

Zkoumání vztahu Ústavního soudu a Parlamentu prostřednictvím přezkumu ústavnosti zákonů iniciovaného skupinami poslanců a senátorů – stará úskalí a nové možnosti

Jana Ondřejková*

Abstrakt: Vnímání parlamentů a ústavních soudů jako vzájemně antagonistických institucí má hluboké kořeny nejen v československé ústavněprávní historii. K nejdůležitějším teoriím vysvětlujícím, proč mají mít politici přesto zájem na nezávislém ústavním soudnictví, patří pojišťovací teorie, podle které ústavní soudnictví patří ke klíčovým nástrojům ochrany politické opozice, kterou se i aktuální vládnoucí strany v demokraciích mohou jednou stát. Nicméně, pokud tuto teorii aplikujeme na praxi využívání možnosti podat návrh na přezkum zákonů skupinami poslanců a senátorů Parlamentu České republiky, zjistíme, že pouze s její pomocí nejsme schopni vysvětlit téměř polovinu z návrhů podaných v posledních deseti letech. Cílem článku je poukázat na úskalí spojená s apriori konfliktním nahlížením na vztah parlamentů a ústavních soudů, aniž by to bylo spojeno s konkrétním překročením ústavních pravomocí z jedné nebo druhé strany. Současně článek upozorňuje na další proměnné, které je nutno vzít v potaz při analýze praxe obrácení se skupin poslanců a senátorů na Ústavní soud.

Klíčová slova: abstraktní ústavní přezkum, pojišťovací teorie, opoziční strany, role ústavních soudů

Úvod

Vztah ústavních soudů a parlamentu v liberálních demokraciích popisují ústavní právníci obvykle výrazně antagonisticky. Nabízejí se jak vysvětlení historická, spojená se vznikem a rozšiřováním pravomocí ústavního soudnictví vnímaného v rámci dělby moci jako protivěštinové instituce,¹ tak vysvětlení opřené o studium soudcovského aktivismu a maximalismu zužujícího prostor pro ústavně legitimní politické rozhodování² nebo, v posledním desetiletí, uchylující se k naději, že silné (ale současně strategické) ústavní

* Doc. JUDr. Jana Ondřejková, Ph.D., katedra politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: ondrejko@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0833-3569>. Článek vznikl v rámci řešení projektu 25-16148S *Politické strany a Ústavní soud České republiky: teorie a praxe*, podpořeného Grantovou agenturou České republiky. Za cenné připomínky děkuji Janu Malířovi a Janu Grincovi. Kopie návrhů skupin poslanců a senátorů na přezkum ústavnosti zákonů, z nichž jsem při analýze vycházela, jsem obdržela na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

¹ Srov. dva ze čtyř přístupů ke studiu vztahu parlamentů a soudů popisovaných v následující publikaci: YOSEF, B. E. *Practice Makes Dialogue: Reconceptualizing Constitutional Interaction between Courts and Legislatures*. *ICL Journal*. 2021, No. 2, s. 122–127.

² Obavy z vlády soudců jsou staré více než sto let, viz např. LAMBERT, E. *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*. Paris: Giard, 1921. Českým Ústavním soudem jakožto politickým aktérem se zabývají např. SMEKAL, H. – BENÁK, J. a kol. *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu*. Brno: Masarykova univerzita 2021; CHMEL, J. *Co ovlivňuje Ústavní soud a jeho soudce?* Praha: Leges, 2021; ONDŘEJKOVÁ, J. – MALÍŘ, J. a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020.

soudy mohou být obranou proti populismu a autoritářským tendencím.³ Tyto narativy spojené se silným ústavním soudnictvím byly přítomny již při debatách o ustavení prvo-republikového ústavního soudu a výrazně se projeví v tehdejší právní úpravě i následné politické praxi.

Poněkud paradoxně proto mohou vyznívat politologické studie poukazující na výhody, které ústavní soudnictví politikům přináší nad rámec přesouvání odpovědnosti za politicky nepopulární rozhodnutí anebo za rozhodnutí, která mohou štěpit veřejnost. K nejčastěji zmiňovaným patří jedno z východisek tzv. pojišťovací teorie (*insurance theory*),⁴ podle něhož ústavní přezkum představuje jeden z klíčových nástrojů ochrany opozice před aktuální politickou většinou. Nicméně, v duchu předchozího konfliktního vnímání rolí parlamentu a ústavního soudu se právě v souvislosti s návrhy opozice na přezkum ústavnosti aktuální vládní většinou prosazených zákonů o ústavních soudech mluví jako o třetích komorách parlamentu.⁵ Stranou pozornosti bohužel zůstává, nakolik plausibilní závěry můžeme z uvedeného východiska dovodit na základě analýzy praxe podávání návrhů na ústavní přezkum zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení skupinami poslanců a senátorů Parlamentu České republiky.

Na základě zkoumání 62 návrhů skupin poslanců a senátorů na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení (tj. návrhy podle § 64 odst. 1 písm. b zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění), které byly podány ode dne 1. 1. 2014⁶ a o kterých Ústavní soud rozhodl do dne 31. 8. 2024, se v tomto textu pokusím navázat na ojedinělé studie,⁷ které byly k přezkumu ústavnosti zákonů iniciovanému skupinami poslanců a senátorů v České republice publikovány. Výsledky této analýzy dám do souvislosti s příslušnými právně-politologickými studiemi a poukážu na určité mezery v dosavadním zkoumání vztahu Ústavního soudu a Parlamentu.

Po zohlednění časových aspektů souvisejících s podáním návrhů skupin poslanců a senátorů na ústavní přezkum zákonů docházím k závěru, že zaměřením se výlučně na jejich počet lze vysvětlit pouze přibližně 56 % návrhů podaných opozičními poslanci a senátory, které v posledních deseti letech tvořily pouze mírnou většinu (maximálně 51,6 %)

³ SMEKAL, H. – BENÁK, J. – VYHNÁNEK, L. Through selective activism towards greater resilience: the Czech Constitutional Court's interventions into high politics in the age of populism. *The International Journal of Human Rights*. 2021, s. 1–22.

⁴ V rámci přístupu Law & Politics je tato teze klíčová pro vysvětlení, proč politici napříč politickým spektrem mají (mít) zájem na nezávislém soudnictví, viz např. VANBERG, G. Establishing and maintaining judicial independence. In: WHITTINGTON, K. E. – KELEMEN, R. D. – CALDEIRA, G. A. (eds). *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 99–118.

⁵ Obecně viz kapitolu The Third Chamber Model: A Review and Defense v knize STONE SWEET, A. *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 1992, s. 209–221, pro český kontext např. POSPÍŠIL, I. Ústavní soudnictví a politika: neklidný modus vivendi. In: SMEKAL, H. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. Brno: Masarykova univerzita nakladatelství, 2013, s. 56.

⁶ Tato doba pokrývá 7., 8. a částečně 9. volební období do Poslanecké sněmovny, čímž navazuje na předchozí studii L. Kopečka a J. Petrova, viz KOPEČEK, L. – PETROV, J. From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic. *East European Politics and Societies*. 2016, No. 1, s. 120–146.

