

STATI

Kam Ústavní soud nechodí (a nejen o tom)

Jan Kysela* – Jakub Stádník**

Abstrakt: Při příležitosti stého výročí zahájení činnosti československého Ústavního soudu si autoři všímají jeho základního vymezení a také důvodů a projevů nevelké úspěšnosti v meziválečných ústavních poměrech. Závažné problémy s ustavováním členů soudu se zopakovaly i v obou nástupnických státech. Český Ústavní soud se od toho československého koncepčně liší, což se projevuje mj. ve výčtu kompetencí. Jejich počet a charakter zmožňují případy, kdy Ústavní soud rozhoduje, je-li vůbec k řešení věci příslušný. Kritické analýze těchto rozhodnutí je věnována poslední část článku.

Klíčová slova: ústavní soud, kompetence

Úvodní poznámka

Výročí¹ si lze připomenout leccjak. V našem případě se ohlédneme do minulosti tuzemského ústavního soudnictví, abychom zjistili, nakolik předznamenává současnost: v čem se v koncepci i úpravě vědomě lišíme, v čem v praxi – možná podvědomě – navazujeme. Vytvoříme si tím předpolí pro expozici dílčího, avšak velmi důležitého problému hranic působnosti orgánu, který má v daném systému poslední slovo stran určení toho, co je v něm po (ústavním) právu.² Už na tomto místě je přitom možné se zřetelem k pohledu do minulosti i za hranice říci, že není ústavní soud jako ústavní soud: z označení samotného ještě neplyne přesný výčet působností ani autorita a role v systému.

1. Stručně k ústavnímu soudu podle ústavní listiny z roku 1920

Když Carl Joachim Friedrich, jeden z nejvýznamnějších politických a ústavních teoretiků 20. století, sepsal ve 30. letech obsírnou knihu o ústavní vládě a politice, věnoval

* Prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Kancelář Senátu. E-mail: kyselaj@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6034-628X>.

** Jakub Stádník, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kuba.stadnik@seznam.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7413-6168>.

1 Každá doba má své génie, uznané i zneuznané. Tím nejvíce zneuznaným géniem českých dějin byl nepochybně Jára Cimrman. Jedním z jeho důležitých doporučení, zachyceným v semináři k divadelní hře „Blaník“, bylo snažit se o zapamatovatelná výročí. Kdyby této poučky byli pamětliví zakladatelé československého ústavního soudnictví a činnost nové instituce započali místo v listopadu 1921 až s počátkem roku 1922, nemuseli jsme se omezit spíše na skicu než na důkladný rozbor, majíce na psaní o dva měsíce více.

2 Narážíme tím na Verdrossovu koncepci tzv. hraničního orgánu, o níž u nás píše P. Holländer. Hraniční orgán je právním řádem zřízený a jím vázaný, představuje však poslední instanci, nad níž není nikdo, kdo může vyslovit případnou protiprávnost jejich postupů a sankcionovat ji. Právní závazek se tak mění na závazek spíše morální, na apel. Srov. HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 40–41. Není to přístup nepodobný přemýšlení o suverénu jako předělu mezi systémem – řádem a jeho okolím, které je poměrně časté v německé ústavní teorii 20. století (C. Schmitt, E.-W. Böckenförde, D. Grimm).

kapitolu rovněž soudnímu přezkumu aktů veřejné moci, zejména zákonů, jenž se obvykle označuje jako *judicial review*. Pléduje sice pro to, aby takovou rolí disponovalo obecné soudnictví, všimá si však též alternativních přístupů, a to v modelu politické kontroly *à la* Emmanuel Joseph Sieyes (jak ještě uvidíme, u nás se tato kontrola nominálně objevila po roce 1948), zejména však v podobě specializovaných orgánů soudního typu. Takové vidí po 1. světové válce nastupovat v Německu, Rakousku a Československu.³

Od německého příkladu můžeme odhlédnout, jelikož výmarská ústava z roku 1919 nestanoví nic jiného než zmocnění pro zákon, aby zřídil Státní soudní dvůr, má-li Friedrich na mysli jej. Jeho jurisdikce se ostatně nakonec vztahovala primárně k federálním kompetenčním sporům, a nikoliv ke kontrole norem, takže Veronika Bílková může opodstatněně tvrdit, že výmarská ústava s ústavním soudem nepočítala.⁴ Záleží totiž mj. na tom, co považujeme za esenciální kompetenci ústavního soudnictví – pro nás je to, koneckonců v souladu s datováním počátků koncepcí politické i soudní kontroly ústavnosti na přelomu 18. a 19. století, kontrola norem.⁵ Naproti tomu v Rakousku a Československu vznikly skutečné a takto nazvané ústavní soudy. V rakouském případě fakticky už v roce 1919, zatímco v Československu až v roce 1921, byť v obou případech se zásadní úlohou ústavních dokumentů přijatých v roce 1920.⁶

Přesnější samozřejmě je konstatování, že názvy obou soudů se poněkud lišily. V rakouském případě se jednalo (a jedná) o Ústavní soudní dvůr, v případě československém (a dnes českém) o Ústavní soud. Odkaz na soudní dvůr je tradiční a v češtině slavnostnější, má ostatně stejný slovní základ s dvorem obklopujícím panovníka. Právě uprostřed dvora, mezi svými rádci (paíry, peery, many apod.), panovník původně vykonával spravedlnost, jejímž byl pramenem (zdrojem). V angličtině se tato linka projevuje v označení parlamentu, transformovaného a rozšířeného sboru rádců reprezentujících říši, jako „*High Court of Parliament*“, neboť jeho prapůvodní funkce byla soudcovská a poradní, teprve později přistoupila funkce zákonodárná.⁷ Je docela dobře možné, že republikánské a demokratické Československo chtělo tento kontext potlačit, Jan Filip každopádně důvodně označuje název „Ústavní soud“ za novátorský.⁸

³ FRIEDRICH, C. J. *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*. New York – London: Harper and Brothers Publishers, 1937 (reprint 2011), s. 170–171.

⁴ BÍLKOVÁ, V. O strážci ústavy a podstatě práva – spor Hanse Kelsena a Carla Schmitta. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2017, roč. 63, č. 4, s. 83.

⁵ K tomu v nejnovější české literatuře SMEKAL, H. – BENÁK, J. a kol. *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, s. 121–122.

⁶ Kompetenční katalog rakouského soudu se ustaloval postupně, od počátku roku 1919: nejdříve získal kompetence starorakouského Říšského soudu, následně mu byl svěřen přezkum ústavnosti zemských zákonů, další krok představoval přezkum ústavnosti zákonů spolkových. S dalšími odkazy na specializovanou literaturu viz KUKLÍK, J. *Příběh československé ústavy 1920*. Praha: Karolinum, 1920, s. 183.

⁷ *Bill of Rights* z roku 1689 také v čl. 9 zapovídá žalování nebo zpochybňování svobody projevu, obsahu rozprav nebo jednání parlamentu u „jiného soudního dvora“. Ostatně i první doložené úřední užití pojmu „*parliament*“ je k roku 1236 údajně vázáno na výkon soudních funkcí – viz HOFMANN, W. – RIESCHER, G. *Einführung in die Parlamentarismustheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1999, s. 1. Tiž autoři připomínají i častokráté citovanou sentenci z doby Jindřicha VIII., podle níž je královský majestát nejvyšší ve středu parlamentu, jehož členové jsou údy politického tělesa s hlavou, již je král. Útok na každého člena sněmovny je útokem na krále i celek parlamentu (*Court of Parliament*). Prerogativa tohoto soudu (parlamentu) je tak rozsáhlá, že všechny akty a procesy vzešlé z nižších soudů musejí být pozastaveny a postoupeny tomu nejvyššímu. *Ibidem*, s. 30. Dnes, po dílčí reformě Sněmovny lordů a zřízení samostatného Nejvyššího soudu, už je vše jinak.

⁸ FILIP, J. In: BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1019–1020.

Rakouský i československý ústavní soud vycházely z téhož inspiračního zdroje, jímž byla ryzí nauka právní, v jednom případě personifikovaná Hansem Kelsenem, po řadu let též soudcem rakouského soudu, v případě druhém Františkem Weyrem. Základní úlohou obou soudů mělo být garantování bezrozpornosti právního řádu metaforicky zobrazovaného v podobě pyramidy, jež měla nejlépe vystihnout stupňovitou výstavbu právního řádu s vrcholem v ústavě, respektive myšlené základní normě nad ní či za ní.⁹ Tomu odpovídaly i jejich kompetenční katalogy. My se přidržíme jen toho tuzemského.¹⁰

Jeho ústavní základ je dvojaký. Najdeme jej jednak v uvozovacím zákonu k ústavní listině, jednak v samotné ústavní listině.¹¹ Co se uvozovacího zákona týče, důležitá jsou hned dvě úvodní ustanovení. Prvním z nich je čl. I, podle nějž „*zákony odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím jsou neplatné*“, přičemž „*ústavní listina a její součástky mohou býti měněny nebo doplňovány jen zákony označenými za ústavní*“ a jako takovými schválenými. To je velmi důležité ustanovení, jelikož brání obcházení (suspendaci) ústavy jako základního zákona pomocí kvalifikovanou většinou přijímaných zákonů, což se zhusta dělo v německé (výmarské) ústavní praxi. K čl. I je třeba přidat čl. II, který stanovil, že „*ústavní soud rozhoduje o tom, vyhovuji-li zákony republiky Československé a zákony sněmu Podkarpatské Rusi zásadě článku I*“. Rozpor mezi ústavou a zákonem je tu zachycen opisem, jelikož ambicí protiústavního zákona je vlastně ústavní pravidlo změnit, k čemuž se mu ovšem nedostává potřebné právní síly a jeho tvůrci kompetence. Konstatování takové nezpůsobilosti zákona, a tedy jeho neplatnosti, přísluší Ústavnímu soudu.¹²

Ústavní listina v § 54 svěřovala soudu další kompetenci, a to přezkum neodkladných legislativních opatření Stálého výboru, substitučního orgánu Národního shromáždění. Podle odst. 13 předkládala vláda, jakožto jejich monopolní iniciátor, Stálým výborem a rovněž prezidentem republiky schválená opatření soudu zároveň s jejich vyhlášením ve Sbírce zákonů a nařízení. Ústavnímu soudu náleželo, aby rozhodl, zda opatření neměníla ústavní zákony a příslušnost úřadů, ledaže by šlo pouze o doplnění nových úkolů úřadům již zřízeným. V ústavním výboru Národního shromáždění to vyvolalo dílčí kontroverzi, neboť Karel Kramář a František Weyr odmítali soudní posuzování neodkladnosti opatření jako otázky politické diskrece, nakonec však akceptovali stejný rozsah přezkumu jako u běžných zákonů.¹³ Navzdory přezkumu z moci úřední se ani u opatření Stálého výboru nejed-

⁹ C. Jabloner, přední znalec Kelsenova díla, však poukazuje na to, že v rakouském případě byla prvotním impulsem pro ústavní soudnictví spolková povaha státu, v němž je třeba mechanismů a institucí pro řešení kompetenčních sporů. Derogace norem k tomu byla spíše doplňkem. Srov. JABLONER, C. Právní teorie a ústavní legislativní proces. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2017, roč. 63, č. 4, s. 36. Jablonerovo tvrzení zcela stojí na pozadí informace o postupném budování funkcí soudu (viz výše). Ostatně celé kelsenovské číslo je velmi pěkné a užitečné. Z našeho úhlu pohledu je potřeba vyzdvihnout především stati V. Bílkové (*O strážci ústavy a podstatě práva – spor Hanse Kelsena a Carla Schmitta*) a P. Ondřejka (*Polemika o strážci ústavy v kontextu současných debat o dělbě moci*).

