

# Ústavní soud ČR mezi právem a politikou

Andrea Procházková\*

**Abstrakt:** Ústavní soud České republiky se za tři dekády existence už několikrát ocitl před rozhodováním případů, které stojí na hranici (ústavního) práva a politiky. Určit, kde pomyslná dělící čára mezi těmito propojenými koncepty leží, se zdá být skoro nemožné. Odpověď na stanovení hranice mezi právním a už politickým rozhodováním nezná ani Nejvyšší soud USA založený v roce 1789. I přesto bychom na její hledání neměli rezignovat, a to především z důvodu legitimacy rozhodování ústavních soudců, ale i jejich dopadu na tuzemský právní systém.

Tento článek se zabývá vlivem doktríny politické otázky, původně amerického konceptu soudcovské zdrženlivosti, na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR. Pro lepší pochopení se text nejprve stručně věnuje vzniku doktríny na Nejvyšším soudě USA, jejímu ustálení a pojmenování v americké judikatuře. Jádrem článku poté spočívá v definování politické otázky v českém ústavním soudnictví, jejím limitům a aplikaci Ústavním soudem ČR. Činí tak především na základě analýzy judikatury Ústavního soudu ČR v letech 1993–2021, ale také na základě rozhovorů s bývalými a současnými ústavními soudci. Text dochází k závěru, že o vlivu americké doktríny politické otázky na českém Ústavním soudu není pochyb, a vymezuje tematické oblasti judikatury, kde se tento vliv projevuje a ve kterých se zároveň rýsuje česká doktrína politické otázky.

**Klíčová slova:** doktrína politické otázky, soudní přezkum ústavnosti, Ústavní soud ČR, politické otázky, judicializace politiky

## Úvodní poznámka

O tom, že soudy zabývající se přezkumem ústavnosti jsou v určitém smyslu považovány za politické orgány, které ovlivňují politické dění v zemi,<sup>1</sup> toho bylo i v české akademii napsáno už mnoho.<sup>2</sup> Když toto tvrzení budeme chtít posunout dále, je potřeba se ptát, jak se toto konstatování v době judicializace politiky projevuje v soudním rozhodování případů, které stojí přímo na hraně práva a politiky. I ve státech, které vyznávají princip právního státu, nemusí být vše regulováno normami natolik, aby se stalo předmětem rozhodování (ústavních) soudů. Při zablokovanosti politické scény ve smyslu neschopnosti či neochoty hledání kompromisu, v důsledku čehož se politické spory mohou dostávat před soudy častěji, je to zásadní téma, které má v konečném důsledku dopad také

\* Mgr. Andrea Procházková. Doktorandka v oboru ústavního práva a státovědy na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a novinářka v týdeníku *Respekt*. E-mail: prochazkova@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4793-8007>. Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu: *Profesní etika právníků*, 2020-260 495. Zároveň také vychází z obhájené diplomové práce: PROCHÁZKOVÁ, A. *Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva, 2021, [cit. 2022-04-06]. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/151221/120395102.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

1 HIRSCHL, R. The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, K. – KELEMEN, D. – CALDEIRA, G. (eds). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 119–141, ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 22.

2 Rozbor vztahu politiky a (ústavního) soudnictví popsala ve své disertační práci například Zuzana Vikarská: VIKARSKÁ, Z. *Politická role soudů a soudců v evropském a srovnávacím kontextu*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra politikologie a sociologie, 2018, [cit. 2022-01-08]. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/100795?show=full>.

na důvěryhodnost soudní moci. Vyřešení základních otázek veřejné politiky soudní mocí totiž vyvolává nepřátelské reakce od vysoce postavených politiků, které často nemíří pouze na konkrétní rozhodnutí, ale přímo na samotnou existenci soudu.<sup>3</sup> Vyjasňování vztahu mezi právem a politikou, jehož projevem je právě rozhodování politicky citlivých případů, nám, vnějším pozorovatelům, pomáhá zjistit, zda jsou politické stížnosti oprávněné, či nikoliv.

Pozice Ústavního soudu ČR je unikátní, jelikož na jedné straně je orgánem právním a představuje hlavní tuzemskou instanci poukazující na protiústavní kroky, zatímco ho lze zároveň označit za politického aktéra, který ale musí respektovat princip dělby moci.<sup>4</sup> Takové rozkročení zapříčiňuje, že část rozhodovací činnosti se nachází v předem nedefinovaném prostoru, ve kterém se můžeme zabývat rozlišováním mezi politickými a právními aspekty soudních sporů. Jedním z možných návodů, jak k takovým sporům přistupovat, je původně americký právní koncept soudcovské zdrženlivosti, tzv. doktrína politické otázky (*political question doctrine*), kterou jako předmět rozhodnutí zná také databáze soudních rozhodnutí NALUS Ústavního soudu ČR.

Tento článek si klade za cíl zkoumat vliv doktríny politické otázky na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR. V první části textu bude nejprve stručně popsán koncept doktríny politické otázky a její vývoj ve Spojených státech amerických. Dále bude následovat představení názorů akademiků na existenci doktríny v českém ústavním soudnictví. Následně bude rozebrána analýza vybrané judikatury Ústavního soudu ČR a definovány oblasti, ve kterých se vliv amerického konceptu dá vysledovat.

## 1. Stručně o americké doktríně politické otázky

Abychom mohli zkoumat v rozhodování Ústavního soudu ČR vliv doktríny politické otázky coby ponechání rozhodnutí určitých ústavních otázek jiným politickým větvím moci než moci soudní,<sup>5</sup> je nejprve na místě podívat se na její kořeny a judikaturu Nejvyššího soudu USA, který je považován za jejího „vynálezce“.<sup>6</sup> Vývoj doktríny politické otázky lze zjednodušeně rozdělit na dvě fáze – klasickou a moderní podobu.

Vznik doktríny politické otázky se pojí s předsedou Nejvyššího soudu USA Johnem Marshalllem, který ve všeobecně známém případě *Marbury v. Madison*<sup>7</sup> v roce 1803 poprvé vyslovil názor, že soudci by měli rozlišovat mezi otázkami, ke kterým se soudní moc vyjádřit podle ústavy může, a tzv. politickými otázkami. Podle tohoto rozhodnutí by soudní moc neměla posuzovat spory, ve kterých je na základě ústavy nebo zákonů výkonné

<sup>3</sup> Lze připomenout například výrok bývalého premiéra a předsedy hnutí ANO Andreje Babiše v reakci na nález Ústavního soudu ČR (Nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. 2. 2021), kterým byla v únoru 2021 zrušena část volebního zákona kvůli rozporu s principem rovnosti volebního práva. Andrej Babiš konkrétně pronesl: „Ústavní soud definitivně ztratil všechny zábrany a aktivně se stejně jako v roce 2009 snaží ovlivnit politickou situaci v naší zemi.“ ZRŮST, T. – KOTTOVÁ, A. Ústavní soud ztratil všechny zábrany. Otrásá důvěrou v politický systém, kritizoval Babiš. In: *iRozhlas.cz* [online]. 3. 2. 2021 [cit. 2022-01-08]. Dostupné z: <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-volebni-zakon-ustavni-soud-snevomni-parlamentni-volby-2021\\_2102031431\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-volebni-zakon-ustavni-soud-snevomni-parlamentni-volby-2021_2102031431_ako)>.