⁷ KOPEČEK, L. – PETROV, J. *From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic*; PETROV, J. Senátoři a iniciace ústavního přezkumu zákonů. In: KYSELA, J. (ed.). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 173–187; GRINC, J. – BLÁŽKOVÁ, K. Ústavní soud a zákonodárce v hospodářských a sociálních otázkách: ochrana ústavnosti, nebo přetahovaná o politice? *Jurisprudence*. 2019, č. 3, s. 6–15; ŠIPULOVÁ, K. – KRÁLOVÁ, A. The Czech Constitutional Court: The inconspicuous constrainer. In: POCZA, K. (ed.). *Constitutional Review in Central and Eastern Europe*. London: Routledge, 2024, s. 57–85.

všech členy parlamentu podaných návrhů na přezkum ústavnosti zákonů. Zbylé návrhy nelze odůvodnit paušálním odkazem na nezávislost či nezařaditelnost senátorů z hlediska vztahu k vládě a opozici. Už jen po pouhém zohlednění časových aspektů vztahujících se k nabytí platnosti napadené úpravy a „rychlosti“ podání návrhu na její přezkum, jakož i následné případné reakci Parlamentu, se ukazuje, že vztahy mezi Parlamentem a Ústavním soudem zkoumané prostřednictvím návrhů poslanců a senátorů na ústavní přezkum zákonů v průběhu posledních třiceti let byly mnohem pestřejší, než by se z pohledu pojišťovací teorie mohlo zdát. K jejich zkoumání je proto potřeba využít vícero teorií i proměnných, které vycházejí z ústavního zakotvení pravomoci a nezávislosti Ústavního soudu.

1. Narativ silného ústavního soudnictví v minulosti a dnes jako tradiční východisko pro posuzování vztahu parlamentu a ústavního soudu

U úvodu zmíněný přístup stavící nejen na apolitičnosti, ale přímo antipolitičnosti ústavního soudnictví chránícího ústavní kautely⁸ má v českém právním a politickém myšlení hluboké kořeny. S existencí ústavy jakožto základního pramene pozitivního práva je inherentně spjata otázka kontroly jejího dodržování. Přestože komparativní konstitucionalismus poukazuje na existenci různých fungujících variant ústavního přezkumu,⁹ historicky můžeme v české, respektive československé ústavněprávní tradici, která se vztahuje ke vzniku ústavy z roku 1920, najít jak výrazný vliv Merklovy a Kelsenovy teorie o stupňovité výstavbě právního řádu,¹⁰ tak explicitní odmítnutí¹¹ modelu ústavního přezkumu v USA. To bylo umocněno mj. negativními dojmy z rozhodování Nejvyššího soudu v době tzv. Lochner Era.¹²

Debaty spojené s ustavením československého Ústavního soudu, který měl být v kontextu ústavní listiny z roku 1920 pojistkou proti tzv. „absolutismu zákona“,¹³ dobře ilustrují obavy tehdejších politiků ze zřízení protivětšinové instituce a současně poukazují na

⁸ Výstižně k limitům takového přístupu v judikatuře Ústavního soudu viz DERKA, V. – HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ale co to znamená? *Právník*. 2021, č. 11, s. 940–947.

⁹ V Evropě viz např. de VISSER, M. *Constitutional review in Europe: a comparative analysis*. Oxford: Hart, 2015.

¹⁰ PAULSON, S. L. How Merkl's Stufenbaulehre informs Kelsen's Concept of Law. *Revus: Journal for Constitutional Theory & Philosophy of Law*. 2013, s. 29–45. „Opičení se“ po Rakousku bylo údajně dalším ze zdrojů výhrad prvorepublikových politiků proti nově vznikajícímu ústavnímu soudu, viz. PÍTRVÁ, L. – POMAHÁČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 108.

¹¹ „Nemohli jsme se přikloniti k systému americkému. Rozhodli jsme se proto zřídit zvláštní ústavní soud, který, když k tomu podnět byl dán nejvyšším soudem, nejvyšším správním soudem, volebním soudem, některou komorou, Národním shromážděním nebo sněmem Podkarpatské Rusi nejdéle ve lhůtě 3leté, musí rozhodnouti o ústavnosti toho či onoho zákona.“ Stenoprotokol ze 125. schůze Národního shromáždění (27. 2. 1920)

¹² Pojem Lochner Era nese s sebou podle S. Choudhryho přinejmenším tři různé konotace: soudcovský aktivismus, ekonomický liberalismus a ústavní krize, viz CHOUDHRY, S. The Lochner era and comparative constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*. 2004, No. 1, s. 3. Označuje období přibližně čtyřiceti let od roku 1897, v jejichž průběhu Nejvyšší soud USA zrušil přibližně 200 federálních a státních předpisů omezujících nebo regulujících obchodní vztahy, včetně např. federálních zákonů usilujících o omezení dětské práce z let 1916 a 1919 (v podrobnostech viz např. SCHUMAN, M. History of Child Labor in the United States—Part 2: The Reform Movement“. *Monthly Labor Review*. 2017, s. 13–16). K starším pochybnostem nad slučitelností soudního přezkumu zákonů s principem suverenity lidu viz popis návrhu de facto politické kontroly ústavnosti v díle J. Sieyèse J. Kyselou viz KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou – Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 305–306.

¹³ FILIP, J. Předmluva k 1. vydání. In: FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 6.

nástroje, kterými se politici v roli ústavodárců snažili omezit potenciální dosah nově vznikajících ústavních soudů. Již v této době bylo zřejmé, že výchozí rámec pro pochopení vztahu mezi parlamentem a ústavním soudem v rámci abstraktní kontroly ústavnosti tak bude představovat nejen a) legislativní vymezení pravomocí ústavního soudu, ale též b) právní a judikatorní praxe, jakož i politický kontext, v němž konkrétní ústavní soud působí.¹⁴ Mnohé z těchto otázek se nadto ukázaly být aktuálními i v současnosti.

a) Vliv legislativního rámce

Z hlediska právního rámce byly přezkumné pravomoci prvorepublikového ústavního soudu, měřeno dnešními měřítky, vymezeny značně úzce, a to jak ve vztahu k předmětu přezkumu,¹⁵ tak k okruhu oprávněných navrhovatelů, ke lhůtám pro podání návrhu i ke kvóru pěti hlasů (ústavní¹⁶ soud se tehdy skládal ze sedmi členů), kterého muselo být dosaženo „*k nálezu, kterým se zákon prohlašuje neplatným*“.¹⁷ Pohledem komor parlamentu bylo podle všeho klíčové zajištění, aby ústavní zákony a příslušnost úřadů neměnil dvacetičlenný výbor Národního shromáždění, který mohl podle § 54 odst. 1 ústavní listiny činit neodkladná opatření v době „*od rozpuštění některé sněmovny neb od uplynutí jejího volebního období až do opětného sejití sněmoven, dále po dobu, po kterou zasedání jejich jest odročeno neb ukončeno*“. Tato opatření přezkoumával ústavní soud z úřední povinnosti (§ 21 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě, dále jen „zákon o ústavním soudě“).

