

**Univerzita Karlova v Praze**

**Filozofická fakulta**

Ústav politologie

**Diplomová práce**

Mgr. Marie Kučerová

**ROLE ÚSTAVNÍHO SOUDU V POLITICKÉM SYSTÉMU  
ČESKÉ REPUBLIKY**

**THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN THE POLITICAL  
SYSTEM OF THE CZECH REPUBLIC**

2013

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Jan Bureš, PhD.

## **Poděkování**

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce PhDr. Janu Burešovi, PhD., za odborné vedení mé práce.

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně, že jsem řádně citovala všechny použité prameny a literaturu a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Chomutově dne 10. 12. 2013

.....

Mgr. Marie Kučerová

## Abstrakt

Ústavní soud České republiky náleží do soustavy vrcholných státních orgánů a plní úlohu soudního orgánu ochrany ústavnosti. Cílem diplomové práce je zhodnotit jeho roli v politickém systému České republiky na základě vymezení jeho funkce a základních vztahů k ostatním orgánům státní moci. Předmětem její první části je charakteristika ústavního soudnictví a jeho významu v demokratickém právním státě. Součástí tohoto výkladu je i komparace dvou základních modelů – difúzního a koncentrovaného ústavního soudnictví. Základním námětem diplomové práce je charakteristické postavení Ústavního soudu mezi právem a politikou, zabývá se politickými aspekty ústavního soudnictví. S využitím státoprávního přístupu odpovídá na otázku nakolik je vztah Ústavního soudu k politice systémově předurčen (institucionálně, funkčně). Hlavní část textu analyzuje systémové začlenění Ústavního soudu, jednak jeho postavení jako nezávislého orgánu moci soudní a jednak jeho vztahy k orgánům moci zákonodárné, výkonné a soudní. Tyto vztahy vyplývají ze způsobu výběru ústavních soudců a z široce vymezené působnosti Ústavního soudu, v níž dominuje jeho kontrolní funkce spojená s možností bezprostředního zasahování do činnosti ostatních orgánů veřejné moci. Text přitom podrobněji popisuje především systémové vztahy mezi Ústavním soudem a ústavními orgány moci zákonodárné a výkonné neboli politickými aktéry, tedy témata týkající se ustavování Ústavního soudu a povahy jednotlivých druhů řízení před Ústavním soudem, která doplňuje výběr z judikatury.

**Klíčová slova:** Ústavní soudnictví, Ústavní soud

## **Abstract**

The Constitutional Court of the Czech Republic is incorporated in the system of the supreme state authorities and is responsible for the protection of constitutionalism. The aim of the thesis is to evaluate the role of the Constitutional Court of the Czech Republic in the political system of the Czech Republic on basis of delimitation of function thereof, and of basic relations to other state power bodies. The subject matter of the first part of the thesis is characteristics of the constitutional justice and the significance thereof in a democratic constitutional state. This interpretation also includes comparison of two principal models – a diffusion model, and a concentrated constitutional justice model. The basic idea of the thesis is to explore the characteristic position of the Constitutional Court between the law and the politics, it deals with political aspects of constitutional justice. The thesis is based on constitutional approach and aims to answer the question of how much the relation of the Constitutional Court towards the politics is determined by the system (institutionally, functionally). The main part of the thesis analyzes incorporation of the Constitutional Court into the system, the position of the Constitutional Court as an independent body of judicial power, and the relations thereof to the state bodies of legislative, executive and judicial powers. These relations follows from the manner of selection of constitutional judges and from widely delimited competence of the Constitutional Court, in which the control function thereof connected with possibility of direct interference into the activity of other public body power prevails. The wording is devoted mostly to the detailed description of the system relations between the Constitutional Court and constitutional bodies of legislative and executive powers, including the political persons involved, which are the themes related to the manner of constituting Constitutional Court, and to the character of individual types of proceedings before the Constitutional Court. The thesis is completed by a selection of some particular judgements of the Constitutional Court.

**Key words:** Constitutional justice, Constitutional Court

# Obsah

Úvod .....	7
<b>1. Demokratický a ústavní stát .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Význam ústavního soudnictví .....</b>	<b>13</b>
<b>3. Vývoj soudní kontroly ústavnosti .....</b>	<b>16</b>
3.1 Modely ústavního soudnictví .....	16
3.2 „Politická“ moc ústavního soudnictví .....	20
3.3 Vývoj ústavního soudnictví na území dnešní ČR .....	24
<b>4. Ústavní soud jako součást moci soudní .....</b>	<b>29</b>
4.1 Atributy soudní moci .....	29
4.2 Působnost Ústavního soudu .....	34
<b>5. Vztahy k ústavním orgánům moci zákonodárné a výkonné .....</b>	<b>37</b>
5.1 Výběr soudců Ústavního soudu .....	37
5.2 Druhy řízení před Ústavním soudem a výběr z judikatury .....	45
5.2.1 Abstraktní a konkrétní kontrola norem .....	45
5.2.2 Řízení o ústavních stížnostech .....	55
5.2.3 Další kompetence Ústavního soudu .....	61
<b>6. Ústavní soud a obecné soudnictví .....</b>	<b>66</b>
<b>Závěr .....</b>	<b>68</b>
Seznam použité literatury .....	71

# Úvod

System lze obecně definovat jako mechanismus tvořený určitým množstvím jednotek, aktérů systému a vzájemnými vztahy mezi těmito subjekty. System politický je charakteristický tím, že představuje způsob organizace a souhrn těch vztahů, které jsou spjaty s mocenskou sférou života společnosti. Politický system země je určován zejména způsobem institucionálního zakotvení politické moci ve státě, rozdělením pravomocí mezi jednotlivé orgány veřejné moci a charakterem vzájemných vazeb mezi těmito mocenskými subjekty, které zajišťují vlastní fungování systému.

Úlohou předkládané práce je zhodnotit roli Ústavního soudu, který je součástí soustavy vrcholných orgánů státu, v politickém systému České republiky. Činnost Ústavního soudu se dotýká mnohých subjektů politického systému, zejména mocenských orgánů, vůči nimž plní svou kontrolní úlohu. Rovněž poskytuje ochranu existenci a činnosti politických stran, neboť je povolán k přezkoumání ústavnosti a zákonnosti rozhodnutí o rozpuštění politické strany a jiných rozhodnutí týkajících se její činnosti. V zájmu zachování ústavního principu svobodné soutěže politických sil za rovných podmínek opakovaně zasahoval také na příklad do úpravy státního financování činnosti politických stran. V neposlední řadě se u Ústavního soudu může každý jednotlivec za stanovených podmínek prostřednictvím ústavní stížnosti domáhat svých ústavně zaručených politických práv proti zásahům orgánů veřejné moci, apod. Předkládaná diplomová práce nepojednává o zvoleném tématu vzhledem k jeho rozsahu v celé jeho šíři. Jejím hlavním cílem je charakterizovat postavení Ústavního soudu jako instituce, jejíž role v politickém systému předně vyplývá z její funkce, působnosti a vztahů k jiným orgánům státní moci. Tomu odpovídá i členění textu.

Úlohou úvodních kapitol je obecně charakterizovat ústavní soudnictví a určit jeho význam v demokratickém právním státě. Funkční vymezení ústavního soudnictví souvisí s vývojem této instituce, v této souvislosti bude provedena komparace dvou základních modelů ústavního soudnictví a stručný přehled etap vývoje ochrany ústavnosti na našem území. Důsledky vyplývající z řazení českého ústavního soudnictví k typu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví a otázka jeho vývoje jsou v mnoha ohledech předpokladem následného zhodnocení současného postavení Ústavního soudu. V dalších částech se text zaměří na vlastní systémové začlenění Ústavního soudu, které je definováno jeho příslušností k moci soudní a dále jeho

vztahy k orgánům moci zákonodárné, výkonné a soudní. Vzhledem k významu ústavněprávní úpravy pro vymezení postavení a role Ústavního soudu je z metodologického hlediska postupováno zejména za využití státoprávního přístupu.

Ústavní soud je soudním orgánem a z hlediska dělby moci proto náleží k moci soudní. Svým postavením se ale od ostatních soudů výrazně odlišuje, a to zejména tím, nakolik se jeho činnost dotýká politiky. Soudnictví je jednou z funkcí státu a obecně jej lze považovat nejen za instituci právní, ale i politickou, neboť soudy se jako státní orgány podílejí na nepopíratelně politických činnostech, jakými jsou řešení sporů a udržování autority státu.<sup>1</sup> Ústavní soudnictví se ale oproti ostatním druhům soudnictví vyznačuje svou úzkou vazbou na politiku odehrávající se na nejvyšší státní úrovni v rámci ústavních orgánů moci zákonodárné a výkonné. Některá rozhodnutí Ústavního soudu, zejména zasahují-li bezprostředně do činnosti těchto státních orgánů, mají bezprostřední dopad do politické sféry. Ústavní soud se tak ocitá v souvislosti s projednáváním a rozhodováním záležitostí, které mají politický charakter, ve středu politického dění. Značnou pozornost si získal na příklad svým nálezem ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kterým zrušil ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a fakticky tím zamezil konání prezidentem již vyhlášených voleb.

Právě charakteristické postavení Ústavního soudu mezi právem a politikou je základním námětem předkládané diplomové práce. Snahou je akcentovat při rozboru jednotlivých témat právě politické aspekty ústavního soudnictví. Text se proto zaměřuje především na analýzu systémových vztahů mezi Ústavním soudem a ústavními orgány moci zákonodárné a výkonné, na témata týkající se výběru ústavních soudců a poměru politických aktérů k jednotlivým typům řízení před Ústavním soudem. Připomenuta budou též některá rozhodnutí Ústavního soudu, jimiž výrazně zasáhl do politické sféry.

---

<sup>1</sup> Heywood, A.: *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 322.



# 1. Demokratický a ústavní stát

Česká republika je demokratickým státem založeným na principu zastupitelské demokracie. Lid, který je zdrojem veškeré státní moci (princip suverenity lidu), tak státní moc vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, k přímému výkonu státní moci lidem dochází pouze výjimečně.<sup>2</sup> Z demokratického pojetí fungování státu založeného na principu suverenity lidu vyplývá i základní hodnotové hledisko legitimacy státní moci. Význam legitimacy státní moci odpovídá charakteru této moci. Podle klasické tříprvkové definice státu, je stát předně mocenským subjektem, který svou moc vykonává nad obyvatelstvem na určitém území. Pojem moci politický sociolog Max Weber definoval jako možnost prosadit vlastní vůli uvnitř sociálního vztahu i navzdory odporu, nezávisle od toho, v čem tato možnost spočívá.<sup>3</sup> Státní moc má přitom zvláštní povahu, neboť se jedná o moc suverénní, tedy o moc na daném území nejvyšší a na jiné moci nezávislou. Ve weberovském pojetí je stát nadán monopolem legitimního násilí. Legitimita zajišťuje ospravedlnění moci, přispívá k její akceptaci ze strany ovládaných a tím i ke stabilitě a zachování systému. Napomáhá tak tomu, aby možnost donucení, která je se státem pojmově spojena, ustupovala co nejvíce do pozadí.

Schopnost státních orgánů prosadit případně i pomocí prostředků donucení vlastní vůli na určitém území se projevuje zejména v konkrétním rozhodování mocenských orgánů o právech a povinnostech členů společnosti. Toto autoritativní rozhodování má formu obecně nebo individuálně závazných právních aktů. V případě České republiky se v tomto smyslu státní vůle uplatňuje ve formě obecně závazných právních předpisů vydávaných orgány moci zákonodárné (zákony) a výkonné (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev) na jedné straně a ve formě individuálně závazných správních či soudních rozhodnutí, která jsou vydávána v konkrétní věci konkrétních účastníků. Výkon státní moci ale nemusí mít vždy takto formalizovanou podobu, může záležet i ve zcela neformálních aktech mocenských orgánů (např. bezprostřední zákroky policie).

Ke své činnosti jsou státní orgány demokratického státu legitimovány předně způsobem svého ustavení, kdy jsou buď přímo složeny z reprezentantů vybíraných

---

<sup>2</sup> Čl. 2 úst. zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“).

<sup>3</sup> Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, 1998, s. 67.

lidem v pravidelně se opakujících svobodných volbách, nebo své postavení od navolených zástupců odvozují. Tím v zásadě dochází k realizaci zmiňovaného principu suverenity lidu, podle kterého veškerá státní moc pochází z lidu a ten ji rovněž, byť zprostředkovaně, vykonává. Politický systém České republiky je založen na svobodné soutěži politických stran, resp. politických sil, přičemž politická rozhodnutí do funkcí ustavených reprezentantů následně vznikají na principu většiny.

Popsaná demokratická metoda, na níž je politický systém založen, však neznamena, že by přímo volený zákonodárny sbor, který je vzhledem ke způsobu svého ustavení nadán vysokou mírou legitimacy, mohl přijmout zákon zcela libovolného obsahu. Česká republika se hlásí k tradici ústavní liberální demokracie, v níž výkon veřejné moci podléhá dalším limitům, které mají bránit jejímu možnému zneužití. Patří k nim především princip dělby moci nebo právního (ústavního) státu.

Politický systém demokratického státu je založen na trojdílnosti státní moci, tj. na členění státních orgánů na orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Myšlenka dělby moci mezi více subjektů (John Locke, Charlese Montesquieu) vychází z předpokladu, že moc kumulovaná v jediném státně mocenském centru je snáze zneužitelná, jak vystihuje klasická teze: „moc korumpuje, absolutní moc korumpuje absolutně“. Tripartice moci ale zároveň neznamena striktní izolování jejich jednotlivých složek, neboť pro vlastní fungování fakticky jednotného systému je vzájemné působení moci zákonodárné, výkonné a soudní nezbytností. Parlamentní systém, jakým je Česká republika, je ve srovnání s prezidentskou formou vlády založen na užších vztazích legislativy a exekutivy, pojmovým znakem této formy vlády je vázanost existence vlády na důvěru parlamentu. Princip funkčního oddělení mocí, kdy v působnosti moci zákonodárné je přijímání obecně závazných norem, v rámci správního aparátu moci výkonné následně dochází k jejich provádění v konkrétních případech a moc soudní rozhoduje zejména vzniklé spory a dále o vině a trestu za trestné činy, je tak v demokratickém státě v zájmu stability systému úzce spojen s principem vzájemného vyvažování mocí označovaným jako systém brzd a protivah („checks and balances“). Mezi jednotlivými složkami státní moci tak v zájmu vyloučení libovůle ze strany některé z nich dochází k vzájemnému omezování a kontrole.

Kromě toho, že z hlediska organizace a fungování státu naplňuje pojmové znaky reprezentativní demokracie, je Česká republika státem právním. Tato charakteristika

státu definuje zejména způsob uplatňování státní moci. Koncepce právního státu, která své uplatnění v právní teorii našla koncem 19. století, vychází z myšlenky panství práva („rule of law“), podle níž nejen lid daného státu, ale i samotné orgány veřejné moci musí být ve své činnosti podřízeny právnímu řádu. Vláda práva tak znamená bezpodmínečnou vázanost státních orgánů právem a vylučuje, aby výkon státní moci pojmově spojený s možností donucení záležel na libovůli mocenských orgánů. V právním státě lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (princip legality státní moci). Soudobé pojetí právního státu zároveň není hodnotově neutrální.<sup>4</sup> Změnu v tomto směru lze zaznamenat zejména v období po druhé světové válce, po zkušenostech se zneužitím práva ve prospěch totalitního režimu. Omezení činnosti státních orgánů na případy stanovené zákonem je tak doplněno zejména o respektování základních lidských práv a svobod, které jsou pod ústavní ochranou.

Soudobý právní stát je státem ústavním. Tento pojem vyjadřuje výsadní postavení ústavy státu v rámci právního řádu, jemuž odpovídá i míra její ochrany. Ústava je tvořena souborem norem, jejichž celospolečenský význam se odvíjí od předmětu jejich úpravy. Ústava konstituuje základní vztahy ve státě, vymezuje mocenskou sféru státu a stanovuje limity pro zásahy mocenských subjektů do svobodné sféry jednotlivce, jíž garantuje. Určuje tedy základní organizaci státu, jeho formu a název, postavení a kompetence nejvyšších státních orgánů a jejich vzájemné vztahy a na straně druhé vymezuje rovněž postavení člověka a občana vůči státu, které se v demokratických ústavách odráží zejména v katalogích lidských práv, jež bývají jejich tradiční součástí. Pro svůj společenský význam jsou ústavní normy nadány nejvyšší právní silou, a představují tak vrchol hierarchicky uspořádané soustavy právních norem. Všechny zákony a ostatní právní předpisy jsou poměřovány ústavou, která má při případném rozporu norem při aplikaci přednost. Pro ústavní předpisy je charakteristická rovněž rigidita, odrážející zájem na stabilitě hodnot v nich obsažených. Přijetí ústavních

---

<sup>4</sup> Ústavní soud se k principu materiálního pojetí právního státu přihlásil již ve svém prvním nálezu (ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93), při posuzování ústavnosti zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu: „Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.“

změn proto zpravidla vyžaduje souhlas kvalifikované většiny zákonodárců nebo i schválení formou všelidového hlasování.

Vznik novodobých ústav byl spojen s myšlenkou konstitucionalismu, která provázela tzv. demokratické revoluce konce 18. a 19. století. Spočívala v požadavku na nastolení konstitučního režimu, tedy na omezení absolutní moci panovníka prostřednictvím ústavy ve prospěch vlády lidu. Idea konstitucionalismu souvisela s proměnou představ o legitimitě panství, kdy suveréna, jehož absolutní moc byla ospravedlňována boží vůlí a pravidly dědičnosti (panovník „z boží milosti“), nahradil suverén ztělesněný množstvím formálně sobě rovných a přirozenými právy nadaných jedinců (suverenita lidu). Na ústavu lze nahlížet jako na fiktivní společenskou smlouvu těchto jedinců, kteří se dohodnou na pravidlech fungování budoucí společnosti. Suverénní lid tak svou mocí ustavující prostřednictvím ústavy konstituuje demokratický stát s mocí ustavenou, tj. mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, která má být vykonávána již v rámci ústavy. „V oblasti ustavující moci politično předchází právu (...), zatímco ve sféře mocí ustavených právo předchází politice, je jejím rámcem.“<sup>5</sup>

Ústava státu, která formálně může mít podobu jednoho „základního zákona“, nebo může být tvořena více právními předpisy jako je tomu v České republice (ústavní pořádek), představuje základní řád a plní úlohu „pravidel hry“. Stanovuje základní principy organizace státu a uplatňování státní moci ale zároveň zakotvuje hlavní hodnoty daného společenství včetně ochrany lidských práv. Vedle existence základního zákona je předpokladem ústavního státu také vytvoření orgánu či orgánů ochrany ústavnosti, v jejichž kompetenci je dohled nad realizací ústavních norem v praxi. Kontrolu ústavnosti při své činnosti provádějí mnohé subjekty, na příklad parlament nebo hlava státu v rámci legislativního procesu. Většina členů zákonodárského sboru může zamítnout přijetí projednávané právní úpravy na základě pochybností o jejím souladu s ústavou a ze stejného důvodu může prezident republiky užít svého práva suspenzivního veta. Výjimečné postavení mezi orgány podílejícími se na ochraně ústavnosti ale náleží orgánům soudním, zvláště těm, jimž byl svěřen výkon ústavního soudnictví.

---

<sup>5</sup> Kysela, J.: Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 25. K této teorii se ve své judikatuře přihlásil i Ústavní soud ČR. v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97 judikoval, že „moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant) ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí.“

## 2. Význam ústavního soudnictví

Ústavní soudnictví je specifickou činností spočívající v ochraně ústavnosti, která je prováděna nezávislými státními orgány soudního typu. Vzhledem ke svému účelu plní tyto orgány v politickém systému moderního demokratického státu důležitou úlohu. Význam ústavního soudnictví je odvozen od významu ústavy, jejíž ochranu zajišťuje. Ústava přitom představuje základní zákon státu. Upravuje zpravidla dvě oblasti, především konstituuje systém fungování státu, tj. organizaci a mocenské (politické) vztahy orgánů veřejné moci, a definuje rovněž vztah jednotlivce a státu tím, že určuje způsob legitimace moci a jedinci vůči zásahům státu garantuje právní ochranu základních lidských práv a svobod. Soudnictví obecně představuje činnost, jejímž předmětem je zejména autoritativní řešení sporů o právo. V případě ústavního soudnictví se tak jedná o závazné rozhodování konfliktů vznikajících ve spojitosti s ústavními pravidly, a to buď mezi mocenskými orgány navzájem (spory pojmově spojené s politikou), nebo mezi jednotlivcem a mocenskými orgány pro výkon veřejné moci (spory týkající se lidsko-právní otázky).