<sup>4</sup> NOVAK, M. Ústavní soud mezi právem a politikou. *Právník*. 2001, roč. 140, č. 5, s. 421.

<sup>5</sup> CHERMERINSKY, E. *Constitutional Law: Principles and Policies*. 5th edition. New York: Wolters Kluwer, 2015, s. 185.

<sup>6</sup> Detailně se americkému pojetí doktríny politické otázky věnuje Jan Malíř v *Jurisprudence: MALÍŘ, J. Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA. Jurisprudence*. 2018, č. 5, s. 15–29; MALÍŘ, J. Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo. *Jurisprudence*. 2019, č. 1.

<sup>7</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 5 U. S. (1 Cranch) 137 (1803).

moci poskytnuta tzv. volnost v uvážení.<sup>8</sup> V klasické podobě se doktrína politické otázky následně uplatňovala především ve zdrženlivosti v otázkách zahraniční a vojenské politiky, v domácích politických sporech nebo v otázce právního postavení indiánských kmenů. V několika rozhodnutích posléze Nejvyšší soud USA zopakoval svůj názor, že vedle otázek soudní povahy jsou i otázky politické, které soudní moc přezkoumávat nemá.<sup>9</sup>

K významnějšímu redefinování doktríny politické otázky došlo v roce 1953 v opět poměrně známém soudním sporu *Baker v. Carr*.<sup>10</sup> Předložený případ se týkal přípustnosti přezkumu způsobu, na základě kterého se vymezují volební obvody, tzv. *gerrymanderingu*, který podle dřívějšího názoru soudu nepodléhal soudnímu přezkumu. Nejvyšší soud USA nicméně došel k tomu, že v tomto sporu byla pravomoc ústavou sice svěřena zákonodárnému orgánu státu, ale je potřeba také zkoumat, jestli ten nejednal nad rámec svěřených pravomocí.<sup>11</sup> Zde se už rýsovala dnešní podoba americké doktríny, podle které neexistuje přesná linie mezi přezkoumatelným a nepřezkoumatelným, ale v politických otázkách je možný zásah ze strany soudu, pokud zákonodárna nebo výkonná moc jedná nad rámec svěřených pravomocí a takové jednání přesáhne do větší intenzity.

Zároveň rozhodnutí *Baker v. Carr* poprvé načrtlo poměrně abstraktní kritéria, podle kterých lze poznat, zda se jedná o politickou otázku. Jsou jimi: 1) ústava svěřuje téma explicitně jiné složce státní moci; 2) je zde nedostatek soudně zjistitelných a uplatnitelných standardů pro vyřešení sporu; 3) není možné rozhodnout věc bez přítomnosti politického uvážení; 4) nelze rozhodnout otázku, aniž by soud tímto krokem vyjádřil nedostatek respektu k jiné složce státní moci; 5) je potřeba bezpodmínečného dodržení již existujícího politického rozhodnutí; nebo 6) se zde vyskytují možné komplikace kvůli rozdílným interpretacím stejných otázek jednotlivými složkami státní moci.<sup>12</sup> Pokud předmět sporu spadá alespoň do jedné z vymezených kategorií, jedná se o politickou otázku a mělo by dojít k odmítnutí pro soudní nepřezkoumatelnost.

Doktrína politické otázky je v americké jurisprudenci považována za jednu z tzv. doktrín justiciability (nebo-li „techniky institucionální zdrženlivosti“<sup>13</sup>), které představují právní techniky cíleně minimalizující množinu předložených případů, ke kterým se orgán ochrany ústavnosti musí vyslovit.<sup>14</sup> Jsou založené na konstatování, že některé otázky by soudní moc neměla rozhodovat. Doktríny justiciability včetně doktríny politické otázky existují proto, že americké federální soudy jsou považovány za soudy s omezenými pravomocemi. Tato omezení zaprvé vycházejí z Ústavy Spojených států, konkrétně z článku III odst. 2, který vyjmenovává, že federální soudy mohou rozhodovat pouze „případy“ (*cases*) a „spory“ (*controversies*).<sup>15</sup> Pokud otázku nelze zařadit do vyjmenované kategorie, soudní moc není příslušná ji rozhodnout. Druhé omezení lze najít v soudní interpretaci článku III odst. 2 americké ústavy a následné judikatuře, podle které i když některé otázky spadají

<sup>8</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 145.

<sup>9</sup> PROCHÁZKOVÁ, A. *Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR*, s. 20.

<sup>10</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 369 US 186 (1962).

<sup>11</sup> MALÍŘ, J. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo*, s. 3.

<sup>12</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, s. 146.

<sup>13</sup> 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, s. 45.

<sup>14</sup> CHERMERINSKY, E. *Constitutional Law. Principles and policies*, s. 85.

<sup>15</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, s. 28.

pod výše vymezené kategorie, nejsou ani tak považovány za justiciabilní (např. doktrína bezpředmětnosti, která brání soudnímu přezkumu, pokud zanikne podstata sporu).

I když se zatím americká právní teorie neshodla, jaký je konkrétní důvod vzniku doktríny politické otázky<sup>16</sup> – jestli vychází přímo z ústavy nebo byla dovozena až na základě soudní interpretace – je považována za jeden z klíčových limitů soudního přezkumu, ale zároveň také za nejkontroverznější.<sup>17</sup> Od rozhodnutí *Baker v. Carr* se pravidelně objevují akademické diskuse o jejím vzestupu i jejím vyhasínání. Její použití je navíc některými autory kritizováno jako způsob, jak dosáhnout chtěného výsledku – soud odmítne přezkum s odkazem na jmenovanou doktrínu, protože se chce vyhnout kontroverznímu rozhodnutí.<sup>18</sup> Nejprobíranějším případem se zatím stalo politicky citlivé rozhodnutí *Bush v. Gore*, kterým v roce 2000 byly rozhodnuty americké prezidentské volby, i když tento spor neměl být podle části americké jurisprudence posuzován soudní mocí.<sup>19</sup>

## 2. Vymezení politické otázky na Nejvyšším soudu USA

Jak bylo naznačeno výše, všeobecně přijímanou definici *political question* Nejvyšší soud USA zatím nenabízí. Jedním ze způsobů, jak lépe osvětlit tento pojem, je vyčíst, co vše za politickou otázku označit nelze. Ne každé politické téma (*political issue*) může být totiž zároveň soudně chápáno jako politická otázka. Naopak mnoho případů, které lze označit za *political issues*, má v ústavách nebo v zákoně předem definovaný způsob rozhodování, a nelze je proto chápat jako spory, které by soudní moc neměla posuzovat.<sup>20</sup>

Politické otázky lze obecně definovat jako „*taková rozhodnutí soudců, že danou ústavní otázkou by neměl rozhodovat federální soud, nýbrž jedna (či obě) politické moci ve státě*“.<sup>21</sup> To však může být chápáno buď jako soudcovské sebe-omezení (*judicial self-restraint*) ve všech případech s výjimkou těch, které nejsou přímo svěřeny soudcům, nebo naopak jako rozhodování všech sporů, které nenáleží exekutivní či zákonodárné moci. Ani jedno nezakládá žádoucí stav, zvláště když volba přístupu záleží do velké míry na aktuálním obsazení soudu.

