

## TEORIE „ÚSTAVNĚ LIMITOVANÉ JEDNORÁZOVOSTI“ (K NÁLEZU RUŠÍCÍMU ÚSTAVNÍ ZÁKON O ZKRÁCENÍ VOLEBNÍHO OBDOBÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY)

JINDŘÍŠKA SYLLOVÁ<sup>1</sup>

Jsem daleka toho konstatovat, že nález Ústavního soudu o zrušení ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny<sup>2</sup> nějakým významným způsobem zasáhl do uspořádání vládnutí v České republice. Ještě než se věnuji vlastnímu obsahu nálezu, ráda bych vyslovila názor, že jakékoliv rozšíření pravomocí Ústavního soudu nemůže závažným způsobem zasáhnout do systémových poměrů mezi nejvyššími státními orgány. V tomto směru nesouhlasím s tvrzením Pavla Molka uveřejněným v Soudních rozhledech č. 10/2009. Domnívám se shodně jako většina soudců našeho Ústavního soudu, že extenze pravomocí ústavního soudnictví je tím nejmenším možným problémem při řešení napětí mezi nejvyššími státními orgány. To dosvědčují zkušenosti ze zemí, které mají podstatně větší problémy s demokratickým vývojem než Česká republika a kde ústavní soudy rovněž překračují své explicitně dané pravomoci, přitom samy zůstávají garantem demokratického vývoje. Nemám přitom na mysli jen Slovensko, ale i takové státy jako je Indie, Pákistán, Gruzie a další. Ostatně celá koncepce ústavního soudnictví jako všeobecného ochránce ústavnosti vznikla ve Spojených státech v podstatě extenzivní (dez)interpretací ústavních pravomocí Nejvyššího soudu a kladná role této koncepce na demokratické vládnutí je dnes už nezpochybnitelná. Ústavní soud je totiž ze své podstaty nejslabším článkem soustavy nejvyšších státních orgánů. Je to orgán, který není vybaven nástroji, jimiž by se mohl skutečně chopit reálné moci, což kontrastuje s vybavením ostatních větví státní moci. Vědomí soudců Ústavního soudu o tom, že vlastně nemají skutečné možnosti, jak své moci zneužít, může paradoxně vést ke ztrátě ostražitosti. Ke ztrátě ostražitosti vůči neúplně vyargumentovaným rozhodnutím, která mohou svými formulacemi vést k neuváženým ústavním změnám nebo k jiným více či méně uměle vynuceným ústavněprávním tancům. Aktivistické tendence ústavního soudu nejsou přitom ve středoevropském prostoru specialitou našeho Ústavního soudu. Námitky proti nálezu rakouského ústavního soudu rušícímu ústavní ustanovení (nález bude popsán níže) vzbuzují určité pochyby i v rakouské právní vědě, i když v rakouském případě šlo o podstatně menší zásah do systému. Jak se domnívá jeden z kritiků rakous-

<sup>1</sup> Autorka je ředitelkou Parlamentního institutu a odbornou asistentkou Katedry ústavního práva PF UK.

<sup>2</sup> Pl. ÚS 27/09, tj. č. 318/2009 Sb.

kého nálezu,<sup>3</sup> vzbuzuje rozšiřování decizionistických přístupů pochybnost o tom, zdali je v případě, kdy se ústavní soud stane skutečným hráčem na mocenském poli, dodržena zásada kontradiktornosti v ústavním soudnictví. Pokud se ústavní soud dostává do této pozice, přestává být nestranným strážcem ústavy.

## PRAVOMOCI ÚSTAVNÍHO SOUDU

Nález Pl. ÚS 27/09 mohl být přijat jen za předpokladu, že Ústavní soud zruší zákon, označený Parlamentem za zákon ústavní. Předpokladem pro rozhodnutí se tedy stalo překročení ústavního ustanovení, které stanoví, že Ústavní soud „*rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem*“. Původní ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy znělo, že „*Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů (...), jsou-li v rozporu s ústavním zákonem (...)*“. Výměna „ústavního zákona“ za „ústavní pořádek“, učiněná v rámci euronovely Ústavy, nebyla považována za změnu v obsahu, ale pouze za změnu formálně interpretační, která odstranila pochybnosti týkající se duality ústavních předpisů, zejména pochybnosti týkající se rozdílu mezi Ústavou a Listinou základních práv a svobod<sup>4</sup> jako předpisů referenčních. V žádném případě novela neznamenal ani neměla znamenat, že by měl Ústavní soud rozhodovat o ústavnosti ústavních zákonů, nemohla sama o sobě znamenat vtažení ústavních zákonů do přezkumné pravomoci Ústavního soudu.<sup>5</sup>

Pokud Ústavní soud chtěl rozhodnout o zrušení nebo nezrušení ústavního zákona o zkrácení, musel dojít k názoru, že Ústavní soud má pravomoc rozhodovat i o ústavnosti ústavních zákonů. Ústavní soud se pokusil zkomplikovat důvody pro zrušení ústavního zákona tím, že konstatoval, že zákon označený a přijatý jako zákon ústavní není ve skutečnosti ústavním zákonem, tedy buď že je jen zákonem obyčejným, nebo že není vůbec zákonem.

Inspirační nálezu se podle odůvodnění Ústavního soudu staly Rakousko a Německo. Je třeba už na počátku konstatovat, že obě tyto země, resp. praxe jejich ústavních soudů, není možno hodnotit jako jednoznačné povzbuzení pro rušení ústavních zákonů ústavním soudem.

Rakouský Ústavní soudní dvůr (dále jen ústavní soud) zastává konstantní stanovisko, že má jen omezenou pravomoc kontrolovat ústavní zákony. Naproti tomu rakouský parlament za svou historii přijal několik ústavních zákonů, které nahradily ustanovení, dříve zrušená ústavním soudem pro svou protiústavnost. Tento systém je výslovně umožněn i ústavou (čl. 44 odst. 2 rak. ústavy). Tato praxe je proto ústavním soudem akceptována, a to s odůvodněním silnější legitimacy vyšší parlamentní většinou

<sup>3</sup> Freytag, A. *Vom Hüter zum Brüter der Verfassung?* Dostupné zde: [www.konvent.at/db/admin/de/get\\_document.php?id=19](http://www.konvent.at/db/admin/de/get_document.php?id=19) (navštíveno dne 9. května 2010).

<sup>4</sup> Listina základních práv a svobod není označena jako ústavní zákon.