Stanovuje základní principy organizace státu a uplatňování státní moci ale zároveň zakotvuje hlavní hodnoty daného společenství včetně ochrany lidských práv. Ústavní soudnictví lze vymezit jako soudní řízení, v němž je kontrolována ústavnost normativních i individuálních aktů a úkonů veřejné moci.<sup>6</sup> Dohled nad dodržováním ústavy tedy spočívá v kontrole způsobu uplatňování politické moci. Výkon moci je v demokratickém právním státě podřízen zákonu, přičemž ústava představuje v hierarchické struktuře norem zákon nejvyšší, na jehož základě je veřejná moc konstituována. V případě České republiky je zásada, podle níž nesmí být státní moc pojmově spojená s donucením uplatňována libovolně, vyjádřena v samotné základní ústavní charakteristice státu, podle níž je Česká republika demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana.<sup>7</sup>

Ústavní soud v rámci své funkce záleží v kontrole činnosti orgánů veřejné moci z hlediska ústavnosti dohlíží nad tím, aby výkon veřejné moci, tj. státní moci (zákonodárné, výkonné, soudní) a samosprávy, nevybočoval z mezí stanovených ústavou, zejména aby ze strany mocenských orgánů nedocházelo k překračování

---

<sup>6</sup> Wagnerová, E.: *Ústavní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 19.

<sup>7</sup> Čl. 1 odst. 1 Ústavy.

stanovených pravomocí a k porušování ústavně chráněných základních lidských práv a svobod. Výkon kontroly přitom předpokládá přezkum a sankci. Přezkum spočívá ve dvojí interpretaci, kdy Ústavní soud provádí jednak výklad přezkoumávaného aktu veřejné moci, a jednak výklad toho ustanovení ústavy, které má být aplikováno. Tuto činnost, která je podstatou ústavního soudnictví, pak v případě, je-li zjištěna protiústavnost, doplňuje sankce.<sup>8</sup> Konkrétní rozsah přezkumné pravomoci ústavního soudnictví se může v jednotlivých státech lišit, stejně jako forma sankce. Ta zpravidla spočívá v prohlášení aktu za neplatný, v jeho zrušení, jako je tomu v České republice, nebo v jeho nepoužitelnosti v konkrétním případě.

Systemové zakotvení kontroly ústavnosti v rámci instituce ústavního soudnictví je esenciálním znakem moderního právního státu. Orgány ochrany ústavnosti mohou stejně jako ostatní státní orgány svou moc uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Povaha jejich činnosti spočívající v kontrole a přezkumu ale určuje jejich do jisté míry nadřazené postavení mezi mocenskými subjekty systému. Ústavní soudnictví v České republice se přitom vyznačuje širokým rozsahem své působnosti. Ústavní soud plní kontrolní funkci vůči všem ostatním orgánům veřejné moci a v zájmu ústavně chráněných principů a hodnot je oprávněn jakékoli akty moci zákonodárné, výkonné a soudní nebo samosprávy rušit. V souvislosti s tímto postavením jsou také nejčastěji vyjadřovány obavy z nepřipustného aktivismu, možného zneužití této moci a vzniku tzv. soudcokracie, nabízí se klasická otázka „kdo ohlídá hlídače?“.

V případě námitek založených na zpochybňování legitimacy rozhodování Ústavního soudu s odkazem na nedostatek jeho přímého pověření lidem<sup>9</sup> lze odkázat na vyjádření bývalé ústavní soudkyně E. Wagnerové, podle níž ztotožnění demokratické legitimace toliko s ustavením orgánu skrze volbu se zdá být pojetím formalistním a v důsledcích i vadným. Při interpretaci ústavní maximy, podle které je lid zdrojem veškeré státní moci, totiž nelze pomíjet klasické dělení moci na moc konstitutivní a konstituovanou. Sama ústava jako akt ústavodárce (konstitutivní moci lidu) dodává

---

<sup>8</sup> Wagnerová, E.: *Ústavní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 21.

<sup>9</sup> Zejména Loužek, M. (ed.): *Soudcokracie v ČR: fikce, nebo realita?* Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006.

legitimitu ústavním orgánům včetně Ústavního soudu, který je v zájmu její ochrany lidem pověřen k přezkoumávání aktů a procesů moci konstituované.<sup>10</sup>

V podmínkách právního demokratického státu je třeba odmítnout představu o možnosti striktního oddělení práva a politiky, podle níž soudům jako nikoli voleným ale jmenovaným, nikomu neodpovědným (nezávislým) státním orgánům jednajícím na principu právní odbornosti nepřísluší jakkoli zasahovat do oblasti politiky, do činnosti orgánů jako je parlament či vláda, které svou legitimitu odvozují z voleb jako bezprostředního projevu vůle suverénního lidu, na níž je demokratický stát založen. Orgány vykonávající ústavní soudnictví mají za stanovených podmínek v rámci systému brzd a protivah působit kontrolně předně na moc zákonodárnou a výkonnou, v nichž se politika realizuje. Primární funkce ústavního soudnictví spočívá v tom, že působí jako korektiv případných excesů v demokracii vládoucí většiny. „V tomto smyslu lze ústavní soudnictví označit dokonce jako určitou nedemokratickou instituci, jelikož jeho úkolem je vládě většiny nadřadit respektování ústavních norem, principů a hodnot. Úkolem ústavních soudů je tedy i ochrana jedince a menšin před zvlí většiny.“<sup>11</sup>

Základním hlediskem přezkumu prováděného ústavními soudy je zachování ústavnosti. Podstatou jejich činnosti je proto hledání smyslu ústavy, podávání závazného výkladu základního zákona státu, který shrnuje pravidla a hodnoty, které určují podobu státu a postavení člověka a občana v něm. Ústavní právo je ze své podstaty právem politickým, právem, které politiku do značné míry reguluje, neboť normuje i tu část společenských vztahů, v nichž se utváří politická vůle, a stanovuje její limity. Výkon ústavního soudnictví záležející v aplikaci ústavního práva je proto vždy nutně spojen i se zásahy do politické oblasti.

---

<sup>10</sup> Wagnerová, E.: Prezident republiky a Ústavní soud. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, 2008, s. 100 a násl.

<sup>11</sup> Šimíček, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 25.

## 3. Vývoj soudní kontroly ústavnosti

### 3.1 Modely ústavního soudnictví

Předpokladem vzniku ústavního soudnictví byl vznik moderních ústav založených na principu dělby moci doplněném o princip vzájemného vyvažování moci zákonodárné, výkonné a soudní (tzv. checks and balances). Účelem těchto zásad je zabránit zneužití moci jednotlivcem, skupinou, ale i většinou. Ústavní soudnictví se vyvinulo na přelomu 18. a 19. století ve Spojených státech amerických jako soudní kontrola moci zákonodárné. V předcházejícím období se lze setkat pouze s dílčími náznaky obdobné činnosti.

Teoretické rozpracování koncepce soudní kontroly ústavnosti je spojeno se jménem jednoho z ideových tvůrců americké ústavy Alexandrem Hamiltonem, jehož ústavněprávní myšlenky publikované původně v novinových článcích byly spolu s příspěvky J. Madisona a J. Jaye vydány pod názvem Listy federalistů. Hamilton vycházel z výjimečného postavení ústavy, která ztělesňuje společenskou smlouvu, na základě níž lid představující moc ústavodárnou konstituuje státní organizaci s mocí ustavenou. Akty moci zákonodárné, která je jednou ze složek takto odvozené moci, proto z podstaty nemohou být v rozporu s vůlí lidu deklarovanou v ústavě. Při vzniku takového rozporu je na moci soudní, aby v systému proti expanzi moci zákonodárné působila jako brzda a nesoulad řešila ve prospěch ústavy: „Žádné stanovisko nevychází z jasnějších principů než toho, že každý úkon delegované moci, který odporuje smyslu pověření, v jehož rámci je prováděn, je neplatný. Proto nemůže být platný žádný zákonodárný výnos odporující Ústavě. Popřít tento závěr by znamenalo tvrdit, že zástupce je výše než jeho nadřízený, že sluha je nad svým pánem, že poslanci zastupující lid jsou nadřazení lidu samému a že osoby jednající na základě jisté pravomoci mohou činit nejen to, k čemu je pravomoc neopravňuje, nýbrž i to co jim zakazuje. (...) Je mnohem rozumnější čekat, že prostředníkem mezi lidem a zákonodárným sborem mají být soudy, aby mimo jiné udržovaly zákonodárství v mezích jeho pověření. Příslušnou a zvláštní oblastí působnosti soudů je výklad zákonů. Ústava je základním zákonem a musí být za něj soudci pokládána. Jim tedy náleží, aby určili její smysl právě tak jako smysl všech jednotlivých výnosů vycházejících ze zákonodárného orgánu. Pokud by se mezi nimi objevil nesmiřitelný



rozpor, měl by mít samozřejmě přednost dokument, který má vyšší závaznost a platnost; jinými slovy, Ústava by měla mít přednost před zákony a záměr občanů před záměrem jejich zástupců.<sup>12</sup>

K zavedení soudní kontroly zákonodárství v podobě tzv. doktríny „judicial review“ fakticky došlo rozhodnutím Nejvyššího soudu USA ve sporu *Marbury vs. Madison* v roce 1803, když tehdejší předseda Nejvyššího soudu USA John Marshall v odůvodnění rozhodnutí v předmětné věci dospěl k logickému závěru, že soudy aplikující právo jsou přirozeně nadány pravomocí přezkoumávat ústavnost zákona, jehož má být v konkrétní věci užito. Dospějí-li přitom k závěru, že daný zákon je v rozporu s ústavou, je nutné věc rozhodnout podle ústavy, naproti tomu k protiústavnímu zákonu přihlížet nelze. „Ústava je buď nejvyšším, svrchovaným zákonem, který nelze měnit obyčejnými prostředky, nebo je na stejné úrovni jako zákony obyčejné a jako obyčejné zákony ji pak zákonodárský orgán může měnit, kdy se mu zlíbí. Jestliže je pravdou to, co bylo uvedeno na prvním místě, pak zákon, který je v rozporu s ústavou, není zákonem. Pokud je pravdivé to, co bylo uvedeno posléze, pak jsou psané ústavy absurdní snahou lidí omezit moc, která je ve své podstatě neomezená. Všichni, kteří tvořili psané ústavy, na ně jistě pohlíželi jako na základní, nejvyšší zákon státu, a proto musí být filozofií každé takové vlády, že každý akt zákonodárského orgánu, který je v rozporu s ústavou, je neplatný... Je zajisté pravomocí a povinností moci soudní říci, co je zákonem. A ti, kteří aplikují právo v jednotlivých případech, musí toto pravidlo nutně vyložit. A pokud si dva zákony odporují navzájem, soudy musí rozhodnout o platnosti a účincích každého z nich.“<sup>13</sup>

V USA tyto závěry vedly ke vzniku difúzního (decentralizovaného) ústavního soudnictví, v němž je kontrola ústavnosti prováděna všemi obecnými soudy, na jejichž vrcholu stojí Nejvyšší soud. Ústavnost soudy přezkoumávají v rámci své běžné soudní činnosti ve spojení s konkrétním případem týkajícím se konkrétních stran (incidentní kontrola ústavnosti). Potřeba posouzení ústavnosti daného právního předpisu se zde objevuje tehdy, je-li jeho aplikací dotčen individuální zájem jedné ze stran. Vždy se jedná o následnou kontrolu ústavnosti, neboť jejím předmětem může být pouze právní

---

<sup>12</sup> Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.: *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 1994, s. 416.

<sup>13</sup> Gunther, G.: *Constitutional Law*. The Foundation Press Inc., Westbury, New York, 1991, cit. dle Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 8.

akt již platný a účinný.<sup>14</sup> Shledá-li soud právní předpis protiústavním, nedochází ke zrušení takové normy, výsledkem je „pouze“ její neužití v právě projednávaném případě. Při obecné závaznosti soudních precedentů (zásada *stare decisis*), typické pro angloamerický typ právní kultury, kdy je rozhodnutí vyššího soudu závazné pro všechny soudy nižší řešící obdobný případ, ovšem v průběhu času fakticky dochází k vyřazení takového právního předpisu z užívání.

Popsané znaky kontroly ústavnosti vyvinuté ve Spojených státech amerických definují tzv. americký model ústavního soudnictví. Přestože vlastní podoba orgánů, které vykonávají ústavní soudnictví, jejich struktura, pravomoci nebo důsledky rozhodnutí jsou v jednotlivých zemích různorodé, podmíněné mnoha okolnostmi zejména historickým, politickým a právním vývojem, lze nalézt některé významné společné znaky. Na jejich základě se rozlišují dva základní modely soudní kontroly ústavnosti. Vedle popsaného amerického modelu ústavního soudnictví, pro který je typická zmiňovaná následná a incidentní kontrola vykonávaná obecnými soudy (difúznost), se jedná o model koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví.

Podstatou tohoto původem mladšího modelu je vytvoření jediného soudního orgánu ochrany ústavnosti, který je zcela oddělen od soustavy obecných soudů. Kromě konkrétní (incidentní) kontroly norem tento zvláštní ústavní soud provádí i kontrolu abstraktní. O souladu právního předpisu s ústavou tedy rozhoduje nejen v souvislosti s konkrétním případem jeho aplikace, jako je tomu v difúzním modelu ústavního soudnictví, ale na návrh taxativně určených subjektů, zpravidla nejvyšších politických aktérů (hlavy státu, vlády, skupiny zákonodárců aj.), i bez existence konkrétního sporu, který by iniciovala jedna ze stran s tvrzením, že byla užitím protiústavní normy dotčena na svých právech. Povaha abstraktní kontroly právních předpisů zároveň umožňuje, aby byla vykonávána nejen jako kontrola následná, ale i preventivní, to znamená, že ústavní soudy mohou být zmocněny přezkoumávat ústavnost právních předpisů ještě před tím, než nabudou platnosti a účinnosti.<sup>15</sup>

Oproti staršímu americkému modelu jsou rozdílné rovněž důsledky shledání protiústavnosti norem. Koncentrované a specializované ústavní soudnictví je v různých modifikacích rozšířeno zvláště v zemích kontinentální Evropy, jejichž právní kultuře je

---

<sup>14</sup> Blahož, J.: *Zahraniční inspirace působící na české ústavní soudnictví*. In: Kysela, J. (ed.): *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 62 násl.

<sup>15</sup> Forma abstraktní předběžné kontroly je typická na příklad pro francouzskou Ústavní radu.

princip závaznosti soudních precedentů cizí a ústavní soud zde není ve vztahu k obecným soudům v postavení vyššího soudu, neboť stojí zcela mimo hierarchicky uspořádanou soustavu obecných soudů. Jeho rozhodovací činnost se na rozdíl od konceptu decentralizovaného ústavního soudnictví omezuje pouze na otázku ústavnosti, v případě incidentní kontroly tedy tento orgán nečiní rozhodnutí ve věci samé, to náleží obecným soudům v nalézacím řízení. Jeho rozhodování je zpravidla založeno na kasačním principu, pokud tedy návrhu vyhoví, napadený zákon, resp. ta jeho ustanovení, která odporují ústavě, zruší. Přímou tak zasáhne do vůle zákonodárce.

## 3.2 „Politická“ moc ústavního soudnictví

Francouzský politický myslitel Alexis de Tocqueville v rámci studia amerického ústavního systému v souvislosti s decentralizovaným ústavním soudnictvím konstatoval, že soudní moci je ve Spojených státech svěřena obrovská politická moc ve srovnání s jinými zeměmi, neboť soudcům je při rozhodování dovoleno nedbat zákonů, které považují za neústavní. Přitom lze předpokládat, že existuje velmi málo zákonů, které by se na dlouhou dobu mohly soudnímu přezkumu vyhnout. Politický vliv soudů záležející v možnosti napadení vůle zákonodárce ale zároveň relativizoval, a to z několika důvodů. Uvedl, že americký soudce je na pole politiky zatažen proti své vůli, neboť zákon nenapadá teoreticky a obecně, ale posuzuje jej jen proto, že vede konkrétní proces, v němž tato potřeba nastala. Politická otázka je vždy navázána na zájem procesních stran konkrétního sporu, při obhajobě individuálního zájmu je tak zákon postižen pouze náhodou. Navíc přestože morální síla zkritizovaného zákona je snížena, není přímým zásahem soudu zrušen. Tím, že soudce napadá zákon v bezvýznamném soudním přelíčení, které se týká pouze určitého zvláštního případu, se podle A. de Tocquevilla zčásti snižuje význam tohoto napadení v očích veřejnosti.<sup>16</sup>

Nicméně ze shora podané charakteristiky modelu koncentrovaného ústavního soudnictví plyne, že uvedené Tocquevillovy námitky oslabující faktický politický vliv ústavního soudnictví, v případě tohoto modelového typu uplatnit nelze. Skutečnost, že je ústavní soud ustaven jako nezávislý orgán jediný svého druhu, který provádí soudní kontrolu moci zákonodárné včetně kontroly abstraktní a bývá oprávněn svým rozhodnutím přímo rušit akty „politických“ složek moci, tj. akty moci zákonodárné a výkonné pro jejich neústavnost, nepochybně jeho postavení a politický vliv přirozeně spojený s jeho činností posiluje.

Ve srovnání s americkým modelem se v případě koncentrovaného ústavního soudnictví zvyšuje pravděpodobnost jeho vtažení do politiky, a to především díky pravomoci abstraktního přezkumu právních předpisů, která je pro tento model typická. Příležitost ke kritice zákonů zde totiž není omezena pouze na případy zasažení individuálních zájmů konkrétního poškozeného, jako je tomu v americkém modelu, ale oprávnění iniciovat řízení před ústavním soudem zpravidla náleží i určitému počtu členů zákonodárného sboru či hlavě státu. Není proto vyloučeno, aby uvedené oprávnění

---

<sup>16</sup> Tocqueville, A.: *Demokracie v Americe*. Praha: Lidové noviny, 1992, s. 74 a násl.

sloužící ochraně menšiny bylo těmito politickými aktéry využito k pokračování politického boje, v němž v parlamentu neuspěli, před ústavním soudem. Rozhodování ústavního soudu se pak v souvislosti s řešením otázky ústavnosti napadených zákonů přirozeně dostává do středu politického dění. Tím spíše, že se zpravidla bude jednat o přezkum právní regulace s významnějším společenským dopadem, jejíž charakter bude politicky výbušný, či o politicky citlivé téma. V případě modelu koncentrovaného ústavního soudnictví proto nelze zcela přisvědčit ani závěru, který učinil A. de Tocqueville ve vztahu k americkému modelu, v němž abstraktní kontrola norem absentuje, kdy považoval za systémově vyloučené, aby bylo skrze ústavní soudnictví zákonodárství lehkomyšlně napadáno a vystaveno každodenním útokům.<sup>17</sup>

Specializovaným ústavním soudům byly navíc vedle abstraktní a konkrétní kontroly norem postupně svěřovány i další významné pravomoci ústavněprávního charakteru, které se ve větší či menší míře oblasti politiky dotýkají. Patří k nim rozhodování kompetenčních sporů mezi orgány veřejné moci, včetně sporů mezi nejvyššími ústavními orgány, ve spolkovém státě pak řešení konfliktů ohledně kompetencí mezi federací a jejími státy, do působnosti ústavního soudu zpravidla náleží také výkon volebního soudnictví, rozhodování o ústavněprávní odpovědnosti ústavních činitelů (tzv. impeachment) nebo o existenci a činnosti subjektů, na jejichž svobodné soutěži je politický systém založen – politických stran. V systému decentralizovaného ústavního soudnictví jsou tyto otázky svěřovány buď do kompetence zvláštních soudů, nejvyššího soudu, nebo orgánů nesoudního typu.