Doktrína politické otázky stojí na dvou základních principech, a tím je princip dělby moci a z ní vycházející soudcovská zdrženlivost, obě dohromady chápané jako snaha o minimalizaci zásahů do činnosti ostatních orgánů veřejné moci. Christopher May proto nabízí další způsob definice spočívající ve dvou základních otázkách, které by si soudci měli před posuzováním položit: 1) Odkazuje předmět sporu na princip dělby moci? 2) Vyčleňuje Ústava USA takové rozhodnutí prezidentovi (exekutivě) či Kongresu (zákonodárné moci)?<sup>22</sup> Pokud se nejedná o dělbu moci, není na místě ani využití doktríny

<sup>16</sup> CHEREMINSKY, E. *Constitutional Law. Principles and policies*, s. 86.

<sup>17</sup> COHN, M. Form, Formula and Constitutional Ethos: The Political Question/Justiciability Doctrine in Three Common Law Systems. *American Journal of Comparative Law*. 2011, Vol. 59, s. 678.

<sup>18</sup> MALÍŘ, J. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo*, s. 2.

<sup>19</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 531 U.S. 98 (2000).

<sup>20</sup> Za politická témata, která ale zároveň nejsou politickou otázkou, lze označit například kauzy rasové segregace v USA, jejíž rozhodnutí se řídí Listinou práv (*Bill of Rights*). V České republice by se mohlo jednat o ústavní žalobu pro vlezradu podle čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR, jejíž rozhodnutí je svěřeno Ústavnímu soudu ČR.

<sup>21</sup> CHOPER, J. The Political Question Doctrine: Suggested Criteria. *Duke Law Journal*. 2005, Vol. 54, No. 6, s. 1461.

<sup>22</sup> MAY, Ch. – IDES, A. *Constitutional Law. National Power and Federalism*. New York: Aspen Law and Business, 1998, s. 120.

politické otázky. Nicméně ne každá záležitost dělby moci zároveň nutně znamená, že se jedná o politickou otázku. Co se tedy týče druhé otázky, pokud ústava přímo zmiňuje nebo se z jejího textu dá implicitně dovodit, že řešení sporu náleží jiné složce státní moci než soudní, soud do posuzování ani nevstupuje.

Erwin Chemerinsky přichází ještě s jiným přístupem, a to vymezením sedmi, poměrně širokými tematickými kategoriemi, do nichž soudní moc ve Spojených státech zpravidla spíše nezasahuje. Jedná se o záruku republikánské formy vlády, volební proces, zahraniční politiku, parlamentní proceduru v Kongresu, ratifikaci ústavních změn, otázky týkající se principu dělby moci (do této položky zahrnuje i federalismus) a impeachment.<sup>23</sup> Chemerinského vymezení nelze však chápat způsobem, že pokud předložený spor spadá pod výše zmíněnou kategorii, představuje automaticky politickou otázku. Je tu nicméně velký potenciál, že právě v těchto oblastech může být doktrína politické otázky uplatněna.

Podle Richarda Fallona je důležité také zkoumat důvody pro aplikaci dané doktríny.<sup>24</sup> Konkrétně rozeznává tři dimenze. První z nich jsou politické otázky, které vznikají v důsledku rozhodnutí jiné složky státní moci a k tomu, aby k rozhodnutí dospěly, není zapotřebí interpretace ústavy (například spor, jehož vyřešení stojí nejprve na zodpovězení otázky, zda určité území spadá pod jurisdikci daného státu, což ve Spojených státech rozhoduje exekutiva<sup>25</sup>). Druhou dimenzí využití doktríny jsou ústavní otázky vyhrazené jiné politické větvi státní moci, než je soudní moc (jen Kongres a prezident mohou prohlásit, jestli vláda ve státu splňuje formu republikánské vlády, kterou žádá federální ústava<sup>26</sup>). Třetím druhem politických otázek jsou takové ústavní otázky, u kterých v ústavě či v navazujících zákonech chybí tzv. soudně zjistitelné a aplikovatelné standardy (*judicially manageable standards*), na základě kterých může dojít k soudnímu přezkumu. Zjednodušeně řečeno, na ústavní úrovni chybí soudcům srozumitelný „návod“, jak k předmětu sporu přistoupit, a zároveň neexistuje ustanovení, které by rozhodnutí přidělovalo jiné složce státní moci (jedná se například o otázku, jestli Nejvyšší soud USA může posuzovat ústavnost *gerrymanderingu* prováděnou politickými stranami a stanovit hranici, od které manipulaci s volebními okrsky lze považovat za protiústavní<sup>27</sup>). Tento poslední přístup je právě podoba doktríny politické otázky, která je typická pro český kontext a chování Ústavního soudu ČR, což bude rozebráno v následujících kapitolách.

### 3. Ústavní soud ČR a political questions

Ačkoliv doktrína politické otázky vznikla v systému difúzního ústavního soudnictví USA, lze najít její otisk také v Evropě vyznačující se koncentrovanou a specializovanou podobou ústavního soudnictví.<sup>28</sup> Na otázku, jestli v českém ústavním systému výslovně

<sup>23</sup> CHEMERINSKY, E. *Constitutional Law: Principles and Policies*, s. 185–209.

<sup>24</sup> FALLON, R. H. Political Questions and the Ultra Vires Conundrum. *The University of Chicago Law Review*. 2020, Vol. 87, No. 6, s. 1494.

<sup>25</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 38 U.S. (13 Pet.) 415 (1839), *Williams v. Suffolk Insurance Co.*

<sup>26</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 48 U. S. (7 How.) 1 (1949), *Luther v. Borden*.

<sup>27</sup> Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 139 S Ct 2484 (2019), *Rucho v. Common Clause*.

<sup>28</sup> Nejznámější evropský příklad představuje francouzská doktrína vládních aktů, tzv. *actes de gouvernement*. MALÍŘ, J. In: *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, s. 76.

existuje doktrína politické otázky jako prostředek, pomocí kterého může Ústavní soud ČR dojít k závěru, že není příslušný spor rozhodnout, by byla odpověď na první pohled záporná. To, že se k doktríně Ústavní soud ČR sám aktivně nehlásí, nicméně neznamená, že vliv doktríny na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR neexistuje.