¹⁰ Srov. též OSTERKAMP, J. Ústavní soudnictví v meziválečném Československu. *Právník*. 2007, roč. 146, č. 6.

¹¹ Vezmeme-li v úvahu, že se ústavy vcelku tradičně člení na tři části, tj. preambuli, organizační část a lidskoprávní katalog, vymykáme se v tom poněkud už tradičně. V prozatímní ústavě není ani preambule ani lidskoprávní katalog. Ústavní listina zahrnuje specifický uvozovací zákon, což je technika, jež se znovu vrátila při přijímání federální Listiny základních práv a svobod, a to včetně dílčí obsahové shody (pozbytí platnosti rozporných zákonů). Ústava 9. května klade mezi preambuli (prohlášení) a „Podrobná ustanovení ústavy“, členěná na paragrafy, zvláštní „Základní články ústavy“. Současná Ústava nezahrnuje lidskoprávní katalog, vypomáhá si vtažením Listiny základních práv a svobod do ústavního pořádku. Paradoxně tak jediná ústava, která z hlediska formální systematiky odpovídá standardu, je socialistická ústava z roku 1960, jež se ovšem v mnoha jiných ohledech od ústavních standardů vzdaluje.

¹² Na rozdíl od meziválečného úzu označujeme konkrétní ústavní orgány velkým písmenem.

¹³ KUKLÍK, J. *Přiběh československé ústavy 1920*, s. 183.

nalo o přezkum předběžný, jelikož by se tím hatila časová naléhavost jeho přijetí. Jinak se z dostupných dokumentů nezdá, že by zřízení ústavního soudnictví bylo předmětem politických kontroverzí – ty se vztahovaly k tématům debatérům důvěrněji známým.

Vzhledem k tomu, že prováděcí zákon, tj. zákon č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě, k vymezení kompetencí nic nepřidal, představili jsme si katalog úplný. Řadu agend, které jsme si navykli spojovat s ústavním soudnictvím, vykonávaly jiné soudy veřejného práva: Volební soud (ověření voleb členů Národního shromáždění, rozhodování o volebních stížnostech, rozhodování o ztrátě mandátu – viz § 8 zákona č. 125/1920 Sb. z. a n., o volebním soudě) a především Nejvyšší správní soud (stížnosti na porušení politických práv, kompetenční spory – viz už § 2 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, a posléze § 2 a 3 zákona č. 164/1937 Sb. z. a n., o nejvyšším správním soudě). Vzhledem ke koncepci kompetenčního katalogu je zřejmé, že spory o nepříslušnost *rationae materiae* se příliš nenabízely, snad s výjimkou zkoumání už zmíněné neodkladnosti opatření Stálého výboru. Přesto Ústavní soud usnesením pro nepříslušnost odmítal i různé stížnosti a žádosti.¹⁴

Překážku realizace pravomoci Ústavního soudu by mohla představovat lhůta tří let od vyhlášení zákona po podání příslušného návrhu, to je však již jiný typ problému. V kombinaci s dalšími velmi restriktivními podmínkami pro zahájení řízení (iniciace řízení pouze Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem, Volebním soudem, Poslaneckou sněmovnou, Senátem a Sněmem Podkarpatské Rusi, a to vždy na základě projevu většinové vůle) to vedlo k nevyužívání kompetence přezkoumávat zákony: Ústavní soud neměl o čem rozhodovat, jelikož se na něj nikdo oprávněný neobracel (vyjma ojedinělých případů v letech 1936 a 1937). K nejvyšším soudům totiž nemusel sporný zákon během tří let své účinnosti v aplikační praxi vůbec doputovat, takže neměly možnost jeho protiústavnost namítnout, Poslanecká sněmovna by musela rozporovat výsledek své práce, jelikož byla hlavní právotvornou komorou, a Sněm Podkarpatské Rusi vznikl až za druhé republiky. Určitý potenciál snad skýtala iniciační kompetence Senátu jako v zákonodárném procesu se svými připomínkami eventuálně neúspěšné komory (vzdáleně podobný model bychom našli v Irsku), to by však Senát nesměl být setrvale kontrolován disciplinovanou vládní většinou: obdobné volební systémy a zásadně shodný volební termín vedly k obdobnému politickému složení obou sněmoven. Proto také Ústavní soud v závěrečné zprávě o své činnosti v roce 1931 opatrně naznačil možnost svého kompetenčního posílení,¹⁵ jakkoliv bylo vzhledem k nevýlučné a „nárázové“ povaze činnosti jeho členů zřejmé, že se vysoká míra pracovního zatížení od počátku nepředpokládala (např. předseda soudu Karel Baxa byl pražským primátorem,¹⁶ soudci vysíláni vrcholnými soudy na nich i nadále působili a na Ústavním soudu tak trochu hlídali jejich zájmy).

Pro další výklad nemusí být bez významu připomenutí, že Ústavní soud čelil od samého počátku ignorování své autority decisními orgány, čemuž dále nahrálo několikaleté období jeho deaktivace v důsledku nenahrazení první vlny soudců soudci jinými po

¹⁴ LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň. Aleš Čeněk, 2011, s. 73.

¹⁵ *Ibidem*, s. 102 a 123.

¹⁶ Na této skutečnosti je snad nejlépe vidět rozdíl vnímání ústavních soudů tehdy a dnes. Zatímco v současnosti jsou pravidelně rozebírána veřejná vystoupení předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského, jestli už nejsou příliš politická, první předseda prvorepublikového Ústavního soudu Karel Baxa byl aktivním politikem nacionálního zabarvení – primátorem hlavního města a druhý předseda Ústavního soudu Jaroslav Krejčí se stal dokonce souběžně ministrem spravedlnosti.

uplynutí jejich desetiletého funkčního období. O obojím ve své vynikající knize pojednává Tomáš Langášek.¹⁷

Vzhledem k opožděnému ustavení projednával Ústavní soud i již dávno účinná a sněmovnami potvrzená opatření Stálého výboru. Prvním z nich bylo opatření Stálého výboru č. 450/1920 Sb. z. a n., o inkorporaci Vitorazska a Valticka, jež sice v přezkumu obstálo pro nedosažení kvalifikované většiny pěti hlasů nutné pro jeho zrušení, přesto však podnítilo prostou většinu čtyř hlasů k formulování výhrady ke zmocnění vládě „*by provedla v územích inkorporovaných všechna opatření, potřebná k zachování právního řádu, k zavedení řádné správy a řádného soudnictví a by vydala cestou nařizovací bližší předpisy k tomu směřující*“. Argumentem bylo, že zákonodárnou moc vykonává Národní shromáždění a nařízení podle § 55 ústavní listiny jsou možná pouze ku provedení určitého zákona a v jeho mezích, přičemž zde prováděný zákon chyběl. Šlo tedy o odmítnutí zákonodárné delegace většinou soudců, ač ne soudem jako takovým.

Tento právní názor velmi ostře a v osobním tónu kritizoval Jiří Hoetzel, tvůrce osnovy ústavní listiny a sekční šéf ministerstva vnitra, který delegaci zákonodárné moci vylučoval pouze u výslovných výhrad zákona, jinak ji přenechával úradku parlamentní většiny, která se může rozhodnout, že rezignuje na primární úpravu té či oné otázky a svěří ji vládě. Debata se vedla po delší dobu na stránkách odborného i denního tisku, Ústavní soud si opatřil dokonce posudky renomovaných zahraničních expertů, kteří se postavili za klíčovou tezi, že bez výslovného zmocnění nelze svěřenou pravomoc přenášet, což odpovídá rozdělení ustavující a ustavené moci i právnímu pojetí ústavy, jíž jsou ústavní orgány podřízeny. Vládní i parlamentní praxe však pokračovala ve vyjetých kolejích, a to i s odkazem na stanoviska Hoetzelova, přičemž k přezkumu dalších zmocňovacích zákonů neměl Ústavní soud po léta příležitost; judikatura obecných soudů nařízení přijímaná na jejich základě nikterak nezpochybovala.¹⁸

Nedá se říci, že by český Ústavní soud nebyl předmětem kritiky, ba ani neplatí, že by jeho judikatura byla vždy bez výhrad následována (srov. jen celý seriál nálezů k soudcovským platům). Na rozdíl od svého předchůdce však měl vždy dostatek následných příležitostí svůj názor prosadit. Postupně budovaná autorita vedla k tomu, že i tak výbušná rozhodnutí, jakým bylo to v kauze *Melčák*, znemožnila politické moci se rozhodnutí nepodřídit. Prvorepublikový případ ukazuje, že soud narazil hned se svým prvním právním názorem, jakkoliv v atypickém procesním rámci, a tím na dlouhá léta skončil.

Ještě významnější, než přehlížení právního názoru většiny soudců, je případ deaktivace soudu nenavržením kandidátů na nové funkční období ze strany sněmoven a Sněmu Podkarpatské Rusi, respektive vlády jednající za něj.¹⁹ Sněmovny se zkrátka neshodly – po pravdě řečeno se o to ani, navzdory občasným urgencím Kanceláře prezidenta repub-

¹⁷ LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*, s. 74 an., s. 125 an.

¹⁸ Srov. též KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů. Delegace a substitute zákonodárné pravomoci*. Praha: Právnická fakulta UK, 2006, kap. desátá.