<sup>5</sup> Z důvodové zprávy k tisku č. 884/2000, III. volební období PS: „K bodu 7 *Navrhovaná úprava v návaznosti na nový režim vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv Parlamentem, provádí upřesnění kategorie referenčních norem pro Ústavní soud. (...) Slova ‚ústavní zákon‘ se v tomto i dalších ustanoveních nahrazují slovy ‚ústavní pořádek‘, což lépe odpovídá konstrukci vztahu Ústavy a ústavního pořádku a s definitivní platností řeší všechny teoretické spory o závaznost Listiny základních práv a svobod.*“

přijatých ustanovení ve formě ústavních ustanovení. Rakouská ústava rozlišuje několik rozdílných procedur změny ústavy a umožňuje tím teoreticky ústavnímu soudu, aby se chopil pravomoci rozhodnout o tom, která procedurální forma ústavní změna je v konkrétním případě ta správná.<sup>6</sup> V prozatím jediném případě bylo ústavní ustanovení (které se stalo součástí běžného spolkového zákona) zrušeno. Věc se týkala novely spolkového zákona o zadávání veřejných zakázek. Spolkový parlament se opět formou ústavního zákona snažil překonat zrušení části zemského zákona ústavním soudem. Ústavní ustanovení, začleněné do zákona o zadávání veřejných zakázek, stanovilo, že „*ustanovení zemských zákonů účinná k 1. 1. 2001, týkající se organizace a příslušnosti orgánů, jimž přísluší právní ochrana při zadávání veřejných zakázek, jsou platná a nejsou v rozporu se spolkovou ústavou*“. Rakouský ústavní soud v tomto jediném případě považoval uvedené „ústavní ustanovení“ za nepřipustné a zrušil jej.<sup>7</sup> Vycházel z toho, že jmenované ustanovení pozastavuje („*suspendiert*“) tu část rakouské ústavy, která se týká rozdělení pravomocí mezi spolkem a zeměmi. Ústavní soud si přitom položil otázku, zda může být spolkové ústavní právo vůbec zmocněno k tomu, aby část sama sebe postavilo mimo účinnost, či zda je k tomu nutná kvalifikovaná procedura podle čl. 44 odst. 3 rakouské ústavy. „*Jednoduchý ústavodárce není zmocněn k tomu, aby účinky spolkové ústavy takovým způsobem omezil a vyloučil její použitelnost pro jednoduché právo.*“ Dále rakouský ústavní soud vyšel ze své doktríny uvedené v nálezu z r. 1998, kde konstatuje, že je sám výhradním orgánem, který je určen k normativní kontrole jako ústřednímu prvku tvořícímu „právněstátní“ základ („*Baugesetz*“) rakouské ústavy.<sup>8</sup> Tato doktrína je obdobou doktríny našeho Ústavního soudu o materiálním ohnisku Ústavy.

Jako druhou inspiraci uvádí Ústavní soud ČR německý nálezy týkající se novely německé ústavy a zákona o omezení dopisního, poštovního a telekomunikačního tajemství. Novela ústavy přitom nebyla nakonec Spolkovým ústavním soudem zrušena, ten se spokojil pouze se zrušením části obvyčejného zákona. Spolkový ústavní soud v odůvodnění nálezu uvedl, kdy je možné, aby sám hodnotil ústavnost změny ústavy. Z hlediska našeho případu nejsou věty Spolkového ústavního soudu nezajímavé. Spolkový ústavní soud shodně jako jeho rakouský kolega došel k názoru, že kontrola ústavních zákonů je výjimečně přípustná. Na druhou stranu Spolkový ústavní soud určil hranice, za které už není možno při kontrole ústavních zákonů jít: „*Čl. 79 odst. 3 Základního zákona má ten smysl, aby zabránil tomu, aby platný ústavní pořádek ve své substanci, ve svých základech nebyl odstraněn formálně právní cestou ústavu měnícího zákona a nemohl být zneužit k legalizaci totalitárního režimu. Norma tedy zakazuje principiální obětování zde jmenovaných základů. Základy nemohou jako „základy“ být dotčeny, pokud všeobecně vyhovují a jsou pouze kvůli zvláštnímu důvodu odpovídajícímu jeho charakteru změněny.*“<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Srov. Grinc, J. Judikatura rakouského Ústavního soudního dvora k otázkám tvorby práva. In *Legislativní příloha Správního práva*, č. II/2009, str. XXXIV.

<sup>7</sup> VfGH G12/00

<sup>8</sup> Německy řečeno: „*zentrales Element des rechtsstaatlichen Baugesetzes der österreichischen Bundesverfassung*“.

<sup>9</sup> Spolkový ústavní soud pokračuje: „*Formulace, že základy nesmí být dotčeny, nemá tedy žádný přísnější význam než příbuzná formulace čl. 19 odst. 2 GG, podle které v žádném případě základní právo nemůže být porušeno v podstatě svého obsahu.*“

Nejjednodušším způsobem, který by mohl vést k zavedení kontroly ústavních zákonů Ústavním soudem, by bylo dokázat, že nebyla dodržena ústavní procedura přijetí ústavního zákona. Touto cestou šel právě rakouský ústavní soud a tím se nedostal do konfliktu s „kvalifikovaným“ ústavodárcem. To však v případě České republiky nepřipadalo v úvahu, neboť náš ústavní pořádek zná jen jediný způsob schválení ústavního zákona a ten byl dodržen.

Proto musel Ústavní soud začít zkoumat obsah ústavního zákona už pro odůvodnění své vlastní pravomoci o něm rozhodnout. Uchýlil se k tomu prostřednictvím poněkud netradiční struktury *ratia decidendi*. V jeho prvních pasážích došel abstraktním způsobem k tomu, že Ústavní soud ČR má pravomoc rozhodnout i o zákonech ústavních, a to v tom případě, pokud vznikla pochybnost, zda ústavní zákon nepřestupuje tzv. materiální jádro Ústavy. Důvody, kterými nález odůvodňuje tento závěr, jsou zejména komparativní a doktrinální. Pro budoucnost je tento vývod zásadní, nicméně v tomto konkrétním případě Ústavní soud nepokračoval očekávaným směrem. Nesnažil se hned dokázat, že právě jednorázové rozpuštění Poslanecké sněmovny ústavním zákonem je tak závažným přestupkem proti čl. 9 odst. 2 Ústavy, že odůvodňuje zásah Ústavního soudu proti tomuto ústavnímu zákonu. Pravděpodobně silně restriktivní doktrína německého Spolkového ústavního soudu o tom, že klauzule věčnosti slouží jen jako ochrana proti formální legalizaci totalitárního režimu, mu znemožnila volit tuto přímou cestu. Neboť jednorázové rozpuštění Poslanecké sněmovny zcela zřetelně tuto míru nebezpečnosti nemá.