V judikatuře ani v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodně nenajdeme formulovanou doktrínu politické otázky podobně jako v rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Baker v. Carr*. Rozdíl spočívá také ve stanovení kompetencí, kdy je Ústavní soud ČR podle ústavního pořádku povinen rozhodnout o každém předloženém návrhu, pokud odpovídá zákonným požadavkům, a to i v případě, kdy by se teoreticky jednalo o politickou otázku. Na rozdíl od Nejvyššího soudu USA si jeho český protějšek nemůže vybírat a musí rozhodnout.<sup>29</sup>

Jak ale popisuje Marko Novak, absenci výslovného zakotvení doktríny politické otázky lze vyřešit odkazem na procedurální ustanovení v zákoně o Ústavním soudě, jako je odmítnutí pro nepřislusnost soudu nebo pro nedostatečnou aktivní legitimaci, což nakonec povede ke stejnému, zdrženlivému přístupu ústavních soudců.<sup>30</sup> Další možností je začít otázku meritorně posuzovat, ale zamítnout podání, protože nebylo prokázáno jasné porušení Ústavy ČR zákonodárným či výkonným sborem.<sup>31</sup> Ústavní soud ČR tedy nemůže konstatovat, že spor je vyloučený ze soudního přezkumu, ale musí rozhodnout o merituu věci a návrh zamítnout, nebo splnit jedno z procesních kritérií pro odmítnutí. Nejpalčivější otázka, v jejíž odpovědi tkví celá podstata doktríny politické otázky v České republice, tak spočívá v přemýšlení nad tím, jestli politická otázka představuje důvod pro odmítnutí, nebo se jedná o formu testu ústavního přezkumu podobnou testu proporcionalitě, kterým posuzovaný případ buď projde, nebo neprojde.

I když je využití doktríny politické otázky ve smyslu „nezabývání se“ v českém kontextu poměrně limitované, sám Ústavní soud ČR podle databáze NALUS doktrínu politické otázky od roku 1993 několikrát zmínil.<sup>32</sup> Podkladem pro tuto diskusi se staly dva základní principy, na kterých je doktrína založená právě ve Spojených státech a které najdeme také v českém ústavním soudnictví, a to zmíněný princip dělby moci a princip soudního sebeomezení. I proto Zdeněk Kühn shrnuje, že i „evropské ústavní soudy [...] relativně snadno operují v rámci svého uvážení stejným směrem, tedy ponechávají politiku politikům“.<sup>33</sup> Zkoumání, co vše může Ústavní soud ČR řešit, je o to více žádoucí, když pro soudní přezkum existuje poměrně obecná ústavní úprava, která umožňuje extenzivní zásahy a zároveň neodpovídá na otázku, kde přesně leží hranice mezi sebeomezením a aktivními zásahy do veřejného a politického dění.

Pojetí principu dělby moci v judikatuře poukazuje na specifické postavení Ústavního soudu ČR. Ústavní soud ČR není soudním tělesem ve smyslu obecných soudů, protože plní roli konečného garanta ústavnosti a spíše stojí nad obecnými soudy coby jejich „kontrolor“.

<sup>29</sup> ŠIMÍČEK, V. Čl. 33 [Nezávislost soudů]. In: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

<sup>30</sup> Viz například níže rozebírané usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020.

<sup>31</sup> NOVAK, M. *Ústavní soud mezi právem a politikou*, s. 435–436.

<sup>32</sup> Databáze eviduje 14 rozhodnutí spadající pod předmět řízení s názvem „political questions“. (Předmět řízení – základní ústavní principy – princip dělby moci – political questions).

<sup>33</sup> KÜHN, Z. *Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu*. In: *Jiné právo* [online]. 16. 1. 2009 [cit. 2022-01-09]. Dostupné z: <<https://jinepravo.blogspot.com/2009/01/stavn-praxe-omezen-role-stavno-soudu.html>>.

Zároveň sám sebe někdy prohlašuje v rozhodnutích za součást soudní moci.<sup>34</sup> Ústavní soud ČR se k principu soudcovské zdrženlivosti hlásí ve své rozhodovací činnosti. Chápe ji jako situaci, kdy se „soudní moc má zdržet toho, aby přebírala pravomoci náležející moci zákonodárné a moci výkonné“.<sup>35</sup> Podobnost s definicí politické otázky v americkém kontextu je na první pohled zřejmá a Ústavní soud ČR právě na základě principu sebeomezení existenci *political question* dovedl.<sup>36</sup>

Jako podklad pro nezasahování do politických otázek se v judikatuře objevuje také čl. 5 Ústavy ČR zakotvující svobodnou soutěž politických stran. Pokud by Ústavní soud ČR zasáhl v ryze politické otázce, učinil by soutěž politických stran zbytečnou, protože jejich hlavním úkolem je tvořit a měnit veřejné politiky.<sup>37</sup> Důležitý je také čl. 6 Ústavy ČR týkající se principu (politické) většiny a ochrany (politických) menšin, ze které vyplývá nárok na to, aby vady právní úpravy primárně řešil zákonodárce, nikoliv orgán ochrany ústavnosti.<sup>38</sup>

Pojem politická otázka je v tuzemské praxi spojen s abstraktní kontrolou norem, tedy řízením o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Pokud je v rozhodnutí zmíněna politická otázka, jde především o podpůrný argument, který má vedle dalších argumentů ospravedlnit potřebu zdrženlivosti Ústavního soudu ČR. Jen ve velmi krajních případech je možné, aby Ústavní soud ČR odmítl věc posoudit (rozhodnout ve věci), a to pouze za předpokladu, že z ústavního pořádku nelze dovést žádné kritérium soudního přezkumu podle § 43 odst. 1, písm. d, zákona o Ústavním soudu (odmítnutí pro nepříslušnost). Vliv doktríny politické otázky na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR může být také spátný v odvolání se na některá procedurální ustanovení, která ve výsledku plní stejnou roli (např. odkaz na absenci aktivní legitimace navrhovatele nebo nepřípustnost návrhu).<sup>39</sup> I když se může na první pohled zdát, že v České republice nemá doktrína politické otázky příliš mnoho důvodů pro existenci, její aplikace se dá považovat za nutnou strategii Ústavního soudu ČR v době judicializace politiky, kdy se jako společnost při řešení společenských a politických otázek stále více spoléháme na soudy.<sup>40</sup> Oproti zákonodárci či exekutivě ústavní soudci však disponují menší demokratickou legitimitou a nejsou vybaveni expertním zázemím na neprávní oblasti.<sup>41</sup>

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR se řadí mezi prameny práva, a to i když se jedná pouze o usnesení (ty disponují menší silou přesvědčivosti). Proto také čeští ústavní soudci stojí před otázkou, jak definovat českou politickou otázku. Z analýzy judikatury Ústavního soudu ČR vyplynulo, že soudci uvádějí v zásadě tři základní faktory, z jakého důvodu argumentují, že Ústavní soud ČR nemůže spor rozhodnout: 1) respekt k principu dělby moci;

<sup>34</sup> STÁDNÍK, J. Dělbí moci v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo*. 2019, roč. 9, č. 8, s. 107–109.

<sup>35</sup> Odlišné stanovisko Jana Musíla k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002.

<sup>36</sup> ŠÍMÍČEK, V. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

<sup>37</sup> SLÁDEČEK, V. Čl. 83 [Postavení Ústavního soudu ČR]. In: SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

<sup>38</sup> ŠÍMÍČEK, V. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: BAHÝLOVÁ, L. et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

<sup>39</sup> PROCHÁZKOVÁ, A. *Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR*, s. 81–83.

<sup>40</sup> TOMOSZEK, M. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR. Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků*. 2009, č. 2, s. 112.

<sup>41</sup> GÉRYK, J. Typy diskurzu v rozhodování Ústavního soudu o „reformních“ zákonech v kontextu judicializace politiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 431.