Model koncentrovaného ústavního soudnictví je svým původem modelem rakouským. Za jeho ideového tvůrce je považován právní filozof Hans Kelsen (1881-1973), který s ním ale spojoval zavedení toliko abstraktní formy kontroly ústavnosti norem a postavení ústavního soudu jako tzv. „negativního zákonodárce“, tedy orgánu, který je oprávněn rušit právní předpisy přijaté zástupci lidu. Zakotvení této pravomoci ústavního soudu je z hlediska jeho vlivu v systému zásadní, neboť fakticky jeho zrušující výrok dosahuje váhy, jež odpovídá vůli „pozitivního“ zákonodárce – parlamentu. H. Kelsen vyzdvihoval význam ústavního soudnictví pro zachování demokracie. Upozorňoval, že na systematickém vybudování všech kontrolních institucí závisí do velké míry osud moderních demokracií, neboť demokracie bez kontroly je

---

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 77.

trvale nemožná. Úlohou instituce ústavního soudnictví v demokratickém systému je především zajištění ochrany menšiny před libovůlí většiny. Právo politické menšiny vyvolat (abstraktní) přezkum ústavnosti norem přijatých většinou, právo odvolat se v případě nerespektování ústavně stanovených, procesních i materiálních „pravidel hry“ k ústavnímu soudu, zaručuje politické menšině ochranu její politické existence a účinnosti.<sup>18</sup>

Obdobně na význam funkce ústavního soudnictví, byť v systému ovládaném konkrétní kontrolou ústavnosti norem, nahlížel A. de Tocqueville. Shledal, že přes systémová omezení politického vlivu soudní moci v USA představuje moc rozhodovat o neústavnosti zákonů, která je svěřena americkým soudům, stále nejmocnější překážku, jaká kdy byla postavena do cesty tyranii politických shromáždění.<sup>19</sup>

V současné době není kontrolní funkce ústavního soudnictví zaměřena pouze vůči moci zákonodárné. V zemích s široce rozvinutým ústavním soudnictvím vyznačujícím se rozsáhlou působností, mezi které patří i Česká republika, má tato instituce chránit před neústavním uplatňováním veřejné moci obecně. Kontrolně tak působí rovněž vůči moci výkonné a soudní. Předpokladem závazného rozhodování o tom, zda konkrétní akt moci ustavené, ať už parlamentu, hlavy státu, vlády, orgánů veřejné správy nebo soudů, je v souladu s ústavou, a podstatou této činnosti je přitom interpretace ústavy, v níž lze spatřovat projev ústavodárné moci lidu.

Jednou z hlavních funkcí ústavního soudnictví v demokratickém státě je poskytování právní ochrany ústavou garantovaným lidským právům před neoprávněnými zásahy veřejné moci. Předmětem jeho rozhodování se tak stává především vztah jednotlivce a státu. V České republice se lze této ochrany dovolat zejména na základě ústavní stížnosti, zachování ústavně zaručených základních práv a svobod je ale určujícím hlediskem při rozhodování Ústavního soudu rovněž ve druhé základní formě řízení před ním, v řízení o kontrole norem. Za „státní soudnictví“ lze pak označit zejména působnost ústavního soudnictví, kdy vykonává dohled nad dodržováním těch ústavních principů, které se vztahují k vlastnímu fungování státního mechanismu, organizaci a výkonu moci, ze strany orgánů veřejné moci (př. zachování principu legality, kompetenční spory, impeachment). Soudní kontrola jednání

---

<sup>18</sup> Kelsen, H.: O podstatě a hodnotě demokracie. Orbis, Praha, 1993, cit. dle: Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 9.

<sup>19</sup> Tocqueville, A.: *Demokracie v Americe*. Praha: Lidové noviny, 1992, s. 78.

představitelů státní moci je případem, kdy „soudnictví bylo vtaženo i do rozhodování sporů vycházejících z politické plurality a v tom smyslu je povoláno též vnášet spravedlnost do politiky“.<sup>20</sup> Prostřednictvím kompetencí ústavního soudnictví vůči legislativě a exekutivě je soudní moc vtahována do procesu tvorby politické vůle ve státě.

V zemích, kde se ústavní soudnictví vyznačuje širokým rozsahem svých kontrolních pravomocí zaměřených na způsob uplatňování veřejné moci, vzrůstá i jeho „politická“ moc, o níž hovořil Tocqueville, když popisoval původní podobu této instituce ve Spojených státech. Jak přitom vyplývá ze shora provedeného srovnání obou základních modelů, toto postavení ústavního soudnictví je ještě posilováno v systémech koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. Zmiňovaný „politický“ vliv zde není decentralizován, ale soustředěn v rukou jediného vrcholného státního orgánu, jehož náplní činnosti je vedle konkrétní kontroly norem i forma kontroly abstraktní. Tento typ orgánu ochrany ústavnosti se zároveň zpravidla vyznačuje kasačním způsobem rozhodování („negativní zákonodárce“), jímž bezprostředně zasahuje i do činnosti těch složek státní moci, v nichž se politika uskutečňuje. A do oblasti politiky nepřímou ingeruje i prostřednictvím některých dalších pravomocí ústavněprávního charakteru.

---

<sup>20</sup> Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha: Linde Praha, a.s., 1998, s. 317.

### 3.3 Vývoj ústavního soudnictví na území dnešní ČR

Omezené projevy činnosti, kterou v současnosti označujeme jako ústavního soudnictví, lze na území dnešní České republiky, v tehdejší rakouském císařství zaznamenat již v 19. století. Obdobně jako v některých dalších státech kontinentální Evropy se zpočátku jednalo o velmi omezenou konkrétní kontrolu ústavnosti, která se začala objevovat v návaznosti na prosazující se myšlenku konstitucionalismu. Tzv. prosincová ústava z roku 1867 deklarovala ochranu politickým právům státních občanů a její součástí byl rovněž zákon o zřízení Říšského soudu. Tento orgán měl plnit i úkoly ústavního soudnictví, neboť byl povolán svými nálezy rozhodovat o stížnostech občanů týkajících se porušení politických práv zaručených ústavou, a to v těch případech, kdy záležitost byla vyřízena správní cestou. Říšský soud sídlil ve Vídni a jeho členové jmenovaní císařem na návrh říšské rady svou funkci zastávali doživotně. Říšský soud nemohl napadené rozhodnutí odporující ústavě zrušit, ve svém nálezu pouze vyslovil, zda a případně v jaké míře bylo právo stěžovatele předmětným rozhodnutím porušeno. Příslušné správní orgány pak měly z takového nálezu vyvodit důsledky, neboli odstranit protiústavní stav.

Po vytvoření samostatného Československa přešla pravomoc rozhodovat o individuálních stížnostech státních občanů pro porušení jejich ústavních politických práv na nově zřízený Nejvyšší správní soud. Ten již byl na rozdíl od Říšského soudu nadán pravomocí stěžovatelem napadené rozhodnutí nebo opatření správního úřadu v případě jeho protiústavnosti zrušit. Jím vykonávaná ochrana ústavnosti ale zůstala spíše teoretická.<sup>21</sup> Vzhledem k chybějící zvláštní procesní úpravě byl při posuzování těchto stížností oprávněn přezkoumávat obdobně jako u stížností týkajících se věci správních pouze zákonnost nikoli ústavnost daného zásahu správního úřadu.

V období první československé republiky byl na základě ústavní listiny z roku 1920 zřízen ústavní soud jako zcela nová státní instituce. Jeho podoba a funkce, která se omezovala pouze na abstraktní kontrolu ústavnosti norem, byla inspirována Kelsenovým modelem ústavního soudnictví. „Právě Československo a jeho ústavní soud stál ve 20. letech 20. století, spolu s rakouským Ústavním soudním dvorem (Verfassungsgerichtshof), na samém počátku vzniku moderního koncentrovaného

---

<sup>21</sup> Blíže viz Šimíček, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 37 a násl.; Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 12-13.



ústavního soudnictví.<sup>22</sup> Ústavní soud se skládal ze sedmi členů, na jejichž výběru se podílelo několik orgánů. Po dvou členech do něj vysílal nejvyšší správní soud a nejvyšší soud, tři zbývající členy a mezi nimi i předsedu soudu jmenoval prezident republiky na základě návrhů poslanecké sněmovny, senátu a sněmu Podkarpatské Rusi.<sup>23</sup> Funkční období členů ústavního soudu a orgánu jako celku bylo desetileté.

Ústavní listina zmocňovala prvorepublikový ústavní soud k přezkoumávání souladu zákonů Národního shromáždění a sněmu Podkarpatské Rusi s ústavní listinou a ústavními zákony ji měnicími a doplňujícími. Příslušný návrh na posouzení souladu zákona s ústavním řádem mohl k ústavnímu soudu podat pouze omezený okruh subjektů, poslanecká sněmovna, senát (každá z komor jako celek), sněm Podkarpatské Rusi a dále nejvyšší soud, nejvyšší správní soud a volební soud. Podnět k abstraktní kontrole norem bylo nutné vznést ve lhůtě tří let ode dne vyhlášení napadeného zákona, případný pozdější návrh by byl ústavním soudem odmítnut. Stanovení takto krátké lhůty pro možné vyvolání přezkumu zákona z hlediska jeho ústavnosti znamenalo výrazné omezení rozsahu soudní kontroly moci zákonodárné. Nálezem ústavního soudu uveřejněným ve Sbírce zákonů a nařízení, kterým soud vyslovil neplatnost předpisu pro rozpor s ústavní listinou, byly státní orgány vázány. Do působnosti ústavního soudu byl svěřen také přezkum neodkladných opatření, která byl oprávněn přijímat stálý výbor národního shromáždění v době, kdy národní shromáždění nezasedalo, a k nimž by jinak bylo třeba zákona. Výborem přijatá opatření byla vláda povinna předložit ústavnímu soudu vždy současně s jejich vyhlášením ve Sbírce zákonů a nařízení.

Ústavní soud svou činnost fakticky vykonával již od roku 1921. Po svém prvním desetiletém funkčním období byl ale znovuustaven až v roce 1938. Za hlavní důvody téměř sedmileté nečinnosti prvorepublikového ústavního soudu bývají označovány mj. neshody politických aktérů na jeho personálním obsazení.<sup>24</sup> Přestože nakonec došlo k obnovení jeho činnosti, následné válečné události vedly k jeho definitivnímu zániku.

Zavedení ochrany ústavnosti v podobě koncentrovaného ústavního soudnictví v meziválečném Československu bylo v evropském kontextu nepochybně progresivním řešením. Vlastní činnost prvorepublikového ústavního soudu je ale hodnocena jako

---

<sup>22</sup> Suchánek, R., Jirásková, V. (ed.): *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 259.

<sup>23</sup> Ke zřízení sněmu Podkarpatské Rusi předpokládaného ústavní listinou však nikdy nedošlo, místo něj návrh podávala vláda.

<sup>24</sup> Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 14.

nepříliš významná, do tehdejšího politického prostředí neměla výraznější dopad. Uvádí se, že za dobu svého fungování ústavní soud zřejmě pouze v jediném případě vyslovil neplatnost opatření stálého výboru národního shromáždění. Jeho jediné rozhodnutí, jímž byl pro protiústavnost zrušen zákon, bylo vydáno v pomnichovském období a nebylo již publikováno.<sup>25</sup>

V období po druhé světové válce dochází v reakci na zkušenost s fašistickými diktaturami k mohutnému rozvoji moderního pojetí ústavního soudnictví, které je založeno zejména na ochraně lidských práv a svobod. V Československu v poválečném období probíhala odborná diskuze o budoucí podobě ústavního soudnictví, tzv. Ústava 9. května ale znovuoobnovení této instituce nepředpokládala. Obdobně jako v ostatních socialistických státech měla být kontrola ústavnosti nově prováděna v rámci moci zákonodárné. Tato koncepce odpovídala představě „lidové“ vlády shromáždění, z níž tehdejší systém formálně vycházel. Přes deklarovanou formu vlády parlamentu se skutečné centrum politické moci nalézalo nikoli v kterémkoli orgánu státním, ale vzhledem k faktické a později i ústavně právně zakotvené vedoucí úloze komunistické strany v orgánech stranických. Nezávislá kontrolní instituce neměla v totalitním státě své místo. Oprávnění přezkoumávat, zda přijaté zákony neodporují ústavě, bylo formálně zprvu svěřeno orgánu zákonodárního sboru – předsednictvu Národního shromáždění, ústava z roku 1960 posléze přenesla působnost „bdít nad zachováním ústavy“ na celé Národní shromáždění, které mohlo pro rozpor s ústavou zrušit zákon Slovenské národní rady, nařízení nebo usnesení vlády i obecně závazné nařízení krajského národního výboru. Tato přezkumná pravomoc se nově z logiky věci neměla vztahovat na zákony přijaté samotným Národním shromážděním. Obdobně byla později pravomoc rušit některé právní předpisy pro protiústavnost svěřena Federálnímu shromáždění.

Jak ve vztahu k tomuto způsobu kontroly ústavnosti po roce 1948 poznamenává V. Sládeček, „není ovšem příliš udivující, že není znám případ, kdyby tato pravomoc byla využita.“<sup>26</sup> I při odhlédnutí od politické reality komunistického systému je zřejmé, že uvedený koncept, kdy je kontrola ústavnosti norem prováděna samotnou mocí

---

<sup>25</sup> Kněžínek, J.: Ústavní soud v reflexi patnácti let Ústavy ČR. In: Suchánek, R., Jirásková, V. (ed.): *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 261 a násl.

<sup>26</sup> Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 17.

zákonodárnou, jejíž akty zvláště by jí měly podléhat, se nevyhne politizaci a je v zásadě nefunkční.

Historicky druhá etapa vývoje ústavního soudnictví na našem území je spojena s událostmi pražského jara a federalizací Československa. Ústavní zákon o československé federaci předpokládal vznik nejen moderně pojatého federálního ústavního soudu s nesrovnatelně širší působností ve srovnání s prvorepublikovým ústavním soudem,<sup>27</sup> ale zahrnoval i zřízení ústavních soudů republik. K naplnění této byt' platné ústavní úpravy ale vzhledem k postupující normalizaci nedošlo.

K faktickému znovuoobnovení instituce ústavního soudnictví na našem území došlo až v důsledku změny ústavního systému po roce 1989. Na základě ústavní úpravy přijaté na podkladě prezidentovy ústavodárné iniciativy z prosince 1990 byl zřízen Ústavní soud České a Slovenské Federativní republiky, který svou činnost zahájil v únoru 1992. Jeho působnost byla stanovena poměrně široce, neboť kromě kontroly norem (abstraktní, konkrétní) a incidentní kontroly vyvolané ústavními stížnostmi měl posuzovat i další ústavněprávní otázky, např. kompetenční spory nebo rozhodnutí dotýkající se činnosti politických stran. Novým hlediskem přezkumu se vedle ústavnosti stal i soulad aktů orgánů veřejné moci s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které stát ratifikoval, a byly vyhlášeny. Ústavní soud se skládal z dvanácti soudců jmenovaných na funkční období sedmi let, které při zachování principu parity vybíral prezident republiky z kandidátů navržených Federálním shromážděním a oběma národními radami. Vzhledem k rozpadu federace svou činnost soud vykonával pouze několik měsíců. V obou nástupnických státech začaly ústavní soudy fungovat krátce po jejich vzniku.

V prosinci 1992 přijatá Ústava České republiky ústavně zakotvila existenci Ústavního soudu České republiky jako jednoho z vrcholných ústavních orgánů. Dne 15. července 1993, záhy po nabytí účinnosti prováděcího zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jmenoval prezident republiky prvních dvanáct ústavních soudců. Učinil tak se souhlasem Poslanecké sněmovny, která za situace, kdy Senát ještě nebyl

---

<sup>27</sup> Do působnosti Ústavního soudu ČSSR mělo kromě posuzování souladu právních předpisů s ústavou patřit i rozhodování o individuálních ústavních stížnostech pro porušení ústavou zaručených práv a svobod, k němuž došlo rozhodnutím nebo jinými zásahy federálních orgánů, dále rozhodování kompetenčních sporů mezi federálními a republikovými orgány a mezi orgány obou republik nebo rozhodování o stížnostech týkajících se ztráty mandátu poslance Federálního shromáždění.

zvolen a nedošlo ani k ustavení Prozatímního Senátu,<sup>28</sup> vykonávala funkce Senátu. Při minimálním obsazení dvanácti z celkem předpokládaných patnácti míst ústavních soudců zahájil Ústavní soud uvedeným dnem svou činnost.

---

<sup>28</sup> Ke zřízení tohoto orgánu nikdy nedošlo.

## 4. Ústavní soud jako součást moci soudní

### 4.1 Atributy soudní moci

K charakteristickým znakům moderního soudnictví patří především soudcovská nezávislost a odbornost. Společným znakem obou složek soudní moci, soudnictví obecného i ústavního, je i závazně stanovený formalizovaný postup, jímž se v procesu nalézání práva dospívá k závaznému rozhodnutí. Atributy soudní moci charakterizují postavení a způsob výkonu moci Ústavního soudu.

Ústavní princip, podle kterého moc soudní vykonávají nezávislé soudy, předpokládá především co možná nejširší nezávislost soudů na moci zákonodárné a výkonné, ale i osobní nezávislost a nestrannost samotných soudců. Soudcovská nezávislost je nezbytným předpokladem role soudce v řízení jako nezúčastněného třetího, který nejenže je nadán autoritou a mocí spor závazně rozhodnout a případně i zajistit vynutitelnost zvoleného řešení, ale jehož konečné rozhodnutí má také větší šance být hodnoceno jako spravedlivé. Soudcovská nezávislost je proto chráněna řadou systémových opatření včetně případné trestněprávní represe.<sup>29</sup> V případě soudců Ústavního soudu na rozdíl od soudců obecných soudů nebylo přistoupeno k zakotvení jedné ze záruk nezávislosti, jíž je jmenování do funkce bez časového omezení. Funkční období ústavního soudce je desetileté, což vzhledem ke způsobu výběru ústavních soudců, na němž se podílejí političtí aktéři, a vzhledem k současnému připuštění možnosti jejich znovujmenování do funkce může zvyšovat nebezpečí politických vlivů na rozhodování ústavních soudců.<sup>30</sup> Naopak žádný soudce, ani soudce Ústavního soudu nemůže být proti své vůli jiným orgánem odvolán nebo přeložen a jeho funkce zaniká pouze ze zákonem vymezených důvodů.

V zájmu posílení nezávislosti na moci zákonodárné a výkonné je stanovena inkompatibilita funkce soudce s jinými veřejnými funkcemi. V případě ústavního soudce se inkompatibilita dotýká i většiny jiných výdělečných činností a výkon této funkce je neslučitelný rovněž s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí. Soudce Ústavního soudu také požívá ochrany ve formě procesní imunity trestní a

---

<sup>29</sup> Znaky trestného činu „zasahování do nezávislosti soudu“ upravuje ustanovení § 335 trestního zákoníku.

<sup>30</sup> K problematice jmenování ústavních soudců blíže viz kapitola 5.1.

přestupkové.<sup>31</sup> Účelem těchto výjimek z obecné trestní politiky státu je ochrana akceschopnosti instituce před případnými zásahy jiných mocenských orgánů, zejména exekutivy. S principem soudcovské nezávislosti se pojí i garance přiměřeného hmotného zajištění soudců<sup>32</sup> nebo institut vyloučení soudce z projednávání a rozhodování konkrétního případu při pochybnosti o jeho nepodjatosti. Jeho projevem je i vedení rozpočtu Ústavního soudu jako samostatné kapitoly státního rozpočtu, čímž ve srovnání s ostatními soudy dochází k omezení vlivu moci výkonné ve věcech správy.

Ve svém slibu, jehož složením do rukou prezidenta republiky se ujímá své funkce, soudce Ústavního soudu slibuje, že bude rozhodovat podle svého nejlepšího přesvědčení nezávisle a nestranně.<sup>33</sup> S tím souvisí i konstrukce jeho kárné odpovědnosti za jednání, jímž by ohrožoval mimo jiné důvěru v nezávislé a nestranné rozhodování Ústavního soudu. Sankcí v krajním případě může být i ztráta funkce. V neposlední řadě samotný ústavní princip, který s ohledem na funkci ústavního soudnictví stanovuje, že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem upravujícím pravidla o řízení před ním (čl. 88 odst. 2 Ústavy), formálně vylučuje působení jiných vlivů na rozhodování Ústavního soudu. Ústavní pořádek dle ústavního vymezení tvoří Ústava, Listina základních práv a svobod a další ústavní zákony.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> V souvislosti s omezením imunity zákonodárců došlo s účinností od 1. 6. 2013 též k omezení imunity ústavních soudců. Nadále platí, že soudce Ústavního soudu nelze trestně stíhat bez souhlasu Senátu, nicméně odepře-li Senát souhlas, nedochází k vyloučení trestního stíhání navždy, ale nově jen po dobu trvání jeho funkce. Nová úprava odpovídá funkci imunity, již je ochrana činnosti instituce, nikoli osobní privilegium jejich členů. V případě zadržení soudce Ústavního soudu při spáchání trestného činu nebo bezprostředně poté je pravomoc udělit souhlas k odevzdání zadrženého soudu svěřena předsedovi Senátu. S argumentem vyšší míry oddělenosti od vlivu moci zákonodárné v této souvislosti zaznívá názor o vhodnosti převedení uvedených pravomocí Senátu na plénum Ústavního soudu. Tato autonomnost by byla analogická situaci poslanců a senátorů, kdy v otázkách jejich imunity rozhoduje komora parlamentu, jejímiž jsou členy.