Ústavní soud se rozhodl pro určitý obchvat, pravděpodobně inspirovaný „suspensivní“ doktrínou rakouského ústavního soudu. Zvolil náhle snahu dokázat, že ústavní zákon o zkrácení není ústavním zákonem ve smyslu čl. 9 odst. 1 Ústavy. Tento úhybný manévr určitým způsobem znepréhledňuje celý nález, nakonec není úplně jasné, zda byl ústavní zákon zrušen Ústavním soudem pro skutečný rozpor s materiálním jádrem Ústavy nebo nikoliv.

## K OBECNOSTI A JEDINEČNOSTI ZÁKONA

Ústavní soud nejprve analyzoval jím tvrzenou nedostatečnou obecnost ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny (dále jen ústavní zákon o zkrácení). Ústavní zákon o zkrácení není podle Ústavního soudu zákon obecný a má (přý) všechny vlastnosti aktu pro jedinečný případ.

Souhlasím s Pavlem Molkem<sup>10</sup> v tom, že v této části spočívá nejproblematičtější část nálezu (pokud tu část, která se týká retroaktivity, nepovažujeme za spornou, ale jen za spektakulárně zavádějící, viz dále). Argumenty směřující proti nedostatku obecnosti právní normy jsou totiž vždy považovány za sporné. Každý příkaz má určitou míru obecnosti a určitou míru konkrétnosti stejně jako každá norma. Všeobecnost

---

<sup>10</sup> I se Zdeňkem Kühnem, viz Kühn, Z. *Důvody zrušení protiústavního „ústavního zákona“ č. 195/2009*. Uveřejněno na blogu *Jiné právo*, str. 7. Dostupné zde: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html#Kuhn3> (navštíveno dne 9. května 2010).

normy je pouze ideálem, což ostatně vyplývá i z citací, kterými si Ústavní soud pomohl. Nezbytnou míru obecnosti právní normy není možno totiž jednoznačně určit. Pro různé předpisy je obvyklá míra obecnosti různá. Zatímco ústavní zákon má obvykle velmi vysokou míru obecnosti, předpisy přijímané malou obcí jsou často velice konkrétní až určené pro jednotlivý případ. Z tohoto důvodu je obvykle nutno – v případě, že se určitá „norma“ jeví jako jedinečný příkaz – zkoumat i záležitosti další.<sup>11</sup> Například to, zda příkaz nediskriminuje určité osoby. K témuž závěru došel ostatně Ústavní soud i v nálezu Pl. ÚS 24/08 (tj. č. 124/2009 Sb.), kde říká, že je přípustné, aby se „s něčím jedinečným a výjimečným zacházelo, odpovídajíc jeho zvláštnosti. Otázkou ale je, zdali v daném případě skutečně existuje takováto zvláštnost, že se zdá všeobecné uspořádání svévolné a nařízení pro jedinečný případ přiměřené. ... ,V míře, ve které je zákon týkající se jedinečného případu výrazem *ratia* – ne pouhé *voluntas* – se začleňuje do uspořádané struktury právního státu.“ (H. Schneider, *Gesetzgebung*, 2. Auflage, Heidelberg 1991, s. 31). Pokud přijetí zákona týkajícího se jedinečného případu není výrazem *voluntas* (libovůle), musí tudíž pro něj existovat racionální argumenty.“

Ústavním soudem použité argumenty uvedené v komentovaném nálezu pro zákaz zákonné úpravy jedinečných případů pocházejí z jeho dosavadních rozhodnutí, v nichž byl přijat konkrétní zákon pro jediný případ namísto aplikace už existujícího zákona obecného, přičemž byli přímo poškozeni nebo alespoň diskriminováni adresáti jedinečného zákona. Jednalo se například o rychlejší a pružnější řízení o vyvlastnění půdy s použitím zákona pro určitou konkrétní stavbu, i když jinak existoval obecný zákon, upravující proceduru odlišně. V tomto případě šlo výjimku z platného právního stavu, která neměla dostatečné odůvodnění.

V případě zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny je za nedostatek obecnosti považováno to, že Poslanecká sněmovna je rozpuštěna přímo ústavním zákonem v jednom jediném případě, tento příkaz se nedá podle ústavního zákona aplikovat znovu. Je zřejmé, že tento případ má s výše popsaným příkladem jedinečnosti (konkrétnosti) a obecnosti zákona společné jen některé rysy. Právní norma upravující vznik a organizaci určitého veřejného orgánu je svým způsobem vždy jedinečná (konkrétní). Článek 35 Ústavy upravuje jen rozpouštění Poslanecké sněmovny, tato norma se nevztahuje na žádné jiné poslanecké sněmovny ani na jiné komory parlamentu ani na jiné orgány. Ústavní zákon o zkrácení má jen jedinou z více chyb, které mívají zákony o jedinečném případě. Má jen a výhradně aspekt jednorázovosti, jiné jinak obvyklé chybné aspekty zákona pro jedinečný konkrétní případ tento zákon nemá. Zejména nemůže diskriminovat ostatní adresáty. Rovněž není individuálním aktem, který je jinak v ústavní pravomoci nějakého jiného státního orgánu (například exekutivního nebo soudního).

Je třeba se ptát, zda neexistují nebo nemohou existovat nějaké důvody, pro které může být přijata jednorázová organizační norma? V historii a dokonce i v naší Ústavě

<sup>11</sup> Ústavní soud v argumentaci na tomto místě ze záhadných důvodů používá normativistickou argumentaci, tentokrát z pera prof. Weyra: „*Jsou-li zákony ve smyslu formálním akty zákonodárního orgánu, kterými tento povoluje, popřípadě schvaluje určitá konkrétní opatření vykonávaných orgánů... jsou tudíž aplikací práva.*“ Jsou tedy tyto akty aplikace práva jako zákony nepřipustné?

existuje řada ad hoc ústavních ustanovení, většinou obsažených v částech přechodných a závěrečných. Všechna tato ustanovení jsou určena pro jeden moment, všechna se týkají organizace určitého orgánu, všechna se po použití stávají ustanoveními obsoletními. Pokud se týká Ústavy ČR, je zde například ustanovení čl. 106 odst. 1 tom, že „dnem účinnosti této Ústavy se Česká národní rada stává Poslaneckou sněmovnou, jejíž volební období skončí dnem 6. června 1996“. Jedná se o jedinečné konkrétní ustanovení, dokonce svým obsahem podobné obsahu kritizovaného zákona. Jistě nikoho nenapadne zpochybňovat ústavní charakter tohoto článku, který transformoval dosavadní Českou národní radu v dolní komoru parlamentu nového státu.