2) nedostatek soudně zjistitelných a aplikovatelných standardů (absence upraveného postupu soudního přezkumu); a 3) širší diskrece zákonodárné nebo výkonné moci při úpravě projednávané otázky. V následující části bude vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR konkrétněji rozebrán.

#### 4. Politické otázky napříč judikaturou Ústavního soudu ČR

Ústavní soud ČR uvádí v databázi rozhodnutí NALUS celkem 14 sporů, které zařadil do předmětu řízení nazvané „*political questions*“.<sup>42</sup> Tato kategorie byla do databáze přidána v roce 2007, rok po jejím vzniku. Zpětně byly do této kategorie dopsány pouze dva případy, a to konkrétně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001 a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003. Ústavní soud ČR se ani v jednom rozhodnutí nepokouší definovat, co za tzv. *political question* považuje.

Jak nicméně z analýzy rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR a z rozhovorů s ústavními soudci vyplynulo, jedná se pouze o jeden ze způsobů, jak vliv doktríny v českém ústavním přezkumu zkoumat. Rozhodnutí jsou řazena do kategorií předmětu řízení analytickým odborem Ústavního soudu ČR, a ten tak často činí na základě explicitních zmínek v rozhodnutí.<sup>43</sup> Odpovědi tuzemského Ústavního soudu na tzv. *political questions* jsem nakonec rozdělila do sedmi oblastí judikatury, a to na základě inspirace kategorizací od Erwina Chemerinského: „*vyrovnávání se s komunistickou minulostí; hospodářská a sociální politika státu; zahraniční a vojenské otázky; dělba moci z pohledu sporu o kompetence; přezkum voleb a vnitřního fungování politických stran a celospolečenské otázky*“.<sup>44</sup> Jen tak může být přiblíženo přemýšlení Ústavního soudu ČR za posledních třicet let nad politickými otázkami.<sup>45</sup>

První skupinou sporů jsou rozhodnutí týkající se *vypořádávání se s komunistickou minulostí*, což byl jeden z hlavních úkolů, který před Ústavním soudem ČR po roce 1989 stál. Jak popsal Radoslav Procházka, soudci zde využívali zdrženlivost tak, aby nerozporovali „protikomunistické“ kroky zákonodárné a výkonné moci. Ústavní soud ČR v databázi sám zmiňuje kauzu *Lustrační zákony*.<sup>46</sup> Jako politickou otázku spatřuje určení časového období existence lustračních zákonů, které podmiňují vstup do státních služeb zvláštními podmínkami, jako je čisté lustrační osvědčení nebo čestné prohlášení. Dále je explicitně s termínem *political question* spojena kauza týkající se *Ústavu pro studium totalitních režimů*,<sup>47</sup>

<sup>42</sup> K 5. dubnu 2022. Na základě komunikace s analytickým odborem Ústavního soudu ČR lze zjistit, že rozhodnutí se do skupiny „*political questions*“ řadí na základě explicitních zmínek v textu příslušného rozhodnutí.

<sup>43</sup> Informace o předmětu řízení „*political questions*“ získány na základě žádosti podané u Ústavního soudu ČR podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

<sup>44</sup> Radoslav Procházka mluví přímo o „*assisting historical justice*“. Více: PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. CEU Press: Budapest – New York, 2002, s. 150–151.

<sup>45</sup> V diplomové práci, ze které tento článek vychází, jsem také zpovídala bývalé a současné soudce Ústavního soudu ČR, jejichž výpovědi vliv doktríny politické otázky ještě o trochu více přibližují.

<sup>46</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001, soudce zpravodaj: Jiří Malenovský. Odlišné stanovisko uplatnil Antonín Procházka, nicméně netýkalo se politické otázky, ale kritiky zrušení podmínky, aby při obsazování určitých funkcí v Policii ČR nebyli přijímáni spolupracovníci StB.

<sup>47</sup> Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008, soudce zpravodaj: Stanislav Balík. Odlišné stanovisko uplatnilo sedm soudců, z toho jeden disentující soudce nesouhlasil pouze s odůvodněním. Autoři disentu proti rozhodnutí namítali, že zřízení úřadu narušuje svobodu vědeckého bádání a podle jejich názoru není jeho ustavení možné brát jako pouhou politickou proklamaci parlamentu.



ve které se ústavní soudci odmítli vyslovit ke zřízení ústavu, jehož úkolem má být vědecky zkoumat historickou minulost státu, protože jeho existence představuje „politickou proklamaci parlamentu“. Do této skupiny případů lze na základě obsahové analýzy zařadit dále nálezy týkající se církevních restitucí, ve kterých Ústavní soud ČR postuluje, že politické rozhodnutí o způsobu určení finanční náhrady je vyňato ze soudního přezkumu.<sup>48</sup> Ústavní soud ČR s velkou zdrženlivostí přistupoval také k přezkumu ekonomických reforem na počátku devadesátých let.<sup>49</sup>

*Hospodářská a sociální politika státu* představuje druhou skupinu případů, ve které můžeme hledat odpovědi tuzemských ústavních soudců na politické otázky. Konkrétně se tento vliv projevuje v méně přísném testu ústavního přezkumu, který ponechává exekutivě a zákonodárné moci větší diskreci při zákonné úpravě těchto otázek. V oblasti sociálních práv jde o test racionality (rozumnosti). Tento mírnější test přezkumu byl formulován ve třech zásadních nálezech, a tím jsou *Regulační poplatky ve zdravotnictví*,<sup>50</sup> *Cenové moratorium*<sup>51</sup> a *Rozpočtové určení daní*.<sup>52</sup> Ve zmíněných nálezech se Ústavní soud ČR přímo odkázal na americkou doktrínu politické otázky s tím, že ekonomická a cenová politika státu spadají do politické sféry státu. Při procházení databáze NALUS narazíme ještě na rozhodnutí Ústavního soudu ČR při přezkumu zákona o oborových zdravotních pojišťovnách,<sup>53</sup> kde soud vylučuje svůj přezkum s odkazem na dělbu moci a politickou otázku. Zmínku o politické otázce lze povrchně najít také v nálezu *Cukerné kvóty II*,<sup>54</sup> ve kterém ústavní soudci píší, že „*obecné formování hospodářské politiky včetně restrikcí podnikání je především věcí politických orgánů*“, a proto je na místě aplikovat test racionality.

Větší zdrženlivost lze najít také u hospodářské oblasti a především u daňové problematiky, která je považována za jádro politického procesu. Při soudním přezkumu ústavnosti se zde používá tzv. test vyloučení extrémní disproporcionality, podle kterého může být daň zrušena, pouze pokud má rdousící efekt (daň nesmí omezovat vlastnické právo jednotlivce do té míry, že by byla v rozporu s čl. 4 dost. 4 Listiny),<sup>55</sup> nebo je bezdůvodně diskriminační (svévolné porušení ústavního principu rovnosti).<sup>56</sup> Nejdůležitější nálezy v této oblasti představuje přezkum daně z převodu nemovitostí.<sup>57</sup> Ústavní soud ČR v něm ukládání daňové povinnosti označil za „prerogativu Parlamentu“ a na základě principu dělby moci konstatoval „*relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní*“.<sup>58</sup> Jestli lze i v českém kontextu tedy mluvit o jádru vlivu doktríny politické

<sup>48</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2020, nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013.

