní; důvodem pro zrušení ústavního zákona může být chybějící kompetence orgánu, který jej přijal. Při nedodržení formálních náležitostí ústavního zákona zase může ústavní soud předpis zrušit s poznámkou, že jej materiálně za ústavní zákon nelze považovat.<sup>28</sup>

Existují-li formální požadavky na ústavní zákon, platí, že tyto jsou součástí materiálního jádra ústavy, jinak mohou být ústavním zákonodárcem volně odstraněny.<sup>29</sup> Nemají-li důležité ústavní principy padnout s rozhodnutím okamžitě kvalifikované většiny parlamentu, je potřeba přiznat jim nadústavní povahu.

Zvláštní požadavky na změnu ústavy jsou v podstatě ve vztahu substitute k ústavním principům podle předchozího bodu. Pokud bychom měli např. absolutně nehodnotovou Ústavu, její nehodnotovost není překážkou k existenci alespoň formálních omezení ústavodárci a jejich aplikaci Ústavním soudem.<sup>30</sup>

Souhlasím s Pavlem Molkem, že je třeba rozlišovat tzv. klauzule věčnosti či nezměnitelná ustanovení na straně jedné a materiální jádro či materiální ohnisko na straně druhé. „Zatímco prve jmenované termíny označují ta ustanovení, o nichž sama ústava prohlašuje, že nejsou změnitelná; materiální jádro či ohnisko označuje spíše ty normy, které určují samotné základy ústavního uspořádání.“<sup>31</sup> Jinak řečeno, zatímco materiální

<sup>26</sup> KYSELA, J. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. *The Eric Stein Working Papers*. 2009, č. 1, s. 4–5.

<sup>27</sup> K tématu vnitřní hierarchie Ústavy viz GARLICKI, L. – GARLICKA, Z. External review of constitutional amendments? International law as a norm of reference. *Israel Law Review*. 2012.

<sup>28</sup> Kromě nálezu *Melčák* to platí i pro litevský zrušovací nález, který byl postaven na porušení ustanovení o zákonodárné iniciativě. V nálezu U-I-778/2002 chorvatský Ústavní soud judikoval: „there is no legal or actual possibility of reviewing whether these provisions substantially conform with any higher legal act, being that the Constitution is the basic and highest legal act of a state. Thus no one has the jurisdiction to decide on the substantive constitutionality of such provisions, including the Constitutional Court.“ (srov. bod III.1 nálezu). Vzápětí však napadený ústavní zákon zrušil z ryze procedurálních důvodů, pro které se ústavním zákonem nikdy nemohl stát, nechav tak naši otázku neřešenou.

<sup>29</sup> Jako ilustrace explicitního vyjádření tohoto pravidla poslouží čl. 77 Ústavy Lotyšska, který stanoví nutnost referenda mj. i pro změnu formálních požadavků na novelu ústavy. Můj názor nemusí být všeobecně přijímán, ale domnívám se, že toto pravidlo platí *ex vi termini* pro všechny ústavodárce. Není akceptovatelné, aby si jednoduchý ústavní zákonodárcem volně změnil pravidla pro změnu ústavy, tak jako nelze, aby si jednoduchý zákonodárcem volně změnil pravidla pro změnu zákona. Princip svrchovanosti lidu, z něhož veškeré ústavní právo vychází, to nepřipouští. V tomto světle je tudíž materiálním jádrem české ústavnosti jak čl. 9 odst. 1, tak i čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR.

<sup>30</sup> I nehodnotová ústava může mít např. pravidlo 2/3 většiny poslanců pro změnu formy vlády a zároveň klauzuli věčnosti, která stanoví, že toto dvoutřetinové pravidlo je nezměnitelnou náležitostí Ústavy.

<sup>31</sup> MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy*, op. cit., s. 138.

jádro může být implicitní (a později ústavním soudem nalezeno), klauzule věčnosti musí být explicitně vyjádřena.<sup>32</sup>

## 2. KATEGORIZACE ÚSTAVNÍCH SOUDŮ PODLE PŘÍSTUPU K ANULACI ÚSTAVNÍCH ZÁKONŮ

Shrnutí přístupů některých evropských ústavních soudů ke zrušování ústavních zákonů již přede mnou provedl Ondřej Preuss.<sup>33</sup> Preuss zkoumané ústavní soudy rozdělil do čtyř skupin.

*„První skupinu tvoří orgány, jež jsou připraveny kontrolovat ústavní novely jak po materiální, tak po procesní stránce, a to neohledně na to, zda se již jedná o účinnou změnu (Indie, Turecko, částečně SRN). Často k tomu využívají určitou formu klauzule věčnosti, nicméně lze si představit, že by mohly obdobně postupovat i bez jejího výslovného zakotvení.*

*Druhou skupinu tvoří orgány, které jsou ochotné kontrolovat ústavní novely jak po materiální, tak po procesní stránce, ale pouze před jejich vstupem v život (Rumunsko).*

*Třetí možný přístup tkívá v omezení možné kontroly na toliko procedurální otázky (USA).*

*Čtvrtou možností je pak odmítnutí jakékoliv možnosti omezit ústavodárce v jeho dispozici s ústavou (Švédsko).“<sup>34</sup>*

Preussovo dělení není chybné, avšak nezohledňuje, jak ostatně sám přiznává, využití těchto kompetencí v praxi. Ve skutečnosti je proměnných při hodnocení aktivismu ústavních soudů celá řada. Vyjádřil se už někdy ústavní soud ke své pravomoci? Jestliže ne, stanoví zákon explicitně pravomoc procedurálního a substantivního přezkumu? Anebo jen procedurálního? Nestanoví zákon explicitně ani jednu z obou pravomocí anebo obě explicitně zcela vylučuje?