Ústavní soud odsoudil přijetí ústavního zákona o zkrácení slovy: „*Ústavní zákon ad hoc (pro jedinečný případ) není ani doplněním, ani změnou Ústavy. Obsahově ústavní zákon pro jedinečný případ může nabýt dvou podob – buď jde o časově omezené suspendování Ústavy anebo věcnou, resp. osobní výjimku z obecné platnosti ústavní úpravy.*“ Jinou možností Ústavní soud na tomto místě nálezu nepřipouští. V čistě normativním smyslu má pro většinu případů Ústavní soud se svou suspenzivní teorií pravdu. Neplatí však pro případy, kdy jde o ustanovení sice jednorázové, ale svými účinky trvalé (příkladem je trvalé zrušení nějakého orgánu). Pokud s tímto vývodem Ústavního soudu srovnáme „suspenzivní“ případ rakouského ústavního soudu, zde opravdu na určitou dobu přestala část ústavy platit, protože byla na omezenou dobu svěřena z hlediska ústavy nesprávná pravomoc spolku místo aby patřila zemi. V českém případě je situace komplikovanější. Pro jediný případ bylo zkráceno volební období Poslanecké sněmovny. Z toho pak vyplynulo, že byla dotčena a negována ústavní práva, která by jinak vyplývala (například) z rigidního článku 35 Ústavy.

Nerada bych byla na tomto místě ochráncem jednorázovosti norem, přijetí ad hoc normy bylo přinejmenším v případě prvního zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny zcela jistě chybou. Tato chyba však zejména při svém opakování podle mne nedosahuje intenzity chyby spočívající v nedostatečné obecnosti zákona v případech, které byly použity v odůvodnění nálezu.<sup>12</sup> Tato chyba může být podle mne vyvážena legitimním účelem ústavního zákona, dodržením ústavních tradic a dalšími závažnými důvody. Dále by měl Ústavní soud zvažovat svou trvalou snahu o omezení vlastního aktivismu v případě, že může být omezena svobodná soutěž politických sil, která je zakotvena v čl. 5 Ústavy a kterou interpretoval Ústavní soud v případech rozhodování o neplatnosti voleb (viz dále). Chyba může být rovněž odůvodněna počátkem ústavně legitimní cesty k ústavní zvyklosti, jak rovněž bude uvedeno níže. Ústavní soud však odsoudil jednorázový zákon natolik intenzivním způsobem, že zcela pomínil možnou existenci protiargumentů, které by mohly chyby ústavního zákona o zkrácení vyrovnat či alespoň zmírnit.

Kritika jednorázovosti právní normy je v nálezu Ústavního soudu bezprostředně spojena s jejím formálním znakem – tedy s tím, že ústavní ustanovení bylo přijato ve

---

<sup>12</sup> Citace C. Schmitta o „prolomení ústavy“ z jeho díla *Verfassungslehre* z r. 1928, která byla širěji použita rovněž prof. Filipem ve výše uvedeném článku (str. 319), je problematická zejména z toho důvodu, že Schmitt se jejím prostřednictvím pokusil oslabit parlamentní pravomoci ve prospěch jiných státních orgánů či ve prospěch přímé demokracie, což se stalo později součástí jeho decizionisticky zaměřené teorie.

formě zvláštního zákona. Ústavní zákon o zkrácení byl přijat jako zákon stojící samostatně vedle jiných ústavních zákonů. Nejednalo se (prý) o změnu ani o doplněk<sup>13</sup> Ústavy nebo ústavního zákona. Tato technika byla ustanovení přičtena k tíži. Byla odmítnuta zejména doktrinálně, s použitím negativního příkladu Výmarské republiky. Kritiku v tomto směru nepovažuji za férovou. Československo nemělo nikdy potíže s nepřehledností ústavních předpisů, a to dokonce ani v období socialismu. Naopak technika přijetí jednorázových opatření mimo text Ústavy umožňuje, že se Ústava nestává zbytečně nepřehlednou. Kromě toho existují ústavy, které dovolují jen ústavní „doplňky“ umístěné mimo vlastní text ústavy, přitom tato technika nemá vůbec žádný vliv na demokratický charakter ústavy. Mimo vlastní text ústavy jsou při této technice umístěny jak přímé změny, tak relativně nezávislá doplnění ústavy. Kromě toho pojem doplněk ústavy není nikde definován a pouze se předpokládá, že je to „*právní úprava, která upravuje stejný typ a úroveň právních vztahů, jako jsou až dosud upraveny Ústavou nebo ústavními zákony, musí být provedena také ústavním zákonem*“.<sup>14</sup> Tyto vlastnosti doplněk nejsou ve zvláštním zákoně žádným způsobem narušeny.

Ústavy často explicitně nebo alespoň implicitně předpokládají přijetí jednorázového zvláštního ústavního zákona. Implicitním ustanovením je čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR („*ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo*“). Pokud bychom vzali vážně výše uvedené tvrzení Ústavního soudu, pak jedinou možností jak poslechnout čl. 2 odst. 2 Ústavy, je přijmout obecný ústavní zákon o přímém výkonu státní moci. Pokud byl přijat jen jednorázový ústavní zákon o referendu o vstupu do Evropské unie, nebyl podle teorie Ústavního soudu ani doplněním, ani změnou Ústavy. Byl jen věcnou výjimkou z obecné platnosti ústavní úpravy, která stanoví, že pokud ústavní zákon obecně neupravuje přímý výkon státní moci, musí ji vykonávat parlament nebo vláda. Ústavní zákon o referendu by jako jednorázová výjimka byl takto považován nepřijatelný.<sup>15</sup> Nebyl snad tento ústavní zákon rovněž „*individuálním právním aktem týkajícím se nikoli obecně vymezeného okruhu adresátů a situací, nýbrž konkrétně určeného subjektu a konkrétní situace (...)*“?<sup>16</sup>