<sup>49</sup> PROCHÁZKA, R. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, s. 152–154.

<sup>50</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008, soudce zpravodaj: Stanislav Balík. Klíčový nálezy je doplněný sedmi odlišnými stanovisky, kteří v nich rozporují hlavní argument nálezu o sebeomezení soudu při přezkumu sociálních práv, na základě kterého je Ústavní soud ČR prohlašuje v určitém ohledu za nejusticiabilní. Ukázal se zde názorový střet tehdejšího obsazení soudu, kdy těsná většina soudu prosazovala mírnější přezkum, protože zdravotnické poplatky chápala jako „součást stabilizace veřejných financí“, a tedy politickou otázku. Na druhé straně disentující soudci namítali, že je potřeba zkoumat případný zásah do lidské důstojnosti či práva na život a osobní integritu.

<sup>51</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 19. 3. 2003, soudce zpravodaj: Antonín Procházka.

<sup>52</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007, soudce zpravodaj: František Duchoň.

<sup>53</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018.

<sup>54</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002, bod VIII.

<sup>55</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, ze dne 21. 4. 2009, soudce zpravodaj: Eliška Wagnerová, bod 53.

<sup>56</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 49.

<sup>57</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009, soudce zpravodaj: Eliška Wagnerová. O tom, že přezkum daňové politiky je považován za sféru politiků, svědčí také fakt, že proti nálezu nebylo uplatněno žádné odlišné stanovisko.

<sup>58</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009, bod 39.

otázky, můžeme za něj označit právě daňovou politiku státu, do které Ústavní soud ČR až na extrémní disproportionálnost nevstupuje.

*Otázky zahraniční a vojenské politiky* jsou jednou z klíčových oblastí americké doktríny politické otázky.<sup>59</sup> V České republice, která je v geopolitickém měřítku značně méně významná než Spojené státy americké, se politické otázky zmiňují pouze v souvislosti s členstvím ČR v Evropské unii. V nálezech *Lisabon I*<sup>60</sup> a *Lisabon II*,<sup>61</sup> ve kterých ústavní soudci prováděli předběžný přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy, se soud vyjadřuje k suverenitě ČR ve vztahu k přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci, v tomto případě Evropskou unii. Podle názoru soudu v *Lisabon I* přenos pravomocí nemůže být neomezený (nesmí dojít k zásahu do čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR), „*tyto limity by [však] měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení*“.<sup>62</sup> V druhém nálezu věnovaném přezkumu Lisabonské smlouvy Ústavní soud ČR odmítl na žádost skupiny senátorů vymezit „*nepřenositelné pravomoce podle čl. 10a Ústavy ČR*“, o kterých mluvil v prvním nálezu, a dále také odmítl přesně vypočíst materiální jádro ústavního pořádku, a to proto, že se jedná o politické otázky určené zákonodárci, přičemž takováto rozhodnutí nelze přenášet na ústavní soudce.<sup>63</sup>

Ačkoliv se takový případ před Ústavním soudem ČR zatím neobjevil, je podle některých autorů pravděpodobné, že do budoucna bude soud podobně zdrženlivě postupovat také v případech ústavních stížností napadajících účast ozbrojených sil České republiky ve vojenských operacích mezinárodních organizací.<sup>64</sup>

Poměrně bohatá oblast judikatury, ve které lze najít vliv americké doktríny, jsou *spory o kompetence v případě dělby moci*. Jejich řešení je Ústavou ČR vyhrazeno (nebo by mělo být) jiným větvím veřejné moci, než je moc soudní, anebo se jedná o případy, ve kterých se Ústavní soud ČR nepovažuje kvůli absenci předepsaného postupu za vhodný orgán k vydání meritorního rozhodnutí. V přezkumu ústavnosti amnestie Václava Klause z roku 2013, který iniciovala skupina senátorů, Ústavní soud ČR sám konstatuje, že „*ze žádného ustanovení Ústavy [...] nevyplývá ústavněprávní standard přezkumu takového amnestijního rozhodnutí, který by mohl být použit; nestanovil-li jej ústavodárce, nepřisluší Ústavnímu soudu [...], aby jej dotvářel ve své aplikační praxi*“.<sup>65</sup> Amnestii přirovnává soud k prerogativě, která je ze soudní kontroly vyňata, a je proto nezrušitelná. Zajímavé na tomto případě je, že Ústavní soud ČR o sobě zde mluví jako o součásti soustavy obecných soudů (na rozdíl od některých jiných rozhodnutí), a tím odůvodňuje, proč nemůže „*vyvažovaná moc soudní*“ prezidentův akt zrušit, aby tím neporušila princip dělby moci.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> TUSHNET, M. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*, s. 146–147.

<sup>60</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008, soudce zpravodaj: Vojen Güttler. Rozhodnutí neobsahuje žádné odlišné stanovisko.

<sup>61</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009, soudce zpravodaj: Pavel Rychetský. Rozhodnutí neobsahuje žádné odlišné stanovisko.

<sup>62</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 109.

<sup>63</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09, body 110–113.

<sup>64</sup> MALÍŘ, J. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo*, s. 17–18.

<sup>65</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013, bod 26.

<sup>66</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 23. K usnesení byla připojena čtyři odlišná stanoviska. Zajímavé je, že sice disidentující soudci argumentovali také principem dělby moci, ale v tom smyslu, že jejím účelem je, aby nemohlo být vydáno nepřezkoumatelné rozhodnutí. Proto měl Ústavní soud ČR podle odlišných stanovisek amnestii Václava Klause přezkoumat.

Za akt vládnutí, a tedy mimo kontrolu Ústavního soudu ČR, označil soud také vyhlášení nouzového stavu v době pandemie.<sup>67</sup> V odmítavém rozhodnutí soud říká, že takové „usnesení vlády [...] je ad hoc rozhodnutím, které nemá právně normativní obsah, představuje primárně akt vládnutí politického charakteru a Ústavní soud by ho mohl zrušit jen v případě, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu“.<sup>68</sup> I podle akademického zhodnocení představuje vyhlášení nouzového stavu formu prerogativy, která je přímým provedením ústavního pořádku.<sup>69</sup> O prerogativě v rukou výkonné moci se podle Ústavního soudu ČR jednalo také v případě přezkumu extradičního a azylového řízení, kdy se soudci měli vyjádřit k rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým povolil vydání osoby z ČR do cizího státu mimo jiné za účelem trestního stíhání.<sup>70</sup> Podle stanoviska pléna je tato otázka svěřena pouze ministru spravedlnosti, rozhodnutí má politický rozměr a jedná se především o projev státní suverenity. V případě zmíněných sporů o kompetence Ústavní soud ČR dochází k závěru, že se jedná o jakýsi smíšený akt, k jehož přezkumu nemá danou kompetenci podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR. Do této skupiny případů bych také zařadila odlišné stanovisko Jana Musila k nálezu *Melčák*,<sup>71</sup> kterým Ústavní soud ČR poprvé zrušil formálně přijatý ústavní zákon s tím, že se jednalo o individuální právní akt. Podle Musila byl derogační postup soudu chybný, protože chybí výslovné zakotvení kompetence Ústavního soudu ČR přezkoumávat ústavní zákony a argumentace soudu stála pouze na interpretaci.

