

Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ale co to znamená?

Viktor Derka* – Filip Horák** – Jakub Dienstbier***

Abstrakt: Tento článek vymezuje a ve svých čtyřech kapitolách postupně představuje a analyzuje čtyři možné a reálně užívané interpretace čl. 83 Ústavy stanovujícího, že „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti“, konkrétně a) popis role Ústavního soudu v systému ústavních orgánů, b) nástroj zúžení kompetenčního okruhu Ústavního soudu, c) vymezení nedotknutelného kompetenčního jádra Ústavního soudu a konečně d) subsidiární kompetenční norma. U každé ze zmíněných interpretací se článek zabývá především vztahem k dalším relevantním ustanovením Ústavy, jakož i konkrétními případy, v jakých byly dané interpretace Ústavním soudem využity, a případnými problémy, které mohou způsobovat.

Klíčová slova: ochrana ústavnosti, Ústavní soud, kompetence

Úvod

Když charakterizujeme pojem Ústavní soud, nejčastěji jednoduše odkážeme na Ústavu a konstatujeme, že „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti“.¹ Toto krátké ustanovení však pro svou neurčitost skrývá řadu možných interpretací, jež Ústavní soud během své bezmála třicetileté existence využíval a dosud využívá a které doktrína v průběhu téhož období postupně objevovala a pojmenovávala. Tento článek vymezuje a ve svých čtyřech kapitolách postupně představuje a analyzuje čtyři možné a reálně užívané interpretace pojmu „ochrana ústavnosti“, konkrétně a) popis role Ústavního soudu v systému ústavních orgánů, b) nástroj zúžení kompetenčního okruhu Ústavního soudu, c) vymezení nedotknutelného kompetenčního jádra Ústavního soudu a konečně d) subsidiární kompetenční norma. U každé ze zmíněných interpretací se článek zabývá především vztahem k dalším relevantním ustanovením Ústavy,² jakož i konkrétními případy, v jakých byly dané interpretace Ústavním soudem využity, a případnými problémy, které mohou způsobovat.

* JUDr. Viktor Derka. Katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: derkav@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7022-8663>. Tento článek byl financován z grantového projektu Progres Q18 *Společenské vědy: od víceoborovosti k mezioborovosti*.

** JUDr. Filip Horák. Katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: horakfil@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7846-6308>, ResearcherID: E-9069-2019. Tento článek byl financován z grantového projektu Progres Q18 *Společenské vědy: od víceoborovosti k mezioborovosti*.

*** JUDr. Jakub Dienstbier. Katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: dienstbier@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>. Tento článek byl financován z grantového projektu Progres Q18 *Společenské vědy: od víceoborovosti k mezioborovosti*.

¹ Ústavní zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 83.

² Zejména. čl. 9 odst. 2 a 3, čl. 87 a dále řada článků, jež obdobným způsobem obecně vymezují jiné ústavní orgány (tj. čl. 15 odst. 1, čl. 54 odst. 1, čl. 67 odst. 1, čl. 80 odst. 1, čl. 81, čl. 90, čl. 98 odst. 1).

1. Ochrana ústavnosti jako popis role Ústavního soudu

První a nejzřetelnější interpretací čl. 83 Ústavy je prosté vymezení rámce působnosti Ústavního soudu, tj. konstatování, že posláním Ústavního soudu je ochrana ústavnosti. Ochrana ústavnosti v takovém případě je nutno vnímat jako prostor otázek, ve kterých rozhoduje, a souhrn prostředků, kterými Ústavní soud přispívá k dodržování ústavních (v rozsahu některých kompetencí dle čl. 87 Ústavy též zákonných)³ norem v návaznosti na působnost Ústavního soudu dle čl. 87 Ústavy.⁴ Ústavodárce se tedy přiklonil ke koncepci koncentrovaného, specializovaného⁵ a soudního⁶ přezkumu ústavnosti, a nerealizoval tudíž některou z jiných forem ochrany ústavnosti (kupř. model difúzní, všeobecné či politické⁷ ochrany).