Pokud se podíváme do historie, zjistíme, že řada ustanovení ústavních zákonů řeší různé situace až ad hoc. Někdy tak musí činit i zvláštními ústavními zákony, není to naštěstí často a většinou jde o případy dějinných zvratů, při nichž není možno se vyhnout určitým přechodným, dočasným, výjimečným ustanovením.<sup>17</sup> Výjimky, které Ústavní soud vypočetl pro případy přípustných ad hoc ústavních norem, jsou náhodné, neumožňují jasně odlišit jednotlivé situace a zdaleka nepokrývají běžné potřeby tohoto typu. Ústavní soud směšuje různá kritéria a vytváří (snad) úplný výčet přípustných norem: „*Případnými výjimkami jsou buď případy přijetí aktu aplikace práva ve formě zákona (kupř. zákona o státním rozpočtu), dále případy výslovného zmocnění k vydání zákona ad hoc (kupř. ústavních zákonů vydaných dle čl. 11 a čl. 100 odst. 3*

<sup>13</sup> Naše právo formu doplňků zákonů nebo ústavy výslovně neupravuje.

<sup>14</sup> Sládeček, V.; Mikule, V.; Syllová, J. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 68.

<sup>15</sup> Tento názor zastává rovněž Z. Kühn, viz cit. dílo str. 7.

<sup>16</sup> Citace komentovaného nálezu ÚS.

<sup>17</sup> Pokud vynecháme období nesvobody a období diktatury a období následující po nich, kdy byla přijata řada jednorázových ústavních zákonů, byl přijat jediný jednorázový ústavní zákon, kterým byl ústavní zákon č. 65/1946 Sb. o ústavodárném Národním shromáždění

Ústavy,)<sup>18</sup> anebo zákony ad hoc, pro jejichž přijetí vypovídají výjimečné důvody splňující podmínky testu proporcionality (kupř. ‚výčtové‘ restituční zákony).“ U ústavních zákonů považuje Ústavní soud za možné, že by byl přijat jednorázový zvláštní ústavní zákon, ten by však musel být „ochranou materiálního jádra dle čl. 9 odst. 2 Ústavy“.<sup>19</sup> Ústavní soud uzavírá, že pokud by snad jednorázová norma byla nezbytná pro dodržení materiálního jádra Ústavy, nebylo by možno ji Ústavním soudem zrušit a jednorázovost by tedy u ní nevadila. Pokud však bylo možno stejného výsledku dosáhnout normou dostatečně obecnou, není možno takovou jednorázovou normu považovat za ústavní zákon. Vadu jednorázovosti staví tímto Ústavní soud nad všechny jiné myslitelné vady, které by mohly způsobit porušení materiálního jádra Ústavy. To se ukazuje být jako základní problém tohoto nálezu. Jednorázovost je svým způsobem povýšena nad materiální účinky normy.

Zároveň ale Ústavní soud bez jakýchkoliv podrobností zmiňuje princip proporcionality, který by byl podle něj v mimořádných případech rovněž použitelný.<sup>20</sup> Zde Ústavní soud přiznává určitou vlastní nejistotu, když si ponechává otevřena zadní vrátka, aby případně princip proporcionality u příštího jednorázového ústavního ustanovení použil a nemusel vždy jednorázovou normu zrušit.

## K RETROAKTIVITĚ A ÚSTAVNÍM ZVYKLOSTEM

Druhou polovinu odůvodnění pravomoci Ústavního soudu rozhodnout o ústavním zákoně o zkrácení tvoří argumenty, týkající se nepravého zpětného působení ústavního zákona. Ústavní soud netvrdí a nemůže tvrdit, že se jedná o pravou zpětnou působnost.<sup>21</sup> Přesto – patrně pro zvýšení odstrašujícího účinku – cituje Ústavní soud ze svých právních vět týkajících se právě retroaktivity.<sup>22</sup> Přitom je zřejmé, že ústavní zákon o zkrácení žádné zpětné účinky (tedy účinky směrem do minulosti, přesněji řečeno nabývající účinnosti před vyhlášením ústavního zákona) nemá. Ústavní soud konstatuje, že ústavním zákonem byly „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.“ Jára Cimrman by pravděpodobně tuto větu okomentoval

<sup>18</sup> Nemůže přitom jít o čl. 2 odst. 2 Ústavy, kde není o jednorázovosti ani zmínka.

<sup>19</sup> Ústavní soud pokračuje: „Jinými slovy vyjádřeno, ochrana demokratického právního státu formou přijetí ústavního zákona ad hoc by mohla být akceptována za naprosto výjimečných okolností (jakými jsou např. okolnosti válečného stavu, či přírodní katastrofy, jejichž řešení neumožňuje ani Ústava ani ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.), přičemž takový postup by musel splňovat hlediska, jež plynou z principu proporcionality.“

<sup>20</sup> Předpokládám, že Evropský soudní dvůr nebude teorii ústavně limitované jednorázovosti akceptovat – smluvní dokumenty ES/EU jsou plně ad hoc ustanovení, často obsažených ve zvláštních s věcí nesouvisějících dokumentech.

<sup>21</sup> Pravá retroaktivita spočívá v tom, že „účinnost právního předpisu začne dříve než jeho platnost, takže se použije pozdějšího zákona na případy, které se staly již v minulosti“. In Hendrych, D. a kol. *Právníký slovník*. Praha: C. H. Beck 2009, str. 928.

<sup>22</sup> Přitom prozatím žádný zákon nebyl Ústavním soudem zrušen z důvodu právě retroaktivity, citovaná věta se sice týká právě retroaktivity, ale o ta nebyla obsahem zákona posuzovaného v Pl. ÚS 21/96 (č. 63/1997 Sb.), z jehož odůvodnění citát pochází.



slovy: „To je nepřesné.“ Každá právní norma mění nějaké „předpoklady“ se zpětnou účinností v tomto smyslu. Otázkou spíše je, zda účinky, kterými nový zákon působí od okamžiku nabytí své účinnosti směrem do budoucnosti na už existující právní vztahy, jsou ústavně přípustné, a to zejména z hlediska nabytých práv. Základním následkem, který ústavní zákon má, je mimořádné ukončení činnosti Poslanecké sněmovny a nezbytnost konání nových voleb.