¹⁹ Ústavní soud čítal sedm soudců a sedm náhradníků. Vždy po dvou volila pléna Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, tři členy, včetně předsedy, jmenoval prezident republiky. Vybíral je z trojnásobného počtu kandidátů navržených Poslaneckou sněmovnou, Senátem a Sněmem Podkarpatské Rusi, případně vládou, dokud se Sněm neustaví. Politické orgány očekávaly, že prezident republiky jmenuje kandidáta uvedeného na jejich seznamu na prvním místě. Posledně uvedené, konvenční, omezení diskrece bychom našli také při výběru kandidáta na předsedu kanadského Senátu při jeho jmenování generálním guvernérem. Zdá se ovšem, že v současnosti se už terno neužívá a jmenování se odehrává na základě „rady“ předsedy vlády.

liky, příliš nepokoušely. Ústavní soud jim evidentně příliš nechyběl. Ke změně došlo až v roce 1937, kdy byly, i se zřetelem k přece jen se objevující veřejné kritice, návrhy podány, prezident republiky provedl jmenování, ale i pak trvalo dlouhé měsíce, než došlo ke kontrasnaci, předání jmenovacích dekretů a zahájení činnosti „druhého“ Ústavního soudu, jež bylo ještě zkomplikováno úmrtím K. Baxy, předsedy Ústavního soudu od samého počátku, s nímž se počítalo i nadále. Od poslední schůze v říjnu 1931 uběhlo v době obnovy činnosti soudu v květnu 1938 téměř sedm let!²⁰

1.1 Exkurs: Pokušení neúplnosti, pokušení ochromení?

Prvorepublikovou zkušenost s ústavním soudnictvím by tedy bylo možné shrnout jako zkušenost s přehlížením: činnosti i existence. V líčení věnovaném českému Ústavnímu soudu se k tomu již nevrátíme, posuňme se proto nyní na okamžik v čase, abychom si připomněli, že problémy s obnovou svého personálního substrátu měly i ústavní soudy obou nástupnických států. Může se sice zdát, že to nikterak nesouvisí s ohledáváním prostoru uplatnění kompetencí, jemuž se budeme věnovat, neměli bychom však zapomínat, že toto ohledávání má smysl jen tehdy, když je soud vůbec naplněn a schopen efektivního jednání. Od toho je třeba odlišit situace, kdy naplněn je, avšak má tendenci ustupovat politické moci, ať už kvůli soudcovské filosofii svých členů, anebo kvůli jejich submisivnosti či dokonce služebné roli (soud zdrženlivý, zastrašený, dobytý). Proměna povahy a metod autoritářských režimů názorně ukazuje, že namísto zbytečných sporů doprovázejících změny institucionální architektury v podobě rušení nepohodlných institucí je mnohem pohodlnější instituce podle možnosti znefunkčnit, anebo obsadit svými lidmi (mluvivá se o dobytí nebo zajetí).

Na Slovensku se jedná o dvojici kauz. Ta první se váže k roli prezidenta republiky, který jmenuje soudce Ústavního soudu z dvojnásobného počtu kandidátů navržených Národní radou Slovenské republiky (obdoba předchozího modelu federálního). Prezident Andrej Kiska v roce 2014 odmítl pět ze šesti kandidátů, jež nepovažoval za odborně (a zřejmě i lidsky) způsobilé; někteří měli silné vazby na vládnoucí politickou stranu Smer – SD. Neúspěšní kandidáti se obrátili na Ústavní soud, který Ústavu vyložil tak, že prezidentu republiky nepřísluší odmítnout kandidáty splňující zákonné podmínky, takže jeho uvážení je omezeno vždy na výběr jednoho ze dvou. Dodat k tomu můžeme, že by jinak ani „nabídka“ více kandidátů nedávala dobrý smysl, vyjma snížení pravděpodobnosti, že si prezident nevybere: záleží nicméně na kritériích, jejichž splnění prezident může ověřovat. Prezident Kiska zjevně považoval možnost výběru mezi kandidáty za výběr mezi deštěm a okapem, takže je s odůvodněním odmítl jmenovat opět. V roce 2017 však ustoupil dalšímu rozhodnutí Ústavního soudu a trojici kontroverzních soudců jmenoval.

Zatímco v předchozím případě došlo v důsledku sporů k personálnímu oslabení Ústavního soudu, nikoliv však k jeho deaktivaci, na počátku roku 2019 se naplnil i tento scénář. Národní rada otálela s návrhem kandidátů na uprazdňovaná místa soudců tak dlouho, až ve funkci zůstali jen čtyři. Nejsilnější muž slovenské politiky, Robert Fico, se totiž roz-

²⁰ Jen pro srovnání: rakouský ústavní soud skončil při autoritativní transformaci režimu v roce 1933. Podle R. Procházky shledal protiústavnost zákonů v 16 případech a celkově měl značný vliv na rakouské právo. Viz PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. Budapest – New York: Central European University Press, 2002, s. 293.

hodl změnit sféru působnosti a stát se předsedou Ústavního soudu. Jeho politická strana Smer – SD byla dost silná, aby blokovala jiné kandidáty, nikoliv však tak silná, aby prosadila ty své. Paralyza Ústavního soudu trvala dva měsíce, následně se podařilo kandidáty zvolit a prezident Kiska je v závěru svého volebního období jmenoval.

Československý i slovenský příklad ukazují, jak ošemetné je přenechat iniciaci jmenování ústavních soudců orgánům, které jsou prvořadým objektem soudního přezkumu, protože mohou být v pokušení se mu prostou nečinností vyhnout. Československý model ustavování z různých zdrojů toto riziko snižuje, pokud ovšem motivuje všechny navrhující orgány k aktivitě, aby předešly činnosti soudu, v němž „pouze“ nebudou zastoupeni jimi ustavení soudci (typově Francie). Tomu však prvorepublikový model jednotného funkčního období, klíčové role předsedy soudu vycházejícího z nominace politických orgánů a udržování soudu jako celku nesvědčil.

Zdálo by se tedy, že model český je lepší,²¹ protože prezident republiky i Senát jako orgány spíše reflexivní a korektivní mohou vnímat Ústavní soud jako spojence v ovlivňování podoby právního řádu, takže jej budou chtít udržet ve stavu plné funkčnosti (český model je sice odvozen od amerického, obě zapojené instituce však plní jiné role).²² Nicméně stát se to nemusí, jak ukázal prezident Václav Klaus, když se po několika neúspěších svých kandidátů v Senátu rozhodl, že další navrhopvat nebude. To se týkalo téměř celého závěrečného roku prezidentova volebního období. Ještě závažnější byla více než dvouletá perioda v letech 2003 až 2005, včetně období, kdy počet soudců klesl pod dvanáct a soud zastavil rozhodování v plenárních věcech. Prezident Klaus měl pocit, že mu senátoři zamítají kandidáty naschvál, senátoři měli zase vesměs pocit, že prezident nevybírá kandidáty vhodné. Svůj význam mělo patrně i to, že prezident Klaus považoval samo ústavní soudnictví za problematické a na Ústavní soud se s návrhem na přezkum zákona obrátil jedinkrát, a to ještě v souvislosti se svými spory s předsedkyní Nejvyššího soudu Ivou Brožovou.²³ Ústavní soud tedy nejspíše příliš nepostrádal.

Ač je popsána československá, slovenská a česká tradice nepěkná, není dozajista úplně unikátní. Vidíme to např. v USA, a to ani ne tak v pasivitě prezidenta (ten by si v difuzním modelu kontroly ústavnosti ochromením Nejvyššího soudu příliš nepomohl: o *impeachmentu* soud nerozhoduje, *judicial review* přísluší všem soudům; navíc mívá prezident

²¹ K jeho kritickému zhodnocení srov. stati D. Kosaře a L. Vyhánka, M. Tomoszka a V. Šimíčka in: KYSELA, J. (ed.). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016.

²² Pěkně to ilustruje doporučení R. Zbírala zkoumat při navrhování ústavních změn jak principiální účely a cíle, tak promyšlet důsledky konkrétních řešení, a to i se zřetelem k osvědčené praxi. Viz ZBÍRAL, R. Volání po posílení empirie: Jak (ne)měnit českou Ústavu. *Jurisprudence*. 2015, roč. 24, č. 4. Prezident republiky může být na jednu stranu pilným navrhovatelem přezkumu zákonů či mezinárodních smluv, na stranu druhou však může být Ústavním soudem souzen (na základě žaloby Senátu, podané se souhlasem Poslanecké sněmovny). V jednom ohledu si jej tudíž může přát funkční, ve druhém případě nikoliv (zhruba v duchu scény ze slavných *Skřivánků na niti*, v níž převychovávaný holíč radí váhajícímu dozorcí podle toho, co mu pošeptá o své vyvolené: „*Tak to se ožeňte!*“ / „*Tak to se nežeňte!*“). Prezident republiky, jemuž hrozí sístace pravomocí pro „nezpůsobilost“, zase může doufat v soudní ochranu (může navrhnout zrušení sistačních usnesení obou komor). Kdybychom tedy empirii R. Zbírala chápali se zahrnutím psychologických faktů, může se ve vztahu prezidenta republiky k Ústavnímu soudu promítnout nejen jeho světonázor a vztah k ústavnímu řádu, ale i odhad toho, naplní-li své prezidentství páčáním ústavních deliktů, případně se dočká viditelného úpadku svých sil, nikoliv však chuti být nadále prezidentem.

²³ Vidět je to jak na jeho opakovaně kritice „soudcokracie“ (od „sporu o Ivu Brožovou“ přes kauzu *Melčák* až po letošní zrušení části volebního zákona), tak např. v projevu na shromáždění k 15. výročí ustavení Ústavního soudu, v němž vyjádřil jistou sympatii k Ústavě 9. května, která se bez ústavního soudu obešla. Projev ze září 2008 je dostupný na www.klaus.cz.

během své vlády šanci jen na jeho velmi omezené doplnění), jako spíše v přístupu Senátu tu vyčkávajícího na nového prezidenta, jenž by mohl vyhovovat většině (obstrukce), tu velmi spěchajícího, aby potvrdil nominaci téměř již končícího prezidenta, dokud se většina nezmění. Není v tom nejspíše fundamentální neúcta k Nejvyššímu soudu, jako spíše snaha mít na něm „své“ lidi, respektive zabránit tomu, aby tam „své“ lidi měla protistrana. Respekt k Nejvyššímu soudu naopak vede k tomu, že „svým člověkem“ míní republikáni i demokraté špičkového právníka s jim příbuzným světonázorem, a nikoliv nějakého stranického vysloužilce, což je přesně ten typ kandidáta, vůči němuž se vymezoval prezident Kiska. Samotná přiznaná vazba na politické strany být hendikepem nemusí, je-li dána osobní integrita a odbornost, jak ukazují četné případy německé, ale vlastně i české (např. Ivana Janů, Dagmar Lastovecká nebo Pavel Rychetský).