Praktickým významem této první interpretace čl. 83 Ústavy je, že pojem ochrana ústavnosti nemá další normativní důsledek mimo popisu role a povahy Ústavního soudu v českém systému dělby moci. Výše uvedené konstatování vyplývá také z důvodové zprávy k Ústavě⁸ a rovněž z hlavních komentářů k Ústavě,⁹ popřípadě z další judikatury Ústavního soudu.¹⁰ Obdobně lze pak přistupovat k interpretaci pojmu „hlava státu“ u prezidenta republiky v čl. 54 odst. 1 Ústavy¹¹ či pojmu „vrcholný orgán výkonné moci“ u vlády v čl. 67 odst. 1 Ústavy.¹²

2. Ochrana ústavnosti jako kompetenční zúžení

Druhá interpretace čl. 83 Ústavy se již dotýká rozsahu kompetencí Ústavního soudu a způsobu jejich výkonu. Stanovením zaměření Ústavního soudu na „ochranu ústavnosti“ ústavodárce zúžil referenční rámec přezkumu Ústavního soudu pouze na tu část právního řádu, která je nadána ústavní silou. Ústavní soud tedy jednání jiných orgánů veřejné moci nemůže posuzovat co do souladu se zákony a podzákonnými právními předpisy, nestanoví-li Ústava pro konkrétní případy výslovně jinak.¹³ Navíc příkaz omezit se na otázky ústavnosti lze ve spojení s čl. 6 Ústavy chápat i jako právní základ pro deferenční přístup Ústavního soudu v záležitostech politicky citlivých, sporných nebo problematických, tedy pro uplatnění doktríny politické otázky.¹⁴

³ O ochranu ústavnosti rovněž pravděpodobně nepůjde v případě řízení o kárné odpovědnosti soudce Ústavního soudu dle § 132 an. zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁴ Viz KLÍMA, K. Čl. 83. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 640.

⁵ KLÍMA K. a kol. *Státověda*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 293.

⁶ LANGÁŠEK, T. Čl. 83. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 811, 813–814.

⁷ KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 304–307.

⁸ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy (Tisk ČNR. 7. vol. období, č. 152).

⁹ Mimo výše uvedených srov. SLÁDEČEK, V. Čl. 83. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 905.

¹⁰ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/15; II. ÚS 275/96; I. ÚS 146/94; II. ÚS 156/95.

¹¹ Např. SLÁDEČEK, V. a kol. Čl. 54. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*, s. 554.

¹² Např. SUCHÁNEK, R. – MIKULE, V. Čl. 67. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*, s. 665.

¹³ Srov. čl. 87 odst. 1 písm. b), c) a j) Ústavy.

¹⁴ K takovému chápání čl. 83 srov. LANGÁŠEK, T. Čl. 83. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, s. 814–815. K doktríně politické otázky v českém ústavním právu srov. TOMOSZEK, M. Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR. In: HAMULÁK, O. (ed.). *Fenomén judikatury*

Také tento přístup k chápání čl. 83 jako kompetenčního zúžení a pokynu ke zdrženlivosti v politických sporech se již objevil v judikatuře Ústavního soudu, a to od samotného počátku jeho fungování. V prvé řadě jde o konstantní opakování mantry o tom, že Ústavní soud není vrcholem soustavy obecných soudů, není další běžnou opravnou instancí, a proto mu s výhradou zachování hlavy páté Listiny základních práv a svobod nepřisluší zasahovat do jurisdikční činnosti obecných soudů a trahováním pravomoci přezkumného dohledu.¹⁵ Pokud jde o uplatnění doktríny politické otázky, pak čl. 83 Ústavní soud explicitně argumentuje v nálezu týkajícím se rozpočtového určení daní pro malé obce.¹⁶

3. Ochrana ústavnosti jako nedotknutelné kompetenční jádro

Dalším možným přístupem k čl. 83 je chápat jej jako vymezení podstaty funkce Ústavního soudu v systému rozdělení moci. Ochrana ústavnosti se v tomto pojetí stává jednak kompetenčním jádrem Ústavního soudu (*Kernbereich, core power*), jednak při ochraně ústavnosti podřizuje ostatní orgány veřejné moci (zejména obecné soudy s ohledem na čl. 4 Ústavy) právě Ústavnímu soudu. Při zohlednění principu dělby moci v podobě nezávislosti dotčené složky moci¹⁷ a principu věrnosti ústavních orgánů (*Verfassungsorgantreue*)¹⁸ je tak čl. 83 implicitně stanoven zákaz ostatním orgánům veřejné moci zasahovat do činnosti Ústavního soudu při ochraně ústavnosti, jakož i povinnost orgánů veřejné moci při této činnosti Ústavnímu soudu napomoci. Jde tak především o povinnost přijmout vhodnou a účelnou procesněprávní úpravu řízení před Ústavním soudem ve smyslu čl. 88 odst. 1 Ústavy, umožnit fungování Ústavního soudu přidělením náležitého objemu rozpočtových prostředků při přípravě, projednání, přijetí a provádění zákona o státním rozpočtu dle čl. 42 Ústavy, jakož i respektování právního názoru Ústavního soudu při výkonu vlastních kompetencí s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy.