Pokud odhlédneme od problému jednorázovosti, probraného výše, je možno konstatovat, že v systému parlamentarismu je předčasné ukončení volebního období parlamentu běžné, tento rys tvoří dokonce poznávací a rozlišovací znak této formy vládnutí. I z tohoto systémového důvodu se dají očekávat ústavní změny v rozpouštěcích mechanismech Poslanecké sněmovny i v průběhu volebního období komory. Jinak by byla pravomoc Parlamentu měnit Ústavu kvalifikovanou většinou během volebního období silně omezena. Tento protiargument však Ústavní soud nepoužil, nemohl jej proto ani vyvrátit. Vycházel pouze z toho, že důvod rozpuštění Poslanecké sněmovny nebyl textem Ústavy předpokládán před započítáním současného volebního období. Stačí tento argument k tomu, aby byl ústavní zákon považován za problematický?

Poslanci i voliči předem věděli, že je možno Poslaneckou sněmovnu kdykoli rozpustit z důvodů stanovených v čl. 35 Ústavy. Mohli dokonce předpokládat, že nejvyšší státní orgány mohou uměle sestrojiti situaci předpokládanou v čl. 35, tak jak se o to původně pokoušely v r. 1997 (jako se to podařilo nedávno v Německu). Poslanci i voliči měli rovněž zkušenost s řešením z r. 1998, shodným jako ústavní zákon o zkrácení. Právní jistota byla ústavním zákonem o zkrácení určitě oslabena, je však třeba rovněž uvažovat o tom, zda neexistují nějaké další důvody, které by takové znejistění mohly vyrovnat.

Když rozhodoval Ústavní soud o pravomoci prezidenta republiky jmenovat guvernéra České národní banky bez kontrasignace,<sup>23</sup> zabýval se pojmem ústavní zvyklost, která snad mohla vzniknout, pokud už jednou prezident republiky o jmenování guvernéra bez kontrasignace rozhodl.<sup>24</sup> V nálezu Pl. ÚS 14/01 (č. 285/2001 Sb.) Ústavní soud říká: „*Je známo, že ústavní zvyklosti, konvence mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací.*“ Ústavní soud tehdy považoval za podstatnou skutečnost, že ostatní orgány uznaly jmenování guvernéra jmenovaného bez kontrasignace a podle toho se chovaly. Pokud pak bylo další stejným způsobem provedené jmenování těmi samými orgány zpochybněno, považoval to Ústavní soud za určité účelové zpochybnění právní jistoty. Podobná situace vznikla i v případě zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Když byla

<sup>23</sup> Předsedou vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

<sup>24</sup> Ústavní soud v odůvodnění říká, že „*rozhodoval předmětnou kauzu 8 a půl roku po nabytí účinnosti Ústavy a zákona o České národní bance. V této souvislosti nelze přehlédnout skutečnost, že všechna dosavadní jmenování guvernérů prezidentem republiky se uskutečnila bez kontrasignace, a obdobně tomu bylo (s dvěma výjimkami) i u všech dosavadních jmenování viceguvernérů.*“ Skutečnost byla taková, že za dobu účinnosti zákona o ČNB do nálezu ÚS byl jmenován guvernéř ČNB jen dvakrát, a to vždy bez kontrasignace, jednou z toho předsedou Poslanecké sněmovny, podruhé v době, kdy už byla tato pravomoc sporná. Viceguvernéři byli jmenováni rovněž dvakrát (tedy celkem čtyři jména), z toho ke dvěma jmenováními byla připojena kontrasignace předsedy vlády.

v r. 1998 rozpuštěna Poslanecké sněmovna tímto způsobem poprvé, bylo dost důvodů pro ústavní zpochybnění tohoto roku. Poslanci Poslanecké sněmovny i ostatní aktéři tohoto aktu však byli s takovým postupem srozuměni. Rychlý způsob řešení vládní a ústavní krize odpovídal tradicím parlamentní republiky, která považovala rozpustitelnost parlamentu za jeden ze základních rysů ústavně zvolené formy vládnutí. Kritika jednorázového rozpuštění Poslanecké sněmovny ze strany ústavních odborníků včetně autorky tohoto textu se přitom soustředila na stejné námítky, které použil nyní Ústavní soud. Když po 11 letech nastala podobná ústavní a politická situace, stalo se náhle už jednou „úspěšně“ použité ústavní řešení nejsrozumitelnějším a nejočekávanějším vyústěním. Zejména Poslanecká sněmovna považovala nejrigidnější možný způsob „rozpuštění“ prostřednictvím parlamentního hlasování ústavní většinou za nejmenší možný zásah do svého ústavního postavení daného v čl. 35 Ústavy. Významnou roli hrála právě zkušenost s tímto řešením, tedy nikoliv snad přímo ústavní zvyklost, ale určité logické směřování k této zvyklosti. Konzervativní obava Poslanecké sněmovny z výslovných a trvalých ústavních změn, které by snad mohly změnit poměry mezi komorami nebo které by mohly oslabit postavení poslanců, byla jednou z motivací pro přijetí tohoto řešení. Problém retroaktivity byl vnímán v Parlamentu nikoliv jako problém věcný, ale jako problém doktrinální, a to zejména vzhledem k odborným statím publikovaným prof. Pavlem Holländrem<sup>25</sup> a prof. Janem Filipem.<sup>26</sup> Protesty se ozývaly částečně ze strany Senátu, který by pravidelným použitím tohoto řešení přišel pravděpodobně definitivně o možnost přijímat zákonná opatření Senátu v období od rozpuštění Poslanecké sněmovny do ustavení nově zvolené sněmovny. Je však otázkou, zda přijímání zákonných opatření Senátem představuje systémové řešení vztahů mezi nejvyššími státními orgány, nebo zda je pouhým nezbytným překlenutím období, kdy rozpuštěná sněmovna nezasedá. Není stejně správné a ze stavby Ústavy vyplývající řešení takové, které zajišťuje, že žádná časová prodleva mezi zasedáními sněmovny nevznikne? Stejně je řešeno i pravidelné skončení volebního období Poslanecké sněmovny. Přijetí shodného řešení jako před 11 lety bylo zcela jistě nejočekávanějším způsobem předčasného skončení volebního období, podstatně více očekávaným než instrumentální použití jednoho z důvodů uvedených v čl. 35 Ústavy. Je otázkou, zda mohlo takto silně očekávané řešení mít rozhodující vliv na právní jistotu, jejíž ohrožení Ústavní soud zejména při rozboru nepravé retroaktivity namítá. Nevyžaduje žádný sofistikovaný výzkum konstatování, že poslanci zvolení v r. 2006 mohli očekávat řešení po vzoru r. 1998 podstatně více než rozpuštění komory podle jednoho z případů článku 35 Ústavy i než „řádnou“ změnu tohoto článku. Nezkomponovali členové dvou parlamentů (v r. 1998 a v r. 2009) „ústavu do funkčního celku a nezaplňli tak prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací?“ Nebo alespoň nestál tento typ uvažování za své vyvrácení?