<sup>32</sup> Platové podmínky soudců Ústavního soudu upravuje zákon (zák. č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu). Ústavní soud se k otázce platů soudců a soudcovské nezávislosti opakovaně vyjadřoval, viz např. nálezy publikované ve Sbírce zákonů pod č. 233/1999 Sb., 320/2000 Sb., 321/2000 Sb.

<sup>33</sup> Slib soudce Ústavního soudu zní: "Slíbují na svou čest a svědomí, že budu chránit neporušitelnost přirozených práv člověka a práv občana, řídit se ústavními zákony a rozhodovat podle svého nejlepšího přesvědčení nezávisle a nestranně." (čl. 85 odst. 2 Ústavy).

<sup>34</sup> Čl. 112 odst. 1 Ústavy. Do ústavního pořádku jsou zahrnuty všechny ústavní zákony přijaté podle Ústavy, dále ústavní zákony upravující státní hranice ČR přijaté Národním shromážděním Československé republiky, Federálním shromážděním Československé socialistické republiky a Českou národní radou a dále ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992. Ústavní soud nicméně, jak vyplývá z jeho rozhodovací praxe, navzdory Ústavou stanovenému taxativnímu výčtu předpisů tvořících ústavní pořádek považuje za jeho součást rovněž mezinárodní smlouvy o lidských právech a

I na ústavní soudnictví, které má vzhledem ke své funkci k politice často velmi blízko, se vztahuje obecný požadavek apolitičnosti soudní moci ve smyslu nezávislosti soudního rozhodování na politických vlivech. Jak upozorňuje E. Wagnerová, ústavní soudnictví je přinejmenším částečně soudnictvím ve věci politika, nicméně soudnictví, jehož předmětem je politikum, není totéž co politické soudnictví.<sup>35</sup> Požadavek nezbytného oddělení od politiky se nevztahuje k vlastnímu předmětu rozhodovací činnosti, ale týká se důvodů, které soudce vedou ke konkrétnímu rozhodnutí. Vedle systémových opatření, jejichž účelem je zajištění soudcovské nezávislosti, bude zpravidla záležet pouze na osobnosti každého jednotlivého soudce, jak se vypořádá na příklad s tlakem veřejného mínění na přijetí konkrétního řešení v projednávané politicky citlivé věci nebo jakou měrou se na jeho rozhodování bude podílet jeho vlastní politické přesvědčení. Je zřejmé, že stanovený zákaz členství v politické straně či hnutí nemůže zabránit osobním politickým preferencím ústavního soudce. Kromě toho, že proti tomuto zákazu lze namítat, že Listina základních práv a svobod dovoluje soudcům právo sdružovat se v politických stranách a politických hnutích pouze omezit, nikoli jej zcela odejmout,<sup>36</sup> tak lze pochybovat i o účelnosti takového zákazu.

Ústavními soudci se stávají i bývalí politikové zejména vzhledem ke způsobu výběru ústavních soudců, který političtí aktéři ovlivňují nebo se na něm přímo podílejí. Typické je tím složení Ústavní rady ve Francii. Jak ale poznamenává V. Šimíček,<sup>37</sup> ani v oblasti teorie není jednota v tom směru, zda účast bývalých politiků na činnosti ústavních soudů je či není negativním jevem. Systémové záruky soudcovské nezávislosti, v České republice zmiňovaná konstrukce kárné odpovědnosti ústavního soudce, ale i otevřenost rozhodovacích procesů (princip publicity) umožňující kontrolu ze strany veřejnosti přispívají k tomu, aby se ústavní soudci z řad bývalých politiků snadněji identifikovali se svými novými rolemi a úkoly a oprostili se od případné bývalé loajality k politické straně.

Soudnictví je odbornou, právní činností spočívající v rozhodování konkrétních případů, která probíhá podle zákonem stanovených pravidel označovaných jako soudní

---

základních svobodách, které byly vyhlášeny a ratifikovány a jimiž je Česká republika vázána. Tyto mezinárodní smlouvy byly hlediskem pro posuzování ústavnosti právních předpisů před tzv. euronovelou Ústavy účinnou od 1. 6. 2002.

<sup>35</sup> Wagnerová, E.: *Ústavní soudnictví*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 26.

<sup>36</sup> Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl, část I., Praha: Linde Praha, a.s., 2008, s. 633.

<sup>37</sup> Šimíček, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 23.

proces. Laický prvek se objevuje pouze v nižších stupních obecného soudnictví. Zásada odbornosti se v ústavním soudnictví promítá do předpokladů stanovených pro výkon funkce ústavního soudce. Soudcem Ústavního soudu může být jmenován jen bezúhonný občan České republiky volitelný do Senátu (tj. má právo volit a dosáhl věku 40 let), který má vysokoškolské právnické vzdělání a desetiletou právnickou praxi.<sup>38</sup>

Procesní pravidla, v jejichž rámci se ústavní soudnictví realizuje, jsou podrobněji upravena zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.<sup>39</sup> Obecně lze k řízení před Ústavním soudem uvést, že je vždy zahajováno na návrh, přičemž zákon pro jednotlivé zvláštní druhy řízení stanovuje okruh subjektů oprávněných takový návrh podat. Vymezuje rovněž, kdo je účastníkem těchto řízení. Soudce zpravodaj, kterému je návrh podle rozvrhu práce přidělen, připravuje věc k projednání v plénu nebo senátu, nejsou-li shledány důvody k odmítnutí návrhu. Odmítnutí návrhu bez jeho meritorního projednání buď z formálních důvodů, nebo pro zjevnou neopodstatněnost je přitom nejčastějším způsobem vyřízení věci Ústavním soudem.<sup>40</sup>

Orgánem rozhodujícím ve věci je podle zákonem stanovené působnosti buď plénum Ústavního soudu, které se skládá ze všech patnácti soudců, nebo některý ze čtyř tříčlenných senátů. K projednání věci se zásadně koná veřejné ústní jednání a ke zjištění skutkového stavu soud může provádět potřebné dokazování. Řízení před Ústavním soudem má nicméně zpravidla povahu řízení přezkumného, jež je zaměřeno na řešení otázek právních nikoli skutkových, dokazování se proto před ním provádí spíše výjimečně a od ústního jednání může být zcela upuštěno, pokud s tím účastníci souhlasí a nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Výjimkou jsou případy obligatorního konání ústního jednání (např. o ústavní žalobě proti prezidentu republiky). O případu zvláště v plenárních věcech soudci diskutují i mimo formální zasedání, na neformálních jednáních nad návrhem rozhodnutí, který vypracovává soudce zpravodaj. Vlastnímu rozhodnutí předchází neveřejná porada a hlasování senátu či pléna. Obecně je k přijetí rozhodnutí třeba prosté většiny hlasů při potřebném kvóru deseti soudců

---

<sup>38</sup> Čl. 84 odst. 3 Ústavy.

<sup>39</sup> Kromě pravidel o řízení před Ústavním soudem zákon upravuje též organizaci instituce a kárnou odpovědnost soudce Ústavního soudu a kárné řízení.

<sup>40</sup> Předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský uvádí, a vyplývá to rovněž z ročních statistických analýz 2012 dostupných na [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz), že v případě ústavních stížností, které tvoří drtivou většinu veškerého nápadu k Ústavnímu soudu, je pro zjevnou neopodstatněnost odmítnuto 90-95% z nich (viz Rychetský, P.: Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení. In: Kysela, J. (ed.): *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 17.



pléna nebo všech členů senátu v případě senátních věcí. K přijetí některých rozhodnutí, na příklad ke zrušení zákona nebo jeho ustanovení, se ovšem vyžaduje, aby se pro ně vyslovila kvalifikovaná většina alespoň devíti soudců pléna. Ve věci samé soud vždy rozhoduje nálezem, který veřejně vyhlásí.

Pro české ústavní soudnictví je typický institut odlišného stanoviska (separátní votum), který má svůj původ v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu USA. Pokud s většinovým rozhodnutím soudce Ústavního soudu nebo i několik soudců společně (menšinové votum) nesouhlasí, mohou k němu připojit své odlišné stanovisko. Právo na vyjádření nesouhlasu s výrokem rozhodnutí (dissenting opinion) nebo pouze s jeho odůvodněním (concurring opinion) posiluje důvěryhodnost činnosti Ústavního soudu, neboť odkrývá pluralitu argumentů, které soud při rozhodování uvažil. K účinnosti některých nálezů je vyžadována jejich publikace ve Sbírce zákonů ČR. V případě nálezů, kterými se ruší právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení, ale někdy Ústavní soud využívá svého oprávnění a posouvá časové účinky rozhodnutí dále do budoucna, zejména z důvodu obav ze vzniku nežádoucí mezery v právu. Odložením vykonatelnosti nálezu poskytuje zákonodárci prostor pro přijetí potřebné nové úpravy souladné s ústavou. Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou pro strany závazná, konečná a nelze se proti nim odvolat.<sup>41</sup> Nálezy, kterými se ruší právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení, mají ale obecnou závaznost, čímž se fakticky vyrovnají síle zákona. Jsou projevem postavení Ústavního soudu jako „negativního zákonodárce“.

Z ústavněprávního hlediska je Ústavní soud soudním orgánem vykonávajícím ochranu ústavnosti. Ústavní soudnictví a obecné soudnictví představují dvě větve moci soudní. S tímto systémovým zařazením Ústavního soudu se pojí základní požadavky na způsob výkonu jeho moci, k nimž patří nezávislost, odbornost a využití pouze klasických soudních prostředků, kdy nemůže jednat z vlastní iniciativy ale pouze na návrh a k závazným rozhodnutím dospívá podle stanovených procesních pravidel.

---

<sup>41</sup> S ohledem na mezinárodněprávní závazky České republiky v oblasti ochrany lidských práv (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950) lze nález Ústavního soudu napadnout u Evropského soudu pro lidská práva.

## 4.2 Působnost Ústavního soudu

Ústavní soudnictví v České republice koncepčně vychází z modelu koncentrovaného ústavního soudnictví. Z hlediska předmětu své činnosti je Ústavní soud České republiky specializovaným soudním orgánem ochrany ústavnosti, jediným svého druhu ve státě. Z historického pohledu se jedná o třetí orgán ochrany ústavnosti fungující na našem území. Jak ale vyplývá z podaného historického exkurzu, o existenci tradice instituce, na níž by bylo možno kontinuálně navázat, nelze hovořit. Předmnichovské ústavní soudnictví vycházející z Kelsenova vzoru, přestože je spojováno se samotnými počátky rozvoje koncentrovaného ústavního soudnictví, bylo svou působností vymezeno příliš úzce a v tehdejších poměrech se ukázalo jako nepřilíš funkční a působení československého federálního ústavního soudu (únor až prosinec 1992) bylo pouze krátkodobé.

Ústavní soud patří do soustavy nejvyšších státních orgánů České republiky. Z hlediska dělby státní moci je součástí moci soudní, jejíž výkon spočívá v závazném řešení konkrétních případů podle právních norem. Soud ve formalizovaném procesu právo nalézá. Zatímco úkolem moci zákonodárné je právo tvořit, moc soudní je právem vázána a aplikuje jej v konkrétním případě. Soudce svým výkladem dává jeho abstraktní formě konkrétnější podobu a význam, přičemž často bývá nucen volit mezi možnými interpretacemi a právo tak fakticky „dotváří“, stává se jeho spolutvůrcem. Vliv Ústavního soudu v tomto smyslu posiluje skutečnost, že vyšší míra obecnosti, jíž se vyznačují ústavní normy, jimiž jsou soudci Ústavního soudu při svém rozhodování vázáni, poskytuje širší prostor pro soudní výklad. Přes iluzornost představy interpreta (soudce) jen jako „úst zákona“ je zároveň třeba odmítnout jako nepřípustné svévolné panství interpreta nad zákonem. „Proto existuje snaha rozvíjet metody nalézání a interpretace práva; nikoliv kvůli vytvoření prostoru interpretační (soudcovské) svévole, ale kvůli jejímu omezení. Potlačování svévole však dost dobře nemůže být potlačením subjektivity interpreta: odtud zájem o jeho sociální a psychologický profil, hodnotové ukotvení atd. (...) Ať je však omezováno jakkoliv (pozn. uvážení soudce při aplikaci práva), vždy je tu značný prostor pro neshodu, protože ten či onen by postupoval jinak,

a to nikoliv arbitrárně, ale kvůli odlišně nastavenému hodnotovému filtru, jímž vnímáme svět.<sup>42</sup>

Soudnictví je jednou ze základních funkcí státu. Na její význam upozorňují teorie společenské smlouvy, podle nichž ke vzniku státu vede snaha o překonání přirozeného stavu ovládaného (více či méně) násilím, které je za situace anarchie, neexistující vyšší ustavené moci, nejpravděpodobnějším prostředkem řešení sporů mezi absolutně svobodnými jedinci. Se vznikem soudnictví, resp. se zajištěním práva na soudní ochranu došlo k podstatnému omezení svépomoci jako prostředku ochrany práv, neboť práva byla přenesena pod ochranu soudní moci. Demokratický stát zároveň vytváří záruky co nejširší možnosti obrátit se na soud. Soudy jsou součástí mechanismu zajišťujícího chování subjektů podle závazných a vynutitelných norem. Svou činností tak napomáhají prosazování hodnotového řádu společnosti a naplnění v něm vyjádřené představy spravedlnosti.

Postavení Ústavního soudu v rámci moci soudní odpovídá charakteru koncentrovaného ústavního soudnictví, od ostatních druhů soudnictví se odlišuje náplní své činnosti a od soustavy obecných soudů je organizačně oddělen. Zatímco do působnosti civilního soudnictví lze zjednodušeně řadit rozhodování sporů, do působnosti soudnictví trestního rozhodování o vině a trestu a do správního soudnictví přezkoumávání rozhodnutí orgánů veřejné správy, ústavní soudnictví zajišťuje ochranu ústavnosti. Na rozdíl od Ústavního soudu, který je soudem zvláštním (specializovaným), jsou ke všem ostatním jmenovaným funkcím věcně příslušné soudy jedné a téže soustavy, tj. soudy obecné.<sup>43</sup>

Z komparativního pohledu je ústavní soudnictví v České republice moderním typem plně rozvinutého ústavního soudnictví. Postavení Ústavního soudu bylo inspirováno především vzorem německého Spolkového ústavního soudu, který se vyznačuje široce vymezeným rozsahem záležitostí, k jejichž projednávání a rozhodování je orgán ochrany ústavnosti příslušný. Do rozsáhlé působnosti Ústavního soudu náleží následná, abstraktní i konkrétní kontrola ústavnosti norem (zákonů a podzákoných právních předpisů, v jejichž případě posuzuje též jejich soulad se

---

<sup>42</sup> Kysela, J.: Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 28.

<sup>43</sup> Soustavu obecných soudů v České republice tvoří Nejvyšší soud, vrchní, krajské a okresní soudy. Krajské soudy kromě civilního a trestního soudnictví vykonávají spolu s Nejvyšším správním soudem rovněž správní soudnictví. Nejvyšší správní soud je v tomto smyslu vzhledem ke své funkci obdobně jako Ústavní soud soudem specializovaným.

zákonem), incidentní kontrola iniciovaná individuálními stížnostmi přípustnými i proti soudním rozhodnutím, Ústavní soud dále vykonává i kontrolu preventivní, posuzuje-li ústavnost mezinárodních smluv před její ratifikací, a rozhoduje o dalších ústavněprávních otázkách, tj. o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora, v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora, o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky stíhanému pro velezradu, o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, kterými rozhodly, že výkon některých funkcí prezidenta republiky přísluší předsedovi vlády, dále o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak, a o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony, a rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Čl. 87 odst. 1, 2 Ústavy.

## 5. Vztahy k ústavním orgánům moci zákonodárné a výkonné

### 5.1 Výběr soudců Ústavního soudu

Autonomní postavení soudní moci vyplývající z principu dělby státní moci je posilováno nezávislostí, jež je funkčním principem výkonu soudnictví. Mocenský systém ale tvoří jeden celek a oddělení jednotlivých složek státní moci tak není a nemůže být absolutní, je doplňováno sítí vzájemných vztahů. Vztahy Ústavního soudu k ostatním mocenským orgánům jsou určovány především jeho působností, kdy jako součást systému brzd a protivah a ochránce ústavně zaručených práv za stanovených podmínek plní kontrolní funkce vůči moci zákonodárné a výkonné, ve vztahu k jejich orgánům vykonává i další „přidružené“ pravomoci a kontrolně působí i v rámci samotné moci soudní, kdy je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí ostatních soudů z hlediska ústavnosti. Některé mocenské orgány jsou naproti tomu ve vztahu k Ústavnímu soudu nadány procesními oprávněními, zejména se jedná o možnost vyvolat svým návrhem řízení před ním. Tato procesní práva nemají povahu mocenských oprávnění (pravomocí) mohou však hrát důležitou roli z hlediska vazeb v politickém systému. Významnou pravomocí, která utváří vztah mezi Ústavním soudem a legislativou a exekutivou, je jmenování soudců Ústavního soudu, na němž se podílí prezident republiky a jedna z komor parlamentu – Senát.

Ústavní soud se skládá z patnácti soudců, kteří jsou jmenováni prezidentem republiky se souhlasem Senátu na dobu deseti let.<sup>45</sup> Prezident z nich vybírá předsedu a dva místopředsedy Ústavního soudu, kteří plní úkoly organizační a správní. Počtem svých členů je nejpočetnějším ústavním soudem působícím na našem území, vyšší počet členů soudního sboru nicméně odpovídá rostoucímu počtu podání na zahájení řízení k němu směřujících.<sup>46</sup>

Jmenování soudců Ústavního soudu je tak zvanou samostatnou pravomocí prezidenta, která nevyžaduje kontrasignaci předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády. K vyslovení souhlasu se jmenováním soudce Ústavního soudu není

---

<sup>45</sup> Čl. 84 odst. 1, 2 Ústavy.

<sup>46</sup> Z ročních statistických analýz 2012, dostupných na [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz) je zřejmá vzrůstající tendence nápadu k Ústavnímu soudu: z počtu 523 podání v roce 1993, kdy Ústavní soud zahájil svou činnost, přes 2548 podání v roce 2003 k počtu 4946 podání v roce 2012.

potřeba kvalifikované většiny přítomných senátorů, při zachování kvóra, tj. potřebné účasti alespoň jedné třetiny členů komory, tak k přijetí usnesení teoreticky postačuje 14 hlasů senátorů. Postavení prezidenta je v tomto procesu křece silnější než postavení Senátu. Prezident je při ustavování Ústavního soudu činitelem aktivním, neboť kandidáty na ústavní soudce vybírá, „přichází“ s nimi. Naproti tomu role Senátu je spíše pasivní a vyvažující, prezidentem nominované osobnosti může „pouze“ přijmout nebo odmítnout.

Nicméně, jak ukazuje zkušenost se senátním projednáváním kandidátů navržených bývalým prezidentem Václavem Klausem v jeho prvním i druhém funkčním období, bez žádoucího spolupůsobení obou orgánů může dojít i k zablokování celého procesu obsazování Ústavního soudu a ohrožení činnosti soudu. Proces jmenování „druhého“ Ústavního soudu pod přímým vlivem prezidenta Václava Klause probíhal od poloviny roku 2003, přičemž v plném obsazení začal soud pracovat až v prosinci 2005.<sup>47</sup> Potřebu nového doplnění soudu pak odstartoval až odchod místopředsedkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové v březnu 2012, přičemž do konce roku 2013 mělo uplynout funkční období dalším devíti soudcům. Poté, co levicový Senát odmítl vyslovit souhlas se jmenováním dvou prezidentem navržených kandidátů, se prezident rozhodl, že mu již nebude předkládat návrhy dalších kandidátů na ústavní soudce. Od března 2012 byl prezident v tomto směru zjevně nečinný a Ústavní soud tak až do konce jeho mandátu v březnu 2003 zasedal v neúplném obsazení v počtu dvanácti soudců.<sup>48</sup>

Negativní stanoviska, která Senát opakovaně vůči předloženým návrhům prezidenta V. Klause zaujal, se stala předmětem prezidentovy ostré kritiky. Výběr ústavních soudců je nicméně svou povahou kompetencí sdílenou, kde legislativní orgán působí kontrolně jako protiváha k výkonu pravomoci exekutivního orgánu. Role Senátu tedy není pouze formální, a nelze očekávat automatické vyslovení jeho souhlasu k

---

<sup>47</sup> V březnu roku 2004 klesl počet soudců Ústavního soudu na kritických 11. Kromě toho, že důsledkem dlouhodobé absence několika soudců je prodloužování doby řízení před Ústavním soudem, plénum Ústavního soudu shledalo v nedostatečném obsazení Ústavního soudu překážku řízení v plenárních věcech a všechna tato řízení proto byla přerušena do doby, než byl počet soudců Ústavního soudu doplněn alespoň na dvanáct, tj. do června 2004.