Naopak lhůta tří let¹⁸ od vyhlášení zákona, v níž mohly nejvyšší soud, nejvyšší správní soud, volební soud, poslanecká sněmovna nebo sněm Podkarpatské Rusi podat návrh na přezkum souladu zákonů s ústavou, představovala v tehdejší praxi výraznou překážku pro iniciaci řízení soudy, které navíc musely takovou žádost schválit na plenární schůzi (§ 10 zákona o ústavním soudě). Nejenom že k těmto soudům nemusel sporný zákon v rámci u nich zahájených soudních řízení „doputovat“,¹⁹ ale v rozhodnutí o (ne)zahájení řízení před ústavním soudem patrně hrály roli i další úvahy, např. nakolik předjímalý možné rozhodnutí ústavního soudu ve věcech, v nichž soudy zastávaly opačné stanovisko,²⁰ anebo zda na takových návrzích byli soudci těchto soudů „zainteresováni“.²¹

Obrátíme-li pozornost k dalším oprávněným navrhovatelům, jaké mohly být motivace členů prvorepublikového parlamentu, proč nepodat žádný návrh na přezkum ústavnosti zákona ústavnímu soudu, nad rámec obvykle uváděné obavy z konkurence od „negativního zákonodárce“? Dnešním pohledem měla přitom pravomoc ústavního soudu rozhodovat o souladu zákonů s ústavou značný potenciál pro řešení kompetenčních sporů zejména ve vztahu k Podkarpatské Rusi, který se ale z různých důvodů nenaplnil.²²

¹⁴ GARDBAUM, S. What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts? *Duke J. Comp. & Int'l L.* 2018, s. 1 an.

¹⁵ Individuální stížnosti na ochranu politických ústavních práv patřily od vzniku Československa do kompetence nejvyššího správního soudu a ještě před ústavním soudem zahájil svou činnost volební soud zřízený zákonem č. 125/1920 Sb. z. a n.

¹⁶ Velká a malá počáteční písmena u institucí jsou shodná s textem tehdejší právní úpravy.

¹⁷ § 8 al. 3 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., o ústavním soudě.

¹⁸ Ke zkrácení původně navržené pětileté lhůty viz LANGÁŠEK, T. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 34–35.

¹⁹ Srov. KYSELA, J. – STÁDNÍK, J. Kam Ústavní soud nechodí (a nejen o tom). *Právník*. 2021, roč. 160, č. 11, s. 902.

²⁰ FILIP, J. *Předmluva k 1. vydání*, s. VII.

²¹ MALENOVSKÝ, J. Trpký úděl Ústavního soudu ČR: divák za plotem u cesty k rozpadu společného státu. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 11, s. 949.

²² Kromě historických a politických souvislostí jsou velmi zajímavé i okolnosti hledání vhodného člena ústavního soudu

Úvahy, za jakých okolností by se mohla najít nadpoloviční většina poslanců nebo senátorů pro vznesení návrhu na ústavní přezkum podle § 10 zákona o ústavním soudě, jsou do určité míry determinovány tím, zda předpokládáme, že návrhy na přezkum ústavnosti zákonů podávají pouze ti členové parlamentu, kteří pro jeho přijetí nehlasovali.²³ Tento přístup, ač je v souladu s tzv. pojišťovací teorií (viz výše), však nekoresponduje s v současnosti pozorovatelnou praxí, kdy si členové dané komory parlamentu jsou vědomi možné protiústavnosti některého ustanovení návrhu zákona, avšak vzhledem k naléhavosti přijetí zákona jej jako celek schválí, aniž by jej vrátili s pozměňovacími návrhy, a po nabytí platnosti zákona sporná ustanovení bez zbytečného prodlení navrhnou k přezkumu Ústavním soudem.²⁴

Pokud bychom se nicméně omezili pouze na situace, kdy návrh na přezkum iniciují přehlasovaní poslanci nebo senátoři, v případě tak vysokého kvóra, jako je jedna polovina přítomných členů komory parlamentu, muselo by se jednat buď o členy komory, která neučinila usnesení ve stanovené lhůtě anebo byla v legislativním procesu přehlasovaná druhou komorou (srov. §§ 43–45 ústavní listiny), anebo o případ, kdy po volbách dojde k obměnění komory parlamentu, jejíž členové z různých důvodů dají přednost návrhu na přezkum ústavnosti zákona před jeho změnou v legislativním procesu. S ohledem na historické okolnosti fungování prvorepublikového prosystémovými politickými stranami silně kontrolovaného parlamentarismu²⁵ nebylo pravděpodobné, že by se v jedné nebo druhé komoře prvorepublikového parlamentu nadpoloviční většina jejich členů pro podání návrhu na přezkum zákona ústavnímu soudu mohla najít.

V tomto srovnání se pro legislativní rámec dnešního ústavního přezkumu, kromě obecného rozšíření okruhu navrhovatelů a možnosti spojit návrh na přezkum ústavnosti zákona s ústavní stížností podle § 74 zákona o Ústavním soudu, jeví klíčovou zejména možnost jednotlivých soudů (soudních senátů či samosoudců) obrátit se na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy,²⁶ ale i snížení prahu na jednu pětinu členů komory parlamentu a částečně i neexistence lhůty pro podání návrhu na přezkum ústavnosti zákona. Do dne 31. 8. 2024 bylo Ústavním soudem v rámci řízení o přezkumu ústavnosti zákonů rozhodnuto o 779 věcech.²⁷ Z toho 353 rozhodnutí (45 %) se týkalo návrhů na přezkum zákonů podaných obecnými soudy, zatímco 194 rozhodnutí (25 %) souviselo s návrhy skupin poslanců a senátorů podaných ode dne 1. 1. 1993, přičemž pouze 35 ze 177 návrhů bylo poslanci a senátory podáno po více než třech letech od nabytí platnosti napadené úpravy.

rusínské národnosti – srov. HUBENÝ, D. Podkarpatská Rus v československé ústavě a na Ústavním soudu. *Právněhistorické studie*. 2021, č. 2, s. 73–87.

²³ K dnešnímu kontextu těchto úvah srov. odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/09, bod 25 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 39 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/17, bod 11 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/22 a také část 1b dále.

²⁴ Srov. též vyjádření předsedy Senátu citované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezbývat a 23 senátorů následně podalo návrh na přezkum zákona 24 dnů po nabytí jeho platnosti.

²⁵ HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal Publishing, 2018, s. 83.

²⁶ Pro podrobnou analýzu tohoto mechanismu viz KOVALČÍK, M. Mezisoudní dialog skrze konkrétní kontrolu norem: jak spolu obecné soudy a Ústavní soud komunikují a proč čl. 95 odst. 2 Ústavy slouží jako zbraň moci soudní? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023, č. 4, s. 855–860; viz též KOVALČÍK, M. Constitutional Referrals by Ordinary Courts: A Platform for Judicial Dialogue and Another Toolkit for Judicial Resistance? *European Constitutional Law Review*. 2024, No. 1, s. 52–81.