<sup>25</sup> Holländer, P. Materiální ohnisko Ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník* č. 4/2005 str. 313 an.

<sup>26</sup> Filip, J. Zkrácení volebního období. *Parlamentní zpravodaj* č. 12/1997, str. 132 an.

## DEMOKRATICKÁ SOUTĚŽ POLITICKÝCH STRAN A PŘIMĚŘENOST ZÁSAHU DO NÍ

Od počátku bylo zřejmé, že zrušení ústavního zákona o zkrácení bude mít významný vliv na politickou soutěž v zemi. Volby, které už byly státními orgány připraveny, byly znejistěny a musely by být přinejmenším posunuty na jiný termín. Volební kampaň vedená politickými stranami byla přerušena. Ústavní soud se v nálezu Pl. ÚS 73/04 (tj. č. 140/2005 Sb.) snažil dosáhnout toho, aby zákonodárce upravil volební soudnictví tak, aby nemuselo dojít ke zrušení výsledku voleb. Podle jeho konstatování „*hrozba zrušení výsledku voleb jako jedině možný důsledek je v takovém případě v rozporu s ústavním principem přiměřenosti zásahu veřejné moci.*“ Jeho zásah měl v případě zrušení ústavního zákona o zkrácení obdobně závažné následky. Rovněž v nálezu Pl. ÚS 26/94 (č. 296/1995 Sb.) Ústavní soud v souvislosti s neadekvátní kontrolou financování politických stran konstatoval, že příprava na parlamentní a další volby a činnost politických stran vůbec jsou chráněnými hodnotami: „*evropská úprava vychází v jednotlivých zemích většinou z uznání, že politické strany plní v souladu s ústavou určité veřejné úkoly nezbytné pro život státu založeného na reprezentativní demokracii.*“ (...) „*Česká republika se řadí ke státům, které uznávají ústavní úlohu politických stran a k jejímu uskutečňování přispívají. (...) Strany působí jako zprostředkující článek mezi občany a státem; slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na utváření zákonodárných sborů.*“ (...) „*V této své základní funkci politické strany předcházejí formaci státních orgánů svou úlohou při tvorbě politické vůle ve státě. Tomu, aby vůbec vznikly demokratické státní orgány, musí předcházet volná soutěž autonomních, na státu nezávislých politických stran, neboť teprve ve výsledcích této soutěže se formují politické kontury a proporce státu. Politické strany se v této své základní funkci pohybují jaksi v předpolí státu a zásahy státních orgánů, jejichž složení je produktem tohoto procesu, do tohoto procesu samého jsou proto nežádoucí, mohou-li průběh volné soutěže stran politicky ovlivnit. (...) Státní orgán nadaný autoritou státního rozhodnutí a vstupující svým autoritativním posudkem aktivně do sféry soutěže politických stran je principiálně potenciálním rizikem pro demokracii vůbec.*“

### ZÁVĚR – PRAVIDLA DISKURZU

Pavel Molek se ptá na konci své stati v SR 10/2009 spolu s ústavním soudcem Musilem: „*Nebudou škody, způsobené zrušením tohoto ústavního zákona, mnohem větší, než jsou údajné škody, které jeho přijetím utrpěl náš ústavní systém?*“ Moje otázky jsou poněkud odlišné.

Nález v podstatě říká, že ústavní zákon může být jednorázový, ale jen za určitých podmínek. Pokud jsou tyto podmínky splněny, je ústavním zákonem. Pokud nikoliv, není ústavním zákonem a Ústavní soud s ním může jednat jako se zákonem obyčejným nebo nějakým jiným aktem. Na jednorázové předpisy jsou tedy podle Ústavního soudu kladeny vyšší nároky než na předpisy nezpochybnitelně obecné. Jen s poslední vyslo-

venou větou souhlasím. To však podle mne nemůže znamenat, že ústavní většinou přijatý jednorázový zákon není přijat ústavní většinou. I na jednorázový zákon Parlamentu je třeba klást stejné nároky (z hlediska pravomocí Ústavního soudu) jako na jiné ústavní zákony. I jednorázový příkaz přijatý ústavní většinou může být zrušen jen proto, že (jako celek, ve své úplnosti) porušuje materiální jádro ústavy, jednorázovost mu tedy může být přiměřeně přičtena k tíži.

Pokud by ústavní zákon prodlužoval ad hoc volební období Poslanecké sněmovny bez dostatečných důvodů a v průběhu tohoto období, došlo by k porušení materiálního jádra Ústavy. Pokud by tak činil sice ad hoc, ovšem před započítáním volebního období, nedošlo by k porušení materiálního jádra ústavy. Pokud by bylo prodlouženo volební období Poslanecké sněmovny bez dostatečných důvodů a během jejího volebního období, byl by takový zákon považován za neústavní bez ohledu na to, že šlo o obecný zákon.

Pokud by ústavní zákon zkracoval jednorázově volební období prezidenta republiky, došlo by zcela jistě k porušení materiálního jádra Ústavy, pokud by to platilo i na úřadujícího prezidenta. Pokud by byly stejné změny přijaty nikoliv jednorázovým, ale obecným zákonem, opět by se posuzovala jejich ústavnost. I obecné zkrácení volebního období prezidenta republiky přijaté během jeho volebního období by bylo pravděpodobně považováno za nesprávné, naopak obecné zkrácení volebního období pro budoucí prezidy (nikoliv prezidenta úřadujícího) by bylo považováno za nezpochybnitelné.