<sup>48</sup> Stav tří neobsazených míst ústavních soudců označil Ústavní soud ústy svého generálního sekretáře za stav na samé hranici paralýzy soudní ochrany ústavnosti v České republice vzhledem ke stále vzrůstajícímu nápadu a hrozícím značným průtahům v řízení před Ústavním soudem, viz tisková zpráva: *Neobsazenost Ústavního soudu se stává kritickou*; ze dne 28. ledna 2012, TZ 7/13, dostupná na [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).

prezidentem předložené nominaci. Vhodným prostředkem k předejití podobným střetům se Senátem se jeví využití možnosti vedení předběžných konzultací se senátory ze strany prezidenta ještě před oficiální nominací kandidáta.

Případné dlouhodobější zablokování situace, kdy mezi oběma orgány neexistuje konsensus na konkrétních navržených osobách, může ohrozit činnost Ústavního soudu zejména vzhledem k tomu, že jeho podstatná obměna probíhá vždy v cyklických vlnách. Ty jsou důsledkem způsobu ustavení „prvního“ Ústavního soudu v roce 1993, kdy byly všichni soudci najmenováni najednou a na stejné funkční období. Nebyl tak využit postup odlišně stanoveného funkčního období pro jednotlivé ústavní soudce, který se uplatnil při prvních volbách do Senátu a se kterým by se následně pojila vždy jen částečná obměna soudců v určitém časovém intervalu. Přestože v důsledku rezignací nebo úmrtí došlo k zániku funkce některých soudců před skončením funkčního období a ustanovení „druhého“ Ústavního soudu v roce 2003 neproběhlo zároveň, zůstává podstatná obměna soudců koncentrována do jednoho časového období. Cyklické nárazové vyprázdnění soudu během poměrně krátkého časového období není vhodné nejen z důvodu možného ochromení činnosti Ústavního soudu v případě neschopnosti obou orgánů dospět v přijatelné době ke konsenzu ohledně jmenování nových soudců, ale také z hlediska zachování kontinuity judikatury soudu.

Způsob vyhledávání a výběr kandidátů je zcela ponechán na prezidentovi, který je při tom fakticky limitován pouze Ústavou stanovenými předpoklady pro výkon funkce týkajícími se bezúhonnosti, občanství, věku a odborné způsobilosti, které musí případný uchazeč splňovat. „(...) v roce 1993 byla kombinována metoda novinových inzerátů, dobrozdání právnických institucí a konzultací s vybranými osobnostmi, přičemž záměrem V. Havla bylo mj. jmenovat co možná nejvíce českých soudců bývalého federálního Ústavního soudu.“<sup>49</sup> Prezident V. Klaus se v otázce hledání vhodných kandidátů radil se svým poradním sborem právníků (z něhož samotného následně vzešli někteří neúspěšní kandidáti), ohlášen byl i záměr širokých konzultací, mj. s politickými stranami. Vlastní projednání nominací Senátem omezuje zákonná šedesátidenní lhůta, po níž následuje fikce, že Senát souhlas se jmenováním soudce dal. Toto opatření, které má bránit případné nečinnosti komory, je pokládáno za protiústavní

---

<sup>49</sup> Kysela, J.: Reflexe způsobu konstituování „druhého“ Ústavního soudu ČR. In: Hloušek, V., Šimíček, V. (ed.): *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, 2004, s. 138.

vzhledem k tomu, že Ústava možnost nahrazení výslovného souhlasu Senátu nepředpokládá. Žádosti prezidenta s konkrétní nominací jsou přikazovány dvěma senátním výborům, ústavně-právnímu a výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, které je projednávají na veřejných schůzích za účasti zástupce navrhovatele a kandidáta. Těmto schůzím předcházejí neveřejná jednání senátorských klubů, na nichž probíhá seznamování se s kandidátem. Obsah rozpravy v Senátu závisí na osobě daného kandidáta. Časté jsou zejména otázky týkající se motivace a vlastní minulosti kandidáta, nebo jeho názorů na vybranou judikaturu Ústavního soudu a některé citlivé společenské otázky.<sup>50</sup>

První Ústavní soud lze z hlediska profesního složení charakterizovat jako soud profesorsko-soudcovský. Prezident V. Havel ústavními soudci jmenoval pět bývalých soudců Ústavního soudu ČSFR. Nominace předkládané prezidentem V. Klausem se vyznačovaly nikoli malým zastoupením právníků z řad advokátů a úspěšnými kandidáty „druhého“ soudu se stali hned tři aktivní politikové z různých politických stran – poslanec a bývalý ministr obrany Miloslav Výborný, do roku 2003 člen KDU-ČSL, Pavel Rychetský, do roku 2003 ministr spravedlnosti a senátor za ČSSD, a senátorka za ODS Dagmar Lastovecká.

Způsob ustavování soudců Ústavního soudu do funkcí výrazně posiluje postavení českého prezidenta ve srovnání s jinými hlavami států v systémech s parlamentní formou vlády.<sup>51</sup> Zvolená konstrukce, kdy prezident soudce vybírá a předkládá jejich nominace Senátu, byla převzata z prezidentského systému USA. Vliv konkrétního prezidenta na složení Ústavního soudu je přitom v České republice, v podmínkách systému s parlamentní formou vlády, paradoxně větší než vliv konkrétního amerického prezidenta na složení Nejvyššího soudu, a to z důvodu omezení funkčního období soudců Ústavního soudu na dobu deseti let. Zatímco prezident Spojených států bude mít během svého funkčního období zpravidla příležitost jmenovat pouze několik málo soudců Nejvyššího soudu (pokud vůbec), neboť jejich mandát je doživotní, je jisté, že každý český prezident vykonávající svůj mandát po dvě funkční

---

<sup>50</sup> Tamtéž, s. 138-142.

<sup>51</sup> Komparativní pohled viz např. Wagnerová, E.: Prezident republiky a Ústavní soud. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, 2008, s. 102; Sládeček, V.: Ústavní soudnictví ve státech střední a východní Evropy. In: Pavlíček, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. II. část*. Praha: Vodnář, 2000, s. 77.



období obměny celé složení Ústavního soudu. Uvážíme-li možnost politického kalkulu z jeho strany, výsledkem by mohla být nežádoucí unifikace názorů ústavních soudců na politické otázky, jež by mohla ovlivňovat rozhodovací činnost soudu.

Obavy z možné tendence prezidenta ustavit názorově „jednobarevný“ Ústavní soud, přitom mohou být vzrůstat zvláště za situace, kdy senátní většina, která je produktem většinového volebního systému, je stejného politického zaměření jako prezident republiky. Tehdy roste význam veřejné debaty ohledně jmen jednotlivých kandidátů, jež by měla být součástí kontroly celého procesu obsazování Ústavního soudu. Politické poměry, kdy se přímo nabízí kooperace prezidenta a senátní většiny při jmenování ústavních soudců, jsou v současné době realitou. Prezident Miloš Zeman záhy po svém ustavení do funkce doplnil se souhlasem Senátu nové soudce na tři dlouhodobě neobsazená místa a za souhlasu senátorů pokračuje v procesu jmenování, které je spojeno s cyklickou obměnou složení Ústavního soudu.<sup>52</sup> V Senátu neuspěl pouze v případě opakované nominace kandidáta, jehož jmenování do funkce ústavního soudce neúspěšně navrhoval již prezident V. Klaus. Z hlediska profesního v jeho výběru zatím převažují soudci zastávající do doby jmenování pozice ve vrcholných orgánech soudní soustavy a uznávané osobnosti z univerzitního prostředí.

Zda prezident v rámci své kreační kompetence ve vztahu k Ústavnímu soudu bude postupovat v duchu ústavní tradice jako nadstranický orgán, od něž se očekává nediskriminační, apolitický přístup, závisí do značné míry na osobnosti konkrétního prezidenta. Naznačená rizika, která jsou se způsobem jmenování ústavních soudců v České republice spojena a která by mohla vést k poklesu vážnosti instituce i obecné akceptace rozhodnutí Ústavního soudu, vyvolávají kritiku současné úpravy ze strany odborné veřejnosti.<sup>53</sup> Změnu by mohlo přinést zejména zapojení dalších subjektů do

---

<sup>52</sup> Již dne 3. 5. 2013 prezident ústavními soudci jmenoval stávající soudkyni Nejvyššího správního soudu Miladu Tomkovou a profesory Jana Filipa a Jaroslava Fenyka. Z univerzitní půdy vzešel i další prezidentův kandidát, Prof. Vladimír Sládeček, který nahradil Miloslava Výborného, jehož funkční období uplynulo dne 3. 6. 2013. Dne 7. 8. 2013 se novými členy Ústavního soudu stali Kateřina Šimáčková, stávající soudkyně Nejvyššího správního soudu, Ludvík David, stávající soudce Nejvyššího soudu a opětovně Pavel Rychetský, dosavadní předseda Ústavního soudu. Senát rovněž vyslovil souhlas se jmenováním Radovana Suchánka, člena ČSSD a právního poradce poslaneckého klubu ČSSD ústavním soudcem, přestože na schůzi Senátu zazněla i kritika mířící nejen na stranickou angažovanost, ale i na nedostatek zkušeností teprve 41letého kandidáta, viz stenozáznam z 1. dne 15. schůze Senátu PČR, 30. 10. 2013, dostupný na [www.senat.cz](http://www.senat.cz). V průběhu listopadu a prosince 2013 skončí funkční období dalším dvěma soudcům Ústavního soudu.

<sup>53</sup> Kněžínek, J.: Ústavní soud v reflexi patnácti let Ústavy ČR. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 265; Wagnerová, E.: *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde Praha, a.s.,

procesu navrhování kandidátů, aby jejich výběr nezůstával výlučně v rukou prezidenta. Princip vícezdrojového výběru se uplatňoval i při ustavení obou předchozích ústavních soudů působících na našem území. V případě prvorepublikového ústavního soudu se na něm podílely i orgány soudní moci, nejvyšší soud a nejvyšší správní soud.

Personálního obsazování orgánů vykonávajících ústavní soudnictví se nejčastěji účastní zástupci exekutivy a legislativy. Podstatný vliv v tomto procesu proto náleží politickým stranám. Složení ústavních soudů se přirozeně stává předmětem politických jednání zejména tam, kde jej ovlivňují zákonodárné sbory. Při obsazování Ústavního soudu ČSFR byly role legislativního a exekutivního orgánu z hlediska vlivu opačné, než je tomu dnes (tuto úpravu převzalo Slovensko) – kandidáty, v počtu dvojnásobném než byl počet ústavních soudců, tehdy vybíraly přímo parlamenty a prezident z tohoto omezeného okruhu kandidátů soudce jmenoval. V podmínkách silnější role zákonodárného sboru sice lze očekávat případné politické vlivy spíše než ze strany nadstranického prezidenta, vyžaduje se ovšem shoda více aktérů (politických stran) ohledně provedení výběru.<sup>54</sup>

Vzhledem k podstatě činnosti ústavního soudnictví, kdy za stanovených podmínek může výrazně zasahovat do činnosti legislativy i exekutivy, lze při výběru ústavních soudců předpokládat možný politický kalkul.<sup>55</sup> Politický profil kandidáta by ale neměl převážet nad jeho kvalitami odbornými a osobními. Úkolem Ústavního soudu je ochrana základních principů, na nichž je systém vybudován, před politikou, má-li tuto funkci efektivně zastávat, nemůže být její prodlouženou rukou. Ústavní soud je ustavován politickými aktéry, do jejichž činnosti je na základě svých pravomocí

---

1996, s. 36; Blahož, J.: *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. Praha: ASPI, 2001, s. 446; Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 28.

<sup>54</sup> Obdobně je tomu v SRN, kde je volba soudců Spolkového ústavního soudu svěřena výhradně parlamentu, ke zvolení je ale třeba souhlasu dokonce kvalifikované většiny zákonodárců. Pavel Holländer v této souvislosti poznamenává, že způsob výběru kandidátů probíhající ve Spolkovém sněmu a ve Spolkové radě v uzavřené diskusi předsedů parlamentních klubů vládní a opoziční strany, CDU/CSU a SPD, bývá hodnocen kriticky, na druhé straně šedesát let generuje špičkový ústavní soud, který je vůdčím ústavním soudem v evropském ústavním soudnictví, co se týče i profesní etiky i odbornosti, viz Holländer, P.: K reflexi zákona o Ústavním soudu. In: Kysela, J. (ed.): *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 53.

<sup>55</sup> „Dosud nikdy se nestalo, aby prezident jmenoval členem Nejvyššího soudu USA svého odpůrce a pokud prezident například za dobu svého funkčního období jmenoval většinu soudců Nejvyššího soudu USA, objevuje se označení jako Rooseveltův Nejvyšší soud atd.“ (Blahož, J.: *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. Praha: ASPI, 2001, s. 435). K příkladům účelových zásahů do obsazování orgánů vykonávajících ústavní soudnictví viz např. Heywood, A.: *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 323; Wagnerová, E.: *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 37.

oprávněněn ingerovat, z pochopitelných důvodů tak tito aktéři mohou mít zájem na tom, aby měli na Ústavní soud určitý vliv. Systémovým opatřením bránícím politizaci instituce a politickým tlakům, jež by mohly být na soudce vyvíjeny v souvislosti s jejich rozhodovací činností, je zajištění maximálních záruk soudcovské nezávislosti. Tyto garance brání i naplnění případných očekávání ohledně politické loajality soudců. Nezávislé postavení ústavních soudců, oddělené od politických vlivů zaručuje řada zákonných institutů.<sup>56</sup>

V souvislosti s posílením nezávislosti výkonu funkce by měla být diskutována zejména změna týkající se délky funkčního období ústavních soudců a možnosti jejich znovujmenování. Na rozdíl od soudců obecných soudů je mandát ústavních soudců časově omezen na relativně krátké období deseti let. Obdobně měli své funkční období stanoveno i soudci předmnichovského a federálního ústavního soudu. Pochybnosti ale vyvolává současné připuštění možnosti znovujmenování, neboť šance opakovaného navržení stávajících soudců prezidentem, je vždy provázena riziky vlivu na nestrannost těch, kteří se hodlají o opakované jmenování ucházet, zejména ke konci jejich funkčního období, přičemž tato hypotetická hrozba tendenčního rozhodování platí zejména tam, kde jsou díky zveřejňování separátních vót postoje soudců zjistitelné.<sup>57</sup> Proto není-li mandát ústavních soudců vymezen jako doživotní, ale je časově omezen, mělo by být jeho opakování nepřijatelné (např. úprava v SRN).

V České republice k opětovným jmenováním téže osoby soudcem Ústavního soudu dochází.<sup>58</sup> Jedná se o prostředek zachování jisté kontinuity fungování a rozhodování soudu za situace, kdy se uskutečňují velké cyklické obměny jeho složení, které jsou ze shora uvedených důvodů českému systému vlastní.

Kromě politických ohledů, které se při rozhodování ústavních soudců mohou projevit v závislosti na okolnostech „zvnějšku“ (politický nátlak, snaha zavděčit se) a jimž lze ve značné míře čelit systémovými garancemi nezávislosti, ale nelze zapomínat ani na politické ohledy „vnitřní“, které mohou na formulování postojů ústavních soudců

---

<sup>56</sup> K institutům, které mají zajistit posílení osobní i funkční nezávislosti ústavních soudců, blíže viz kapitola 4.1.

<sup>57</sup> Kysela, J.: Reflexe způsobu konstituování „druhého“ Ústavního soudu ČR. In: Hloušek, V., Šimíček, V. (ed.): *Dělna soudní moci v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, 2004, s. 140.

<sup>58</sup> V roce 2003 byli ústavními soudci znovujmenováni Pavel Holländer a Vojen Güttler, v roce 2013 Pavel Rychetský. Další nominaci prezidenta M. Zemana týkající se dosavadního ústavního soudce Jana Musila Senát dosud neprojednal.

působit. Každý soudce je osobností s názory nejen právními, ale i politickými, které dotvářeny jeho zkušenostmi a jimiž je ovlivněno jeho vnímání a hodnocení faktů. Existenci těchto vnitřních „politických“ vlivů na rozhodování lze předpokládat zvláště u soudců ústavních, byť v judikatuře je lze prokázat spíše obtížně. Jak upozorňuje E. Wagnerová „politikum ulpívá na každém soudním rozhodnutí a tím spíš na judikatuře ústavních soudů, neboť intenzita přítomného politika je v ústavním soudnictví mnohem vyšší než ve sporech před obecnými soudy. A jakkoli (...) ústavní soudnictví pracuje jinými metodami, a je vedeno jinými úvahami, než vlastní tvorba politické vůle, nelze zavírat oči před tím, že každý ústavní soudce si sebou do funkce přináší určitý politicko-filozofický názor. Ten pak spolupůsobí při rozhodování, ať si je toho soudce vědom či nikoli.“<sup>59</sup> I v tomto smyslu je důležité zejména prosazení zmiňované názorové pestrosti složení kolegia ústavních soudců.

---

<sup>59</sup> Wagnerová, E.: *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 31.

## 5.2 Druhy řízení před Ústavním soudem a výběr z judikatury

### 5.2.1 Abstraktní a konkrétní kontrola norem

Ústavní soudnictví se původně vyvinulo jako soudní kontrola moci zákonodárné, jejímž účelem bylo posuzovat ústavnost výkonu této moci a zasáhnout do něj v případech zjištěné protiústavnosti. Jako součást systému brzd a protivah, jímž je modifikován princip dělby moci, se kontrola ústavnosti norem stále řadí mezi hlavní funkce ústavního soudnictví. Ústavní soud ČR vykonává kromě následné konkrétní též abstraktní formu této kontroly, která je pro ústavní soudnictví koncentrovaného typu typická. Tato pravomoc otevírá politické menšině prostor pro napadení právní regulace prosazené politickou většinou. Zejména s pravomocí rušit zákony a jiné právní předpisy je spojen politický vliv instituce, ona „obrovská politická moc“ ústavního soudnictví, o níž hovořil A. Tocqueville,<sup>60</sup> neboť předmětem soudního přezkumu se stávají normativní akty přijaté mj. orgány zákonodárné a výkonné moci v rámci nejvyšší politiky státu. V souvislosti s touto činností Ústavního soudu zejména s abstraktní kontrolou ústavnosti norem platí, že „celá řada jeho rozhodnutí (...) má v oblasti politiky přímý či zprostředkovaný význam, tzn. ústavní soud je jednou z institucí, které v oblasti politiky aktivně vystupují.“<sup>61</sup>

Česká podoba abstraktní kontroly norem je přitom široká, neboť neomezuje navrhovatele jakoukoli lhůtou k podání návrhu na zrušení právního předpisu jako tomu je v některých zemích, lhůtu k možnému přezkumu znala i prvorepubliková úprava. Vzhledem k zastoupení politických aktérů mezi subjekty, které jsou oprávněny podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, náleží Ústavnímu soudu v procesu abstraktní kontroly ústavnosti norem v řadě případů role arbitra sporů mezi parlamentní opozicí a vládou, resp. politickými stranami vládní koalice, které v parlamentu prosadily svou politickou vůli schválením vládních návrhů zákonů. Vyloučena není ani jeho role jako arbitra sporů mezi prezidentem a parlamentem. V souvislosti s přenášením politických sporů z parlamentu na půdu Ústavního soudu čelil Ústavní soud opakovaně kritice, že je nelegitimní třetí komorou parlamentu. Proti tomu lze namítnout, že Ústavní soud nikdy nejedná ze své vůle, ale vždy jen k návrhu oprávněného subjektu, a platnou právní úpravu přijatou parlamentem by měl posuzovat

---

<sup>60</sup> Blíže viz kapitola 3.2.

<sup>61</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 21.

z jiných hledisek než politických. Nezkoumá vhodnost zvoleného řešení, ale sleduje „pouze“ hledisko ústavnosti, tj. soulad předmětné právní regulace s ústavním pořádkem (příp. i hledisko zákonnosti u přezkumu podzákoných právních předpisů). Na druhé straně, přestože svá rozhodnutí odůvodňuje argumenty právními, nelze zapomínat, že ústavní právo je nejpolitickéjším odvětvím práva, kde neexistuje často ostrá hranice mezi právem a politikou, a Ústavnímu soudu přísluší výklad často nejednoznačných, obecných ústavních principů (např. právo občana na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění).

Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat prezident republiky, skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o konkrétní ústavní stížnosti (výjimečně i plénem), případně vláda v reakci na rozhodnutí mezinárodního soudu o porušení závazku, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodní smlouvy, dále za stanovených podmínek ten, kdo podal ústavní stížnost nebo návrh na obnovu řízení před Ústavním soudem v reakci na rozhodnutí mezinárodního soudu, a zahájení řízení může iniciovat též obecný soud v souvislosti se svou rozhodovací činností, dospěje-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem.<sup>62</sup>

Kromě zásahu do politické vůle zákonodárce je Ústavní soud prostřednictvím řízení o kontrole norem oprávněn zasahovat i do činnosti dalších normotvůrců, včetně nejvyšších orgánů výkonné moci, posuzuje-li ústavnost a zákonnost jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Činí tak opět mj. k návrhu skupiny zákonodárců. Mezi podzákoné právní předpisy patří nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a právní předpisy vydávané orgány územní samosprávy, tj. obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů. Subjekty legitimovanými vyvolat řízení o jejich zrušení (nebo jejich jednotlivých ustanovení) jsou vláda, skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, dále opět senát či plénem Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti a za stanovených podmínek ten, kdo podal ústavní stížnost nebo návrh na obnovu řízení před Ústavním soudem, dále zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv a další subjekty,

---

<sup>62</sup> Ust. § 64 odst. 1, 3 a 4 zák. o Ústavním soudu, čl. 95 odst. 2 Ústavy.

jde-li o návrh na zrušení právního předpisu obce nebo kraje.<sup>63</sup>

V řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů rozhoduje plénum Ústavního soudu. Posuzuje v něm nejprve formální (vnější) ústavnost napadeného právního předpisu, neboli zda vznikl v mezích Ústavou stanovené kompetence a při jeho vzniku byly dodrženy ústavně předepsané procesní postupy, a dále materiální (vnitřní) ústavnost, zda i obsahově je v souladu s ústavním pořádkem, resp. se zákony, jde-li o podzákoný právní předpis. Shledá-li rozpor s uvedenými hledisky, rozhodne, že se přezkoumávaný normativní právní akt nebo jeho jednotlivá ustanovení zrušují dnem, který v nálezu určí, nejdříve dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, jinak návrh zamítne. Ke zrušení zákona a jeho jednotlivých ustanovení je třeba kvalifikované většiny devíti soudců. Při svém rozhodování je Ústavní soud limitován principem ústavně konformního výkladu, kdy v zájmu minimalizace zásahů do sféry zákonodárství nepřistoupí k derogaci napadené normy, existuje-li více jejích výkladů a je-li některý z nich ústavně konformní. Tento princip vyplývá z doktríny sebeomezení (self-restraint), jedné ze základních zásad kontroly ústavnosti.

Postavení „negativního zákonodárce“ a výkon pravomoci rušit platné právní normy, obecně závazná a vynutitelná pravidla lidského chování stanovená veřejnou mocí, umožňují Ústavnímu soudu modifikovat nejvyšší politiku státu. Přestože častěji je řízení o kontrole norem zahajováno na návrh obecného soudu (konkrétní kontrola ústavnosti), rozhodnutí Ústavního soudu vyvolávající mediální pozornost a vlnu pozitivních či negativních emocí jsou spojena s účastí politiků na řízení (abstraktní přezkum ústavnosti), jíž zpravidla předchází politické střety ohledně napadené regulace v parlamentu. Typickým příkladem jsou spory o právní úpravu označovanou jako reformní. Vládní reformy se k návrhu skupiny opozičních poslanců nebo senátorů staly v nedávné době opakovaně předmětem přezkumu Ústavním soudem.

Jedním z těchto případů byl přezkum tzv. reformy veřejných financí, která byla provedena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Zákon byl přijat v politicky vyhrocené atmosféře, která měla svůj původ v patové povolební situaci v roce 2006, kdy se ve Sněmovně vytvořily dva početně stejné bloky poslanců, a ve způsobu jejího řešení, kdy někteří sociálnědemokratičtí poslanci umožnili pravicové vládě získat důvěru v Poslanecké sněmovně. Opozičními poslanci a senátory jako

---

<sup>63</sup> Ust. § 64 odst. 2 a 4 zák. o Ústavním soudu.

navrhovatelé byl zpochybňován nejen soulad obsahu zákona s ústavními zákony, ale i ústavní konformita způsobu jeho přijetí. Vládní návrh zákona, který obsahoval původní novou zákonnou úpravu, ale především byl souborem několika desítek novel stávajících zákonů (tzv. sběrnou novelou), byl v rámci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně změněn mj. i rozsáhlým pozměňovacím návrhem poslance a předsedy vlády Topolánka. Pro přijetí návrhu zákona hlasovalo 101 poslanců, 99 jich bylo proti. Senát ovládaný toutéž politickou většinou jako dolní komora vyjádřil vůli nezabývat se návrhem zákona, čímž došlo k přijetí zákona bez přípuštění plenární diskuze.

Ústavní soud rozdělil projednávání návrhu na zrušení reformního zákona do tří částí. V prvním svém nálezu se věnoval zejména námitkám procedurálním a návrh zamítl.<sup>64</sup> V projednávaném případě neshledal zásah do ústavní hodnoty materiálního právního státu, která se promítá, jak Ústavní soud vyjádřil ve své dřívější judikatuře, do požadavku, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Ve vztahu k námitce obsahové nekonzistentnosti zákona se Ústavní soud odvolal na princip zdrženlivosti s tím, že je v dispozici demokratického zákonodárce při podstatných změnách právního řádu určovat legislativně technickou-metodu provedení reformy, přičemž posuzovaný případ není excesem, jenž by vyžadoval derogaci, když rozhodující části zákona mají jednotící prvek, obsahovou vazbu na oblast veřejných rozpočtů.<sup>65</sup> Při hodnocení procesu přijímání napadeného zákona z hlediska ústavní hodnoty parlamentarismu a dělby moci Ústavní soud shrnul, že všechny lhůty i procedurální postupy byly dodrženy. Jde-li o námitky navrhovatelů, které se týkaly (ne)možnosti reálného posouzení a projednání takto rozsáhlé nepřehledné vládní předlohy parlamentem, zejména parlamentní opozicí v rámci přijímání jednoho zákona, „silového“ způsobu přijetí zákona politickou většinou, kdy návrh opozice na prodloužení lhůty k projednání zákona ve sněmovních výborech byl zamítnut, předsedou vlády byl několik dní před závěrečným hlasováním předložen obsáhlý pozměňovací návrh k návrhu zákona bez odůvodnění a časového prostoru k seznámení se s ním a k diskuzi, přičemž v Senátu došlo k umlčení opozice využitím institutu vyjádření vůle nezabývat se návrhem zákona, tyto skutečnosti Ústavní soud ohodnotil pouze jako projev deficitu demokratické politické kultury na

---

<sup>64</sup> Nález ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, publ. pod č. 88/2008 Sb.

<sup>65</sup> Viz část X/a ad b) odůvodnění nálezu.



straně vládní, resp. senátní většiny.<sup>66</sup> K nálezu byla podána odlišná stanoviska čtyř ústavních soudců, která upozorňují zejména na porušení ústavní ochrany menšin při politickém rozhodování.

Naopak jednotné bylo rozhodnutí Ústavního soudu v případě přezkumu druhé části reformního zákona týkající se sociálního zabezpečení, jímž soud zrušil úpravu neposkytování nemocenského za první tři dny pracovní neschopnosti zavedenou při současném zachování povinnosti zaměstnanců platit pojistné na nemocenské pojištění jako protiústavní zásah do ústavního práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci garantovaného Listinou základních práv a svobod.<sup>67</sup> Svým nálezem byl Ústavní soud nucen vyjádřit se k otázkám sociální politiky vlády. Připomněl, že jeho úkolem „není posuzovat správnost, praktičnost nebo dostatečnou sociálnost zmíněných reformních postupů, ale jen to, zda se jedná o úpravu protiústavní či nikoli“. Ústavně zaručená sociální práva na rozdíl od základních práv první generace, která vyžadují nekonání státu, předpokládají od státu určité aktivní jednání a plnění. Jedná se ale o kategorii základních práv, která je chráněna slaběji, neboť ústava stanoví, že se jich lze domáhat pouze v mezích zákona, který podrobněji provádí obecná ústavní ustanovení. Ústavní soud při přezkumu takového zákona zejména posuzuje, zda jím nedochází k faktickému popření toho kterého sociálního práva, k narušení jeho podstaty a smyslu.

V případě napadených změn zákona v oblasti sociálních dávek, soud takovou intenzitu zásahu neshledal a návrhu v této části nevyhověl. Vyjádřil se přitom ke své roli při přezkumu otázek sociální politiky státu: „Posoudit otázku účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti zákonné úpravy v této oblasti je pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv.“ Navrhovatelé jako představitelé moci zákonodárné tak mohou usilovat o změnu jimi napadené právní úpravy v rámci politické soutěže, na níž je politický systém České republiky založen, mají-li za to, že daná reforma je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky, a nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Viz část X/a ad a), X/b odůvodnění nálezu.

<sup>67</sup> Nález ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/2008, publ. pod č. 166/2008.

<sup>68</sup> Viz bod 78, 79 odůvodnění nálezu.

Při třetím rozhodování Ústavního soudu ve věci přezkumu ústavnosti zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, kdy se zabýval napadenými změnami v oblasti zdravotnictví, se v těsném výsledku hlasování (v poměru 8:7) projevilo silné názorové rozdělení soudu v politicky velmi citlivé otázce, jíž bylo zavedení poplatků ve zdravotnictví při ústavní garanci práva občanů na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného zdravotního pojištění.<sup>69</sup> Standardní soudní projednávání bylo zpestřeno zejména výslechem premiéra a ministra zdravotnictví. Ve svém nálezu soud vymezil obecnou metodologii přezkumu, který má vyloučit případné excesy zákonodárce. Nejprve je třeba určit samotnou podstatu a smysl sociálního práva, dále zhodnotit, zda se napadený zákon nedotýká tohoto jádra sociálního práva, příp. zda sleduje legitimní cíl a k dosažení tohoto cíle volí rozumné, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější či nejúčinnější prostředky (test rozumnosti). V daném případě dospěla většina ústavních soudců k závěru, že reforma zdravotnictví nezasahuje do vlastního jádra uvedeného sociálního práva a zvolené prostředky nemají „rdousící efekt“ na nějaké skupiny obyvatelstva ve smyslu bariéry přístupu k zdravotní péči. Opakovaně zároveň zdůraznila, že její rozhodnutí o nezrušení tzv. regulačních poplatků odůvodňuje především princip sebeomezení, tj. maximální míry zdrženlivosti Ústavního soudu jako klíčový princip při abstraktním přezkumu ústavnosti reformních zákonů dotýkajících se politických otázek, k nimž nepochybně patří volba nejvhodnějších způsobů naplňování ústavních sociálních práv, která náleží do poměrně rozsáhlé diskrece zákonodárce, resp. je úkolem politických stran opírajících se o mandát získaný od voličů.

Odůvodnění nálezu bylo podrobena kritice nejen prostřednictvím množství odlišných stanovisek ústavních soudců, bylo upozorňováno na vnitřní rozpornost nálezu, který byl hodnocen jako vybočení z ustálené linie judikatury. Přezkum ústavnosti sociální politiky je nepochybně tím případem, kdy může Ústavní soud čelit námitkám, že soudci rozhodují podle svých vlastních ideologických (politických) východisek, zvláště vzhledem k prostoru pro interpretaci obecného ústavního vymezení sociálních práv (vymezení podstaty a smyslu práva) a při obdobném názorovém rozštěpení soudu (8:7) v otázce, zda do činnosti zákonodárce stanovujícího podmínky konkrétní realizace těchto práv zasáhnout či nikoliv. Soud by proto měl své závěry

---

<sup>69</sup> Nález ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, publ. pod č. 251/2008 Sb.

přesvědčivě odůvodnit, předně zachovat konzistentnost své judikatury, neměl by se bezdůvodně odchylovat od vlastních interpretačních modů, nevytvářet ad hoc nové koncepce jím používaných testů, jak mu bylo vyčítáno v souvislosti s jeho judikaturou k reformě veřejných financí.<sup>70</sup>

Zlepšení v tomto směru ale nepřinesl ani nález, jímž byla k návrhu opozičních poslanců v několika ohledech shledána protiústavnost reformy zdravotnictví iniciovaná vládou premiéra Petra Nečase. Ústavní soud již v částečně obměněném složení vyhověl návrhu skupiny opozičních poslanců a dne 20. 6. 2013 rozhodl o zrušení zavedené zákonné úpravy zdravotnických standardů a nadstandardů, zvýšení poplatku za den hospitalizace a sankční pravomoci zdravotních pojišťoven vůči poskytovatelům zdravotních služeb.<sup>71</sup> Možnost rozdělení zdravotní péče na standardní, tedy plně hrazenou z veřejného zdravotního pojištění, a variantu ekonomicky náročnější, která má být nad rámec úhrady stanovené pro základní péči hrazena pacientem, Ústavní soud principiálně neodmítl, nedochází-li tím k faktickému vyprázdnění obsahu garantovaného ústavního práva. Předně tedy nesmí rozdíl mezi standardní a nadstandardní péčí spočívat v rozdílech ve vhodnosti a účinnosti léčby. Protiústavním ale shledal formu, jíž byla reforma provedena, s tím, že meze základních práv a svobod může stanovit pouze zákon, zatímco v daném případě zákonodárce problematiku upravil pouze stručně a neurčitě v základních rysech a vlastní rozsah poskytování zdravotní péče v rámci jednotlivých variant byl ponechán na prováděcí ministerské vyhlášce, čímž se stanovení mezí práva na bezplatnou zdravotní péči dostalo pod pravomoc moci výkonné.

Ústavní deficit navýšení poplatku za den hospitalizace z původních 60,- Kč na 100,- Kč nyní shledal v nedostatečné diferenciaci a plošné aplikaci poplatku, kdy v některých případech neodpovídá jeho pojetí jakožto platby za „hotelové služby“ (např. hospitalizace na JIP), v kombinaci s absencí jakýchkoli limitů (z hlediska skupin osob, časového ohraničení). Ústavní soud se ale v odůvodnění nálezu dostatečně nevypořádal se zřejmou nekonzistentností svého rozhodování, když při existenci stejných důvodů (nediferencování, absence limitů) byly regulační poplatky za poskytování lůžkové péče jeho předchozím nálezem shledány ústavně konformními.

---

<sup>70</sup> Kühn, Z.: K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In: Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám. Praha: ASPI, 2009, s. 45-57.

<sup>71</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/11, publ. pod č. 238/2013 Sb.

Obdobně soud ve svém dřívějším nálezu založeném na argumentu zdrženlivosti konstatoval ústavní přijatelnost sankčních oprávnění zdravotní pojišťovny vůči zdravotnickým zařízením. Nyní pozměněnou úpravu sankčních oprávnění pojišťoven ohodnotil jako prohloubení fakticky nerovného postavení zdravotních pojišťoven a poskytovatelů zdravotních služeb, které již vybočuje z mezí ústavně přijatelné nerovnosti subjektů vztahu, který je podle soudu v první řadě vztahem soukromoprávním.

Odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu zaujala soudkyně Ivana Janů, podle níž mimo jiné řada závěrů v něm vyjádřených výrazně konkuruje politickým představám o podobě systému zdravotního pojištění a Ústavní soud je posouván do role, která mu nepřísluší. Poukázala rovněž na obecné nedostatky rozhodování Ústavního soudu v oblasti ochrany základních sociálních práv. Konstatovala, že hospodářská a sociální práva na systematickou judikaturu teprve čekají. Vytvoření srozumitelné, udržitelné a vnitřně nerozporné judikatury k hospodářským a sociálním právům podle hlavy čtvrté Listiny základních práv svobod označila za největší úkol, před kterým bude stát „třetí generace“ Ústavního soudu. Důvodem je zvyšující se počet zcela zásadních a komplexních otázek sociální politiky, k nimž je Ústavní soud nucen se vyjadřovat, a dosavadní rozkolísanost judikatury k hospodářským a sociálním právům. Dosavadní nálezy charakterizovala jako nejednotné jak v elementárních východiscích (dogmatice základních práv) a v metodách soudního přezkumu (použití soudních testů), tak rozkolísané v argumentačních strategiích (kvalitě a přesvědčivosti odůvodnění).

Bez hodnocení vlastních výsledných rozhodnutí je zřejmé, že tento stav je nežádoucí zvláště s ohledem na povahu přezkoumávané problematiky. Bylo již zdůrazněno, že se jedná se o rozhodování ve vysoce politických otázkách, neboť bližší provedení sociálních práv je svěřeno zákonodárci, resp. závisí na politické představě vlády o nejlepším konceptu sociální politiky. Ústavní soud svým rozhodnutím, proti němuž se nelze odvolat, výrazně zasahuje do oblasti politiky tím, že právní předpis zruší nebo návrhu nevyhoví. Jeho role v rámci abstraktní kontroly ústavnosti, kdy jedná z podnětu (opozičních) zákonodárců, spočívá v ústavněprávním přezkumu této úpravy, jehož hlediskem není posuzování, zda neexistuje „správnější“ či sociálně citlivější řešení daných otázek, neboť Ústavní soud není třetí komorou parlamentu. Obdobnému nařčení může soud čelit pouze přesvědčivostí zdůvodnění svého rozhodnutí, které se

zakládá na konzistentní právní argumentaci a konzistentním používání a interpretaci metod prováděného přezkumu, neboť vytvoření dlouhodobě ustálených principů v tomto směru a návaznost na předchozí judikaturu přirozeně zužuje prostor pro možnou libovůli ve smyslu prosazování vlastních hodnotových postojů a preferencí jednotlivých ústavních soudců.

Abstraktní kontrola ústavnosti norem primárně slouží ochraně politické menšiny. Kromě role arbitra parlamentních sporů může Ústavní soud prostřednictvím této pravomoci plnit též úlohu arbitra sporů mezi prezidentem a parlamentem.<sup>72</sup> Mezi rozhodnutí soudu iniciovaná prezidentem republiky, která se bezprostředně dotkla politických poměrů, lze řadit zejména zrušení změn volebního systému a státního financování politických stran sledujících posílení role velkých stran, které byly přes využití práva suspenzivního veta prezidenta prosazeny politickými stranami Smlouvy o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice, tzv. opoziční smlouvy.

V tzv. velkém volebním nálezu<sup>73</sup> Ústavní soud konstatoval, že provedené změny volebního systému (zvýšení počtu volebních krajů, stanovení nejnižšího počtu mandátů v kraji na 4, způsob přepočtu hlasů na mandáty pomocí upravené d'Hondtovy formule) ve svém úhrnu představují takovou koncentraci integračních (většinových) prvků, která již znamená protiústavní odvrát od modelu poměrného zastoupení, podle jehož zásad se mají dle Ústavy volby do Poslanecké sněmovny konat. Pro rozpor s ústavním principem svobodné soutěže politických sil zrušil rovněž úpravu předvolebních peněžitých kaucí a státního příspěvku poskytovaného politickým stranám a hnutím na úhradu volebních nákladů (opakovaně). Kromě zavedení institutu uzavírací klauzule pro předvolební koalice politických stran či hnutí, kterou neshledal protiústavní, tak Ústavní soud plně vyhověl návrhu prezidenta a skupiny senátorů. Krátce poté na návrh prezidenta znovu zasáhl do úpravy státního financování politických stran, kdy zrušil dvojnásobné zvýšení příspěvku na mandát poslance nebo senátora na 1.000.000,- Kč ročně a zavedení nové podmínky pro získání nároku na stálý příspěvek, spočívající v nutnosti překročit

---

<sup>72</sup> Prezident V. Havel inicioval řízení o kontrole ústavnosti norem celkem v deseti případech ([www.concourt.cz](http://www.concourt.cz), databáze nalus). Jednou byl jeho návrh z procesních důvodů odmítnut, jinak pouze v jediném případě nebyl úspěšný ani zčásti a jeho návrh byl zamítnut. Úspěšnost prezidenta v řízeních před Ústavním soudem (též např. kompetenční spor o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB, nález ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01) vedla k označování „prvního“ Ústavního soudu za „prohradní“. Prezident V. Klaus své oprávnění podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení nevyužíval, za svá dvě funkční období tak učinil pouze jedenkrát.