2. Intermezzo

Součástí debat o nové poválečné ústavě bylo i téma ústavního soudnictví.²⁴ V návrzích expertů (Alfred Meissner, Vladimír Kubeš a spol.) byla původní působnost rozvinuta i ve vztahu ke zvažovanému zemskému zákonodárství a k nařizovací moci, přidána byla koncepčně nová agenda stížností fyzických nebo právnických osob na zásahy do jejich ústavně zaručených práv a svobod. V. Kubeš k tomu ve stručném odůvodnění uváděl: „*Ústavní soud jest totiž jednak garantem stupňovité výstavby právního řádu, jednak garantem ústavou zaručených práv a svobod občanských.*“²⁵ Namísto soudní kontroly ústavnosti zákonů však byl nakonec zvolen model kontroly politické (v zásadě předsednictvo Národního shromáždění), což nebylo v prostoru středovýchodní Evropy nijak výjimečné: ideově to odpovídalo vítězství dědictví francouzské revoluce nad americkou, prakticky trendu koncentrace moci komunistických stran.

Náběh ke změně, respektive k návratu ústavního soudnictví představovala federalizace Československa. Tak jako byl i v podmínkách komunistického panství (národnostní) federalismus důvodem legitimujícím dvoukomorovou strukturu celostátního parlamentu, mohl „pokrýt“ také ústavní soudnictví jako instituci pro řešení kompetenčních sporů. Z hlediska literárního je ovšem třeba upozornit, že prvotním impulsem pro zájem o ústavní soudnictví byl požadavek záruk demokracie a svobody (práce Jiřího Boguszaka a Zdeňka Jičínského), a teprve následně se objevily kompetenční důrazy.²⁶ Každopádně hlava šestá ústavního zákona o československé federaci předpokládala zřízení Ústavního soudu, jenž by rozhodoval jednak o souladu právních předpisů mezi jednotlivými úrovněmi pomyslné pyramidy právního řádu, jednak o kompetenčních sporech daných federalizací. Další působnosti souvisely s ověřováním mandátu a odvoláváním poslanců, ale také se subsidiární ochranou ústavně zaručených práv a svobod občanů. Tento Ústavní

²⁴ K tomu a k dalšímu vývoji srov. např. SLÁDEČEK, V. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa a České republiky. *Právní rozhledy*, 1998, roč. 6, č. 11, také však MIKULE, V. Příprava zákona o Ústavním soudu v roce 1993 a současné problémy. In: KYSELA, J. (ed.). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech. Vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

²⁵ Viz KAPLAN, K. *Příprava Ústavy ČSR v letech 1946–1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 1993, s. 319 an., citace na s. 332. Ohlas na Kelsena je nesporný, avšak už modifikovaný.

²⁶ Z úzkého hlediska jediného časopisu, jakkoliv nepochybně epochálního, srov. KYSELA, J. Ústavní právo na stránkách Právnicka – pokus o reflexi. In: MASOPUST, Z. (ed.). *Právo a stát na stránkách Právnicka. 150 let českého právního časopisu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, s. 219 an.

soud však nebyl ustaven – ještě koncem normalizace se to zdůvodňovalo koncepčním rozporem jeho existence s rozhodující rolí (vedoucí úlohou) KSČ a kontrolní úlohou nejvyššího zastupitelského sboru.²⁷

Oživení ústavního soudnictví tak přinesla až ústavní změna v roce 1991 (prezidentem Václavem Havlem navržený ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, který k působnostem stanoveným ústavním zákonem o československé federaci přidával ještě přezkum rozhodování o rozpuštění politické strany a také výklad ústavních zákonů, byla-li věc sporná²⁸) a zahájení činnosti federálního Ústavního soudu v roce 1992. Avšak pouze na několik měsíců.

Není náhodou, že byl návrh přijat v době schvalování Listiny základních práv a svobod. Někjaký katalog základních práv je totiž k nalezení ve všemožných autoritativních, ba i totalitních systémech, ovšem katalog bráný vážně a účinně vynucovaný indikuje existenci ústavního a právního státu.

3. Český Ústavní soud jako soud jiného typu

Přijetí Ústavy a ustavení českého Ústavního soudu tudíž představuje nový počátek, jenž je současně distancí oproti reáliím prvorepublikového ústavního soudnictví, jež se příliš neosvědčilo (úzké hrdlo jak v kompetencích, tak v iniciaci řízení, nízká autorita) – podobně jako tehdejší model dvoukomorového parlamentu. Shodou okolností přitom obě instituce, Ústavní soud i Senát, společně vyzdvihl ve své řeči v úvodu schvalování ústavní listiny její zpravodaj Václav Bouček jako korektivy mocné Poslanecké sněmovny. Není proto náhodou, když Marek Antoš píše o současném ústavním soudnictví jen jako o „*nepravém dědici Hanse Kelsena*“, a to jak z hlediska rozsahu a povahy kompetencí, tak se zřetelem k připuštění nejen kognitivních, ale i volitivních prvků v soudcovském rozhodování, kdy nedochází zdaleka jen k „triviálnímu“ poměřování jasného normativního textu rovněž jasným normativním textem vyššího stupně právní síly.²⁹

Samotné zakotvení Ústavního soudu do nové Ústavy samostatné České republiky bylo vnímáno jako samozřejmost již od počátku prací v červenci 1992.³⁰ Důvodem byla nejspíše jednak existence federálního Ústavního soudu, jednak proklamovaná návaznost na ústavní listinu z roku 1920, v níž ústavní soudnictví zakotveno bylo. Ani ze záznamů debat o tezích a návrzích připravované ústavy se nezdá, že by myšlenka ústavního soudnictví budila spory – není ostatně Janem Brozem zahrnuta ani mezi významné otázky ústavní

²⁷ K tomu viz GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III. díl. 1960–1989*. Praha: Karolinum, 2007, s. 197. Pozn. J. K.: Pokud mne neklame paměť, vykládal mi J. Boguszak, můj učitel, že právě podpora „cizorodého“ ústavního soudnictví byla hlavním důvodem jeho nedobrovolného odchodu z pražské právnické fakulty, což bral poněkud úkorně, neboť za hlavního proponenta ústavního soudnictví považoval P. Pešku, který přitom na fakultě zůstal.

²⁸ Nakolik se na zákonu podílel V. Klokočka, který se v prezidentově okruhu pohyboval, nevíme. Nijak se k tomu nevyjadřují ani B. Chrastilová a P. Mikeš, autoři publikace *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI, 2003, s. 29 an. Vzhledem k tomu, že rozhodování o protiústavnosti politických stran najdeme v jakési prototypické podobě v čl. 21 odst. 3 Základního zákona, nemůžeme to vzhledem k jeho německé zkušenosti vyloučit (do pozdějších debat o návrhu Ústavy vnesl téma klauzule věčnosti, opět s německou inspirací). Důvodová zpráva k tisku č. 373, VI. volební období Federálního shromáždění, zahraniční inspiraci nepříznává, poměřuje se pouze s dosavadní ústavní úpravou.

²⁹ ANTOŠ, M. Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena? *Jurisprudence*. 2017, č. 2.

³⁰ Shodně PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, s. 68.

diskuse:³¹ vesměs se posuzované texty posouvaly v tom, kolik má být soudců, kdo je má k výkonu funkce ustavit, jak se má soud obměňovat. Nezapomínejme, že s ústavním soudnictvím chyběla podstatná, případně politicky citlivá zkušenost: za první republiky téměř nefungovalo, nyní (v létě a na podzim 1992) fungovalo na federální úrovni jen několik málo měsíců. Z hlediska kompetencí je snad nejzajímavější opakování určité argumentační linky, patrně už za první republiky, tj. pamatujme na správní soudnictví (na Nejvyšší správní soud), neberme mu kompetence.³²

Krátká substantivní debata zřejmě proběhla v poslanecké komisi pro přípravu Ústavy až koncem listopadu 1992.³³ Poslanec Vladimír Řezáč z Levého bloku měl za to, že Ústavnímu soudu náleží konstatování o nesouladu zákonů se zákony ústavními, nikoliv však jejich rušení, protože to už představuje zákonodárnou pravomoc.³⁴ Poslanec Marek Benda navrhl vypustit původní čl. 86, podle něž měl Ústavní soud podávat výklad ústavních zákonů, je-li věc sporná, což odpovídalo tehdejší federální úpravě. Podle řečníkova názoru mají soudy vykládat právo v konkrétních sporech a pro konkrétní strany, nikoliv obecně. To podpořila i poslankyně Anna Röschová s odvoláním na nutnost ctít nezávislost soudců nalézajících právo.

Zatímco Řezáčova poznámka byla oslyšena, druhému návrhu bylo vyhověno. S odstupem času nad tím vyjádřil politování Vladimír Mikule: „*Zkušenosti ukazují, že při absenci jiných prostředků by institut závazného výkladu mohl být užitečný, např. v souvislosti s některými působnostmi prezidenta republiky.*“³⁵

V plné schůzi České národní rady Ústavní soud předmětem velké pozornosti nebyl. Formulován byl úspěšný pozměňovací návrh na úpravu imunity soudců Ústavního soudu v rozsahu odpovídajícím imunitě členů Parlamentu a neúspěšný pozměňovací návrh zařazující přímo do Ústavy některé iniciátory řízení před Ústavním soudem. Zdá se tedy, že ústavní soudnictví bylo – podobně jako za první republiky – považováno za téma odborné, přenechané vládní komisi pro přípravu Ústavy, v jejíž pracovní skupině byl garantem soudní moci externí spolupracovník František Zoulík.³⁶ Ve vládní komisi byly kompetence Ústavního soudu navrženy jako kombinace dosavadního federálního vzoru s německým modelem.³⁷ Výsledkem je katalog poměrně opulentní.

³¹ BROZ, J. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, J. – CHMEL, J. *Pohled za opo- nu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*. Praha: Leges, 2016, s. 40 an.

³² SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.

³³ *Ibidem*, s. 356–358.

³⁴ Nelze tu nepřipomenout Kelsenova „negativního zákonodárce“. Poslanec Řezáč se však nejspíše opíral o srovnání s tehdejší federální úpravou, podle níž se skutečně „pouze“ vyslovil nesoulad zákona s ústavou, jehož důsledkem bylo pozbytí účinnosti zákona; nebyl-li nesoulad odstraněn do šesti měsíců, pozbylo nesouladné ustanovení platnosti. J. Filip to vysvětluje doznívajícím systémem vlády shromáždění – viz FILIP, J. In: BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*, s. 1021. Kopíroval se vzor z roku 1968.

³⁵ MIKULE, V. Příprava zákona o Ústavním soudu v roce 1993 a současné problémy. In: KYSELA, J. (ed.). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech. Vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*, s. 25. V roce 2019 se v souvislosti s přípravou a posléze i neúspěchem ústavní žaloby Senátu na prezidenta republiky Miloše Zemana v Senátu krátce diskutovalo, zda se k této kompetenci Ústavního soudu nevrátit. Jinak zbývají jen kompetenční spory, častokrát ovšem jen *largo sensu*.

³⁶ BROZ, J. Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise. In: BROZ, J. – CHMEL, J. *Pohled za opo- nu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace*, s. 17.