Právě posledně zmíněný projev čl. 83 Ústavy ve smyslu klíčové (jádrové a ostatním při ochraně ústavnosti nadřazené) kompetence použil Ústavní soud v nálezu týkajícím se nabytí vlastnického práva k nemovitostem od nevladníka,¹⁹ kde formuloval nepřipustnost nerespektování jiného právního názoru Ústavního soudu ze strany obecných soudů při ochraně ústavnosti. Náznaky tohoto přístupu k chápání čl. 83 jsou však již staršího data, ať už jde o jednotlivá rozhodnutí Ústavního soudu²⁰ nebo o vypracování zvláštního memoranda o roli a postavení Ústavního soudu v ústavním systému z 25. srpna 1997 pro ostatní ústavní instituce a média. Právě v tomto memorandu Ústavní soud, inspirovan podob-

v právu. Praha: Leges, 2010; PÍČOVÁ, L. Politická otázka v judikatuře Ústavního soudu ČR. Byla, je a bude? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 22, č. 2; DIENSTBIER, J. Omezení soudního přezkumu v ústavním právu. In: WINTR, J. – ANTOŠ, M. (eds). *Poměrování základních práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018; ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?*. Praha: Leges, 2020.

¹⁵ Srov. např. nález ÚS, sp. zn. III. ÚS 23/93, nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 2/93, usnesení ÚS, sp. zn. IV. ÚS 2300/09, a stanovisko ÚS, sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14, bod 19.

¹⁶ Srov. nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 29.

¹⁷ Srov. HAPLA, M. Dělbá moci v právní argumentaci. *Právník*. 2019, roč. 158, č. 5, s. 475 an.

¹⁸ Srov. WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 34.

¹⁹ Nález ÚS, sp. zn. III. ÚS 1594/16, bod 17.

²⁰ Srov. např. nález ÚS, sp. zn. II. ÚS 156/95, kde se v závěru odůvodnění objevuje charakteristika postavení Ústavního soudu jako nejvyššího orgánu ochrany ústavnosti, což odůvodňuje analogické použití § 226 občanského soudního řádu o kasační závaznosti právního názoru Ústavního soudu.

ným memorandem německého Spolkového ústavního soudu z 27. června 1952, zdůraznil svou autonomní, ústavní povahu, nezávislost na ostatních složkách veřejné moci včetně moci soudní, přičemž vyslovil závěr o nemožnosti změny svých kompetencí cestou zákonodárnou.²¹ Na druhou stranu nelze, s ohledem na doktrínu prozařování ústavního pořádku celým právním řádem,²² činit z čl. 83 výhradu exkluzivní kompetence Ústavního soudu,²³ neboť v demokratickém právním státě jsou přinejmenším v oblasti základních práv a svobod všechny orgány veřejné moci pověřeny ochranou ústavnosti.

Obdobu chápání čl. 83 jako nedotknutelného kompetenčního jádra lze poté v judikatuře Ústavního soudu zaznamenat ve vztahu k Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy),²⁴ vládě (čl. 67 odst. 1 Ústavy),²⁵ státnímu zastupitelství (čl. 80 odst. 1 Ústavy),²⁶ soudům (čl. 81 Ústavy)²⁷ a České národní bance (čl. 98 odst. 1 Ústavy).²⁸