Jestliže se kdy ke své pravomoci vyjádřil, dovedil, že má pravomoc k oběma typům přezkumů, jen procedurálnímu anebo žádnému? A jestliže tu pravomoc dovedil, využil ji? Jak ji dovedil?

Vše lze navíc hodnotit prizmatem počtu příležitostí k anulaci, počtu skutečně anulovaných zákonů a tenoru jejich odůvodnění. Jak vidno, pro znázornění pozice ústavního soudu v tomto spektru možností by nám nestačil ani trojrozměrný, natož dvojrozměrný prostor.

Rozhodl jsem se podrobit srovnání celkem 16 evropských ústavních soudů, které byly vybrány jako místně a funkčně nejpodobnější.<sup>35</sup> Pokud bychom se vrátili k Preussovu dělení jako k dostačujícímu pro základní přehled o stavu ve zkoumaných zemích, dostaneme těchto pět skupin evropských ústavních soudů:

- A) s pravomocí rušit ÚZ, které tuto pravomoc využily (ČR, Rakousko, Litva, Rumunsko)
- B) s pravomocí rušit ÚZ, které tuto pravomoc nevyužily (Německo, Itálie)
- C) s pravomocí rušit ÚZ jen z procedurálních důvodů (Chorvatsko)

<sup>32</sup> Podle srovnávací analýzy *Comparative Constitutional Project* obsahuje klauzuli věčnosti jen 35 procent ústav. Analýza je ke stažení na <<http://comparativeconstitutionsproject.org/download-data/>>.

<sup>33</sup> PREUSS, O. Nezměnitelná ústava? Klauzule nezměnitelnosti na příkladech vybraných států. *Právník*. 2013, č. 8, s. 790–808.

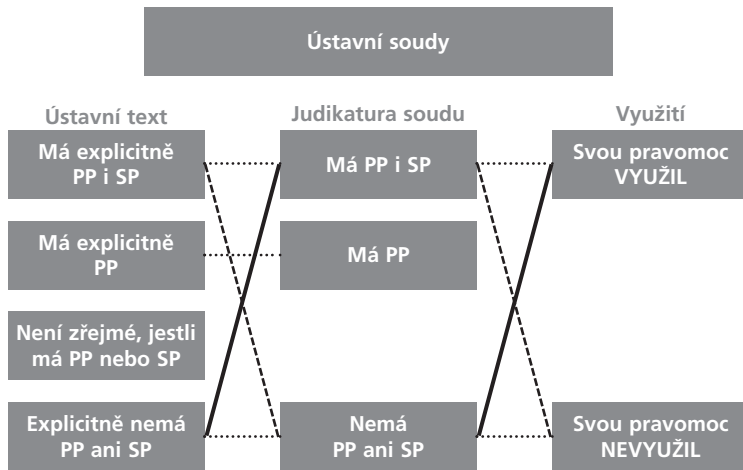
<sup>34</sup> PREUSS, O. Nezměnitelná ústava?, op. cit., s. 808.

<sup>35</sup> Srovnání je provedeno k právnímu stavu ze dne 22. června 2015.

D) bez pravomoci rušit ÚZ (Slovinsko, Belgie, Francie)

E) bez možnosti se ke své pravomoci rušit ÚZ vyjádřit (Slovensko, Polsko, Bulharsko, Lotyšsko, Španělsko, Portugalsko)<sup>36</sup>

Níže se už budu zabývat jen těmi ústavními soudy, které svou pravomoc přezkumu (a tedy i zrušení) ústavního zákona dovodily a které ji zároveň alespoň jednou využily (skupina A). Vedle ÚS ČR jde o ústavní soudy Rakouska, Litvy a Rumunska.



**Obrázek č. 1:** („PP“ = pravomoc procedurálního přezkumu, „SP“ = pravomoc substantivního přezkumu) Schéma na obrázku shrnuje přístupy k anulaci, které mohou ústavní soudy zaujmout, a jejich právní zakotvení. Jeden extrém tvoří ústavní soudy vedoucí svou judikaturu zleva směrem nahoru, druhý ústavní soudy vedoucí svoji judikaturu směrem dolů.

### 3. RAKOUSKO: DER ÖSTERREICHISCHE VERFASSUNGSGERICHTSHOF

Rakouský Ústavní soudní dvůr představoval v nálezu Melčák vedle německého soudu hlavní inspirační zdroj pro rozhodnutí o zrušení ústavního zákona.<sup>37</sup> Cesta tohoto dvojčete českého Ústavního soudu k nalezení své pravomoci však nebyla jednoduchá a k jejímu pochopení se musíme obrátit jak ke znění ústavy, tak k soudní judikatuře a ústavněprávní nauce.