³⁷ J. Filip uvádí též inspiraci rakouskou a španělskou – viz FILIP, J. In: BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*, s. 1021–1022.

Odpovídá to pozorování Radoslava Procházky, podle nějž bylo ústavní soudnictví vnímáno jako nejlepší pojistka před návratem k totalitní nebo autoritativní minulosti.³⁸ Pro to nacházíme silné ústavní soudy v Německu, Itálii nebo Španělsku. Celý středoevropský region se pokoušel o návrat k normalnosti, mj. přizpůsobením se západním standardům. Ústavní přezkum tak představoval výrazný prvek osvojení si vládnutí citlivého vůči legitimitě i výkonnosti. Autor cituje Andráse Sajó, který tvrdil, že ústavní soudnictví funguje jako obchodní značka kvality: důvěryhodnost na poli ochrany lidských práv otvírá prostor pro ekonomickou spolupráci a pomoc.³⁹

Když R. Procházka pojednává přímo o českém Ústavním soudu, všímá si velmi rozsáhlého prostoru pro konkrétní přezkum ústavnosti, jenž ale současně odvádí pozornost soudců od politiky (ve srovnání např. s Maďarskem). Svědčí tomu také tradice dělby moci s respektem k diskreci politických orgánů, jenž v 90. letech souvisel také s protransformačním naladěním soudu.⁴⁰

Když o dvanáct let později zkoumá tytéž reálie Paul Blokker, nezastírá kritický tón.⁴¹ Významná role ústavních soudů v transformaci (přejímání otestovaných standardů) vedla k tomu, že ústavy byly prezentovány jako autonomní konstrukty vyššího práva, střežené specializovanými institucemi, proti čemuž staví občanský konstitucionalismus, jehož podstatou je interakce mezi fundamentálními pravidly a hodnotami společnosti a jejími členy. Interakce spočívá v deliberaci, participaci, obecněji v občanském angažování, jež vede ke stálé demokratické obnově. Podle Blokkera je zkratka pojetí demokracie v našem regionu elitářské (technokratické) a formalistické, s jednostranným důrazem na instituce vlády práva. Politika je ve značné míře judicializována, a tím depolitizována. Na místě je posunout ústavní politiku od soudů k parlamentům a ústavním konventům a podporovat přímé formy demokracie a její decentralizaci. Za prevenci tyranie většiny jsme zaplatili vysokou cenu podceněním šíření kultury konstitucionalismu politickou i občanskou společností. Zhmotněním odcizení je koncept suprakonstitucionality vyjádřený v klauzulích věčnosti – občané se nevnímají jako vlastníci státu, jenž jim evidentně nevěří.

V zásadě se Blokker vymezuje proti právnímu konstitucionalismu, v čemž není osamoceny: občané jsou pasivní, jelikož se cítí být objekty, a nikoliv subjekty, jejich odpovědnost za společenství je snižována odkazem na vědění a bdělost profesionálů.⁴² Platí-li tedy, že v prostoru středovýchodní Evropy představují soudy nejvýznamnější protiváhu populistických aktérů,⁴³ mohli bychom se podle vztahu k *Blokkerovým tezím* buď radovat, že je máme, anebo se pít po tom, zda svým dílem nepřispěly k nástupu populistických sil. Jsou totiž orgány ochrany práv jednotlivců a menšin, jež jsou v potenciální tenzi s přáními

³⁸ PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, úvodní výklady.

³⁹ *Ibidem*, s. 25–26. Odpovídá to pozdějším výzkumům role soudů v autoritářských režimech, jimž autonomní soudy zajišťují kredibilitu potřebnou pro obchod a investice ze strany zahraničních partnerů. Srov. MOUSTAFA, T. – GINSBURG, T. Introduction: The Foundation of Courts in Authoritarian Politics. In: GINSBURG, T. – MOUSTAFA, T. (eds). *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge University Press, 2008, zejména s. 8–9 a následně v případových kapitolách, zvláště té o Egyptě.

⁴⁰ PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, s. 140 an.

⁴¹ BLOKKER, P. *New Democracies in Crisis? A comparative constitutional study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. London – New York: Routledge, 2014.

⁴² To je ostatně rovněž podkreslením další z knih R. Procházky: inkluzivní deliberace, diferencované procedury, občanské angažmá, a nikoliv poslední slovo soudců. Viz PROCHÁZKA, R. *Lud a súdcovia v konstitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.

⁴³ MUDDÉ, C. – ROVIRA KALTWASSER, C. *Populism. A Very Short Introduction*. Oxford University Press, 2017, s. 113–114.

většiny. Jsou-li přání většiny dlouhodobě ignorována, případně ostrakizována, zatímco práva co do rozsahu a obsahu jen kvetou, populismus jako „špatné svědomí liberální demokracie“,⁴⁴ požadující návrat sporných politických témat do politické arény, může být odezvou.⁴⁵

V tom se étos České republiky od étosu prvorepublikového určitě liší. Proto také Václav Pavlíček v případě československém tradičně zdůrazňuje spíše rozměr demokratický (participační, edukační), zatímco v případě českém liberální, který se projevuje jistou distancí vůči státu, jakkoliv našemu.⁴⁶ S ústavním soudnictvím každopádně nebyla před sto lety spojována očekávání srovnatelná s analýzou Procházky nebo Blokera, tudíž ani zklamání z reálného (ne)fungování nemuselo být tak velké. Pokud něco nepřehlídíme, Peroutkovo kolosální *Budování státu* je vůbec nezmiňuje.

4. Příslušnost Ústavního soudu a její hranice

Pro nás není podstatné hodnocení nastavení plné jurisdikce, nýbrž její důsledky pro jednoznačné určení působnosti. S jistou nadsázkou snad lze říci, že absenci pochybností o příslušnosti soudu s sebou nesou pouze dvě situace: univerzální příslušnost pro řešení libovolného sporu v duchu teze Aharona Baraka „*Everything is justiciable*“,⁴⁷ anebo naopak žádná příslušnost (působnost), jež by však nejspíše předznamenala neexistenci takto zbytečného orgánu, případně jeho přesunutí k symbolické roli (podobně panovníci Japonska nebo Švédska). Přesnější však je první pozici rozdělit na dvě další: univerzální příslušnost pro každý právní spor ještě neznamená, že soud skutečně bude každý spor řešit, protože může uplatnit různé doktríny soudcovského sebeomezení (např. doktrínu politické otázky). Vše mezi příslušností k rozsouzení čehokoliv a ničeho otevírá prostor pro pochybnost, co přesně znamenají slova, jimiž jsou vyjádřeny jednotlivé kompetence, jaký je mezi kompetencemi vztah, nakolik se do jejich rámce vejde ta či ona skutková nebo právní otázka.⁴⁸

To, že Ústavní soud nemá univerzální jurisdikci, ani si to nemyslí, dokládá jak zákon o Ústavním soudu, tak i judikatura. Podle § 43 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, totiž soudce zpravodaj mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh odmítne mj., jde-li o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný. Ačkoli je však tato pravomoc svěřena primárně soudci zpravodaji, nejedná se samozřejmě o čisté procesní rozhodování, které by nemělo ústavněprávní konsekvence a které by zůstávalo za závěsem interních procesů Ústavního soudu. Právě proto se vedle odmítacích usnesení mnohdy projevují i disentanční názory jednotlivých soudců k rozhodnutím, jež Ústavní soud

⁴⁴ Ibidem, s. 116.

⁴⁵ K šíření moci nevolených, expertních, ať už tuzemských, mezinárodních nebo nadnárodních orgánů, srov. např. VIBERT, F. *The Rise of the Unelected*. Cambridge University Press, 2007. V širším kontextu zkoumání populismu a demokratického právního státu viz KYSELA, J. a kol. *Populismus v demokratickém právním státu: hrozba, nebo výzva?* Praha: Leges, 2019.

⁴⁶ Např. PAVLÍČEK, V. Teoretická koncepce Ústavy ČR. In: KYSELA, J. (ed.). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 82–83.

⁴⁷ Citováno podle STEVENS, R. *The English Judges. Their Role in the Changing Constitution*. Oxford – Portland, Oregon: Hart Publishing, 2005, s. 150. Knesset vzal asertivního soudce za slovo a doporučil podřídit jurisdikci mocného Nejvyššího soudu novému soudu ústavnímu.

⁴⁸ V tomto nasvědčení odlišoval Kemal Gözler posuzování problému soudního přezkumu ústavnosti ústavních zákonů v modelu *common law*, kde jsou soudy povolány řešit zásadně všechny právní otázky, a mimo něj, tj. v modelu výslovně svěřené pravomoci. V tom prvním by bylo třeba soudní přezkoumání vyložit, v tom druhém stanovit. Viz GÖZLER, K. *Judicial Review of Constitutional Amendments*. Bursa: Ekin Press, 2008.

přijal, aniž by k tomu měl podle jejich názoru založenou kompetenci, stejně jako disenty argumentující ve prospěch příslušnosti tam, kde ji Ústavní soud neshledal. Z těchto polemik většiny a menšiny je možné vypozařovat některé odlišné představy o smyslu institutu příslušnosti Ústavního soudu. Ty mohou být ovlivněny např. ideologicky, mohou ale být determinovány i různým chápáním výše rozebraného historického kontextu.

Podle autorů jednoho z komentářů zákona o Ústavním soudu jsou návrhy, aby Ústavní soud rozhodl něco, co mu nepřísluší, jelikož to náleží moci zákonodárné, výkonné nebo obecným soudům, vcelku vzácné: uvádějí 2 % odmítnutí.⁴⁹ Ke konci července 2021 je v databázi NALUS evidováno 1366 usnesení, která jsou označena výrokem „odmítnuto pro nepříslušnost“. Poměrně často však jde o jeden z hned několika důvodů, proč je návrh odmítán, a podřazování pod jednotlivé druhy výroků navíc nemusí být v systému NALUS zcela spolehlivé a vypovídající. Tato nespolehlivost se, jak bude dále popsáno, projevuje tím více v případě odmítání pro nepříslušnost, jelikož Ústavní soud ne vždy důvod odmítnutí přesně vymezuje, což ostatně bývá i terčem kritiky ze strany některých ústavních soudců.⁵⁰ V každém případě se však u odmítacích usnesení pro nepříslušnost jedná o počet rozhodnutí příliš vysoký na to, aby umožňoval smysluplnou analýzu toho, kde přesně vidí Ústavní soud hranice své působnosti (příslušnosti). Pokusíme se tedy spíše o nastínění dílčích aktuálních problémů příslušnosti Ústavního soudu, a to především s ohledem na proměny chápání příslušnosti v čase i s ohledem na možné další a nové výzvy.⁵¹

4.1 Meritorní versus nemeritorní přezkum

V rámci polohistorické linky načrtnuté od začátku fungování českého Ústavního soudu však přeci jen lze učinit alespoň dílčí zobecnění. Především z počátku fungování Ústavního soudu bývala odmítnutí pro nepříslušnosti velmi stručná, většinou také bez odlišných stanovisek.⁵² To může reflektovat především fakt, že některým orgánům státní moci v té době ještě hranice příslušnosti Ústavního soudu nebyly zcela zřejmé. Proto byly podávány i návrhy, se kterými se Ústavní soud mohl vypořádat velmi stručně, jelikož jeho nepříslušnost byla evidentní.⁵³ Zaměříme-li se konkrétně na řízení o kontrole norem, došlo v prvních dvou letech činnosti Ústavního soudu k odmítnutí hned devíti návrhů pro nepříslušnost z důvodu, že ÚS napadený předpis jednoduše neshledal podřaditelným pod pojmy „zákon“ či „jiný právní předpis“. Tento počet odmítacích usnesení je pozoruhodný ve srovnání s lety dalšími, kdy Ústavní soud mezi roky 1995–2008 odmítal návrhy na zrušení zákonů a jiných právních předpisů pro nepříslušnost výrazně méně často, průměrně pouze 0,9krát ročně.⁵⁴

⁴⁹ FILIP, J. – ŠIMÍČEK, V. – HOLLÄNDER, P. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 223.