I když jsou *spory týkající se voleb a fungování politických stran* v soudním přezkumu u Ústavního soudu ČR poměrně častou záležitostí a soudci je meritorně rozhodují, i zde najdeme příklady zdrženlivosti. V ústavním přezkumu komunálních voleb v Praze v roce 2010<sup>72</sup> byl předmět sporu Ústavním soudem ČR zařazen mezi politické otázky. Stěžovatelé rozporovali ústavnost rozdělení volebních obvodů, které mělo být zvoleno účelově tak, aby napomohlo k lepšímu výsledku tehdejšími dvěma nejsilnějšími stranami, ČSSD a ODS. V argumentaci stěžovatelů byl zmíněn přímo odkaz na judikaturu Nejvyššího soudu USA, konkrétně na případ *Reynolds v. Sims*, který stanovoval problematičnost volebních obvodů, z nichž každý má výrazně jiný počet obyvatel. Ústavní soud ČR stížnost nakonec

<sup>67</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, soudce zpravodaj: Jaromír Jírša. Podobně Ústavní soud ČR zopakoval u přezkumu omezení maloobchodu a služeb v době pandemie, a to v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 106/20, soudce zpravodaj: Vojtěch Šimíček.

<sup>68</sup> Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20, body 25–27. K rozhodnutí připojilo odlišné stanovisko sedm soudců. Část z disentujících soudců dodávala, že stejně zdrženlivě by měl Ústavní soud ČR přistupovat také k přezkumu jednotlivých krizových opatření, která se vyhláší v době nouzového stavu. Soudci Šimáčková, Šimíček a Uhlíř naopak nesouhlasili s tím, že vyhlášení nouzového stavu je podle Ústavního soudu ČR nepřezkoumatelné. Podle jejich názoru má soud zkoumat, zda jeho vyhlášení není například v rozporu se zákazem svévole či libovůle při výkonu veřejné moci, nebo není v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013.

<sup>71</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009, soudce zpravodaj: Pavel Holländer.

<sup>72</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011, soudce zpravodaj: Pavel Holländer. Proti nálezu se ozvalo pět disentujících soudců. V odlišných stanoviskách soudci namítali, že nemělo dojít k zamítnutí, protože většina soudu tím odepřela „řádnou ochranu základním právům, v daném případě politickým právům“ (odlišné stanovisko Elišky Wagnerové, ke které se připojil také František Duchoň). Soudkyně Wagnerová v disentu argumentuje také politickou otázkou, když poukazuje na to, že se většina soudu odmítla zabývat komparací zahraničních úprav obecního volebního práva jako je stěžovateli zmíněný postup Nejvyššího soudu USA, jenž otázku volební geometrie považuje za justiciabilní.

zamítl, a to mimo jiné proto, že jeho úkolem není poukazovat na to, že se mu pravidla voleb nejeví jako ideální, ale dohlížet, jestli byly dodrženy požadavky zákonodárce jako je princip rozhodnutí většiny a zda zároveň nedošlo k účelovému posunutí, které „*předem deformovalo vůli voličů a rovnost hlasů*“.<sup>73</sup> Politická otázka zde sice byla při přezkumu použita, ale ne jako přímá inspirace Spojenými státy. Naopak většina soudu došla k závěru, že komparace zahraničních příkladů soudního přezkumu *gerrymanderingu* se jeví jako „nadbytečná“.<sup>74</sup>

Zdrženlivost Ústavního soudu ČR můžeme nalézt i v přezkumu vnitřního fungování politických stran. V nálezu týkajícím se posouzení právní úpravy financování politických stran a hnutí a politických institutů<sup>75</sup> prohlásil tuto otázku za oblast, kde respektuje „*značně široký prostor uvážení zákonodárce*“ ohledně parametrů, jak budou strany a hnutí financovány – a rozhodl se tuto otázku neposuzovat.

Poslední oblast judikatury představují *tzv. celospolečenské otázky*, které se týkají ideového střetu o úpravu problémů, na jejichž rozsouzení se liší názory napříč českou společností i evropskými státy. Proto má být jejich úprava ponechána na zákonodárné nebo exekutivní moci. Sem lze zařadit například dvě rozhodnutí posuzující ústavnost povinného očkování,<sup>76</sup> ve kterých Ústavní soud ČR přezkoumával odmítavý postoj rodičů k povinnému očkování nezletilého dítěte jako podmínky pro poskytnutí veřejných služeb (např. vstup do mateřské školky). Ústavní soud došel k závěru, že není příslušný hodnotit ústavnost zákonné povinnosti podrobit se určitému druhu očkování, protože jde o „*rozhodnutí, které je v první řadě otázkou politickou a expertní*“ a rozhodnutí zákonodárce požívá velký prostor pro politické uvážení. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud ČR také v případě českého zákazu domácích porodů<sup>77</sup> nebo statusových otázek především z oblasti rodinného práva týkajících se například uznávání cizozemských rozhodnutí v případě osvojení dětí stejnopohlavními páry.<sup>78</sup> Ani v jedné z otázek se Ústavní soud ČR nepovažuje za hybatele změn, který by měl svými rozhodnutími „předbíhat“ politické rozhodování. Novou

<sup>73</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 44.

<sup>74</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 76.

<sup>75</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017, soudce zpravodaj: Radovan Suchánek. Odlišné stanovisko uplatnili tři soudci. Namítali, že Ústavní soud neměl jít cestou zdrženlivosti při přezkumu financování politických stran a hnutí, protože parlamentní strany nastavují podmínky svého financování, a tím pádem rozhodují samy o sobě. To vede podle disentujících soudců k nerovnosti mezi stranami nacházejícími se v Parlamentu ČR a těmi, které se do něj snaží teprve dostat.

<sup>76</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015, soudce zpravodaj: Ludvík David; Usnesení sp. zn. III. ÚS 1479/14 ze dne 16. 4. 2015, soudce zpravodaj: Vladimír Kůrka. K nálezu týkajícímu se povinného očkování byl připojen dissent Kateřiny Šimáčkové, podle které nebyla posuzovaná právní úprava očkovací povinnosti ústavně komfortní. Šimáčková argumentuje, že částečná úprava povinného očkování vyhláškou ministerstva není v souladu s ústavním požadavkem na to, aby povinnosti byly občanům ukládány toliko na základě zákona. A i kdyby byla povinnost obsažena v zákoně, neprojde podle disentující soudkyně druhým krokem Ústavním soudem vymezeného pětistupňového testu, testem potřebnosti. Podle Šimáčkové by mohlo být ochrany veřejného zdraví dosaženo i jinými způsoby, které jsou šetrnější k základnímu právu na tělesnou integritu.

<sup>77</sup> Usnesení sp. zn. II. ÚS 391/14 ze dne 10. 3. 2015, soudce zpravodaj: Vojtěch Šimíček.