Instituce ústavního soudu je upravena ve Spolkovém ústavním zákoně z roku 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG*), konkrétně v čl. 137–148. Podle čl. 140 odst. 1 a 3 má soud pravomoc rušit zákony (*von Gesetzen*) pro jejich protiústavnost. Pokud jde o materiální jádro Ústavy, obsahuje rakouská *Grundnorm* pouze čl. 44 odst. 3 hovořící o „celkové změně spolkové ústavy“ (*Gesamtänderung der Bundesverfassung*). Co představuje

<sup>36</sup> Tj. ústavní soudy, kterým se takový návrh ještě nedostal. V zemích jako je Portugalsko nebo Lotyšsko se však lze domnívat, že by ústavní soud v závislosti na povaze návrhu mohl k anulaci ÚZ přistoupit.

<sup>37</sup> Srov. část IV. nálezu *Melčák*.

její „celkovou změnu“, ústava nespécifikuje. Článek 44 odst. 3 každopádně není klauzulí věčnosti, protože sice stanoví přísnější požadavky na celkovou změnu ústavy, jejich změna je ale možná; nezměnitelná ustanovení v rakouské Ústavě neexistují.<sup>38</sup>

*B-VG* rozeznává čtyři režimy změn ústavy. Podle čl. 44 odst. 1 *B-VG* je třeba k přijetí ústavního zákona nebo ústavního ustanovení, obsaženého v obyčejném zákoně, dvou třetin přítomných poslanců za účasti alespoň poloviny z nich. Tento režim lze označit za obecný. V případě tzv. celkové změny ústavy nebo požádá-li o to alespoň jedna třetina poslanců Národní rady nebo jedna třetina členů Spolkové rady, musí být takový ústavní dodatek schválen v referendu. *A contrario*, ustanovení dosahující intenzity celkové změny ústavy, která nebyla předmětem všelidového hlasování, nejsou ústavními předpisy a Ústavní soudní dvůr je povinen takové předpisy zrušit. Takovou protiústavnost nicméně vnímáme jako ryze formální; materie ústavy byla v letech 1952–2001 z dosahu zkoumání Ústavního soudního dvora absolutně vyloučena.

Ve svém nálezu z 12. prosince 1952,<sup>39</sup> kdy měl vůbec poprvé možnost se k anulaci ústavních dodatků vyjádřit, soud konstatoval, že má pravomoc rušit předpisy se silou ústavního zákona pro jejich procedurální protiústavnost.<sup>40</sup> Bylo to v tomto nálezu, kde Ústavní soudní dvůr prohlásil, že do celkové změny ústavy lze zařadit vše, co se dotýká jejich vůdčích principů (*leitender Grundsatz*): demokracie, právního státu a spolkového uspořádání.<sup>41</sup> Uznal tak existenci stupňovité výstavby ústavy, plynoucí z tzv. kvalifikovaných ustanovení, která „mají větší závaznost než ostatní a tvoří základní principy ústavy (*Baugesetze der Verfassung*), které stojí nad ostatními ústavními zákony a jsou měřítkem jejich ústavnosti, tvoří tedy materiální jádro rakouské ústavnosti“.<sup>42</sup> Vlastní materii ústavy (ve smyslu obsahu vůle ústavního zákonodárce) soud ze svého dosahu vyloučil.<sup>43</sup> Jde o klasicky kelsenovské pojetí Ústavy jako „základních pravidel hry“, které ústavní právo limituje na organizační a procedurální rámec politiky bez hodnotových konotací. Toto pojetí se stalo základem pro doktrínu sebeomezení, jež provázelo judikaturu Ústavního soudního dvora až do konce 70. let.<sup>44</sup>

<sup>38</sup> Srov. Zprávu rakouského Ústavního soudu Konferenci o teoretických a praktických aspektech přezkumu ústavnosti ústavních norem, konané ve dnech 29.–30. června 2013 v Batumi v Gruzii, s. 5, nebo MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy*, op. cit., s. 124.

<sup>39</sup> VfSlg. 2.455/1952. Napadenou byla nepřímá novela Ústavy zavedením jednotného spolkového občanství z roku 1949.

<sup>40</sup> GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments: A Comparative Study*. Bursa: Ekin Press, 2008, s. 35–36.

<sup>41</sup> Mezi komponenty materiálního ohniska rakouské Ústavy řadí Heinz Mayer zastupitelskou demokracii, spolkové uspořádání, liberální právní stát a dělbou moci. HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 59. Funk to doplňuje o liberální princip obrany individuální a kolektivní svobody proti státní moci. FUNK, B. Ch. *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*. Graz: Leykam, 2003, s. 84. Ačkoli federalismus mezi vůdčí principy soud zařadil, nespatořoval v suspendování zemského občanství porušení spolkového principu. Protiústavnost ústavního zákona tak dovozena nebyla. GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments*, op. cit., s. 37.

<sup>42</sup> MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy*, op. cit., s. 122.

<sup>43</sup> „Since, in general, any standard for such an examination is missing.“ GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments*, op. cit., s. 35–36.