²⁷ Údaj podle systému NALUS k 31. 8. 2024, celkové číslo je zkresleno počtem procesních rozhodnutí, například o sloučení věcí, vyloučení věcí k samostatnému řízení nebo rozhodnutí o podjatosti soudce či jeho asistenta.

Analýza důvodů, které vedly k tak radikální proměně pohledu ústavodárce a zákonodárců na ústavní soudnictví v průběhu 71 let,²⁸ než byl ústavním zákonem č. 91/1991 Sb. ustaven Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky a v roce 1992 mohl zahájit svou činnost,²⁹ by vydala na samostatnou studii. Zde se omezím pouze na konstatování, že jednak už v této době fungovaly ústavní soudy i v Polsku (od 1. 1. 1986) a Maďarsku (od 1. 1. 1990), a jednak ústavní soudnictví může výrazně napomoci konsolidaci demokracie nejen tím, že ve své činnosti pomáhá parlamentu „očistit“ právní řád od ustanovení, která nejsou v souladu s novou ústavou, ale rovněž dohlíží na obecné soudy, zda aplikace „starého“ i „nového“ práva je v souladu s novou ústavou.³⁰

Stojí nicméně za povšimnutí, že tvůrci české ústavy z roku 1993 byli ve vztahu k pravomocem Ústavního soudu opatrnější než jejich federální předchůdci v roce 1991. Na rozdíl od slovenského Ústavního soudu (čl. 128 Ústavy Slovenskej republiky) jeho českému protějšku neponechali pravomoc podávat závazný výklad ústavních zákonů (čl. 5 ústavního zákona č. 91/1991 Sb.) a současně si zajistili rozhodující vliv na obsazení Ústavního soudu – poslanci České národní rady se 1. 1. 1993 stali členy Poslanecké sněmovny, která do zvolení Senátu vykonávala i jeho funkce (čl. 106 odst. 1 a 2 Ústavy), a tak mj. udělovala souhlas se jmenováním soudců Ústavního soudu.³¹

b) Role judikatury, doktríny a politické praxe

Ani široké, natož úzké legislativní zakotvení přezkumných pravomocí ústavního soudu ale neznamená, že se je tento soud ve své rozhodovací praxi nepokusí ještě rozšířit nebo redefinovat. Jde-li o soudobou Českou republiku, v odborné literatuře byly hojně diskutované zejména nálezy, kterými Ústavní soud rozšířil pojem ústavní pořádek v čl. 112 Ústavy, aby si zachoval možnost přezkoumávat soulad zákonů a jiných právních předpisů s mezinárodními smlouvami o lidských právech,³² nebo nálezy, kterými vymezil kategorii tzv. „materiálního jádra“ ústavy, vůči němuž může posuzovat i ústavní zákony.³³

Zmíněné tendence lze pozorovat i ve srovnávací perspektivě, kdy si ústavní soudy ve své praxi vytvářejí různé nástroje, kterými se snaží dále posílit vliv svých rozhodnutí, jako jsou požadavky ústavněkonformní interpretace adresované zákonodárcům a obecným soudům, nebo „směrnice“ pro zákonodárce, jaké aspekty by podle ústavních soudců měla

²⁸ Vědomě pomíjím ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, neboť jeho hlava šestá nebyla nikdy naplněna.

²⁹ Zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním, nabyl účinnosti 3. prosince 1991 a ústavní soudci byli prezidentem jmenováni teprve dne 31. ledna 1992. K prodloužení provázejícím zahájení činnosti federálního ústavního soudu a k jeho odkazu v rozhodnutích Ústavního soudu viz např. ONDŘEJKOVÁ, J. Rozhodovací činnost Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky jako inspirační zdroj pro Ústavní soud České republiky. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 141–150; viz též literaturu tam citovanou.

³⁰ Pro zhodnocení činnosti nových středoevropských ústavních soudů v tomto období viz PROCHÁZKA, R. *Mission accomplished: On founding constitutional adjudication in Central Europe*. Budapest: CEU Press, 2002.

³¹ K nominačním procesům viz např. ONDŘEJKOVÁ, J. Výběr soudců Ústavního soudu ČR. *Právník*. 2016, č. 11, s. 945–958.

³² Bezprostředně po vydání nálezu Pl. ÚS 36/01 viz např. FILIP, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 11, s. 12 an.; viz též KÜHN, Z. – KYSELÁ, J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústavou je? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, č. 3, s. 199 an.; pro přetrvávající aktuálnost této kritiky např. KÜHN, Z. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, č. 2, s. 366–368.

³³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009, k němuž vyšlo zvláštní číslo časopisu *Jurisprudence 1/2010* a s odstupem času např. KINDLOVÁ, M. Formal and Informal Constitutional Amendment in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly*. 2018, No. 8, s. 518–520.

(budoucí) ústavně konformní zákonná úprava zohledňovat. Jak ovšem poznamenávají K. Pócza a G. Dobos, existenci obdobných požadavků v odůvodněních či dokonce výročních rozhodnutích ústavních soudů lze sice dobře kvantitativně a komparativně zkoumat, tyto požadavky samy o sobě však nejsou s to zajistit, že budou skutečně účinné.³⁴

V případě českého Ústavního soudu se lze domnívat, že může snadno kontrolovat efektivitu svých požadavků na ústavněkonformní interpretaci zejména prostřednictvím následného rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím obecných soudů, které tvoří kvantitativně největší část jeho agendy. V otázce požadavků na zákonodárce hraje významnější roli možnost opětovného rozhodování v dané regulativní problematice, a to jak na základě návrhu obecných soudů, pokud se domnívají, že i novelizovaný zákon je v rozporu s ústavním pořádkem,³⁵ tak na základě návrhů skupin poslanců a senátorů, případně prezidenta republiky.³⁶ Ti většinou poukazují na možný rozpor s nálezy Ústavního soudu již v rámci legislativního procesu,³⁷ a v případě přijetí zákona jej napadají u Ústavního soudu, anebo s ohledem na vydání nálezu Ústavního soudu navrhnou přezkum jiných (ustanovení) zákonů, na něž podle těchto poslanců nebo senátorů daný právní názor Ústavního soudu rovněž dopadá.³⁸

Z tohoto hlediska efektivitu kontroly požadavků vyslovených Ústavním soudem daní poslanci a senátoři sami zvyšují. V parlamentních diskusích můžeme současně vysledovat i případy argumentace, proč je možné se od konkrétního rozhodnutí Ústavního soudu odchýlit (*distinguishing*)³⁹ a v zákonodárné praxi nalezneme další případy legislativních odklonů, z nichž některé dokonce Ústavní soud aproboval.⁴⁰ Ač se přirozeně jedná o ojedinělé případy, mají výrazný dopad na tu část právní doktríny, která spatřovala klíčovou sílu ústavních soudů v jejich postavení hraničních orgánů a posledních instancí, proti jejichž rozhodnutí není odvolání.⁴¹ Pozornost se od „síly“ rozhodnutí ústavního soudu stále více obrací k mechanismům umožňujícím hledání demokratického ústavněkonformního řešení, v ideálním případě se blížícím modelům diskurzivního konstitucio-

³⁴ PÓCZA, K. – DOBOS, G. Research methodology. In: PÓCZA, K. (ed.). *Constitutional politics and the judiciary: Decision-making in Central and Eastern Europe*. London: Routledge, 2018, s. 15.