4. Ochrana ústavnosti jako subsidiární kompetenční norma

Čtvrtou a poslední možnou interpretací čl. 83 Ústavy v kontextu jeho vlivu na kompetenční okruh Ústavního soudu je výklad extenzivní. Na rozdíl od předchozích možných interpretací, které kompetenční okruh Ústavního soudu buď zužovaly, či jej co do rozsahu vůbec neovlivňovaly, v tomto případě dochází k jeho rozšíření,²⁹ neboť čl. 83 je vnímán jako subsidiární kompetenční norma. Jinými slovy, pakliže je Ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti, má za úkol ústavnost chránit. Aby tak mohl činit, potřebuje k tomu kompetenci, kterou mu sice standardně poskytuje čl. 87 Ústavy, avšak ani v situacích, na které právě tento článek nemyslí, není možné na ochranu ústavnosti rezignovat.³⁰ Kompetenci Ústavního soudu zasáhnout právě v takových situacích je tak třeba dovodit

²¹ Viz výňatky z memoranda LANGÁŠEK, T. Čl. 83. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, s. 819–820.

²² Srov. např. náleží ÚS, sp. zn. III. ÚS 139/98.

²³ K potřebě odlišovat kompetenční jádro (klíčovou, ústřední či zásadní kompetenci oproti kompetenční periférii) na straně jedné a kompetenci exkluzivní (oproti kompetenci sdílené či souběžné) na straně druhé srov. např. LOBEL, J. *Conflicts between the Commander-in-Chief and Congress: Concurrent Power Over the Conduct of War*. *Ohio State Law Journal*. 2008, Vol. 69, No. 3, s. 452–453.

²⁴ Srov. náleží ÚS, sp. zn. I. ÚS 1927/09, kde Ústavní soud z čl. 15 odst. 1 Ústavy dokonce dovodil, že jeho podstatou je výlučná (tj. exkluzivní) kompetence Parlamentu přijímat zákony jako základní právní předpisy s celostátní působností, a náleží ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 172, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že s ratifikací Lisabonské smlouvy nedochází k vyprázdnění takové kompetence.

²⁵ Srov. náleží ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 239, ve kterém Ústavní soud hovoří o odpovědnosti vlády za chod státní správy a státní služby, přičemž ji této ústavní odpovědnosti nemůže zbavit ani zákon Parlamentu.

²⁶ Srov. za všechny usnesení ÚS, sp. zn. I. ÚS 1436/08, ve kterém Ústavní soud mluví o výhradním svěřením veřejné žaloby v trestních věcech do kompetence státního zastupitelství.

²⁷ Srov. např. náleží ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 31/10, bod 21 an., ve kterém Ústavní soud nedovolil zákonodárci přenos určitých částí soudní moci na vyšší soudní úředníky.

²⁸ Srov. náleží ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 58/2000, ve kterém Ústavní soud dovodil kompetenční jádro České národní banky, které je nedotknutelné přinejmenším ze strany vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci.

²⁹ Lze však upozornit na poznámku J. Filipa, dle které čl. 83 kompetence stran ochrany ústavnosti sice rozšiřuje, avšak na stranu druhou je v porovnání s čl. 87 užší v tom smyslu, že nezahrnuje ochranu právnosti, respektive zákonitosti [FILIP, J. *Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu*. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. 18, č. 2, s. 93].

³⁰ V tomto duchu lze odkázat na odlišné stanovisko soudce Rychetského k usnesení Ústavního soudu ve věci amnestie prezidenta republiky, podle nějž z materiálního pojetí právního státu plyne, že „všechny akty veřejné moci podléhají kontrole ústavnosti, respektive že žádný takový akt se nemůže takové kontrole zcela vymykát“ (Odlišné stanovisko soudce Rychetského k usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 1).

přímo z čl. 83, který mu ochranu ústavnosti ukládá.³¹ Odkud tedy rovněž vyplývá, že výčet kompetencí Ústavního soudu v čl. 87 nemůže být vnímán jako taxativní.³²