<sup>44</sup> „E.g. in connection with two politically sensitive norm review proceedings in the seventies (concerning abortion and university organisation) the Court dismissed the applications. These judgments have been heavily criticised by the opposition party and by legal doctrine. It has to be emphasised that these critics correctly pointed out that also judicial self-restraint may have a political function, because of supporting the legitimacy of the political



Pozoruhodný právní názor ve vztahu k čl. 44 odst. 3 *B-VG* představil rakouský ústavní soud na konci 80. let. Mezi léty 1986 a 1999, kdy koalice dvou velkých politických stran dosahovala dvou třetin křesel v dolní komoře, se totiž v Rakousku stalo praxí, že ustanovení obyčejných zákonů, která byla ústavním soudem zrušena, byla v totožném znění přijata Národní radou znovu jako ústavní zákony, a tím tak Národní rada opakovaně obcházela nálezy Ústavního soudního dvora.<sup>45</sup> Rakouská jurisprudence 80. a 90. let proto hovoří o „plíživé celkové změně Ústavy“ (*creeping total revision, Schleichende Gesamtänderung*).<sup>46</sup> Ústavní soudní dvůr reagoval (*obiter dictum*) nálezy,<sup>47</sup> podle nichž k celkové změně ústavy mohou vést nejen závažné a rozsáhlé zásahy do základních principů, nýbrž i opatření byť s jen dílčím účinkem, jsou-li příliš četná.<sup>48</sup> Také u ústavních ustanovení je třeba přistupovat k ústavněkonformnímu výkladu, tj. výkladu v souladu s vůdčími principy ústavy.

Ke zrušení ústavního zákona se Ústavní soudní dvůr uchýlil poprvé a dosud naposledy v roce 2001,<sup>49</sup> když Parlament doplnil zemský zákon o veřejných zakázkách o ústavní ustanovení,<sup>50</sup> kterým znemožnil soudní přezkum zemských zákonů o veřejných zakázkách poté, co Ústavní soudní dvůr rozhodl o protiústavnosti analogických zákonů spolkových.

Akt parlamentu označil soud za protiústavní, neboť vyjmul pravidla kontroly zadávání veřejných zakázek z dosahu ústavy (označil je za ústavněkonformní *ex lege*), a tak ústavu suspendoval pro konkrétní oblast práva.<sup>51</sup> Takové jednání parlamentu je v rozporu nejen s principem právního státu, ale i dělby moci, jelikož fakticky vytěsňuje Ústavní soudní dvůr z přezkumu základních lidských práv, neboť takový zásah by byl *ipso iure* v souladu s ústavou.<sup>52</sup> Ústavní soudnictví totiž, jak soud judikoval, tvoří základ ústavního pořádku a omezení pravomocí ústavního soudu nelze kvalifikovat jinak než jako celkovou změnu ústavy.<sup>53</sup> K té ale parlament potřebuje souhlas v referendu. Protože ho neměl, Ústavní soudní dvůr jeho normu se silou ústavního zákona zrušil. Soud tak učinil s vědomím, že mu ústava tuto pravomoc explicitně nesvěřila, avšak s pocitem nutnosti napravit protiprávní stav nastalý poté, co ústavodárce pracoval s materiálním jádrem ústavy, které ve smyslu čl. 44 odst. 1 není v jeho dispozici.<sup>54</sup> Před

*party in power.*“ Ze zprávy předložené Konferenci o teoretických a praktických aspektech přezkumu ústavnosti ústavních norem, konané ve dnech 29.–30. června 2013 v Batumi v Gruzii, s. 8. Zpráva je dostupná na webu Benátské komise. Dostupné z: <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2013)006-e)>.

<sup>45</sup> MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy*, op. cit., s. 124.

<sup>46</sup> EBERHARD, H. – LACHMAYER, K. Constitutional Reform 2008 in Austria: Analysis and Perspectives. *ICL – Journal*. 2008, č. 2, s. 116. Dostupné z: <<http://www.osce.org/odihr/37170?download=true>>.

<sup>47</sup> Ani jeden však nebyl zrušovací. Viz GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments*, op. cit., s. 37–38.

<sup>48</sup> GRINC, J. *Přezkum ústavních zákonů v Rakousku a v České republice*. In: J. Wintr – J. Kysela. *Pocta doktoru Marku Antošovi k 30. narozeninám*. Praha, 2009.

<sup>49</sup> VfSlg. 16.327/2001.

<sup>50</sup> § 126a předmětného zákona zněl: „*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.*“

<sup>51</sup> Srov. par. 3 odůvodnění nálezu.

<sup>52</sup> Srov. část Rechtsatz, par. 4 odůvodnění nálezu.

<sup>53</sup> Srov. příspěvek „*The Austrian Constitutional Court's Influence on the Legal Order*“ od Dr. Brigitte Bierlein z *Konference při příležitosti 20. výročí od založení slovenského Ústavního soudu*, 9. dubna 2013, Košice.

<sup>54</sup> Srov. shrnutí ÚS ČR v části IV. nálezu *Melčák*.

vlastním zrušením soud konstatoval, že z doslovného znění, systematických souvislostí, historického účelu napadaného ustanovení a kontextu jeho přijetí nelze normu vyložit jako ústavněkonformní.<sup>55</sup>

Podle některých kritiků soud tímto rozhodnutím překročil mantinely, které si sám ve svém nálezu z roku 1952 vytyčil. Argumentují, že „celkovou změnou ústavy“ je třeba číst tak, jak to čte ten, komu byla ústava dána – lidu. Z tohoto úhlu pohledu tak jde jednoduše o ústavní „komplexní pozměňovací návrh“ a nikoli o vůdčí principy, které si podle potřeby definuje a užívá Ústavní soudní dvůr.