⁵⁰ Srov. např. odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015. Především lze odkázat na bod 2 odlišného stanoviska, ve kterém Šimíček píše, že „[...] jakkoliv se na první pohled může jevit, že je v případě odmítnutí návrhu vlastně lhotejno, proč se tak stane, a bližší specifikaci relevantního důvodu postačuje vymezit v odůvodnění usnesení (resp. disentující soudce bude polemizovat toliko s odůvodněním většiny, nikoliv s výrokem), není tomu tak.“

⁵¹ Pro účely představení těchto problémů a výzev bylo čerpáno především z plenárních rozhodnutí Ústavního soudu, ve kterých došlo k odmítnutí pro nepříslušnost. Těch bylo vydáno, a tedy i analyzováno celkem 70, viz nalus.usoud.cz.

⁵² Srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 48/93 ze dne 20. 1. 1994 (Kompetence Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy), obsahující pouhé 3 odstavce odůvodnění.

⁵³ Kromě výše citovaného usnesení se dále jedná např. o usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/93 ze dne 20. 1. 1994 (Rozdílnost v rozhodování Ústavního soudu ČSFR a Ústavního soudu ČR).

⁵⁴ Analyzováno prostřednictvím databáze nalus.usoud.cz.

Zobecnit se dá i to, že se v počátku své činnosti Ústavní soud (až na výjimky) zdržoval v případech odmítnutí pro nepříslušnost meritorní argumentace, což se zřetelně projevovalo především v řízeních o ústavní stížnosti.⁵⁵ To je plně v souladu s účelem odmítání tímto způsobem, jelikož „*smyslem odmítnutí návrhu je vyloučit z řízení návrhy, které nesplňují ani základní předpoklady stanovené zákonem, a umožnit tak Ústavnímu soudu, aby se mohl soustředit na meritorní projednání ostatních návrhů*“.⁵⁶ Postupem času se však evidentně více a více rozvíjí spor o to, co je vůbec smyslem odmítnutí pro nepříslušnost, nemá-li se směřovat s nepřípustností návrhu (obdobou by bylo zmeškání lhůty pro napadení zákona v podmínkách první republiky). Směřovat přitom tyto dva instituty zcela jistě nelze, jelikož je-li návrh nepřijatelný, Ústavní soud k jeho projednání příslušný je, avšak pouze ho z určitých důvodů daných v konkrétním řízení nesmí projednat.⁵⁷

Vyvstává tedy problematická situace, kdy Ústavní soud mnohdy sice návrh odmítá, čímž dává najevo, že si kauzu vůbec nevybral k projednání, protože vybrat ani nemohl, z druhé strany se však k věci i přesto obsahově vyjadřuje. Skrytě tak tedy možná poskytuje výklad, ke kterému však na rozdíl např. od federálního či slovenského Ústavního soudu není příslušný. Důvody, které Ústavní soud vedou k meritorním úvahám v rámci odmítacích usnesení, mohou být vedeny těmi nejlepšími úmysly. Ústavní soud v roli ochránce ústavnosti např. neodolá potřebě, aby stěžovatele (či navrhovatele) alespoň částečně meritorní argumentací upokojil, jakkoli návrhu nevyhoví. To však paradoxně může vést spíše k frustraci – úspěch byl nadosah, ale z jakýchsi procesních důvodů k němu nedošlo.

Z druhé strany může docházet k tomu, že Ústavní soud používá meritorní argumenty v odmítacích usneseních k tomu, aby kritizoval některé postupy orgánů veřejné moci, čímž taktéž plní roli garanta ústavnosti. Avšak výsledkem těchto dobrých úmyslů může být rizikové stírání rozdílů mezi zamítnutím a odmítnutím. Obecně lze tedy říci, že se v judikatuře Ústavního soudu zřetelně projevuje nesjednocenost toho, jaké důsledky plynou z konstatování nepříslušnosti pro „meritornost“ samotného rozhodnutí či pro kritéria, kterými Ústavní soud věc hodnotí.

4.2 Důsledky spojené s nerozlišováním odmítacích důvodů

Již na tomto místě tedy pozorujeme, jak složité je rozhodování o nepříslušnosti v rámci Ústavního soudu. Jisté zkušenosti, napomáhající řešit politicky citlivé a exponované situace, sice máme, načerpali jsme je však spíše až po zřízení Ústavního soudu. Rozhodování o nepříslušnosti tedy není natolik jednoduché, jak se možná mohlo zdát autorům Ústavy i zákona o Ústavním soudu. Pak se může stát, že vyvstanou děje soudním řízením doposud neřešené, a Ústavní soud bude muset pečlivě vážit, zda si *pro futuro* zavírat dveře pro přezkum. Ilustrativní je v tomto ohledu i situace okolo přezkumu vyhlášení nouzového stavu a dalších záležitostí spojených s pandemií covid-19.⁵⁸ V historii Ústavního soudu rozhodlo plénum celkem sedmdesátkrát výrokem „odmítnuto pro nepříslušnost“.⁵⁹

⁵⁵ Nelze přitom uzavřít, že by dřívější stručnost a „nemeritornost“ odmítací argumentace byla bez dalšího dána povahou věci. Srov. např. usnesení II. ÚS 127/94 ze dne 11. 10. 1994 nebo usnesení III. ÚS 108/94 ze dne 24. 8. 1994.

⁵⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (182/1993 Dz).

⁵⁷ FILIP, J. – ŠIMÍČEK, V. – HOLLÄNDER, P. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*, s. 225.

⁵⁸ Podrobněji k tomu viz i ONDŘEJJEK, P. Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, roč. 28, č. 4 [cit. 2021-08-09]. Dostupné z: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13595>>.

⁵⁹ Analyzováno prostřednictvím databáze nalus.usoud.cz.

Z toho šestnáctkrát došlo k uplatnění odlišných stanovisek, přičemž rovnou v šesti případech se jednalo právě o přezkum právních předpisů spojených s pandemií a nouzovým stavem, včetně jeho vyhlášení. Z této statistiky je tedy patrné, jak obtížné může být v nově nastalých situacích shodnout se na vymezení samotného pojmu příslušnosti Ústavního soudu, i na následném postupu v řízení, to vše zároveň s žádoucím ohledem na budoucnost judikatury.

Není nutno chodit daleko do minulosti, abychom kritiku této „schizofrenie“ v judikatuře Ústavního soudu našli. V odlišném stanovisku k usnesení ve věci návrhu na zrušení usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu ze dne 14. 2. 2021 poukazuje Milada Tomková na to, že Ústavní soud neodolává vyjádření svého názoru v odůvodnění, ačkoli jinak konstatuje svou nepříslušnost.⁶⁰ Hodnocení ústavněprávních rozměrů nad rámec argumentace k nepříslušnosti totiž nemusí být vždy dobrým šalamounským řešením, ba naopak může mít i zcela konkrétní negativní důsledky.

Ty vylíčil např. Jan Musil ve svém odlišném stanovisku k odmítacímu usnesení ve věci *Domácí porody*. Podle Musila, odmítá-li Ústavní soud pro nepříslušnost, avšak zároveň se vyjadřuje k meritu věci, dochází k tomu, že „skrytá intence, obsažená v odůvodnění nálezu, může nepochybně ovlivňovat budoucí rozhodování příslušných orgánů o eventuálních návrzích, předložených jim stěžovatelkou k rozhodnutí“.⁶¹ Jinak řečeno, v podmínkách našeho ústavního soudnictví, kde se stále zcela nesjednotily judikatorní ani akademické diskuse o závaznosti jednotlivých částí nálezu Ústavního soudu,⁶² může meritorní hodnocení věci v odmítacím usnesení vysílat značně neurčité signály obecným soudům a dalším orgánům. Obsahuje-li odůvodnění odmítacího usnesení pasáže, ze kterých mohou obecné soudy dovozovat částečnou důvodnost stížnosti, nelze takový postup považovat za zcela vhodný.

Druhou kategorií negativních důsledků, způsobených stíráním rozdílů mezi meritorním a nemeritorním přezkumem, jsou důsledky precedenční. Přehledné kreslení čar mezi příslušností a nepříslušností, a především mezi jejich procesními důsledky, je totiž naprosto nutným požadavkem pro aktuální i budoucí sjednocenost judikatury. Pokud Ústavní soud důsledně nerozlišuje mezi meritorním a nemeritorním přezkumem, může v budoucnosti narazit na dveře, které si sám zavřel. Nejde tedy pouze o jakési akademické slovíčkaření.

Požadavek rozlišování přezkumu netkví jen v rozdílu mezi odmítnutím a zamítnutím. Rozhodné jsou totiž samotné důvody, které k odmítnutí vedou, tedy typicky, zda jde o nepříslušnost či nepřípustnost. Takové rozdělení v historii českého ústavního soudnictví nenacházíme, a právě proto nám nyní chybí klíčová rozlišovací zkušenost.⁶³ V každém případě je však za nežádoucí nutno označit postup, kdy Ústavní soud návrh či stížnost

⁶⁰ Odlišné stanovisko Milady Tomkové k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 12/21 ze dne 16. 3. 2021. Tomková poukazuje na to, že především v bodě 22 odůvodnění jsou náhle posuzovány ústavněprávní rozměry kroků vlády, ačkoli k tomu předchází argumentace nedostatkem pravomoci nesměřuje.

⁶¹ Odlišné stanovisko Jana Musila k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 26/11 ze dne 28. 2. 2012, bod 5.