Tato konstrukce je však z několika důvodů problematická. Co se jazykového výkladu čl. 83 týče, klíčovým problémem je vymezení pojmu *ústavnosti*, kterou má Ústavní soud za úkol chránit. Již na počátku své existence dal Ústavní soud jednoznačně najevo, že ústavnost vnímá ve smyslu materiálním, neboť Ústava není (a nemůže být) založena na hodnotové neutralitě.³³ Pojem ústavnost tak v sobě inherentně obsahuje vedle ustanovení ústavního textu i širokou škálu principů a hodnot tvořících materiální ohnisko ústavy.³⁴ Tímto se však dostáváme do situace, kdy se jeden rozsáhlý a neurčitý pojem pokoušíme vykládat prostřednictvím dalšího, obdobně rozsáhlého a neurčitého pojmu. Situaci navíc nijak neusnadňuje fakt, že coby soudní orgán ochrany ústavnosti je to právě sám Ústavní soud, který bude nakonec tento pojem, a tedy svůj vlastní kompetenční okruh vykládat.³⁵ Z těchto důvodů se nelze divit názoru, že čl. 83 nelze takovýmto způsobem vůbec vykládat, neboť kompetenční výčet v čl. 87 Ústavy je taxativní.³⁶

To nás přivádí k druhému problému této konstrukce plynoucí z výkladu systematického. I kdybychom připustili možnost, že výčet kompetencí Ústavního soudu v čl. 87 není taxativní, je potřeba zamyslet se nad vztahem mezi čl. 87, čl. 83 a v konečném důsledku rovněž čl. 9 odst. 2 a 3 Ústavy. Pokud bychom připustili, že čl. 83 (coby kompetenční norma) je obecně ve vztahu subsidiarity vůči čl. 87, a jeho obsah je tudíž v porovnání s výčtem uvedeným v čl. 87 širší, otevřel by se tím potenciálně nekonečný soubor kompetencí, které by Ústavní soud mohl v jednotlivých případech dle své potřeby ve jménu ochrany ústavnosti dovozovat. Tím by však Ústavní soud mohl neustále posilovat své postavení mezi ústavními orgány a tedy nahlodávat základy principu dělby moci a zákonnosti. Takovýto výklad by se tak dostal jednoznačně do rozporu s omezeními plynoucími z čl. 9 odst. 3 Ústavy.

Jako přijatelnější se tak jeví výklad, že čl. 83 je pouhým obecným zakotvením kompetence, kterému vdechuje život až čl. 87, který tak v zásadě obsah čl. 83 vyčerpává. To by však ve svém důsledku vedlo k redundanci čl. 83 (ve smyslu kompetenční normy). Právě v tomto momentě však do hry vstupuje čl. 9 odst. 2 Ústavy, který je ve vztahu speciality jak k čl. 83, tak k čl. 87. Jinými slovy, jsme přesvědčeni, že zatímco v rámci ochrany „prosté“ ústavnosti je Ústavní soud vázán výčtem kompetencí uvedených v čl. 87, v extrémních případech, kdy jsou ohroženy hodnoty a principy tvořící podstatné náležitosti demokratického právního státu, je Ústavní soud na základě čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 83 ústavodárcem zmocněn k překročení okruhu kompetencí svěřených mu čl. 87 Ústavy.

V tomto kontextu se proto usnesení Ústavního soudu, kdy sice (pro absenci zmocnění v čl. 87) neshledává svou kompetenci k přezkumu určitého právního aktu (např. amnestie

³¹ FILIP, J. *Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu*, s. 92–93.

³² Přestože důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy (Tisk ČNR. 7. vol. období, č. 152) považovala výčet v čl. 87 naopak za taxativní, Ústavní soud sám tento výklad posunul, a to nejprve nálezem ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, kde dovedl pravomoc deklarovat protiústavnost již neplatného zákona přímou aplikací čl. 95 Ústavy a dále také nálezem ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde si vyhradil kompetenci přezkoumávat ústavní zákony právě přímou aplikací čl. 83 Ústavy (k tomu srov. ŠIMÍČEK, V. *Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nálež Ústavního soudu ve věci M. Melčáka*. In: POSPÍŠIL, I. – WAGNEROVÁ, E. (eds.) *Vladimír Klokočka – liber amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 227).

³³ Srov. nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

³⁴ ŠIMÍČEK, V. Čl. 9. In: ŠIMÍČEK, V. a kol. *Ústava České republiky – komentář*, s. 161.

³⁵ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 142.

³⁶ KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 16, 96, 166.

prezidenta republiky³⁷ či usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu³⁸), ale zároveň si vymíní, že v budoucnu může (pakliže by danými akty bylo zasaženo do čl. 9 odst. 2 Ústavy) tuto pozici přehodnotit a danou kompetenci dovést, nejeví jako vnitřně rozporná.³⁹ Argumentace přednesená Ústavním soudem v těchto situacích se však na první pohled může jevit jako nedostatečná, a to zejména z toho důvodu, že explicitně nepracuje s čl. 83, nýbrž pouze s čl. 9 odst. 2 Ústavy, v důsledku čehož postrádá klíčový element představného argumentačního řetězce.