#### 4. LITVA: *LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS TEISMAS*

Domnívám se, že českou ústavní naukou dosud neobjevený je Ústavní soud Litevské republiky („ÚSLR“). Ten se snaží dlouhodobě prezentovat jako soud proevropský,<sup>56</sup> vzdělaný v západních hodnotách,<sup>57</sup> který se nebojí vystoupit proti ostatním složkám moci.<sup>58</sup> Pokud jde o téma ústavnosti ústavních zákonů, je tato otázka málokde tak aktuální jako v pobaltských zemích.<sup>59</sup>

Podle čl. 102 Ústavy rozhoduje ÚSLR o konfliktu zákonů a jiných aktů *Seimasu* (zákonodárného sboru) s ústavou. O jiných aktech se hovoří i v čl. 107 Ústavy, který zakládá neaplikovatelnost protiústavních zákonů a jiných aktů *Seimasu*. Článek 147 Ústavy stanoví, že navrhnout změnu nebo doplnění ústavy může pouze jedna čtvrtina členů *Seimasu* anebo alespoň 300 000 voličů. Do ústavy nelze zasahovat ve stavu nouze nebo ve válečném stavu. Článek 148 Ústavy vyžaduje souhlas nejméně 75 % Litevců v referendu ke změně prvního článku (svrchovaný demokratický stát), souhlas alespoň poloviny Litevců v referendu ke změně I. hlavy (Litevský stát) a stanoví jiné technické požadavky pro přijetí ostatních ústavních zákonů.

Navzdory absenci výslovného ústavního zmocnění přistoupil ÚSLR k anulaci ústavního zákona v lednu roku 2014.<sup>60</sup> Napadený ústavní zákon byl přijat v kontextu přípravy

<sup>55</sup> Srov. § 3 odůvodnění nálezu.

<sup>56</sup> Srov. projev předsedy Ústavního soudu Žalimase. ŽALIMAS, D. *The principle of the geopolitical orientation of the state in the Constitution of the Republic of Lithuania*. Dostupné z: <[http://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2015/04/zalimas\\_en2014-10-24.pdf](http://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2015/04/zalimas_en2014-10-24.pdf)>.

<sup>57</sup> Viz VÁLOVÁ, I. „Gediminas Mesonis: Litevský ústavní soudce, který obdivuje Masaryka“. *Česká justice*. 26. dubna 2014. Dostupné z: <<http://www.ceska-justice.cz/2014/04/gediminas-mesonis-litevsky-ustavni-soudce-ktery-obdivuje-masaryka/>>, [cit. 2015-06-04], nebo text bývalého předsedy soudu KŮRIS, E. The impact of the decisions of the European Court of Human Rights on the national legal system viewed from the standpoint of the Constitutional Court of Lithuania. In: *Evropský soud pro lidská práva. Dialogue between judges*. 2006.

<sup>58</sup> DVORÁČEK, M. „Litva ukázala Evropě první impeachment“. *iDnes.cz*. 6. dubna 2014. Dostupné z: <[http://zpravy.idnes.cz/litva-ukazala-evrope-prvni-impeachment-fc1-/zahranicni.aspx?c=A040406\\_151009\\_zahranicni\\_kot](http://zpravy.idnes.cz/litva-ukazala-evrope-prvni-impeachment-fc1-/zahranicni.aspx?c=A040406_151009_zahranicni_kot)>, [cit. 2015-06-04].

<sup>59</sup> Současně bývalými zeměmi Sovětského svazu, členskými státy NATO, Evropské unie a eurozóny, zároveň v pozici závislosti na ruských energiích stojí Litva, Lotyšsko a Estonsko na geopolitickém rozcestí, které pro ně může mít nečekané ústavněprávní důsledky. K tématu doporučuji článek LIEKIS, Š. – JURKYNAS, M. „How to become Westerners?“. *The Lithuania Tribune*. 2. listopadu 2013. Dostupné z: <<http://www.lithuaniantribune.com/55663/opinion-how-to-become-westerners-201355663/>>, [cit. 2015-06-04], nebo z dlouhodobého pohledu KASEKAMP, A. Baltic states and the EU: a rocky road from „outside“ towards the „core“. In: A. Grigas – A. Kasekamp – K. Maslauskaitė – L. Zorgenfreijs. *The Baltic states in the EU: yesterday, today and tomorrow*. Berlín: Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2013, s. 16–32. *Studies & Reports*, č. 98.

<sup>60</sup> Nález č. 22/2013 z 24. ledna 2014.

na přijetí evropské měny. Nesouhlas navrhujících poslanců s obsahem ústavního zákona plynul z vadné procedury jeho přijetí. Znění poslaneckého legislativního návrhu totiž směřovalo k pouhému vypuštění slovíčka „výlučnou“ z čl. 125 odst. 2 Ústavy.<sup>61</sup> Pozměňovací návrh právního výboru *Seimasu*, který byl nakonec v parlamentu přijat, však odst. 2 zcela zrušil a dosavadní odst. 3 upravil do podoby, která zákonodárci umožňovala rozhodovat o právním postavení guvernéra Litevské Banky.