³⁵ Zde není nezajímavé, že soudci se výrazně angažují i v iniciaci ústavního přezkumu zákonů, které se jich přímo týkají, srov. KOVALČÍK, M. *Mezisoudní dialog skrze konkrétní kontrolu norem*, s. 846–848 a 858; ve vztahu k soudcovským platům a kárné odpovědnosti. Podrobněji k soudcovským platům též *Constitutional Referrals by Ordinary Courts*, s. 77–79.

³⁶ Počet návrhů na přezkum zákonů podaných prezidenty je však výrazně nižší, Ústavní soud celkem rozhodoval o třinácti takových návrzích.

³⁷ Viz CHMEL, J. *Parlament a judicializace politiky: reflexe rozhodovací činnosti Ústavního soudu České republiky v poslaneckých debatách. Jurisprudence*. 2018, č. 5, s. 3–14.

³⁸ Např. návrh skupiny poslanců ze dne 8. 9. 1995 (Pl. ÚS 27/95), kteří namítali protiústavnost § 4 odst. 2 zákona č. 29/1984 Sb., který byl vložen novelou č. 138/1995 Sb. v návaznosti na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 35/93.

³⁹ CHMEL, J. *Parlament a judicializace politiky: reflexe rozhodovací činnosti Ústavního soudu České republiky v poslaneckých debatách*, s. 12–13.

⁴⁰ V podrobnostech viz GRINC, J. – BLAŽKOVÁ, K. *Ústavní soud a zákonodárce v hospodářských a sociálních otázkách*, s. 12; ve vztahu k nálezům sp. zn. Pl. ÚS 2/08 a 54/10, nebo reakci zákonodárce na nálezy Pl. ÚS 1/12 zákonem č. 267/2016 Sb. I tyto příklady podle mého názoru upozorňují na to, že otázka závaznosti právního názoru Ústavního soudu nad rámec diskurzivní závaznosti je do značné míry předsudečná a, jak poukázal A. Dyevre, výrazně záleží na tom, jestli se domníváme, že díky ústavnímu přezkumu je nám vládno lépe, než si na základě výsledků demokratických voleb zasluhujeme – srov. DYEVRÉ, A. *Technocracy and Distrust: Revisiting the Rationale for Constitutional Review. International Journal of Constitutional Law*. 2015, No. 1, s. 30–60.

⁴¹ Ke kritickému pohledu na tento přístup označovaný jako „nový konstitucionalismus“ nebo „právní konstitucionalismus“; viz např. ONDŘEJKOVÁ, J. *Vnější limity soudcovské interpretace a argumentace*. Praha: Leges, 2017, s. 78–87; KYSELA, J. *Děla moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 210–215.

nalismu a vnitrostátního meziinstitucionálního ústavního dialogu,⁴² a na potřebu responzivního ústavního přezkumu⁴³ jakožto propracovanější a strategičtější formy selektivního soudcovského aktivismu⁴⁴ (nebo zdrženlivosti).

Praktické fungování vztahů mezi parlamentem a ústavním soudem souvisejících s podáváním návrhů na přezkum zákonů skupinami poslanců a senátorů vedle právní úpravy a soudních rozhodnutí výrazně ovlivňují mimoprávní faktory. Původní verze tzv. pojišťovací teorie (*insurance theory*) zdůrazňovala soutěživost politických systémů jako klíčový faktor pro vytvoření nezávislého soudnictví, které bude politicky nestranně posuzovat ústavnost napadené právní úpravy.⁴⁵ Pokud jsou všichni politici nuceni počítat s možností, že se jednou stanou opozicí nebo jí i nadále zůstanou, mělo by být podle této teorie v jejich zájmu podporovat nejenom silné, ale zejména nezávislé ústavní soudnictví, které bude s to bránit politickou menšinu před protiústavními zásahy a na které se budou moci obracet v případech tvrzených protiústavností aktuální politickou většinou přijatých zákonů.

Nedostatkem původní verze⁴⁶ pojišťovací teorie je, že implicitně předpokládá, že nezávislé ústavní soudnictví představuje hodnotu samu o sobě a nevystupuje jako hráč, který by mohl aktivně vstupovat do politiky. Rozhodovací činnost ústavních soudů však může být výrazně politicky zatížena v důsledku setrvávání na určitých právních názorech v kombinaci s široce chápaným precedenčním charakterem judikatury.⁴⁷ Případná prohra ve sporu o ústavnost určité právní úpravy může v takovém případě znamenat kvazikonstitucionalizaci z hlediska opozice vysoce problematického politického výsledku, což může opoziční politiky nejen odrazovat od podávání návrhu na přezkum ústavnosti, pokud nevěří v politicky nestranné posouzení ústavním soudem, ale v případě následného volebního vítězství vést i k pokusům o ovlivnění jmenování ústavních soudců, kteří by jediní mohli překonat tyto politiku ovlivňující precedenty. Výběr kandidátů na ústavní soudce se následně stává nejen předmětem politického boje,⁴⁸ ale současně pokles důvěry veřejnosti v nestrannost ústavního soudu usnadňuje jeho politické přeočíslení. Právě důvěra veřejnosti a její odpor proti politizaci justice představují totiž podle pojišťovací teze klíčový náklad, jež by politici usilující o oslabení nezávislosti soudnictví museli jinak nést.

⁴² Viz LEVY, R. – KONG, H. – ORR, G. – KING, J. (eds). *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018; SIGALET, G. – WEBBER, G. – DIXON, R. (eds). *Constitutional Dialogue: Rights, Democracy, Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, v češtině stručně např. ONDŘEJKOVÁ, J. K obraně politiky a deliberativnímu konstitucionalismu. In: HLAVÁČEK, P. – KYSELA, J. – PITHART, P. *Demokracie a občanské ctnosti: k životnímu jubileu Petra Pitharta*. Praha: Academia, 2021, s. 622–627.

⁴³ DIXON, R. *Responsive judicial review: democracy and dysfunction in the modern age*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

⁴⁴ SMEKAL, H. – BENÁK, J. – VYHNÁNEK, L. *Through selective activism towards greater resilience: the Czech Constitutional Court's interventions into high politics in the age of populism*.

⁴⁵ K vývoji pojišťovací teorie a jejím různým podobám v ústavním právu viz DIXON, R. – GINSBURG, T. The forms and limits of constitutions as political insurance. *International Journal of Constitutional Law*. 2017, No. 4, s. 988–1012.