Ústavní soud svou vlastní kompetenci nad rámec čl. 87 prozatím vedle dvou již zmíněných potenciálních případů přezkumu amnestie prezidenta republiky a usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu explicitně dovedl pouze dvakrát. Prvním případem byl náleze ve věci souhlasu předsedkyně Nejvyššího soudu s přidělením soudce, kde Ústavní soud dovedl svou kompetenci k rozhodování tzv. pozitivního kompetenčního konfliktu *sui generis*, když konstatoval, že „Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) nemůže připustit, aby v situaci, kdy závažný kompetenční spor mezi dvěma významnými orgány státní moci, reprezentujícími na jedné straně moc soudní a na druhé straně moc výkonnou, zůstal nerozřešen jen proto, že by tu jakoby nebyl nikdo k jeho rozhodnutí povoláný, z čehož by rezultovalo, že v takovém případě vždy – do důsledků vzato – bude považován za správný a ústavním principům i zákonu vyhovující právní názor zastávaný mocí výkonnou, a to dokonce i v situacích, kde by naznačený závěr byl absurdní.“⁴⁰

Tento argument byl nicméně kritizován čtyřmi disentuujícími soudci, kteří namítali jednak, že se vůbec nejednalo o kompetenční konflikt, nýbrž o otázku vady rozhodnutí ministra spravedlnosti, a jednak, že i v případě, kdy by se o kompetenční konflikt jednalo, nebyl by to konflikt mezi mocí výkonnou a soudní, nýbrž mezi dvěma správnými orgány.⁴¹ Přes argumentaci Ústavního soudu odkazující se na možné porušení principu dělby moci je tedy sporné, zda se v tomto případě jednalo o situaci ohrožení podstatných náležitostí demokratického právního státu umožňující Ústavnímu soudu dovést svou kompetenci nad rámec čl. 87 Ústavy.

Druhým případem byl pak náleze ve věci *M. Melčáka*, kde Ústavní soud dovedl svou kompetenci pro přezkum ústavního zákona společně s dalšími argumenty⁴² právě i na základě čl. 83 Ústavy, když argumentoval, že „Ani ústavodárce nesmí prohlásit za ústavní zákon normu, která charakter zákona, natož ústavního, postrádá. Opačný postup je protiústavní svévolí. Vyloučit přezkum takových aktů Ústavním soudem by jeho roli ochránce ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zcela eliminovalo.“⁴³

³⁷ Srov. usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 42.

³⁸ Srov. usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, bod 27.

³⁹ Shodně viz HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 6, s. 447–449. Pro opačný názor srov. VIKARSKÁ, Z. Czechs and Balances – If the Epidemiological Situation Allows... In: *Verfassungsblog* [online]. 20. 5. 2020 [cit. 2021-06-15]. Dostupné z: <<https://verfassungsblog.de/czechs-and-balances-if-the-epidemiological-situation-allows>>.

⁴⁰ Náleze ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 17/06, bod 49.

⁴¹ Viz odlišná stanoviska k nálezu ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 17/06, dále srov. GRINC, J. Rozhodování sporů o rozsah kompetencí jako žolík čl. 87 Ústavy. *Jurisprudence*. 2014, č. 1, s. 11–12.

⁴² Tj. tvrzením, že jednorázové prolomení obecných pravidel předepsaných Ústavou materiálně vůbec nejsou zákonem, a že k vydání takového „zákona“ zákonodárce nemá zmocnění, dále argumentací, že porušení principů obecnosti a zákazu retroaktivity jsou zásahem do čl. 9 odst. 2 Ústavy, a konečně také konstrukcí, podle které i ústavní zákon je zákonem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

⁴³ Náleze ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Nicméně je stejně jako v předchozím případě sporné, zda právě případ *ad hoc* ústavního zákona předčasně ukončujícího funkční období Poslanecké sněmovny a vracejícího moc do rukou voličů⁴⁴ je řečeným extrémním ohrožením podstatných náležitostí demokratického právního státu, kdy má Ústavní soud dovozovat svou kompetenci nad rámec čl. 87 Ústavy.⁴⁵

Lze tedy shrnout, že by Ústavní soud měl být v dovozování svých kompetencí na základě čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 83 nad rámec výčtu obsaženého v čl. 87 i v řečených (extrémních) případech velmi zdrženlivý.