Ústavní soud rozhodl o zrušení ústavního zákona s argumentací, že došlo k porušení čl. 147 odst. 1 Ústavy, dle něhož má „ústavodárnou iniciativu“ jen skupina poslanců nebo určitý počet voličů, nikoli však parlamentní výbor.<sup>62</sup> S tímto názorem lze souhlasit; opačný závěr by vedl k tomu, že by si každý další účastník legislativního procesu mohl návrh komplexně pozměnit, aniž by měl podle Ústavy kompetenci navrhnout ústavní změnu. Jsem však pevně přesvědčen o tom, že se Ústavní soud významně odchýlil od petitu poslanců, když se uchýlil k ústavnímu přezkumu obsahu pozměňovacího návrhu.<sup>63</sup> Standardní přezkum ústavnosti v pořadí kompetenční, procedurální a substantivní přezkum má totiž svůj význam v tom, že ke zhodnocení obsahu napadeného předpisu mají ústavní soudy přistupovat teprve po vyloučení jiných důvodů protiústavnosti. Litevský ÚS upozornil na hodnotové základy litevského státu a zejména na jeho geopolitické postavení a v *ratu decidendi* prohlásil, že ústavní zákony o nepřipojení Litevské republiky k postsovětským východním organizacím a o členství Litevské republiky v Evropské unii, které byly dosud vnímány jako běžné ústavní zákony ve výlučné dispozici ústavodárce (kvalifikované většiny parlamentu), jsou oba *de iure* součástí normy v čl. 1 Ústavy,<sup>64</sup> a tudíž těšící se silnější ochraně.<sup>65</sup> Jde o velice neobvyklou ústavní úpravu, kdy není speciálně chráněno vlastní jádro ústavní listiny, nýbrž i jiná součást ústavního pořádku.<sup>66</sup>

Nález 22/2013 se tak zařadil do série rozhodnutí, v nichž Ústavní soud dotváří princip geopolitické orientace litevského státu.<sup>67</sup> Ačkoli jde podle mých informací o první litevský zrušovací nález,<sup>68</sup> v jeho odůvodnění není nikde výslovně řečeno, zda a proč může Ústavní soud zrušit předpis nejvyšší právní síly.

<sup>61</sup> „*Litevská Banka má výlučnou pravomoc vydávat měnu.*“

<sup>62</sup> Srov. výrok č. 1 a bod 8.3 odůvodnění.

<sup>63</sup> Jde o moment, v němž se normativní ústavní teoretici štěpí na dvě skupiny: zatímco někteří vnímají ústavní soud jako výsostně politický orgán, jako jednu z politických arén, v níž lze očekávat i mimoprávní argumenty, jiní ho vnímají jako orgán v prvé řadě neutrální, právní, který by se neměl účastnit politického diskursu a už vůbec ne z vlastní iniciativy.

<sup>64</sup> „*Litevský stát je svrchovaná, demokratickou republikou.*“

<sup>65</sup> Srov. bod 6.2.1 nálezu.

<sup>66</sup> Představme si, že by česká právní doktrína do nezměnitelného jádra ústavy neřadila jen některá vybraná ustanovení Ústavy, ale třeba i ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

<sup>67</sup> Tak např. v nálezu z 11. července 2014 bod 5.3 se ÚS vyjádřil takto: „[...] *it is not permitted to adopt any such amendments to the Constitution that would destroy the innate nature of human rights and freedoms, democracy, or the independence of the state. [...]*“ a podrobněji v bodě 5.2 „*it is not permitted to make any such amendments to the Constitution that would deny the international obligations of the Republic of Lithuania (inter alia, the obligations of the Republic of Lithuania arising from its membership in NATO, which are preconditioned by the geopolitical orientation of the Republic of Lithuania) and at the same time – the constitutional principle of pacta sunt servanda, as long as the said international obligations have not been renounced in accordance with the norms of international law.*“ Podobné závěry nalezneme v rozhodnutích z 15. března 2011 a 7. července 2011.

<sup>68</sup> Vyplynulo to i z mé e-mailové korespondence s Ústavním soudem.

## 5. RUMUNSKO: *CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A ROMÂNIEI*

Ústavní soud Rumunska má výslovnou pravomoc přezkoumávat ústavnost ústavních dodatků (čl. 146 písm. a) Ústavy), a to *ex ante*.<sup>69</sup> Souhlas Ústavního soudu je podmínkou platnosti ústavních dodatků, schválených předepsanou ústavní většinou. Na vyhlášení rozhodnutí má soud pouhých deset dní od doručení. Při posuzování souladu ústavního dodatku s ústavním pořádkem vychází soud především z čl. 152 Ústavy, který v podstatě taxativně určuje věcná a časová omezení pro ústavní změny. Na rozdíl od ostatních zkoumaných ústavních soudů je u rumunského soudu prakticky nemožné dovodit nějaký soudcovský aktivismus. Jeho zmocnění k rušení ústavních zákonů vyplývá přímo z Ústavy, která také vyčísluje její nezměnitelné části. Hovořím-li o rušení ústavních zákonů, dopouštím se samozřejmě nepřesnosti, jelikož neschválený (a tedy neplatný) ústavní zákon nemůže být zrušen. Domnívám se však, že pro potřeby tohoto článku lze postavit apriorní a aposteriorní přezkum ústavnosti na roveň.