<sup>73</sup> Nález ze dne 24. 1. 2001 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, publ. pod č.64/2001 Sb.

uzavírací klauzuli v následujících volbách. Ústavní soud shrnul, že zvýšení příspěvku na mandát bylo součástí celé řady opatření, která směřovala ke státní finanční podpoře velkých parlamentních stran na úkor stran malých, v míře, která je diskriminační, omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži a nerespektuje ústavní princip oddělení stran od státu.<sup>74</sup>

Do činnosti ústavních orgánů moci zákonodárné a výkonné Ústavní soud zasahuje nejčastěji prostřednictvím provádění kontroly ústavnosti a zákonnosti norem. V rámci abstraktní kontroly norem, která je důležitým prostředkem ochrany politické menšiny před excesy většiny, přitom často vstupuje do prostředí nejvyšší politiky.

---

<sup>74</sup> Viz část III. odůvodnění nálezu ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 53/2000, publ. pod č. 98/2001 Sb. Otázkou zůstává, nakolik zákonodárce respektoval úvahy Ústavního soudu vyjádřené ve zrušovacím nálezu, když záhy po jeho vyhlášení přijal formou tzv. přílepku novou úpravu, jíž stanovil výši státního příspěvku na mandát poslance nebo senátora na 900.000,- Kč ročně.

## 5.2.2 Řízení o ústavních stížnostech

Rozhodování o ústavních stížnostech, které patří do působnosti tříčlenných senátů, je nejčastějším druhem řízení před Ústavním soudem. Podle statistických údajů o struktuře ročního nápadu dle jednotlivých druhů řízení je ústavní stížnost návrhem na zahájení řízení asi v 99 procentech případů.<sup>75</sup> Fyzická nebo právnická osoba je oprávněna podat ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci do jejích ústavně zaručených základních práv a svobod (incidentní kontrola ústavnosti). Zvláštním typem ústavní stížnosti je tzv. komunální ústavní stížnost, jíž se zastupitelstvo územního samosprávného celku může bránit nezákonnému zásahu státu, kterým bylo porušeno ústavně zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu.<sup>76</sup> Rozhodování o ústavních stížnostech je druhou oblastí, v níž Ústavní soud vystupuje jako ochránce ústavnosti, na rozdíl od kontroly norem se ale jedná o kompetenci bez typické vazby na politiku. Orgány veřejné moci, proti jejichž pravomocným rozhodnutím drtivá většina ústavních stížností směřuje a do jejichž činnosti tak na základě nich Ústavní soud zasahuje, jsou totiž obecné soudy.<sup>77</sup>

Stěžovatel musí zásadně splnit tři základní podmínky – tvrdit, že ze strany orgánů veřejné moci došlo k zásahu do jeho základních práv a svobod, před podáním ústavní stížnosti vyčerpat všechny opravné prostředky, poskytuje-li mu je zákon, a dodržet zákonem stanovenou lhůtu k jejímu podání. Rozhoduje-li Ústavní soud v řízení meritorně a shledá-li, že došlo k porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody konkrétního stěžovatele, podle povahy napadeného aktu orgánu veřejné moci buď tento akt náležen zruší (pravomocné rozhodnutí), nebo jím příslušnému mocenskému orgánu zakáže, aby v porušování práva nebo svobody pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením (jiný zásah než rozhodnutí).<sup>78</sup> Obdobně postupuje vůči rozhodnutí či jinému zásahu státního orgánu, vyhovuje-li tzv. komunální stížnosti. Při uplatnění kasačního principu Ústavní soud nerozhoduje ve věci samé, jeho činnost v řízení o ústavních stížnostech je specializovaná pouze na ochranu ústavnosti,

---

<sup>75</sup> Roční statistické analýzy 2012 dostupné na [www.concourt.cz](http://www.concourt.cz).

<sup>76</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. c), d) Ústavy.

<sup>77</sup> Podle statistických údajů kolem 96% ústavních stížností směřuje proti rozhodnutí soudu, ve zbytku se jedná o zásahy státních zastupitelství, Policie a jiných orgánů veřejné moci. V naprosté většině případů jsou ale ústavní stížnosti bez projednání odmítnuty pro zjevnou neopodstatněnost.

<sup>78</sup> Ust. § 82 odst. 3 písm. a), b) zák. o Ústavním soudu.

konkrétně na ochranu základních práv a svobod. O podstatě věci je příslušný znovu rozhodnout mocenský orgán, jehož rozhodnutí bylo Ústavním soudem zrušeno.

Procesní pravidla pro řízení o ústavních stížnostech se užití též pro řízení o návrhu politické strany na zrušení rozhodnutí o jejím rozpuštění nebo jiného rozhodnutí týkajícího se její činnosti pro jeho rozpor s ústavními nebo jinými zákony. Projednání věci ale náleží do působnosti pléna. Přezkumná kompetence Ústavního soudu ve věcech omezení činnosti politických stran je projevem jejich zvýšené ochrany, které se jim ve srovnání s jinými sdruženími dostává vzhledem k funkci, již v politickém systému reprezentativní demokracie zastávají. Mezi nejvýznamnější zásahy do ústavně zaručeného práva sdružovat se v politických stranách patří pozastavení činnosti a rozpuštění politické strany, o nichž je příslušný rozhodovat nezávislý soudní orgán, konkrétně Nejvyšší správní soud. Pokud Ústavní soud po přezkoumání zásahu z hlediska zachování ústavních limitů a zákonných důvodů návrhu politické strany vyhoví, napadené rozhodnutí zruší.

Z dosavadních případů se vymyká pouze rozpuštění Dělnické strany jako akt „bránící se demokracii“.<sup>79</sup> Ústavní soud ale nevyužil možnosti vyjádřit se k významné a složité problematice zákazu politických stran a návrh Dělnické strany směřující proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o jejím rozpuštění ve zjednodušené formě řízení odmítl jako zjevně neopodstatněný. Ve stručném odůvodnění ve vztahu k hlavním argumentům navrhovatelky pouze odkázal na jednotlivé části podrobného odůvodnění napadeného rozsudku. Shrnul, že „podle článku 5 Ústavy je politický systém založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů. Touto volnou soutěží lze především rozumět soutěž myšlenek, idejí a nápadů jak spravovat moderní stát na počátku 21. století, jak čelit výzvám, které tato doba přináší. Nemělo by se tedy jednat o rozeštvávání jednotlivých

---

<sup>79</sup> „Demokratický právní stát má právo a povinnost aktivně bránit své demokratické zřízení. Prosazování konceptu demokracie schopné se bránit je legitimním cílem zákonodárství každého demokratického státu a naplňování této myšlenky dovoluje v přiměřených mezích omezit práva garantovaná ústavním pořádkem i Úmluvou.“ (viz odst. 45 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2009, čj. Pst 1/2008 – 66, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). První návrh vlády na rozpuštění Dělnické strany byl pro své nedostatky Nejvyšším správním soudem zamítnut, soud ale v uvedeném rozsudku definoval s přihlédnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva obecné podmínky pro rozpuštění politické strany a vymezil procesněprávní rámec řízení.



skupin obyvatel proti sobě, o adoraci násilí či o zaplavování veřejného prostoru jedem. Zlu je nutno čelit vždy, bez ohledu na to, v jaké podobě přichází.“<sup>80</sup>

Přestože rozhodování o „klasických“ ústavních stížnostech, které je zaměřeno na lidsko-právní otázky v konkrétních kauzách, je typem kompetence Ústavního soudu, která je svou povahou od oblasti politiky zřejmě nejvíce vzdálena, lze nalézt výjimky, kdy prostřednictvím ústavní stížnosti došlo k bezprostřednímu či nepřímému zásahu do činnosti ústavních orgánů moci zákonodárné a výkonné. Politický kontext měl na příklad nálezný, jímž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti ve věci Lidového domu, v němž se posuzovala právní kontinuita mezi dnešní Českou stranou sociálně demokratickou a poválečnou Československou sociální demokracií a který znamenal zcela zásadní obrat v majetkové situaci tehdejší vládní strany.<sup>81</sup> Bezpochyby nejvýrazněji Ústavní soud zasáhl do politické sféry svým rozhodnutím, jímž na základě ústavní stížnosti poslance M. Melčáka zrušil ústavní zákon o zkrácení volebního období do Poslanecké sněmovny a rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb.<sup>82</sup>

Ústavní zákon o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny (č. 195/2009 Sb.) byl přijat na základě politické dohody stran jako součást řešení situace vzniklé po vyslovení nedůvěry vládě M. Topolánka a „nejsnadnější“ způsob vedoucí k předčasným volbám při současném ustavení vlády složené z tzv. nestraničských odborníků. K podobnému obehnutí ústavně stanoveného postupu pro rozpouštění Poslanecké sněmovny, poněkud nepraktické úpravy v čl. 35 odst. 1 Ústavy, došlo již v roce 1998. Poslanec M. Melčák podal ústavní stížnost proti rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb na 9. a 10. října 2009 vydanému na základě tohoto ústavního zákona, přičemž namítal porušení zejména svého základního práva na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny), které je dle judikatury Ústavního soudu spojeno s právem na nerušený výkon veřejné funkce. S ústavní stížností spojil též návrh na zrušení předmětného ústavního zákona. Prvním zásahem soudu bylo odložení vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb, což vzbudilo vlnu negativních reakcí i kritiky ohledně naplnění zákonných podmínek takového postupu,<sup>83</sup> následně soud řízení o ústavní stížnosti přerušil (incidentní kontrola ústavnosti) a věc

---

<sup>80</sup> Usnesení ze dne 27. 5. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 13/10.

<sup>81</sup> Nález ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 462/98.

<sup>82</sup> Nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publ. pod č. 318/2009 Sb.

<sup>83</sup> Wintr, J.: Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 6.

byla postoupena plénu k rozhodnutí o návrhu stěžovatele na zrušení ústavního zákona (konkrétní kontrola ústavnosti norem).

Předmětem široké diskuse politiků i odborné veřejnosti se stala především otázka, zda je Ústavní soud vůbec oprávněn přezkoumávat ústavnost ústavního zákona a zda jej může případně rušit. Ústavní zákony jsou součástí ústavního pořádku, jímž je Ústavní soud vázán a jeho funkcí je dohled nad jeho zachováváním mocenskými orgány při uplatňování jim svěřené moci. Ústavní soudci ohledně uvedené působnosti zaujali v tzv. kauze Melčák jednotné stanovisko (včetně dvou disentujících ústavních soudců). Východiskem kontroly ústavních zákonů je ochrana nezměnitelného tzv. materiálního ohniska ústavy (tvrdého jádra) promítající se do znění čl. 9 odst. 2 Ústavy (tzv. klausele věčnosti), podle kterého je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná. Uvedené ústavní ustanovení je výrazem materiálního pojetí právního státu, které se prosadilo v reakci na historickou zkušenost s hodnotově neutrálními ústavami v poválečných ústavách a vedlo k zakotvení „regulativních idejí, jež jsou výrazem základních a nedotknutelných hodnot demokratické společnosti, a proto jsou postaveny nad a mimo kompetenci ústavních orgánů a vymykají se proceduře ústavních změn.“<sup>84</sup> Obsahem obecně vymezeného materiálního ohniska ústavy jsou vždy nejdůležitější právní principy definující rámec stávajícího ústavního systému (demokratický právní stát).<sup>85</sup> Změny tohoto rámce, tj. podstaty ústavy, které v krajním případě znamenají přechod k jinému systému, nejsou v dispozici parlamentní většiny, byť většiny ústavní. Parlament jako ústavodárce ve smyslu subjektu oprávněného k přijímání ústavních změn není v pozici skutečného suveréna a nemůže jej nahradit. V zájmu ochrany stávajícího ústavního systému je při výkonu této kompetence limitován. Tato koncepce myšlenkově navazuje na učení o společenské smlouvě, na odlišení moci ustavující a ustavené, ústavodárce originárního a zmocněného neboli ústavodárství lidu a ústavního zákonodárství zákonodárce.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Klokočka, V.: Nové pojmy v ústavě České republiky. Politologický časopis č. 1/1994, s. 7-8, cit. dle: Šimíček, V.: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží ÚS ve věci M. Melčáka. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.): *Vladimír Klokočka. Liber Amicorum in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 219.

<sup>85</sup> V. Šimíček v citovaném příspěvku k nedotknutelným ústavním principům řadí mj. svrchovanost lidu, zakotvení a ochranu základních práv a svobod, panství práva, volnou soutěž politických stran, rozhodování většiny při respektování práv menšiny, základní principy volebního práva, vládu na čas, dělbu státní moci, nezávislost soudů a soudců.

<sup>86</sup> Blíže např. Šimíček, V.: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a náleží ÚS ve věci M. Melčáka. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.): *Vladimír Klokočka. Liber Amicorum in memoriam*

Ústavní soud odvodil svou pravomoc přezkoumávat a rušit ústavní zákony pro jejich rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy na základě interpretace ustanovení zakotvujícího jeho působnost v oblasti kontroly ústavnosti zákonů, čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, zahrnutím kategorie ústavních zákonů pod pojem „zákon“. Ve prospěch své argumentace uvedl, že jinak by vyjádřená ochrana materiálního jádra Ústavy pozbyla normativní povahy a zůstala toliko politickou, příp. morální výzvou. Připomněl též slova A. Hamiltona, podle nichž „prostředníkem mezi lidem a zákonodárným sborem mají být soudy, aby mimo jiné udržovaly zákonodárství v mezích jeho pověření“.<sup>87</sup> Chopil se tak ochrany čl. 9 odst. 2 Ústavy před možným zneužitím moci parlamentu. Výklad Ústavního soudu ve prospěch jeho oprávnění rušit ústavní zákony narušující materiální ohnisko Ústavy není odbornou veřejností jednoznačně přijímán, někteří autoři přitakávají této kompetenci Ústavního soudu zase nesdílí jeho přesvědčení o důvodnosti návrhu na zrušení ústavního zákona v projednávaném případě.<sup>88</sup>

Ústavní soud v posuzované věci dospěl k závěru o ústavně nepřijatelné individuální a retroaktivní povaze napadeného ústavního zákona, konstatoval porušení několika ústavních ustanovení v intenzitě zakládající zásah do čl. 9 odst. 2 Ústavy, a proto ústavní zákon zrušil. Napadený ústavní zákon přijatý ad hoc předně nesplňuje podmínku obecnosti zákona, podle Ústavního soudu je proto ústavním zákonem pouze formou, nikoli svým obsahem. Účelové přijetí změn Ústavy pro jediný případ k obejití jí předvídaného postupu pak odporuje zejména zákazu svévolného postupu při uskutečňování veřejné moci. Méně přesvědčivým argumentem se zdá být tvrzení nepřijatelné retroaktivní působení zákona, kdy zkrácením volebního období po konstituování zákonodárného sboru byly „se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění volebního práva (aktivního i pasivního). Se zpětnými účinky byly změněny předpoklady, na základě znalosti kterých bylo voliči rozhodováno ve volbách do Poslanecké sněmovny“.<sup>89</sup> Spolu s ústavním zákonem bylo zrušeno i předmětné

---

*emeritního soudce Ústavního soudu.* Praha: Linde, 2009, s. 220 a násl.; Kysela, J.: Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 25 a násl.; Grinc, J.: Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010.

<sup>87</sup> Část IV. odůvodnění nálezu.

<sup>88</sup> Srov. např. Mikule, V.: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 18-23; a citované příspěvky V. Šimíčka a J. Wintra.

<sup>89</sup> Část VI/b odůvodnění nálezu. Ke kritice nálezu srov. Šimíček, V.: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.): *Vladimír Klokočka. Liber Amicorum in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu.* Praha: Linde, 2009, s. 217-

rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb vydané na jeho základě, řízení o samotné ústavní stížnosti poslance M. Melčáka, která proti tomuto rozhodnutí směřovala, proto bylo následně zastaveno.

Parlament v reakci na rozhodnutí Ústavního soudu přijal ústavní zákon doplňující čl. 35 Ústavy (odst. 2) o nový způsob rozpuštění Poslanecké sněmovny, podle kterého prezident republiky Poslaneckou sněmovnu rozpustí, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců. Dalším důsledkem zásahu Ústavního soudu do jednoznačně projevené politické vůle zákonodárce (pro schválení ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny hlasovalo 172 poslanců ze 189 přítomných a 56 senátorů ze 71 přítomných) bylo zrušení již vyhlášených parlamentních voleb, neboť jejich vyhlášení se opíralo o ústavní zákon, který byl podle názoru soudu v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Svým nálezením, prvním svého druhu, však Ústavní soud předně vyjádřil své odhodlání v budoucnu přezkoumávat výkon ústavodárné kompetence Parlamentu z hlediska mezí, které stanovuje čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jak přitom ukazuje daný případ, porušení těch nejdůležitějších, nezměnitelných hodnot demokratického systému, tj. materiálního jádra Ústavy demokratického právního státu, může být shledáno i v souvislosti s aktem ústavodárce, jehož účelem při neschopnosti politické reprezentace shodnout se na něčem jiném bylo nechat rozhodnout suverénní lid v nových volbách.

---

234. Autor nálezu hodnotí jako „velmi nepřesvědčivý“ a „příliš napovídající o určité účelovosti konečného zvoleného řešení“ (s. 234).

### 5.2.3 Další kompetence Ústavního soudu

Kromě svých specifických funkcí, jimiž jsou ochrana základních práv a svobod a kontrola (vyvažování) moci zákonodárné, které se realizují v rámci řízení o kontrole norem a v řízení o ústavních stížnostech, plní Ústavní soud některé další úkoly ústavněprávního charakteru. V souvislosti s nimi je oprávněn vykonávat i některé významné pravomoci vůči orgánům moci zákonodárné a výkonné, tyto kompetence tak mohou mít i bezprostřední politický význam. Jedná se však o oblasti, v nichž Ústavní soud jedná velmi zřídka nebo o nichž ještě za dobu své existence řízení nevedl.

Funkci Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti odpovídá také jeho kompetence posuzovat soulad mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Činí tak před jejich ratifikací, tedy v řízení o preventivní kontrole ústavnosti, v plénu na návrh některé z komor Parlamentu, skupiny poslanců nebo senátorů či prezidenta republiky. Ústavní přezkum se omezuje na tzv. prezidentské smlouvy, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu a každý z uvedených navrhovatelů má právo iniciovat řízení v různé fázi probíhajícího schvalovacího procesu. Sjednávání mezinárodních smluv je věcí moci výkonné, kromě její vůle je ale Ústavní soud oprávněn v zájmu ochrany ústavnosti zasáhnout též do vůle Poslanecké sněmovny či Senátu, pokud rozhoduje v rámci předběžné kontroly mezinárodních smluv poté, co se komora na souhlasu s ratifikací smlouvy již usnesla, do okamžiku ratifikace smlouvy prezidentem. Nález, kterým Ústavní soud vysloví rozpor mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání její ratifikaci, dokud nebude jím specifikovaný nesoulad odstraněn. Poprvé soud proceduru předběžné ústavní kontroly mezinárodních smluv aplikoval při přezkumu některých článků Lisabonské smlouvy iniciovaného Senátem. Při této příležitosti se vyjádřil i k hlavním zásadám samotného řízení.<sup>90</sup> Smlouva měnící základní zakládací dokumenty Evropské unie znamenala posílení pravomocí unijních orgánů. S citlivými politickými otázkami vztahu k Evropské unii vyvolanými v souvislosti s přenosem některých svrchovaných pravomocí orgánů České republiky na evropskou úroveň byl Ústavní soud konfrontován též v rámci řízení o kontrole norem.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Viz např. Filip, J.: Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 4/2008, s. 305-315.

<sup>91</sup> V nálezu o cukerných kvótách ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publ. pod č. 154/2006 Sb., se Ústavní soud vyjádřil mj. k mezím přenosu svrchovaných pravomocí českých orgánů na evropské nadnárodní orgány. Propůjčení části pravomocí je podle něj propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstává Česká republika: „(...)

Kromě kontroly ústavnosti (v některých případech též zákonnosti) činnosti orgánů veřejné moci, která je zpravidla spojená s kasačním způsobem rozhodování a vrácením věci zpět k rozhodnutí příslušnému orgánu, náleží do působnosti Ústavního soudu též oblasti rozhodování, v nichž sám přímo upravuje práva a povinnosti politických subjektů. Jedná se o řízení ve věcech týkajících se vzniku a zániku mandátu poslance nebo senátora, postavení prezidenta a kompetenčních sporů. Z hlediska četnosti ale mají v rozhodovací činnosti soudu jen okrajový význam.

V řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora náleží Ústavnímu soudu postavení odvolacího orgánu svého druhu, kdy vyhoví-li návrhu, závazně nálezem stanoví, že poslanec nebo senátor byl či nebyl platně zvolen.<sup>92</sup> Kromě těchto věcí spadajících do oblasti volebního soudnictví je rovněž na Ústavním soudu, aby při existenci pochybností závazně rozhodl, zda mandát poslance nebo senátora zanikl, a to z důvodu ztráty volitelnosti nebo pro neslučitelnost funkcí (řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy).