⁶² Např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 ÚS svou argumentaci založil na nerespektování závaznosti *ratia decidendi* Nejvyšším správním soudem. Na problematickou závaznost jednotlivých částí nálezu upozorňuje Ústavní soud i v nálezu sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007, kde Ústavní soud v bodě 39 poukazuje na rozpornost nejen v judikatuře, ale i komentářové literatuře. Tak např. zaznívají názory, že odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost je v materiálním smyslu meritorním rozhodnutím, stejně jako názory opačné.

⁶³ Zák. č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním, sice ve svém § 23 odst. 2 rozlišoval návrhy, k nimž *není kompetentní, a návrhy nepřípustné*. Praxe rozlišování, ze které bychom mohli čerpat, se však nerozvinula.

odmítá, avšak bez uvedení konkrétního důvodu. I Vojtěch Šimíček podotýká, že odmítací výrok by měl směřovat ke konkrétnímu důvodu.⁶⁴

Na procesní důsledky tohoto rozlišování jsme již upozornili. Je však vhodné zároveň podotknout, že tímto postupem, kdy se hlasuje pouze o „odmítnutí“ návrhu bez uvedení konkrétního důvodu, může docházet i k obcházení zákona o Ústavním soudu, respektive obcházení zákonného postupu přijetí rozhodnutí. Redukcí výroku na prosté „odmítnutí“ totiž Ústavní soud snáze hledá většinu pro přijetí takového rozhodnutí. Naopak, při respektu k odlišování důvodů odmítnutí by mnohdy mohlo dojít k tomu, že se potřebná hlasovací většina – zcela správně – nenajde a věc bude třeba dále řešit.

K vystižení rozdílů mezi procesními důsledky odmítnutí pro nepřislušnost a odmítnutí pro nepřípustnost si nakonec opět můžeme vypůjčit odlišné stanovisko. Konkrétně jím bude to připojené Vladimírem Kůrkou k usnesení ve věci soudního přezkumu disciplinárních rozhodnutí komory Parlamentu. Kůrka zde své námitky shrnuje tak, že ústavní stížnost měla podle něj být odmítnuta *pro tentokrát* (skrze nepřípustnost), a nikoli *provždy* (skrze nepřislušnost), čímž naráží na odlišnost procesních důsledků různých důvodů pro odmítnutí návrhu.⁶⁵ Ústavní stížnost proti disciplinárnímu rozhodnutí byla, zjednodušeně řečeno, Ústavním soudem odmítnuta s tím, že orgány komor Parlamentu při výkonu disciplinární pravomoci nerozhodují v postavení orgánů veřejné správy, a proto jejich rozhodnutí nepodléhají soudnímu přezkumu.⁶⁶ Již v tomto argumentu se však v konfrontaci s disentanými stanovisky zrcadlí odlišné představy o příslušnosti Ústavního soudu. Ústavní soud ve svém odůvodnění argumentuje mj. i dělbou moci, hlediskem základního práva na soudní ochranu nebo hlediskem toho, zda je stěžovatel subjektem práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jakou roli však takové úvahy zaujímají v rozhodování o nepřislušnosti?

Záleží patrně na míře zřejmosti. V *Drymlově* případě lze proti sobě postavit čl. 36 odst. 2 Listiny (ze soudního přezkumu nelze vyloučit rozhodnutí dotýkající se základních práv a svobod) a odpovídající mezinárodní závazky na jedné straně a výlučnost disciplinární pravomoci komor podle čl. 27 odst. 2 a 3 Ústavy, což jsou ustanovení speciální. Kdyby byl soudní přezkum dán, v čem by spočívala výlučnost komor?

4.3 Nepřislušnost kategorická, nebo odmítání s výhradou?

K postupu, kdy se ve věcech příslušnosti argumentuje nejen samotným kompetenčním základem podle Ústavy a zákona o Ústavním soudu, ale i svou povahou spíše podpůrnými argumenty, lze uplatnit hned několik námitek. Tyto námitky potom dle našeho názoru nacházejí svůj přirozený základ již v povaze konceptu (ne)příslušnosti, který byl načrtnut pro český Ústavní soud. Při absenci jasného kompetenčního katalogu je totiž Ústavní soud nutně odkázán na mnohé argumenty, které mohou mít v různých řízeních různou váhu a smysl. Jednoduše řečeno: pokud Ústavní soud argumentuje např. dělbou moci, svou vlastní zdrženlivostí či autonomií Parlamentu, je opravdu žádoucí, aby provždy odmítl svou příslušnost? Změna okolností, za kterých je daná věc posuzována, totiž není výjimečnou. Může tak dojít k tomu, že např. budoucí většina Ústavního soudu zjistí, že se

⁶⁴ Odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015.

⁶⁵ Odlišné stanovisko Vladimíra Kůrky k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015, bod IV.

⁶⁶ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015, především jeho body 47–49.

rozložení sil v rámci dělby moci proměnilo (represivní většina ruine opoziční poslance finančními sankcemi za jednání účelově prohlašovaná za disciplinární delikty, komory ukládají sankce mimo zákonné limity). Tato nová většina pak nalezne vůli věc meritorně projednat a bude se cítit příslušná. Z hlediska legitimacy tohoto budoucího rozhodnutí však bude složité obhájit obrat k příslušnosti, pokud závisí na argumentech, které jsou svou diskursivní povahou méně zřetelné.

Náznak tohoto dilematu již tedy v judikatuře Ústavního soudu známe. Zároveň se tím dostáváme k širšímu problému, kterým je jakési odmítání přezkumu s výhradou. V případě senátora Drymly sledujeme, jak Ústavní soud odmítl stížnost, avšak přesto ji posuzoval z hlediska argumentů, které se v čase mohou měnit a v jiných řízeních a situacích mohou působit dvojsečně. Z toho vyplývá, že pokud již Ústavní soud argumentuje různými koncepty a doktrínami ve vztahu ke své příslušnosti, neměl by tyto argumenty absolutizovat.⁶⁷ Ústavní soud výrokem o nepříslušnosti říká, že daný typ rozhodnutí (disciplinární rozhodnutí komory Parlamentu) není za žádných okolností přezkoumatelný. Druhým dechem však určité okolnosti přece jen posuzuje. Naznačuje tak mnohdy, jaké okolnosti by mohly vést k meritornímu přezkumu napadeného rozhodnutí, ba možná k vyhovění návrhu, to však přesto, že striktně procesně vzato takový přezkum do budoucna vylučuje. Rozpor je zřejmý.

Zcela zřetelně se tato dichotomie projevuje i v rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení amnestie prezidenta republiky Václava Klause z roku 2013.⁶⁸ Střetávají se v něm navíc představy o tom, zda výše zmíněné novátorství zrcadlí se v pojmu „Ústavní soud“, namísto „Ústavního soudního dvora“, má u nás vskutku své opodstatnění. Je Ústavní soud opravdu soudem v pravém smyslu, nebo v sobě stále nachází relikty soudního dvora, obklopujícího a respektujícího některá panovnická residua? Lakonicky hovoří především pasáž dovozující, že amnestijní rozhodnutí je „v zásadě z právní (soudní) kontroly vyňato“,⁶⁹ tedy, že je vyňato pouze v zásadě, tj. za předpokladu, že nejsou naplněny určité podmínky. Ústavní soud však zároveň dovozuje, že „prerogativy“, jakým je i amnestie, „nepodléhají soudnímu přezkumu, a to ani přezkumu Ústavním soudem“.⁷⁰ Sám Ústavní soud totiž nakonec v odůvodnění přece jen naznačil ústavněprávní limity amnestijního rozhodnutí, kterým je především požadavek vyplývající z čl. 9 odst. 2 Ústavy. Pokud tedy v určitém hypotetickém případě může být amnestijní rozhodnutí přece jen přezkoumatelné, lze zároveň hovořit o nepříslušnosti?

Ať už si na tuto otázku odpovídáme jakkoli, tímto rozporem byla iritována především Ivana Janů jakožto disentuující soudkyně.⁷¹ Stejně tak Pavel Rychetský kritizoval takovou praxi, kdy by určitá rozhodnutí byla v demokratickém státě zcela vyjmuta z přezkumu ústavnosti.⁷² Otázka, která před námi stojí, je tedy následující: Mají názory P. Rychetského

⁶⁷ Srov. především odlišné stanovisko Radovana Suchánka k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015, bod 3. Výmluvně v tomto smyslu také hovoří odlišné stanovisko Vladimíra Sládečka v téže věci, který v odst. IV. píše, že: „Ústavním soudem je tudíž přezkoumatelné prakticky každé rozhodnutí a jiný zásah orgánu veřejné moci [...]“.

⁶⁸ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013.

⁶⁹ *Ibidem*, bod 27.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Odlišné stanovisko Ivany Janů k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013. Janů doslova říká, že: „Protože se většina pléna odmítla návrhem věcně zabývat, zásadním způsobem omezila Ústavní soud do budoucna v přezkumu.“ Dále především v odst. III. svého odlišného stanovisko poukazuje Janů na „neodstranitelnou vnitřní rozpornost“ stran přezkoumatelnosti (tedy příslušnosti Ústavního soudu).

⁷² Odlišné stanovisko Pavla Rychetského k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013.

a I. Janů (a dalších) svůj původ v odlišném chápání příslušnosti Ústavního soudu, nebo naopak respektují záměr ústavodárce? Česká republika totiž vychází z toho, že ústavní přezkum není univerzální, jinak by stačilo mít v Ústavě čl. 83 a čl. 9 odst. 2, s podmínkami řízení v prováděcím zákoně. Pokud ale přijmeme tezi o tom, že každý akt má své ústavněprávní limity (např. právě plynoucí z čl. 9 odst. 2 Ústavy) a že absolutizace argumentů v otázce příslušnosti patrně není žádoucí, pak bychom zároveň museli dovodit, že odmítnutí návrhu pro nepříslušnost v českém ústavním soudnictví nakonec vůbec nemá místo.

Výše jsme již naznačili, jak ve výmarské ústavní praxi docházelo k suspendaci ústavy pomocí zákonů přijímaných kvalifikovanou většinou. Právě i na základě této historické zkušenosti došlo nejen k tomu, že byl do Ústavy vůbec zakotven čl. 9, ale nadto Ústavní soud přistupuje obezřetně k tomu, aby řešení některých kauz provždy odmítl.

Tím se nechce říci, že by Ústavní soud měl a mohl přezkoumávat, co se mu líbí, a kdykoli se mu to líbí. Vycházíme-li však z výše uvedených tezí, nepříslušnost by spíše musela být procesním institutem využívaným vždy jen pro konkrétní řízení, tedy by vlastně v důsledku nebyla nepříslušností, ale podle povahy věci návrhem nepřípustným či zjevnou neopodstatněností.⁷³ Takový závěr se však nezdá být zcela uspokojujícím a nezdá se být ani souladným se záměrem ústavodárce.