Závěr

Tento článek vymezil čtyři možné (a reálně využívané) interpretace článku 83 Ústavy. První z nich pouze vymezuje funkci, charakter a postavení Ústavního soudu mezi ústavními orgány. Zbylé tři pak mají přímé důsledky pro kompetenční okruh Ústavního soudu. Zatímco druhá interpretace kompetenční katalog spíše zužuje a třetí jej co do šíře nijak neovlivňuje, nýbrž jen poskytuje ochranu jeho určité části (kompetenčnímu jádru), jako nejproblematictější se jeví poslední, čtvrtá interpretace, jež kompetenční katalog Ústavního soudu ve spojení s čl. 9 odst. 2 naopak rozšiřuje, a to navíc na základě vůle Ústavního soudu samotného.

Jelikož z principu dělby moci ve smyslu systému brzd a protivah⁴⁶ vyplývá, že by žádný ústavní orgán neměl v ústavním systému získat dominantní či dokonce nedotknutelné postavení, k čemuž by se neomezená kompetence vykládat a rozšiřovat tak svou vlastní kompetenci blížila,⁴⁷ je potřeba tuto interpretaci využívat spíše restriktivně a zdrženlivě. K tomu by Ústavní soud měla vést jednak doktrína sebeomezení⁴⁸ a jednak čl. 9 odst. 3 Ústavy, který jasně ukazuje, že ani v extrémních situacích nemůže účel světit jakékoli prostředky.

Navíc je čtvrté chápání čl. 83 problematické ještě v jiném ohledu. Pokud je český ústavní systém strukturálně založen na principu dělby moci, pak jsou si *prima facie* jednotlivé ústavní instituce rovnocenné, tj. nejsou ve svém ústavně založeném postavení ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Dalo by se tudíž argumentovat i tak, že je-li dovozování (implicitních) kompetencí z obecných ústavních ustanovení možné u Ústavního soudu, je stejně tak možné i u jiných ústavních orgánů. Především se takový postup nabízí u prezidenta republiky jako hlavy státu dle čl. 54 odst. 1 Ústavy a vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci dle čl. 67 odst. 1 Ústavy. Pokud jde o postavení prezidenta republiky jako

⁴⁴ Jako ústavní nástroj *ultima ratio* pro řešení mrtvých bodů či sporů v ústavním systému totiž považuje odvolání se k elektorátu kupř. K. Loewenstein. Srov. LOEWENSTEIN, K. *Political Power and Governmental Process*. 2. vydání. Chicago: The University of Chicago Press, 1965, s. 281.

⁴⁵ K tomu srov. nejen obě odlišná stanoviska k tomuto nálezu, ale také intenzivní (kritickou) odbornou diskusi, jež se v důsledku tohoto nálezu Ústavního soudu rozpoutala (např. monotematické číslo časopisu *Jurisprudence* (č. 1 z roku 2010); MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?*, s. 95–109; MADEJ, M. Melčák nebo Melčáci? Ústavní soudy rušící ústavní zákony. *Právník*. 2016, roč. 155, č. 5, s. 413–426, a mnohé další).

⁴⁶ HAPLA, M. *Dělba moci v právní argumentaci*, s. 475 an.

⁴⁷ Ostatně C. Schmitt za jisté akcesorium pojmu *Kompetenz-Kompetenz*, tj. pravomoc rozhodovat o vlastní působnosti, uvádí právě rozhodování (mezinárodních) soudů, zda jsou dány podmínky pro zahájení řízení, a tedy založena působnost soudu (SCHMITT, C. *Verfassungslehre*. 11. vydání. Berlín: Duncker & Humblot, 2017, s. 387).