Před revizí ústavních zákonů byl tento Ústavní soud postaven vícekrát. Jako ilustrační může sloužit usnesení č. 148 z 16. dubna 2003, týkající se vstupu Rumunska do Evropské unie a NATO a souvisejícího přesunu části pravomocí ze státu na mezinárodní organizaci. Ústavní soud zde judikoval, že Parlament překročil mantinely, které mu byly k této příležitosti dány čl. 148 Ústavy, a proto některá ustanovení návrhu ústavní novely pro jejich protiústavnost neprošla. Parlament reagoval novou debatou a schválil ten samý ústavní zákon, jenž byl upraven podle námitek Ústavního soudu, které byly součástí výroku jeho rozhodnutí. Celkem 69 poslanců opozice pak toto pozměněné znění napadlo u Ústavního soudu znovu, avšak Ústavní soud ve svém rozhodnutí č. 686 z 30. září 2003 judikoval, že mu z Ústavy nepřísluší pravomoc k přezkumu ústavních dodatků *ex post*.<sup>70</sup>

V letech 1992 až 2014 zkoumal Ústavní soud celkem sedm novel Ústavy, z nichž tři označil za ústavněkonformní, u tří konstatoval protiústavnost jejich částí a jedenkrát zastavil návrh ústavní novely kompletně.<sup>71</sup>

## 6. ČESKÝ NÁLEZ V EVROPSKÉM KONTEXTU

Nález Melčák nebyl prvním ani posledním svého druhu v Evropě. Svou pravomoc k přezkumu materiální ústavnosti ústavních zákonů si před českým ÚS dovodily ústavní soudy Rakouska, Rumunska, (Německa, Itálie a)<sup>72</sup> po něm ještě Ústavní soud Litvy. Byly tyto ve srovnatelném postavení? A jak rozhodly? K zodpovězení položené otázky je třeba komparovat prvky, které jsou k nalezení ve všech čtyřech zrušovacích nálezech. Zaměř-

<sup>69</sup> Podle § 19 an. zákona č. 47/1992, o organizaci a činnosti Ústavního soudu, se návrh ústavního zákona přezkoumává hned dvakrát. Ještě před projednáním v zákonodárném sboru musí být návrh předložen Ústavnímu soudu, který má 10 dní na vyjádření. Navrhovatel může návrh Parlamentu předložit pouze ve spojení s rozhodnutím Ústavního soudu o jeho ústavní konformitě. Po přijetí ústavního zákona má soud ještě pět dní na to, aby jeho finální znění *ex offio* přezkoumal a v případě zjištěné protiústavnosti zrušil.

<sup>70</sup> GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments*, op. cit., s. 8.

<sup>71</sup> Data jsem čerpal z oficiálních statistik na této webové stránce: <[https://www.ccr.ro/uploads/Statistica/2015/Sin\\_mar\\_15\\_en.pdf](https://www.ccr.ro/uploads/Statistica/2015/Sin_mar_15_en.pdf)> a na této adrese: <[https://www.ccr.ro/uploads/Statistica/2015/Activitate\\_mar\\_2015en.pdf](https://www.ccr.ro/uploads/Statistica/2015/Activitate_mar_2015en.pdf)>.

<sup>72</sup> Německo (1951) a Itálie (1988) si sice tuto pravomoc dovodily, ale dosud ji nevyužily, byť teoreticky příležitosti měly.

me se nyní na obsah návrhu, způsob dovození zrušovací pravomoci, způsob dovození materiálního ohniska a nosné důvody rozhodnutí.<sup>73</sup>

Petitem Melčákovy stížnosti bylo zrušení ústavního zákona o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro jeho rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, jmenovitě pro neobecnost, retroaktivitu, suspendování ústavy pro konkrétní případ a zásah do svobodné a volné soutěže politických stran. Ústavní soud se pak s jeho návrhem – snad jen bez zmínky k poslednímu důvodu – zcela ztotožnil.

Litevští poslanci argumentovali ve výše zmíněném případě porušením článku Ústavy, který jim dával právo zákonodárné iniciativy k ústavním zákonům. Soud jim dal za pravdu a využil příležitost k vyjádření se k obsahu napadaného ÚZ. Rumunští zákonodárci napadli většinu novelizačních bodů ústavního zákona, přičemž Ústavní soud vyslovil protiústavnost jen u některých z nich, u zbylých reagoval konkrétními doporučeními ústavodárci.

Český Ústavní soud svou zrušovací pravomoc dovodil částečně jazykovým výkladem čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, ale především skrze komparativní argumenty a na základě teleologické úvahy.

Tím se diametrálně lišil od litevského a rakouského soudu, které se ke zdroji své pravomoci buď vůbec nevyjádřily, anebo jen velmi vágně. Tudíž lze konstatovat, že český Ústavní soud se k odůvodnění své kompetence postavil zodpovědněji než jeho zahraniční kolegové.

V podobném stylu náš Ústavní soud argumentoval při hledání materiálního jádra Ústavy. Kromě toho, že zohlednil materiální ohniska v zahraničí a že citoval svou starší judikaturu, použil něco, co bychom mohli nazvat důsledkovým přístupem.<sup>74</sup>

Důsledkový přístup použil i litevský ÚS, který pracoval s extenzivním jazykovým výkladem základních ustanovení<sup>75</sup> a který použil tzv. princip geopolitické orientace, o nichž jsem hovořil v první části (apeloval na postavení Litvy jako členského státu NATO, EU a státu vázaného mezinárodním právem). Zatímco rumunský ÚS mohl vycházet z nynějšího čl. 152 Ústavy, rakouský ponechal svou úvahu mezi řádky.<sup>76</sup>

Poslední zkoumanou kategorií jsou nosné důvody rozhodnutí, které soudce-zpravodaj Pavel Höllander zařadil do části VI./c nálezu. Rozhodujícím byl rozpor s klauzulí nezměnitelnosti obsaženou v čl. 9 odst. 2 Ústavy, který vyvěral mj. z retroaktivní a *ad hoc* povahy ústavního zákona, zasahující do principu právního státu.