<sup>78</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20 z 15. 12. 2020, soudce zpravodaj: Milada Tomková. Dva registrovaní partneři, jeden občan ČR a jeden s cizím státním občanstvím, kteří si osvojili ve Spojených státech dvě nezletilé děti, žádali o zrušení části zákona o mezinárodním právu soukromém, který upřednostňuje česká pravidla pro osvojování dětí. V podání argumentovali tím, že zrušením části zákona dojde v Česku k sladěni „faktické životní reality“ a reality právní. Podle Ústavního soudu ČR však jen parlament coby suverén může rozhodnout o přiznání primátu vnitrostátního práva cizího státu nad tuzemským právem. Proti nálezu napsali odlišné stanovisko tři soudci, kteří kritizovali většinu soudu za to, že dal přednost před nejlepším zájmem dítěte politické úvaze zákonodárce, který při osvojení dětí ze zahraničí uznává jen manželství.

oblastí judikatury, která bude v soudním přezkumu výhledově bohatší, jsou dále otázky ochrany přírody a práva na příznivé životní prostředí,<sup>79</sup> kde Ústavní soud ČR (zatím) uplatňuje při přezkumu zdrženlivost a mluví o tom, že se jedná o „*politicko-odborně-ekologické otázky*“, které mají být řešeny v zákonodárném sboru.<sup>80</sup>

## Závěr

Ústavní soud ČR patří do kontinentálního ústavního soudnictví a na základě jeho jurisdikce ho politické otázky na rozdíl od Nejvyššího soudu USA alespoň z formálního pohledu v soudním přezkumu výrazně neomezují. Ačkoliv český ústavní pořádek neumožňuje předem vyloučit zákon či jiný právní předpis ze soudního přezkumu, i čeští ústavní soudci zkoumají, jaká jsou kritéria pro soudní přezkum v závislosti na povaze konkrétní normy, a mohou konstatovat, že k řešení některých předložených otázek nemůže soud dojít výkladem, ale je potřeba rozhodnutí politické moci.

Ústavní soud ČR v databázi NALUS eviduje celkem čtrnáct rozhodnutí, které na základě předmětu řízení sám řadí mezi politické otázky. Výše popsaná analýza rozhodovací činnosti dále ukazuje, že vliv americké doktríny politické otázky lze najít napříč judikaturou i bez výslovné zmínky v databázi. Z rozboru rozhodovací činnosti sice nevyplývá, že by se Ústavní soud ČR hlásil k americké doktríně politické otázky coby „formě testu“ užívaného při soudním přezkumu, mimo jiné proto, že když soud mluví o zdrženlivosti v tzv. *political questions*, americkou doktrínu si často upravuje do vlastní podoby a také ji aplikuje v jiných tématech (například oproti Nejvyššímu soudu USA argumentuje politickými otázkami v hospodářské a sociální politice státu, naopak marginální jsou zahraničně-politické otázky).

Zmínky o politických otázkách se v rozhodnutích Ústavního soudu ČR objevují ve třech podobách: jako úplné vyloučení pravomoci soudu v celém rozsahu či v jeho části (ojedinělé); jako odůvodnění použití testu racionality či jiného mírnějšího testu přezkumu (hospodářská a sociální politika státu); nebo jako podpůrný argument v případech, kdy se Ústavní soud ČR necítí „povolán“ otázku rozhodnout, ale vedle tohoto argumentu existují ještě jiné důvody pro zamítnutí návrhu (nejčastější). Ústavní soud ČR v některých případech politickou otázkou argumentuje v usneseních. Tato rozhodnutí se nejvíce blíží americkému pojetí doktríny, ale i zde Ústavní soud ČR činí především „vedle“ či „nad rámec“ důvodu pro odmítnutí podnětu. Jen ve velmi specifických případech soud odmítne rozhodnout ve věci pouze s konstatováním existence politické otázky, a to na základě zjištění, že z ústavního pořádku nelze dovolit žádné kritérium soudního přezkumu (např. vyhlášení nouzového stavu, amnestie). Zde se Ústavní soud ČR opírá o čl. 87 Ústavy ČR, tedy že nemá přidělenou kompetenci k soudnímu přezkumu. Taková situace však nemůže nastat v řízení o kontrole právních norem, protože za takové situace Ústavní soud

<sup>79</sup> Např.: Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 nebo Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018. Zajímavé je, že Ústavní soud ČR zatím v tzv. politických otázkách aktivně nezasahuje ve prospěch těch, kteří podáními „bojují“ za větší ochranu životního prostředí, ani ve prospěch těch, kteří si naopak stěžují, že předmětná právní úprava „škodí“ jiným zájmům než těm ekologickým. Podle Jana Malíře se vliv doktríny politické otázky v environmentálních sporech projevuje uplatněním mírnějšího testu racionality s tím, že pro soudní přezkum neexistují další standardy, podle kterých by se Ústavní soud ČR mohl řídit. (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?*, s. 113).

<sup>80</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018, bod 132.

ČR konstatuje existenci uvážení zákonodárce, respektive, že není dán rozpor s ústavním pořádkem, a podnět zamítne.

Ústavní soud ČR narozdíl od Nejvyššího soudu USA v žádném rozhodnutí doposud ani nenaznačil, jak by měla definice *political question* podle jeho názoru vypadat. Tato absence definice může být i přes občasné zmínky v rozhodnutích soudu způsobena buď nevyjasněností uvnitř soudu, co za politickou otázku považovat, nebo také faktem, že žádný bývalý ani současný ústavní soudce se tématu v akademické rovině výrazněji nechopil. I přesto se dá postoj Ústavního soudu ČR k otázkám stojícím na hranici mezi ústavním právem a politikou shrnout tak, že pokud se v judikatuře objevují zmínky o *political questions*, představují signál, že si je Ústavní soud ČR vědom, že se v daných případech pohybuje velmi blízko politiky. To však nemusí nutně znamenat, že automaticky vyloučí takový spor ze soudního přezkumu.

## **The Constitutional Court of the Czech Republic between Law and Politics**

Andrea Procházková (<https://orcid.org/0000-0003-4793-8007>)

**Abstract:** During three decades of decision-making, the Constitutional Court of the Czech Republic has decided a number of cases located in the intersection between constitutional law and politics. To determine what a juridical decision is and what is already a political one seems to be almost impossible not only for the Czech Constitutional Court but also for the Supreme Court of the U. S., founded in 1789. Nevertheless, we should not resign to seek an answer to the question “what already constitutes a political decision of the courts”, mainly because of the issue of legitimacy of constitutional judges’ decisions and their impact on the Czech legal system. This article deals with the influence of the U. S. political question doctrine on decisions of the Constitutional Court of the Czech Republic. For a better understanding, it briefly presents the origin and the establishment of this doctrine in the Supreme Court of the United States. The core of the article focuses on defining the Czech political question in the Czech legal system, its limits and on its application by the Constitutional Court of the Czech Republic. The thesis analyses the influence of the American doctrine primarily using case law of the Czech Constitutional Court from the years 1993–2021 and also interviews with current and former constitutional judges. The article concludes that there is an influence of the U. S. political question doctrine on the Czech Constitutional Court and it defines thematic areas of case law which relate to possible Czech political questions.

**Keywords:** political question doctrine, constitutional review, Constitutional Court of the Czech Republic, political questions, judicialization of politics