4.4 Kompromis pomocí deferenčního přezkumu

Tak, jak tomu většinou bývá, bude tedy dobré podívat se na možnosti hledání střední cesty v těchto vypjatých případech. Střední cestu totiž nabízí různé možnosti deferenčního přezkumu či testů ústavnosti, které si již Ústavní soud ve větší či menší míře osvojil.⁷⁴

Vhodně lze tyto možnosti ilustrovat na tzv. *doktríně politické otázky*.⁷⁵ Ta je, velmi zjednodušeně řečeno, konceptem politických limitů soudního přezkumu nebo také technikou institucionální zdrženlivosti, mající svůj původ v angloamerické právní kultuře.⁷⁶ V judikatuře českého Ústavního soudu argument doktrínou politické otázky nachází své uplatnění nejen tam, kde slouží jako argument pro nepříslušnost Ústavního soudu, ale také tam, kde odůvodňuje použití testu racionality.⁷⁷ Z toho je patrné, že příslušnost Ústavního soudu není a nemusí být vždy měřena kategorickým „*bud' – anebo*“, ale může vést i k jakémusi odstupňovanému přezkumu.

⁷³ K tomuto závěru dospívá i Miloslav Výborný ve svém odlišném stanovisku k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013. Výborný totiž s většinou závěrů odmítacího usnesení včetně samotného výroku souhlasí, avšak poukazyval na to, že vyústěním těchto závěrů nemusí být nepříslušnost Ústavního soudu, ale spíše zjevná neopodstatněnost návrhu.

⁷⁴ Ústavní soud si např. osvojil test racionality jako součást zdrženlivého přezkumu zásahů do hospodářských, sociálních (a kulturních) práv. Základ tomu položil Ústavní soud především v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 a sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012. Domníváme se, že aplikaci obdobného testu na případy politických otázek, ale i dalších řízení, týkajících se sporné příslušnosti, nic nebrání. Stejně tak si totiž jiný deferenční test (tzv. test vyloučení extrémní disproportionality) Ústavní soud osvojil např. i v otázce daní a poplatků, k čemuž srov. především nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 nebo sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004.

⁷⁵ K tématu viz např. PÍČOVÁ, L. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014 [cit. 2021-04-28]. Dostupné z: <<https://theses.cz/id/x937an/>>, nebo TOMOSZEK, M. Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR. In: *Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků*. 2009, no. 2.

⁷⁶ MALÍŘ, J. Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR. In: ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020.

⁷⁷ TOMOSZEK, M. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR*, s. 112.

Jinak nelze číst ani konkrétní judikaturu Ústavního soudu, ve které bylo např. dovozeno, že „posouzení, zda nastalý stav vyžaduje vydání cenového moratoria, jakož i volba následných ekonomických opatření v zásadě patří mezi tzv. *political questions*, jež soudní moci nepřísluší posuzovat, to ovšem za předpokladu, že výkonná moc respektuje zákonné meze“. Politická otázka je tedy z jedné strany oblastí, o které Ústavní soud hovoří jako o sféře nepřislušnosti, ponechává si však prostor pro omezený přezkum dodržení zákonitosti a případně také rozumnosti přijatých zákonů či jiných právních předpisů.

Tak jako se tedy již Weyr a Kramář obávali soudního přezkumu neodkladnosti opatření Stálého výboru z důvodu političnosti tohoto posouzení, i dnes můžeme v tomto smyslu nacházet rozdílné tábory. Z toho vyplývá, že Ústavní soud musí hledat *cesty*, jak se některých svých kompetencí k přezkumu navždy nezbavit, ač se to v praxi může překrývat se situacemi, kdy si je interpretací spíše nerozšíří, či dokonce nevytvoří. Nesetkáváme se totiž ani tak s případy, kdy oproti obecnému očekávání Ústavní soud svou příslušnost vyloučí, jako spíše s tím, kdy Ústavní soud nepřijme argumenty těch, kteří by svou kauzu rádi podřídili některé z daných kompetencí (typicky přezkumu právních předpisů).

Ústavní soud by však zároveň neměl dávat excesivním užíváním poněkud rozmlžených kompetencí podněty k politickým výpadům proti němu samotnému. K našlapování po takových *cestách* mu může sloužit právě široké pole uvážení při používání tzv. deferenčních testů, tedy především testu racionality, vyloučení extrémní disproportionality či testu proporcionality v intenzitě příkazu k optimalizaci.⁷⁸ To vše samozřejmě za podmínky, že by kritéria takového testu byla přehledně vymezena a nadále dodržována.

Závěrem a současně otázkou, která vyplývá z judikatury, tedy nakonec je, zda vůbec Ústavní soud koncept nepřislušnosti potřebuje, pokud se mu nabízí poměrně elegantní řešení v podobě odstupňovaných přezkumů. Odmitání pro nepřislušnost totiž, jak bylo popsáno výše, vytváří nejasné důsledky pro budoucí judikaturu. Oproti tomu deferenční testy tíhnou k tomu mít přesněji a více sjednoceně nastavená kritéria, a proto mohou být i legitimnějším prostředkem.⁷⁹ Nakonec tedy vyvstává i otázka, zda rozhodování o nepřislušnosti v některých výše popsaných případech není pouze poněkud neurčitým sourozencem zdrženlivých přezkumů, který se schovává za roucho konkrétní procesní situace nastavené zákonodárcem v § 43 zákona o Ústavním soudu.

4.5 Shrnutí neshrnutelného?

Jak v úvodní pasáži článku, tak v této části věnované judikatuře jsou zmiňovány historické konotace a na první pohled hypotetické problémy. Pohledem na některé historické kauzy související s příslušností Ústavního soudu však můžeme nacházet odpovědi i na problémy aktuální. Jak již totiž bylo výše taktéž zmíněno, i problém, které se může zdát být marginálním, se za určité konstelace může přetvořit v problém dosti palčivý, tak jako v případě přezkumu epidemických opatření či rozličných politických pnutí.

V každém případě se v řízení o kontrole norem, kterému jsme se věnovali převážně, ukazuje, že aktuální nastavení příslušnosti Ústavního soudu nelze redukovat na otázku,

⁷⁸ Podrobněji k tomu např. ČERVÍNEK Z. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2015, č. 4, s. 21–29.

⁷⁹ K aplikaci deferenčních testů a jejich různých variant srov. např. ANTOŠ, M. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právm: „nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší“? *Jurisprudence*. 2014, č. 6, s. 3–14.

zda pravomoc (příslušnost k přezkumu) nalezneme v kompetenčním katalogu, tedy zda se jedná o právní či jiný právní předpis. Takové situace, kdy Ústavní soud rozhoduje pouze na základě stručného podřazení pod tuto kategorii norem, se samozřejmě vyskytují,⁸⁰ materii však nevyčerpávají. Analogicky lze závěr o nemožnosti této redukce dovodit i u ostatních typů řízení před Ústavním soudem.

Alespoň náznaky sjednocenosti v otázce příslušnosti Ústavního soudu tedy nacházíme spíše jen u typových příkladů toho, co Ústavní soud „nesmí říct“, tedy u výrokových otázek. Návrhem, k jehož projednání Ústavní soud není příslušný, tak bude např. návrh, jímž se stěžovatel domáhá jiného než kasačního rozhodnutí.⁸¹ Objevují se taktéž případy odmítnutí návrhu pro nepřislušnost, kdy obecný soud žádá s odkazem na čl. 95 odst. 2 Ústavy o výklad norem.⁸² Obdobně evidentní nepřislušnost byla konstatována také v případě, kdy soud navrhoval, aby Ústavní soud fakticky doplnil zákon.⁸³ Na rozdíl od těchto „výrokových otázek“ je však obsahové posuzování nepřislušnosti Ústavním soudem stále do jisté míry nahodilé. To však nelze dávat za vinu jen samotnému soudu, ale především v mnohém nejasnému nastavení konceptu nepřislušnosti Ústavního soudu. České pojetí nepřislušnosti Ústavního soudu má své nesporné výhody, ale i rizika a štěpící linie naznačené v této části článku.

Závěr

Pokud jsme si měli jednotlivinou z českého ústavního soudnictví připomenout zahájení činnosti Ústavního soudu meziválečného, povšimli jsme si jednak společného problému s obměnou členů, jednak odlišností ve vymezení působnosti a také očekávání spojených s existencí a činností obou institucí. Bohatý kompetenční katalog českého Ústavního soudu, aktivovaný širokou paletou iniciátorů, otvírá prostor očekávání, že není kauzy, jež by byla vyňata z jeho dosahu. Přesto ale Ústava vypočítává kompetence dílčí, a nikoliv jedinou univerzální, přesto zákon o Ústavním soudu předpokládá odmítnutí návrhu pro nepřislušnost. A právě této odmítací praxi jsme se věnovali podrobněji, a to s opatrným doporučením kategorickým vyloučením příslušnosti šetřit (srov. význam proměnné čl. 9 odst. 2 Ústavy), a jako alternativu promýšlet užívání různých deferenčních testů. Je však zřejmé, že vyloučení příslušnosti s výhradou dotčení čl. 9 odst. 2 Ústavy (kompetenci máme, když ji v čl. 87 najdeme) může ve vědomí soudců působit jinak, než univerzální působnost odvozená od čl. 9 odst. 2 Ústavy, ovšem s odstupňováním podle určitosti kompetence a použitých testů (kompetenci máme v zásadě vždy, avšak neměli bychom ji vykonávat podle stejnéhoustru). Druhá varianta je nepochybně vstřícnější vůči judicializaci politiky, jež je sice civilizační bonitou, nemusí však být vždy a všude hodnocena jako veskrze pozitivní.

⁸⁰ Modelovým příkladem, kdy se Ústavní soud zabýval podřazením pod pojem jiný právní předpis podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, byl nálezný sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018. Ústavní soud výrokem II. odmítl návrh na zrušení Metodického návodu Ministerstva zdravotnictví – hlavního hygienika ČR.

⁸¹ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. 4. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 165.

⁸² Např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/19 ze dne 28. 1. 2020.

⁸³ Např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 92/06 ze dne 3. 4. 2007.

Where the Constitutional Court does not go (and not just about that)

Jan Kysela (<https://orcid.org/0000-0001-6034-628X>) –

Jakub Stádník (<https://orcid.org/0000-0002-7413-6168>)

Abstract: On the occasion of the centenary of the beginning of the Czechoslovak Constitutional Court's operation, the authors take note of its basic definition as well as the reasons and manifestations of its little success in the interwar constitutional conditions. Serious problems with the appointment of members of the court were repeated in both successor states. The Czech Constitutional Court is conceptually different from the Czechoslovak one, which is reflected, among other things, in the list of its competencies. Their number and character increase the number of cases in which the Constitutional Court decides, if it even has jurisdiction at all to resolve the matter. The last part of the article is therefore devoted to a critical analysis of these decisions.

Keywords: Constitutional Court, competence