Právní stát se stal dominantní ústavní hodnotou i v případě rakouského nálezu, který odsoudil suspendování ústavy pro určitou oblast práva a vyloučení Ústavního soudního dvora ze soudní ochrany lidských práv, a to vedle demokratického principu, narušeného tím, že o celkové změně ústavy rozhodoval toliko „prostý ústavodárce“ (*einfachen Verfassungsgesetzgeber*). Formální požadavky na ústavní zákon hrály stěžejní roli i v litevském nálezu, kde došlo k porušení práva „ústavodárné iniciativy“ skupiny poslanců.

<sup>73</sup> Mimo srovnávané kategorie bychom mohli zvážit i „politické důsledky“ jednotlivých nálezů. Pro tak obtížné téma už však v textu tohoto rozsahu není dostatek prostoru.

<sup>74</sup> Pokud bychom nezařadili princip obecnosti zákona do materiálního jádra Ústavy, jaká budoucí rizika by to pro Ústavu představovalo?

<sup>75</sup> Např. do „demokratického státu“ podle čl. 1 zahrnul princip evropské geopolitické orientace.

<sup>76</sup> Respektive svou pravomoc v nálezu explicitně nedovodil.

Euronovela rumunské Ústavy pak byla podle soudu v rozporu především s klauzulí věčnosti a s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Jak vyplývá z tohoto stručného exkursu, nálezní Melčák má v evropských ústavních systémech své sourozence, od nichž se výrazným způsobem neliší, a jestliže liší, tak spíše v „dobrém smyslu“ (např. má bohatší argumentaci<sup>77</sup>). Judikatura pouhých tří nebo pěti dalších ústavních soudů samozřejmě nemůže sama o sobě sloužit jako ospravedlnění aktivního vystupování proti ústavodárné moci, avšak domnívám se, že s trendem sílícího vlivu ústavních soudů a naopak stále slabšího a slabšího mandátu ústavního zákonodárce od – pro někoho nevyzpytatelného – lidu, mohou být tyto soudy důležitou inspirací pro další vývoj.

## ZÁVĚR

Na předchozích řádcích jsem se pokusil uvést některé základní teoretické dimenze problematiky anulace ústavních zákonů a následně je podložit případovou studií. Mým cílem bylo analyzovat relevantní legislativu a judikaturu ve vzorku vybraných zemí a jmenovat ty, které jsou přibližně v takovém stavu, v jakém je Ústavní soud České republiky po nález Melčák z roku 2009. Ukázalo se, že ústavní soudy čtyř z 16 srovnávaných zemí už někdy ústavní zákon zrušily (Rumunsko, Rakousko, Litva, ČR), dva dovodily pravomoc substantivního i procedurálního přezkumu ústavnosti (Německo, Itálie) a jeden připustil toliko procedurální přezkum (Chorvatsko). Zároveň existují země jako Portugalsko nebo Lotyšsko, u nichž lze mít za to, že by v závislosti na povaze návrhu mohly k anulaci ÚZ přistoupit. Ve zbytku práce jsem se blíže zaměřil na skupinu abrogujících ústavních soudů. Podobně jako český musel jít i litevský ústavní soud stěžovateli „naproti“, aby se mohl vyjádřit k vlastní materii ústavního zákona.<sup>78</sup> Podobně jako český vycházel i rakouský a litevský ústavní soud především z principu právního státu. Pokusil jsem se obhájit argument, že nálezní Melčák je spíše potvrzením všeobecného trendu sílícího vlivu ústavních soudů než ojedinělým výstřelkem tzv. druhého Ústavního soudu České republiky.

<sup>77</sup> Na bohatost argumentace měla zřejmý vliv předchozí publikační činnost soudce-zpravodaje. Srov. HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*. 2005, č. 4, s. 313–336.

<sup>78</sup> Litevský ÚS se k materii vyjádřil, i když petit mřil na procedurální protiústavnost, český ÚS se zase rozhodl Melčákovu ústavní stížnost přijmout, i když padly názory, že poslanci chyběla aktivní legitimace. Zcela opačně rozhodl např. slovenský ÚS v Pl. ÚS 153/2013 (59/2013 Z. z.), když návrh na zrušení ústavního zákona pro nedostatek aktivní legitimace odmítl.

## Melčák or Melčáks? Constitutional Courts repealing Constitutional Acts

Martin Madej

*Abstract:* Czech Constitutional Court's judgment known as Melčák provoked a debate not only about the hierarchy in the Czech constitutional order, but also about the powers of the Constitutional Court. In order to deduce these powers there needs to be a possibility of constitutional revision, as well as the separation of original and derived constitution-maker, existence of a body overseeing the revisions, existence of constitutional and supra-constitutional principles and special requirements for constitutional revision. If we wish to assess thoroughly the question of exceeding these powers, we need to analyse the situation in comparable countries. Until now, the Constitutional Courts of Austria, Lithuania and Romania have repealed constitutional acts. While the Romanian Constitution explicitly presumes this type of constitutional review, Austrian and Lithuanian courts had to 'find' their powers and thus their judgments are capable of comparing with Melčák. In the end, the author reaches the conclusion that judgment Melčák is not unique and there are more courts to be found, which have the potential to repeal constitutional act and which have yet not had the right opportunity to do so.

*Key words:* Melčák, annulment of constitutional act, constituent power, eternal clause, unamendable constitutional provisions, procedural constitutional review, substantive constitutional review