Ústavní soud nakonec došel k tomu, že ústavní zákon o zkrácení dosáhl takových vad, že bylo porušeno materiální jádro Ústavy upravené v čl. 9 odst. 2 Ústavy. Primárním důvodem pro tento závěr byla jednorázovost zákona. Je třeba se tázat, jaké skutečné – materiální a mimořádně závažné důvody vedly Ústavní soud k tomu, že Ústavní soud přezkoumal a zrušil ústavní zákon. Ústavní soud ve svém stanovisku Pl. ÚS 3/96 konstatoval, že „*vychází ze zásady materiálního nazírání na právo, dle níž nejde jen o dodržování práva bez dalšího, ale o dodržování takových norem chování, které jsou v souladu s obsahovými hodnotami.*“<sup>27</sup> V čem spočívá nebezpečí, (podle německého Spolkového ústavního soudu) že „*platný ústavní pořádek bude ve své substanci, ve svých základech odstraněn formálně právní cestou ústavu měnícího zákona a mohl by být zneužit k legalizaci totalitárního režimu?*“ Bylo opravdu reálně narušeno materiální jádro ústavy, kterým je „*především svrchovanost lidu a principy obsažené v čl. 5 a 6 Ústavy a přirozenoprávní ustanovení Listiny (...)*“<sup>28</sup> Byla skutečně porušena identita a kontinuita ústavy jako celku?<sup>29</sup>

Problémem tohoto nálezu není ani tolik jeho obsah, jako jeho metoda. Většina Ústavního soudu nedodržela podle mne princip otevřeného rozvažování. Nález se jeví

<sup>27</sup> Stanovisko Pl.ÚS 3/96, obdobně nálezu Pl. ÚS 19/93 (tj. č. 14/1994 Sb.): „*Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahové materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.*“

<sup>28</sup> Pavlíček, V.; Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 1994, str. 55

<sup>29</sup> Prof. Holländer ve výše cit. článku cituje z díla nechalně známého německého teoretika C. Schmitta, podle něhož je možno měnit ústavu jen tehdy, pokud „*identita a kontinuita ústavy jako celku zůstane zachována.*“

jako logický, ale pochybnosti o komplexnosti argumentace a protiargumentace zůstávají. Jak se domnívá výše jmenovaný kritik rakouského ústavního soudu, pokud se ústavní soud dostává do pozice výhradního interpreta ústavy a zároveň do pozice ústavodárce, je možné lehce zpochybnit zásadu rovnosti zbraní mezi ním jako ústavodárcem a ostatními ústavodárci. Proto je třeba se při argumentaci úzkostlivě držet zásad otevřeného diskurzu. Nevím, zda je racionální usuzování takovým postupem, který sám o sobě svými pravidly dokáže garantovat správnost výsledků. Je však zřejmé, že pokud nejsou pravidla rozumného diskurzu dodržena, je riziko nesprávnosti tím větší. Pravidla jsou dána zejména plným a otevřeným odůvodňováním; pokud jsou některé důvody přece jenom zamlčeny, musí být uveden alespoň důvod jejich zamlčení. Podle Roberta Alexyho „*každý mluvíci musí své tvrzení na požádání odůvodnit, odmítnout lze odůvodnění pouze tehdy, pokud je možno to oprávněně ospravedlnit*“.<sup>30</sup> Tento nálezh, jehož význam Ústavní soud zcela jistě pochopil, se pravděpodobně z určitých důvodů nevyrovnal s některými protiargumenty, začasté už obsaženými v jeho vlastních rozhodnutích, které mohly (nebo nemusely) vést k opačnému výsledku. Tyto důvody však uvedeny nebyly.

TEORIE „ÚSTAVNĚ LIMITOVANÉ JEDNORÁZOVOSTI“  
(K NÁLEZU RUŠÍCÍMU ÚSTAVNÍ ZÁKON  
O ZKRÁCENÍ VOLEBNÍHO OBDOBÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY)

Shrnutí

Článek popisuje nálezh ústavního soudu rušící ústavní zákon o zkrácení volebního období. Za nedostatek obecnosti je Ústavním soudem považováno to, že Poslanecká sněmovna je rozpuštěna přímo ústavním zákonem v jednom jediném případě, tento příkaz se nedá podle ústavního zákona aplikovat znovu. Je zřejmé, že tento případ má s výše popsaným příkladem jedinečnosti (konkrétnosti) a obecnosti zákona společné jen některé rysy. Právní norma upravující vznik a organizaci určitého veřejného orgánu je svým způsobem vždy jedinečná (konkrétní). Článek 35 Ústavy upravuje jen rozpouštění Poslanecké sněmovny, tato norma se nevztahuje na žádné jiné poslanecké sněmovny ani na jiné komory parlamentu ani na jiné orgány. Ústavní zákon o zkrácení má jen jedinou z více chyb, které mívají zákony o jedinečném případě. Má jen a výhradně aspekt jednorázovosti, jiné jinak obvyklé chybné aspekty zákona pro jedinečný konkrétní případ tento zákon nemá. Zejména nemůže diskriminovat ostatní adresáty. Rovněž není individuálním aktem, který je jinak v ústavní pravomoci nějakého jiného státního orgánu (například exekutivního nebo soudního). Je třeba se ptát, zda neexistují nebo nemohou existovat nějaké důvody, pro které může být přijata jednorázová organizační norma? V historii a dokonce i v naší Ústavě existuje řada ad hoc ústavních ustanovení, většinou obsažených v částech přechodných a závěrečných.

*Klíčová slova:* rozpouštění, obecnost, jednorázový, ústavní kontrola

<sup>30</sup> Alexy, R. *Theorie der juristischen Argumentation*. Baden-Baden: Nomos, 1983, str. 239.

THEORY OF CONSTITUTIONAL LIMITATION  
(TO THE RULING THAT REPEALED THE CONSTITUTIONAL  
ACT ON SHORTENING OF THE ELECTORAL TERM  
OF THE CHAMBER OF DEPUTIES)

Summary

The article describes the decision of the Czech Constitutional Court that had cancelled the irregular dissolution of the Chamber of Deputies in summer 2009. The Constitutional Court considered that the constitutional act dissolving the Chamber suffered from the absence of general character of the provisions. The Chamber of Deputies was dissolved only in the single case, the act was not applicable for the future. This “mistake” has only few from the faulty features which are common for the act suffering from the absence of general character. The acts regulating the establishment of the institutions are always by some means concrete. The constitutional act could not discriminate other addressees of the act. It also could not be any “individual” act, which could have been in competence of other state authority than parliament (for inst. executive or judicial authority). There is necessary to ask, if some important purposes could not give reasons for the adoption of the single use legal rule. In the past we can find a lot of examples of the single use provisions.

*Key words:* dissolution, general provision, single use, constitutional review