⁴⁶ Pro „kalkulaci“ výhod, které nezávislé soudnictví může politikům přinést, se soustředila na tři základní faktory, a podrobně zkoumala pouze první z nich: 1. „pravděpodobnost ztráty mandátu v budoucnosti, (2.) rozsah rizik, proti nimž se (politici, pozn. autora) pojišťují a (3.) náklady tohoto pojištění.“ EPPERLY, B. (Re)examining the Insurance Model of Judicial Independence across Democracies. *Journal of Law and Courts*. 2018, No. 2, s. 407.

⁴⁷ K diskusím ohledně (kvazi)precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu v České republice viz např.: ŠÁMAL, P. – RAIMONDI, G. – LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018; zejména příspěvek V. Šimíčka.

⁴⁸ K různým metodám používaným politiky pro zajištění si názorově nakloněné většiny na vrcholných soudech viz KOŠAŘ, D. – ŠÍPULOVÁ, K. Comparative court-packing. *International Journal of Constitutional Law*. 2023, No. 1, s. 80–126.

Silné ústavní soudnictví z tohoto pohledu nemusí být takové, které je schopno vnutit jakýkoli svůj (právní) názor parlamentu a všem ostatním. Silné ústavní soudnictví je odolné vůči zajetí (*capture*) politickými stranami, má reputační kredit u veřejnosti a politických orgánů založený na tom, že je primárně vnímáno jako politicky nestranné a argumentačně přesvědčivé, což povede k tomu, že ho poslanci a senátoři napříč politickým spektrem budou opakovaně využívat i přes riziko možné právní „prohry“ ve věci.

2. Omezená vypovídací hodnota tzv. pojišťovací teorie na příkladu přezkumu ústavnosti zákonů iniciovaného skupinami poslanců a senátorů

V případě českého Ústavního soudu můžeme zkoumat důvěru politické opozice v jeho nestranné rozhodování i zprostředkovaně prostřednictvím statistik. Podle L. Kopečka a J. Petrova za prvních 20 let jeho fungování⁴⁹ největší počet návrhů na přezkum zákonů podávaly skupiny opozičních poslanců a senátorů (65 ze 110 návrhů, 59,1 %), 19 návrhů bylo podáno skupinami poslanců a senátorů napříč politickým spektrem. Skupiny nezávislých senátorů, jejichž vztah k vládě nebo opozici nebylo možné jednoznačně klasifikovat, iniciovaly 10 návrhů na přezkum ústavnosti zákonů.⁵⁰ Za „opoziční návrhy“ přitom L. Kopeček a J. Petrov považovaly ty, kde nejvíce jeden podepsaný poslanec nebo senátor neměl stranickou příslušnost nebo nebyl blízký opozičním stranám v Poslanecké sněmovně v daném volebním období.⁵¹

Od roku 2014 bylo do dne 31. 8. 2024 skupinami poslanců a senátorů podáno a Ústavním soudem rozhodnuto o 62 návrzích na přezkum ústavnosti zákonů. Z nich by bylo možné za opoziční považovat maximálně 32 návrhů (tj. 51,6%) za předpokladu posuzování všech senátorů nezařazených do žádného klubu jakožto senátorů blízkých opozičním stranám,⁵² byť u některých návrhů je sporné, koho považovat za opozici po zveřejnění výsledků voleb do doby, než bude ustavena nová vláda (která navíc nemusí napoprvé uspět

⁴⁹ L. Kopeček a J. Petrov uvádějí v tabulce č. 2 na s. 128 jako poslední rozdělení na vládu a opozici kabinet Petra Nečase, nicméně z počtu 13 podaných návrhů na přezkum ústavnosti zákonů, které uvádějí za roky 2010 až 2013, není zřejmé, se kterým návrhem pracovali jako s posledním, protože v 6. volebním období do Poslanecké sněmovny bylo skupinami poslanců a senátorů podáno celkem 17 návrhů na přezkum ústavnosti zákonů a jeden další návrh skupiny senátorů byl podán v mezidobí od rozpuštění Poslanecké sněmovny do předčasných voleb na podzim 2013. Srov. KOPEČEK, L. – PETROV, J. *From Parliament to Courtroom*, s. 128. Na základě vyhledávání v systému Nalus, o kterých návrzích skupin poslanců a senátorů na zrušení zákonů podaných do 31. 12. 2013 rozhodl Ústavní soud po 1. 1. 2014, se domnívám, že šlo o návrhy pod sp. zn. Pl. ÚS 10/12, Pl. ÚS 34/13, Pl. ÚS 26/13, Pl. ÚS 31/13 a Pl. ÚS 44/13. Těchto pět nezohledněných návrhů může představovat určité zkreslení při srovnávání numerických závěrů jejich a mé analýzy.

⁵⁰ KOPEČEK, L. – PETROV, J. *From Parliament to Courtroom*, s. 130.

⁵¹ Ibidem, s. 126–127.

⁵² Řízení o nich byla vedena pod spisovými značkami Pl. ÚS 18/15; Pl. ÚS 32/15; Pl. ÚS 26/16; Pl. ÚS 30/16; Pl. ÚS 2/17; Pl. ÚS 19/17; Pl. ÚS 32/17; Pl. ÚS 40/17; Pl. ÚS 45/17; Pl. ÚS 47/18; Pl. ÚS 9/19; Pl. ÚS 10/19; Pl. ÚS 27/19; Pl. ÚS 1/20; Pl. ÚS 21/20; Pl. ÚS 87/20; Pl. ÚS 93/20; Pl. ÚS 97/20; Pl. ÚS 6/21; Pl. ÚS 20/21; Pl. ÚS 39/21 (tento návrh byl podán těsně po parlamentních volbách za vlády v demisi; pokud bychom vycházeli z výsledků voleb a vlády, která z nich později vzešla, by byl považován za vládní); Pl. ÚS 7/22; Pl. ÚS 30/23 a Pl. ÚS 32/23. Návrhy pod sp. zn. Pl. ÚS 37/16, Pl. ÚS 34/17, Pl. ÚS 35/17, Pl. ÚS 38/17 a Pl. ÚS 15/18 by navíc bylo možné považovat dle vymezení L. Kopečka a J. Petrova za ty, které nelze jednoznačně klasifikovat, protože jej podepsal/a i senátor/ka z senátorského klubu ANO a senátor nebo senátorka, kteří nebyli členy žádného senátorského klubu; podobně u Pl. ÚS 41/17 a Pl. ÚS 44/17, u nichž nejsou podepsaní žádní členové senátorského klubu ANO, ale podepsali jej i čtyři, resp. tři senátoři, kteří v té době nebyli zařazeni do žádného senátorského klubu. Kdybychom nezapočítávali všechny tyto návrhy, zbyde pouze 24 opozičních návrhů ze 62 podaných návrhů na přezkum ústavnosti zákonů, tj. pouze 38,7 % návrhů od roku 2014.

se žádostí o vyslovení důvěry a vládne v demisi. To se projevilo mj. u návrhu skupiny senátorů, kterým bylo dne 26. 10. 2017 zahájeno řízení sp. zn. Pl. ÚS 32/17, přičemž tento návrh podepsalo i 15 senátorů z klubů ČSSD a KDU-ČSL, ale ani jeden senátor spojen s hnutím ANO, které vyhrálo volby do Poslanecké sněmovny a jehož předseda se pokusil sestavit jednobarevnou vládu).