⁴⁸ K uznání doktríny sebeomezení Ústavním soudem srov. např. nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 54/05, bod 32.

hlavy státu, nebyla taková tendence dosud v judikatuře Ústavního soudu zaznamenána, což už ale neplatí pro ústavní nauku.⁴⁹ Podrobněji pak byl řešen doktrínou i judikaturou kompetenční význam čl. 67 odst. 1 pro vládu,⁵⁰ přičemž přístup většiny Ústavního soudu narazil u soudců K. Šimáčkové a V. Šimíčka, kteří ve svém odlišném stanovisku uvedli, že je právě „*velmi nejednoznačné, jakým způsobem a jak dalece je možno toto vrcholné postavení vlády vlastně vykládat, zda ve smyslu personálním, normotvorném, funkčním či třeba rozpočtovém*“.⁵¹ O problematičnosti a potenciální nebezpečnosti dovozování (subsidiárních) kompetencí z neurčitých, abstraktních ústavních klauzulí týkajících se exekutivních orgánů svědčí ostatně i zkušenosti ze zahraničí.⁵²

⁴⁹ Srov. chápání prezidenta jako neutrální moci (*pouvoir neutre*), respektive nejvyššího orgánu státu právě s odkazem na jeho postavení jako hlavy státu v pracích V. Pavlíčka (srov. PAVLÍČEK, V. Čl. 54. In: PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde, 1998, s. 206–207; PAVLÍČEK, V. Prerogativy nebo správní akty prezidenta republiky? In: ŠIMÍČEK, V. a kol. *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 130 an.). Méně silně chápe čl. 54 odst. 1 Z. Koudelka, který z něj (kromě čestných oprávnění) dovozuje kompetenci zajišťovat „*řádný chod státu a jeho kontinuit v dobách těžkých krizí, aniž to ústava výslovně upravuje*“; svůj extenzivní postoj k postavení prezidenta republiky v ústavním systému však opírá spíše o interpretaci jiných ústavních ustanovení (srov. KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 39 an.). O jiná ustanovení Ústavy opírá svou koncepci „prezidentské moci“ i K. Klíma (srov. KLÍMA, K. *O právu ústavním*, s. 91). K významným důsledkům čl. 54 odst. 1 pro prezidentské kompetence srov. ale KLÍMA, K. – ŠTASTNÝ, V. Čl. 54. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, s. 434–435.

⁵⁰ Srov. nálež ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, a nálež ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 21/14. O zbytkové kompetenci vlády plynoucí z čl. 67 odst. 1 hovoří V. Sládeček in: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky: Komentář*, s. 667–668.

⁵¹ Odlišné stanovisko soudců K. Šimáčkové a V. Šimíčka k nálezu ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 4.

⁵² Srov. např. chápání postavení prezidenta Ruské federace, opřené o čl. 80 tamní ústavy (blíže viz CHUDOBA, J. Článek 80 Ústavy Ruské federace jako rozhodující moment pro determinaci mocenského postavení prezidenta v ústavním systému. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 11; HRADSKÝ, K. Prezident Ruské federace v rozhodnutích Ústavního soudu Ruské federace. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 4, s. 692 an.) nebo doktrínu inherentních pravomocí prezidenta Spojených států amerických opřenou o různé věty čl. II ústavy USA (viz YIN, T. Structural Objections to the Inherent Commander-in-Chief Power Thesis. *Transnational Law & Contemporary Problems*. 2006, Vol. 16, No. 3, s. 976 an.). Podobné případy jsou známy též z Francie nebo Polska.

The Constitutional Court is the Judicial Body Responsible for the Protection of Constitutionality. But what does it mean?

Viktor Derka (<https://orcid.org/0000-0002-7022-8663>) –

Filip Horák (<https://orcid.org/0000-0002-7846-6308>) –

Jakub Dienstbier (<https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>)

Abstract: The article defines and in its four chapters consecutively presents and analyses four possible and already used interpretations of Art. 83 of the Constitution stating that “the Constitutional Court is the judicial body responsible for the protection of constitutionality”, namely a) a description of the Constitutional Court’s role in the system of constitutional bodies, b) an instrument for the judicial deference of the Constitutional Court, c) determination of the inviolable core power of the Constitutional Court and finally d) subsidiary empowering norm. For each of the aforementioned interpretations, the article deals predominantly with their relationship to other relevant provisions of the Constitution, as well as the specific cases in which they have been used by the Constitutional Court and potential problems they may cause.

Keywords: protection of constitutionality, Constitutional Court, competence