Ústavní soudnictví z tohoto pohledu v souladu s premisami pojišťovací teorie sice skutečně představuje nástroj chránící opozici před aktuální politickou většinou jak z hlediska ústavnosti legislativního procesu, tak z hlediska ochrany jejich politických preferencí, pokud se je povede formulovat jako ústavněprávní spor, zaměřený se pouze na ochranu opozice nicméně opomíjí možné důvody nezanedbatelné skupiny zbylých návrhů na ústavní přezkum, které nebyly podány členy parlamentu spojenými s opozičními stranami. Pouze částečně lze tento nedostatek kompenzovat s použitím dalších politologických studií, které v možnosti skupin politiků z menších mimovládních stran obrátit se na ústavní soud spatřují jeden z nástrojů, jak se zviditelnit, zejména před volbami.⁵³ Představují však pouze část plausibilních vysvětlení.

V případě koaličních vlád připojení se k opozičnímu návrhu na přezkum ústavnosti zákona či podání návrhu, který bude podepsán politiky napříč politickým spektrem, umožňuje jednotlivým politikům „obejít“ koaliční smlouvu a napadnout pouze ty části na úrovni koalice dosažené kompromisní právní úpravy, které osobně považují za ústavně sporné, a tím externalizovat případný politický konflikt.⁵⁴ Sem patří i již zmíněné případy, kdy Ústavní soud vytýkal navrhovatelům, že pro napadenou právní úpravu hlasovali.⁵⁵

Samostatnou kategorii, která se na první pohled zcela vymyká všem výše uvedeným právním i politologickým popisům vztahu parlamentu a ústavního soudu, představují návrhy na přezkum zákonů iniciované vládními poslanci a senátory.⁵⁶ Mezi lety 1993 a 2013 představovaly podle L. Kopečka a J. Petrova 7,3 % všech návrhů na přezkum (tj. 8 návrhů), od voleb v roce 2013 do roku 2023 to bylo 4,8 % (3 návrhy). Řízení o nich byla vedena pod spisovými značkami Pl. ÚS 10/22, Pl. ÚS 17/22 a Pl. ÚS 38/23.

Specifické případy nicméně představují věci pod sp. zn. Pl. ÚS 5/17, Pl. ÚS 39/21 a Pl. ÚS 22/22, kde první návrh podalo 41 poslanců tehdy vládní strany ANO a 3 poslanci za Úsvit přímé demokracie, návrh je proto řazen do skupiny „napříč politickým spektrem“, ačkoli podpisy vládních poslanců by postačovaly pro zahájení řízení. V druhém případě, jak bylo výše zmíněno, byl návrh podán 10. 10. 2021, tj. těsně po parlamentních volbách za vlády ANO a ČSSD v demisi, a pokud bychom vycházeli z výsledků voleb konaných 8.–9. 10. 2021 a vlády, která z nich později vzešla, byl by považován za vládní. Nicméně, není úplně reálné předpokládat, že navrhovatelé podepsali návrh na zrušení zákona nebo jeho ustanovení pro rozpor s Ústavou v den, kdy byl podán Ústavnímu soudu, i když to samozřejmě zejména s ohledem na možnost podání prostřednictvím datové schránky nelze vyloučit.

⁵³ Viz např. AYDIN-ÇAKIR, A. Judicialization of politics by elected politicians: The theory of strategic litigation. *Political Research Quarterly*. 2014, No. 3, s. 489–503, v češtině např. PETROV, J. Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, č. 2, s. 152.

⁵⁴ WHITTINGTON, K. Interpose Your Friendly Hand: Political Supports for the Exercise of Judicial Review by the United States Supreme Court. *American Political Science Review*. 2005, s. 583–596.

⁵⁵ Srov. též vyjádření předsedy Senátu citované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat a 23 senátorů následně podalo návrh na přezkum zákona 24 dnů po nabytí jeho platnosti.

⁵⁶ Za takovéto návrhy jsou považovány ty, které (spolu)podepíše maximálně jeden poslanec nebo senátor nespojený s vládními stranami.

Třetí zmíněný návrh podepsalo 22 senátorů spojených s vládními stranami a 2 senátoři spojení s opozičním ANO. Podobný případ, kde by stačily podpisy senátorů spojených s vládními stranami, ale připojili se k nim i senátoři do žádného klubu nezařazení, tj. nespojení s opozičními stranami, představuje návrh pod sp. zn. Pl. ÚS 25/14, který podepsalo 20 senátorů majících členství v klubech spojených s tehdejšími vládními stranami a tři senátoři nezařazení v žádném senátorském klubu. Se započtením prvního z těchto návrhů by podíl tzv. vládních návrhů stoupl na 6,5 %, v případě započtení prvních dvou na 8,1 %, tří na 9,7 % a všech čtyř dokonce na 11,3 %.

Nedává příliš smysl, aby vládní politici napadali zákony, na jejichž přijetí se podíleli, s výjimkou výše uvedených částečných pochybností o ústavnosti některých ustanovení kompromisního zákona. L. Kopeček a J. Petrov nabízejí jako vysvětlení v prvních dvaceti letech fungování Ústavního soudu vysokou míru nezávislosti jednotlivých senátorů na politických stranách, za které kandidovali, danou volebním systémem do Senátu.⁵⁷

Domnívám se, že pro účely posledních deseti let je jakékoli dovozování závěrů zkresleno tím, že hrozí opomenutí časového aspektu „stáří“ právní úpravy, která je předmětem ústavního přezkumu. Toto tvrzení zakládám na výše uvedených srovnáních s výsledky předchozího výzkumu L. Kopečka a J. Petrova, kteří implicitně vycházejí z pojišťovací teorie a vysvětlují poměry mezi jednotlivými skupinami návrhů na přezkum ústavnosti zákonů prostřednictvím analýzy politické situace v daném volebním období z hlediska síly nebo oslabení vládní většiny v parlamentu a tomu odpovídajícího oslabení nebo posílení politické opozice.

Ode dne 1. 1. 2014, respektive od začátku sedmého volebního období do Poslanecké sněmovny, bylo proti ustanovením přijatým v daném volebním období Poslanecké sněmovny⁵⁸ podáno celkem 40 ze 62 návrhů, o nichž Ústavní soud rozhodl do dne 31. 8. 2024 (tj. 64,5 %). U tzv. opozičních návrhů se jednalo o 18 z 32 návrhů (56,2 %), z návrhů podaných skupinami poslanců a senátorů téměř výlučně z vládních stran to byl od roku 2014 pouze jeden, senátorský návrh pod sp. zn. Pl. ÚS 38/23, respektive dva, kdybychom započítali i poslanecký návrh pod sp. zn. Pl. ÚS 5/17. Za posledních deset let tedy převážná většina tzv. vládních návrhů na přezkum ústavnosti zákonů a výrazný podíl tzv. opozičních návrhů směřovaly proti ustanovením přijatým v jiném volebním období Poslanecké sněmovny. Skupiny poslanců a senátorů spojené s vládními stranami tedy až na výjimky nenapadaly svá „vlastní“ přijatá zákonná ustanovení a současně opoziční poslanci a senátoři brojili téměř stejnou mírou proti ustanovením přijatým v době, kdy byli aktuálně v opozici, jako proti ustanovením přijatým za jiných politických konstelací.

Závěr

Dosavadní studie založené na ryze kvantitativní analýze počtu podání návrhů na přezkum zákonů skupinami poslanců a senátorů a míře jejich úspěšnosti mají pouze omezenou

⁵⁷ KOPEČEK, L. – PETROV, J. *From Parliament to Courtroom*, s. 127.

⁵⁸ Za rozhodné považuji datum nabytí platnosti dané úpravy a v případě několika napadených zákonných ustanovení se zaměřuji to, které je „nejnovější“, protože se obvykle jednalo o napadení novelizovaných ustanovení spolu se staršími ustanoveními, která s novelizovanými souvisela. Jedinou výjimku představuje návrh pod sp. zn. Pl. ÚS 49/18, v němž byla napadena úhradová vyhláška na rok 2019 spolu se souvisejícími „staršími“ ustanoveními zákonů č. 261/2007 Sb. a 372/2011 Sb. Za rozhodné považuji i v tomto případě datum nabytí platnosti úhradové vyhlášky publikované pod č. 201/2018 Sb., tj. 14. 9. 2018, byť se samozřejmě nejedná o zákon.

vypovídací hodnotu v případě právního řádu, v němž není stanovena časová hranice pro podání návrhu na abstraktní přezkum zákonů.⁵⁹ To, jestli je podávají ve skupině opoziční politici, politici napříč politickým spektrem, nebo zda dané politiky nelze zařadit z hlediska jejich postojů k vládě a opozici, sice odráží jejich ochotu obracet se na Ústavní soud klíčovou pro posilování či alespoň udržování legitimacy Ústavního soudu v očích veřejnosti, ale vůbec nic neříká o tom, zda napadají zákony přijaté aktuální vládní většinou nebo alespoň zákony, na nichž má aktuální vládní většina politický zájem.

Mnohem větší přínos má kvalitativní analýza provedená buď tematicky,⁶⁰ z hlediska jednotlivých skupin navrhovatelů (poslanci nebo senátoři),⁶¹ nebo průřezově, avšak beroucí v potaz širší okolnosti přijetí napadené právní úpravy: byla předmětem politického boje či byly při jejím přijímání vznášeny ústavněprávní pochybnosti? Jak se k dané navrhované právní úpravě postavil Senát? Vetoval jí prezident? Kdy nabyla platnosti a účinnosti? Pokud Ústavní soud zrušil napadenou právní úpravu pouze částečně, zasáhlo to do cílů, které sledovala politická většina, která napadenou právní úpravu prosadila? Byla daná úprava v případě jejího částečného nebo úplného zrušení Ústavním soudem nahrazena novou? V jakém časovém rámci? Respektovala při tom aktuální vládnoucí politická většina názor Ústavního soudu? Byla případně tato nová úprava opět předmětem ústavního přezkumu?

Podrobné kvalitativní zkoumání okolností podání jednotlivých poslaneckých či senátorských návrhů na přezkum zákonů a důsledků rozhodnutí Ústavního soudu o nich nám může poskytnout mnohem pestřejší obraz vztahu Parlamentu a Ústavního soudu, kde Ústavní soud nevystupuje jako ten, kdo z pozice „síly“ chrání ústavně relevantní zájmy aktuální politické menšiny. Současně umožňuje zkoumat další politologická zdůvodnění, proč politici akceptují a sami iniciují ústavněprávní přezkum, který zasahuje do jejich normotvorných pravomocí, a kdy naopak hrozí, že se politické náklady na zásah do nezávislosti ústavního soudnictví sníží natolik, že budou v pokušení získat nad ním kontrolu prostřednictvím spřízněných soudců⁶² či omezováním jeho pravomocí.⁶³

⁵⁹ Pro zajímavost: v zemích jako je Francie, kde poslanci, senátoři a prezident mohou ze své funkce zahájit pouze předběžný ústavní přezkum návrhů zákonů, promulgace zákona znamená de facto uplynutí lhůty pro abstraktní ústavní přezkum. K podrobnostem a snaze Ústavní rady obejít tento striktní limit, jakož i k zavedení konkrétní kontroly ústavnosti v roce 2008, viz MALÍŘ, J. Francouzská ústavní revoluce: případ QPC. *Právník*. 2011, č. 9, zejm. s. 854. V Itálii může být abstraktní přezkum ústavnosti, který je ovšem koncipován primárně jako kontrola v rámci vertikální dělby moci mezi centrální vládou a regiony, zahájen pouze do šedesáti dnů od publikace zákona (srov. čl. 127 italské ústavy, anglický překlad dostupný z: www.constituteproject.org).

⁶⁰ GRINC, J. – BLAŽKOVÁ, K. *Ústavní soud a zákonodárce v hospodářských a sociálních otázkách*.

⁶¹ PETROV, J. *Senátoři a iniciace ústavního přezkumu zákonů*.

⁶² Viz např. KOSAŘ, D. – ŠÍPULOVÁ, K. *Comparative court-packing*.

⁶³ Viz např. AYDIN-CAKIR, A. The varying effect of court-curbing: evidence from Hungary and Poland. *Journal of European Public Policy*. 2024, No. 5, s. 1179–1205.

Research of the Relationship Between the Constitutional Court and Parliament Through the Review of the Constitutionality of Laws Initiated by Groups of MPs and Senators – Old Challenges and New Possibilities

Jana Ondřejková (<https://orcid.org/0000-0002-0833-3569>)

Abstract: The perception of parliaments and constitutional courts as mutually antagonistic institutions has deep roots both in Czechoslovak constitutional history and beyond. Among the most influential theories explaining why the politicians should nevertheless support the independence of constitutional courts is the insurance theory, according to which the constitutional review is one of the key instruments for the protection of political opposition, which even the current governing parties in democracies may one day become. However, when we apply this theory to the practice of the use of the possibility to submit petitions for abstract review of constitutionality of laws by groups of Deputies and Senators of the Parliament of the Czech Republic, we are not able to explain almost half of these petitions submitted in the last ten years. The aim of this article is to highlight the challenges connected with an a priori conflicting approach to the relationship between parliaments and constitutional courts, without the analysis of any specific breach of constitutional powers by either actor. At the same time, the article draws attention to other variables that must be taken into account when analysing the practice of groups of Deputies and Senators initiating the review before the Constitutional Court.

Keywords: abstract judicial review, insurance theory, opposition parties, role of constitutional courts