Ve vztahu k prezidentu republiky jsou plénu Ústavního soudu svěřeny významné pravomoci. Při nich plní též roli arbitra sporů mezi Parlamentem a prezidentem. Předně je příslušný rozhodovat o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky. Podle nové ústavní úpravy, účinné od 8. 3. 2013, je k jejímu podání nutný též souhlas Poslanecké sněmovny. V obou komorách je k přijetí příslušného usnesení vyžadován souhlas kvalifikované třípětinové většiny (přítomných senátorů a všech poslanců). Nově byl rozšířen rovněž okruh ústavních deliktů, pro něž může být prezident před Ústavním soudem stíhán. Kromě velezrady, jejíž skutková podstata je nově součástí samotné Ústavy (čl. 65 odst. 2), došlo k vymezení nového ústavního deliktu prezidenta, jímž je hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Impeachment je jedinou formou ústavní odpovědnosti jinak z výkonu své funkce neodpovědného prezidenta. Řízení před Ústavním soudem nemá povahu řízení

---

delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu státní svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratického právního státu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky.“ (Část VI. B odůvodnění nálezu).

<sup>92</sup> Např. nález ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04 (tzv. kauza „Nádvorník“).

trestního, může vést pouze ke ztrátě prezidentského úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Vedlejší sankcí je též zánik nároku na prezidentský plat a další požitky po skončení výkonu funkce.

Ústavní žaloba proti prezidentu republiky byla Senátem podána v jediném případě. Senát svým podáním dne 5. 3. 2013 zahájil řízení proti prezidentu republiky pro velezradu, kdy prezidenta žaloval pro jednání, jímž opakovaně porušil svou povinnost prezidenta bez zbytečného odkladu ratifikovat mezinárodní smlouvu, s jejíž ratifikací vyslovil Parlament souhlas, dále pro nečinnost v případě obsazování tří uvolněných míst ústavních soudců, kdy se prezident prostřednictvím svého tiskového mluvčího vyjádřil, že již žádného kandidáta Senátu nenavrhne, čímž podle Senátu vážně ohrozil řádné fungování Ústavního soudu, Senát napadl též jednání prezidenta, jímž rozhodl o udělení amnestie ve formě abolice, kdy nařídil, aby byla zastavena některá probíhající trestní stíhání (čl. II rozhodnutí o amnestii ze dne 1. 1. 2013), a dále jeho nečinnost ve vztahu k rozhodnutí správního soudu, jímž mu bylo uloženo ve stanovené lhůtě rozhodnout i s uvedením důvodů o návrhu na jmenování konkrétního soudního čekatele soudcem.<sup>93</sup> Senát v těchto skutečích spatřoval opakované jednání směřující proti svrchovanosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu, tedy naplnění znaků velezrady. Ústavní soud však o ústavní žalobě nerozhodoval meritorně, neboť se přiklonil k názoru, že vzhledem k zániku funkce prezidenta, k němuž mezitím došlo uplynutím jeho funkčního období, nelze v řízení pokračovat, a proto jej zastavil.<sup>94</sup>

Na druhé straně poskytuje Ústavní soud prezidentu republiky ochranu proti možnému zneužití moci Parlamentem v případě, usnesou-li se obě parlamentní komory podle čl. 66 Ústavy na tom, že prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, a prezident navrhne zrušení tohoto rozhodnutí, kterým dochází k pozastavení výkonu jeho prezidentského mandátu a přechodu jeho funkcí na předsedu vlády a předsedu Poslanecké sněmovny, příp. předsedu Senátu. Úlohou Ústavního soudu v tomto zvláštním typu řízení je přezkoumat existenci a případně trvání „závažných důvodů“ znemožňujících prezidentovi výkon funkce. Vyhoví-li návrhu prezidenta, nálezem takové usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu zruší. Vývoj doposud nevyužité pravomoci Parlamentu ve vztahu k prezidentovi je spojen se situací, kdy

---

<sup>93</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 17/13.

<sup>94</sup> Zmiňovaná nová úprava pro tento případ výslovně stanoví, že uvedená okolnost není důvodem k zastavení řízení.

tehdejší prezident L. Svoboda v době, kdy již nebyl schopen svůj úřad vykonávat, odmítal dobrovolně rezignovat.

Vztahů Ústavního soudu k ústavním legislativním a exekutivním orgánům se dotýká též jeho kompetence rozhodovat kompetenční spory. V rámci řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy je Ústavní soud příslušný rozhodovat za podmínky, pokud není k projednání kompetenčního sporu povolán jiný orgán. Rozhodovací pravomoc v tomto typu řízení náleží senátům Ústavního soudu s výjimkou sporů mezi vrcholnými ústavními orgány, jejichž rozhodování si vzhledem k závažnosti věci vyhradilo plénum. Zákon kompetenční spory charakterizuje jako spory mezi státem a územním samosprávným celkem, mezi státními orgány navzájem nebo mezi územními samosprávnými celky navzájem o příslušnost vydat rozhodnutí, činit opatření nebo jiné zásahy v konkrétní věci, která je specifikovaná v návrhu na zahájení řízení.<sup>95</sup> Z povahy věci se může jednat o kompetenční spor pozitivní, kdy strany sporu tvrdí, že jsou v dané věci příslušní jednat, nebo negativní, kdy takovou kompetenci dotčené orgány popírají. S ohledem na to, kdo je účastníkem řízení, Ústavní soud vysloví, zda uvedená věc spadá do kompetence státu nebo územní samosprávy, nebo nálezem rozhodne, který z orgánů je v konkrétní věci příslušný vydat rozhodnutí. Zruší též případná předchozí rozhodnutí, která byla učiněna nepříslušným orgánem, nebo rozhodnutí odporující závěru soudu o příslušnosti konkrétního orgánu.

Povahu politického sporu měl na příklad kompetenční spor mezi vládou, resp. předsedou vlády a prezidentem republiky o tom, zda jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky prezidentem ke své platnosti vyžaduje kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, či nikoli. Ústavní soud se nepřiklonil k argumentu vlády, že prezidentská pravomoc jmenovat nejvyšší představitele České národní banky je stanovena až zákonem a jako taková podléhá kontrasignaci, a její návrh zamítl. Výkladem čl. 62 písm. k) Ústavy dovedl, že prezident je oprávněn jmenovat bez kontrasignace všechny členy Bankovní rady České národní banky, upozornil též na tomu odpovídající ústavní zvyklost a zájem na nezávislosti postupu centrální banky na vládě, kterému odpovídá jmenovací právo

---

<sup>95</sup> Ust. § 120 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.



nadstranického prezidenta bez zásahů vlády.<sup>96</sup>

Jako svou povahou kompetenční spor mezi orgány reprezentujícími na jedné straně moc soudní a na druhé straně moc výkonnou Ústavní soud řešil také dva případy ze série rozhodnutí vydaných k návrhu předsedkyně Nejvyššího soudu. Jednalo se o otázky přidělení soudce (J. Bureše) k Nejvyššímu soudu ministrem spravedlnosti bez předchozího souhlasu předsedy Nejvyššího soudu a následně o jmenování téhož soudce místopředsedou Nejvyššího soudu rozhodnutím prezidenta republiky. Soud v obou případech rozhodnutí představitelů exekutivy zrušil, pro nenaplnění podmínky souhlasu předsedy Nejvyššího soudu s přidělením soudce k tomuto soudu, a pro nenaplnění podmínky, již Ústavní soud výkladem odvodil, podle které místopředsedu Nejvyššího soudu prezident vybírá pouze z řad soudců přidělených k Nejvyššímu soudu platným rozhodnutím ministra spravedlnosti, tedy po předchozím souhlasu předsedy Nejvyššího soudu. V těchto případech však byla sporná spíše pravomoc Ústavního soudu rozhodovat ve věci, neboť se nezdálo být naplněny shora vymezené podmínky pro konání řízení o kompetenčních sporech ani podmínky pro zrušení předmětných rozhodnutí v rámci tohoto druhu řízení, neboť z případných (tvrzených) vad uvedených aktů ministra spravedlnosti a prezidenta nelze dovozovat nedostatek jejich kompetence pro tato rozhodnutí.<sup>97</sup>

Závěrem lze doplnit, že posledním druhem řízení před Ústavním soudem, o němž nebylo pojednáno, je řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Tato opatření reagují na mezinárodněprávní závazky České republiky zejména v oblasti ochrany lidských práv, konkrétně na rozsudky Evropského soudu pro lidská práva. Z hlediska zkoumané problematiky vztahů Ústavního soudu a ústavních orgánů moci zákonodárné a výkonné, resp. politických aspektů rozhodovací činnosti Ústavního soudu se jedná o řízení nepodstatné. V praxi již nepoužitelnou je pak zákonná úprava řízení ve věcech referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.

---

<sup>96</sup> Nález ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

<sup>97</sup> Několik ústavních soudců zpochybnilo závěr, že se jedná o kompetenční spor. Viz odlišná stanoviska ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/06 a Pl. ÚS 87/06.

## 6. Ústavní soud a obecné soudnictví

Vztahům mezi Ústavním soudem a obecnými soudy byla značná pozornost věnována již v některých předchozích částech práce. Přestože z hlediska principu dělby moci je ústavní a obecné soudnictví součástí téže státní moci soudní, což se zejména odráží na jejich nezávislém postavení, a charakteru (soudních) prostředků, plní zcela odlišné funkce. Důsledkem toho je i oddělení obou soudních soustav, kdy Ústavní soud jako soud specializovaný stojí mimo hierarchicky uspořádanou strukturu soustavy obecných soudů. Toto postavení je charakteristické pro model koncentrovaného ústavního soudnictví, k němuž české ústavní soudnictví náleží. Ústavní soud ve své judikatuře často opakuje, že není třetí instancí, dalším přezkumným stupněm obecného soudnictví, přestože neustálý růst počtu podání, která k němu směřují, v nichž dominují právě ústavní stížnosti proti rozhodnutím obecné justice, spíše napovídá tomu, že právě tak je veřejností vnímán. Tato skutečnost vede slovy jeho předsedy k „totálnímu zahlcení Ústavního soudu“ přitom „Ústavní soud není povolán k tomu, aby odstraňoval a napravoval každou nezákonnost, to je poslání soudů odvolacích a kasačních.“<sup>98</sup>

Obecné soudnictví není v České republice systémově zapojeno do obsazování míst ústavních soudců, jako tomu bylo v případě prvorepublikového ústavního soudu, byť je třeba zároveň konstatovat, že fakticky je zastoupení bývalých soudců mezi ústavními soudci poměrně vysoké. Vztahy mezi oběma složkami soudní moci jsou tak určovány oblastí kompetencí Ústavního soudu a jejich povaha byla již nastíněna v předchozích částech práce.

Ústavní soud je oprávněn kasačním způsobem zasahovat do činnosti obecných soudů jako orgánů veřejné moci na základě individuálních stížností, pokud jejich pravomocným rozhodnutím v civilních, trestních či správních věcech došlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod konkrétního stěžovatele. Z tohoto hlediska přezkoumává meritorní rozhodnutí i procesní postupy obecných soudů, měl by ale zásadně plně respektovat jurisdikční nezávislost obecných soudů, s čímž souvisí jejich pravomoc rozhodnout o způsobu a rozsahu dokazování a jeho vyhodnocení.<sup>99</sup> Přezkoumávání soudních rozhodnutí ale není klasickou ani běžnou kompetencí

---

<sup>98</sup> Rychetský, P.: Vliv českého ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti a lidských práv a svobod na obecné soudnictví. In: *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009, s. 100.

<sup>99</sup> Šimíček, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 51.

ústavního soudnictví – „vedle soudu českého jí má i Spolkový ústavní soud německý, Ústavní soud Španělského království a některých postkomunistických zemí. Motivem pro vybavení ústavních soudů touto kompetencí patrně byla jejich zkušenost s déletrvajícím obdobím nedemokratických totalitních systémů a po jejich pádu jistá přetrvávající nedůvěra v obecné soudy; stejně jako naléhavé volání po institucionalizaci vrcholného orgánu pro ochranu základních lidských práv a svobod.“<sup>100</sup> Možnost Ústavního soudu zasahovat do činnosti soudů stejně jako do činnosti jiných orgánů veřejné moci z podnětu ústavních stížností je výrazem silné podoby českého ústavního soudnictví.

Z výše uvedených statistických údajů vyplývá, že přes celkové množství podaných ústavních stížností, je Ústavním soudem rušen pouze jejich zlomek a většina je odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. Přesto zásahy Ústavního soudu do rozhodovací činnosti nezávislých soudů vyvolaly v 90. letech ze strany obecných soudů odpor (tzv. „válka soudů“), kdy se vedly zejména diskuse nad závazností jeho kasačních rozhodnutí (jejich odůvodnění). Tyto otázky přirozeně v systému koncentrovaného ústavního soudnictví vznikají, neboť je zde odděleno rozhodování v otázkách ústavnosti a rozhodování ve věci samé, kdy po zrušení rozhodnutí obecného soudu Ústavním soudem se věc vrací zpět obecnému soudu k meritornímu rozhodnutí.

Další příležitosti ke kontaktu obou složek soudní moci nabízejí i některé jiné druhy řízení před Ústavním soudem (řízení týkající se omezení činnosti politických stran, řízení o opravném prostředku ve věci ověření volby poslance nebo senátora) a procesní oprávnění obecných soudů iniciovat v souvislosti se svou rozhodovací činností kontrolu ústavnosti norem Ústavním soudem, dospěje-li k závěru, že zákon, jehož má být při jím projednávané věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem. Ve své judikatuře se ve vztahu k obecnému soudnictví Ústavní soud opakovaně vyjadřoval k otázce soudcovské nezávislosti. V této souvislosti mimo jiné zrušil rozhodnutí prezidenta o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce, což ze strany prezidenta vyvolalo kritické reakce vůči Ústavnímu soudu.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Rychetský, P.: Vliv českého ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti a lidských práv a svobod na obecné soudnictví. In: *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009, s. 99.

<sup>101</sup> Loužek, M. (ed.): *Soudcokracie v ČR: fikce, nebo realita?* Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006, s předmlouvou V. Klause.

## Závěr

Úlohou ústavního soudnictví v demokratickém státě je dohled nad zachováním ústavnosti, tedy nad zachováním v ústavě zakotvených základních principů organizace a uplatňování státní moci ale také základních hodnot společnosti, k nimž se řadí zejména základní práva a svobody, princip suverenity lidu či panství práva. Tato činnost orgánů soudního typu spočívá v kontrole způsobu výkonu veřejné moci mocenskými orgány. Původně se ústavní soudnictví vyvinulo jako soudní kontrola moci zákonodárné, významný prvek systému brzd a protiváh mezi jednotlivými složkami moci. Vznik instituce, který se opíral o společenskosmluvní teorii vzniku státu, poskytl ochranu menšině před excesy demokratické většiny.

Česká republika se řadí k demokratickým ústavním státům. V této formě zastupitelské demokracie vedle demokraticky ustavených politických mocí zodpovídajících se voličům v pravidelných volbách vykonávají svou pravomoc soudní orgány povolané k ústavnímu přezkumu činnosti orgánů veřejné moci. Svou legitimitu odvozují přímo z ústavy i způsobu svého ustavení. Ústavní soudy při výkonu své funkce, jíž je ochrana ústavních hodnot, často zasahují do vůle demokratické vlády většiny, shledají-li její postup v rozporu s ústavou. Jistá nedemokratičnost, která je tak s institucí ústavního soudnictví vždy spojena, vyplývá z povahy její kontrolní funkce. Vztažení pravomocí ústavního soudnictví i vůči orgánům legitimovaným ke své činnosti přímou volbou lidem, a vlastně primárně vůči nim, je odrazem skutečnosti, že Česká republika je státem právním (ústavním). V něm jsou samotné státní orgány při výkonu své moci podřízeny zákonu (ústavě jako nejvyššímu zákonu), přičemž provádění nezbytné kontroly zákonnosti, resp. ústavnosti jejich postupu bylo jako nejefektivnější a nejméně nebezpečné z hlediska možného zneužití moci svěřeno správním a ústavním soudům.

Potřeba ochrany ústavnosti některým ze státních orgánů je nesporná. Ústavním soudům v systému náleží do značné míry výsadní postavení. Jako soudní orgány se opírají o mnohé záruky nezávislého postavení, vykonávají kontrolní funkce ve vztahu k činnosti ostatních mocenských orgánů, přičemž rozhodují „v poslední instanci“, proti jejich rozhodnutí není odvolání. Přes značné posilování moci soudní v systému dělby moci, ke kterému došlo po druhé světové válce a následně také v postkomunistické střední a východní Evropě v souvislosti s koncepcemi materiálního právního státu a

ústavního státu, nadále platí slova A. Hamiltona o slabosti soudnictví, které mečem ani měšcem nevládne. Moc Ústavního soudu je oslabována tím, že sám zůstává nečinný, dokud mu není předložen návrh, v rámci postavení negativního zákonodárce může zákon zrušit, nikoli jej ale měnit, i pokud by postupoval aktivisticky a zákonodárce v kasačním nálezu podrobně instruoval ohledně podoby nové úpravy, nemůže jej k jejímu přijetí nijak donutit, dále je při svém rozhodování vázán ústavními zákony, nerozhoduje přitom o jejich znění, reakcí na jeho rozhodnutí tak může být i přijetí ústavních změn, a v neposlední řadě stejně jako ostatní soudy Ústavní soud sám nedisponuje mocenskými prostředky, kterými by případně svá rozhodnutí vynutil, což zvyšuje tlak na budování jeho autority a na sílu přesvědčivosti odůvodnění jeho nálezů, neboť případné excesy by v krajním případě mohly vést i k jejich neakceptaci.

V České republice vzhledem k široce vymezené působnosti Ústavního soudu existuje silná podoba ústavního soudnictví. Ústavní soud je oprávněn přezkoumávat činnost orgánů všech tří složek státní moci a ostatních orgánů veřejné moci, jimi vydané normativní i individuální právní akty, ale i jiné mocenské zásahy. Hlediskem je vždy ústavnost, nejčastěji zachování základních práv a svobod, v některých případech též zákonnost daného výkonu moci. Ústavní soud rozhoduje také o některých dalších ústavněprávních otázkách. Do jeho působnosti typově náleží abstraktní a konkrétní kontrola norem, preventivní kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, rozhodování o ústavních stížnostech, některých kompetenčních sporech, ve věcech týkajících se zásahu do činnosti politických stran, vzniku a zániku mandátu poslance nebo senátora, o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu o pozastavení výkonu jeho mandátu a dále o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné.

Zejména s přihlédnutím k ústavně určeným vztahům Ústavního soudu k nejvyšším legislativním a exekutivním státním orgánům, v oblasti jmenování ústavních soudců, působnosti Ústavního soudu či procesních oprávnění iniciovat řízení před ním, lze konstatovat, že užší vztah ústavního soudnictví k politice je institucionálně a funkčně předurčen. Jeho významným faktorem je zejména možnost provedení abstraktní kontroly ústavnosti norem na návrh politické menšiny. Tento druh řízení,

charakteristický pro typ koncentrovaného ústavního soudnictví, je prostředkem ochrany politické menšiny, v praxi často využívaným v rámci politického boje.

## Seznam použité literatury

- Adamová, K., Křížkovský, L.: *Základy politologie*. Praha: C. H. Beck, 2004.
- Blahož, J.: *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. Praha: ASPI, 2001.
- Búry, T.: Ústavní soudnictví. Úvaha a kontrole ústavnosti ústavním soudnictvím. In: *Pocta doktoru Marku Antošovi k 30. narozeninám*. Praha: nákl. vlastním, 2009.
- Dostál, M.: *Ústavní soud České republiky v letech 1993-2000*. Praha: Linde, 2004.
- Dostál, M.: Aktivismus prvního Ústavního soudu ČR jako reakce na převládající přístup k převažující interpretaci a aplikaci práva. In: Hloušek, V., Šimíček, V. (ed.): *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, 2004, s. 125-133.
- Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2001.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.: *Listy federalistů*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého v Olomouci, 1994.
- Heywood, A.: *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
- Holländer, P.: Kolaps „soudcovského státu“: běží odpočítávání? In: Hloušek, V., Šimíček, V. (ed.): *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU v Brně, 2004, s. 16-32.
- Jirásková, V., Suchánek, R.: *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu: výběr z nálezů a usnesení*. Praha: Linde, 2007.
- Klíma, K.: *Ústavní soudnictví*. Praha: Universe, 1993.
- Kněžínek, J.: Ústavní soud v reflexi patnácti let Ústavy ČR. In: Suchánek, R., Jirásková, V. et al.: *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, s. 255-292.
- Křeček, S.: Meze ústavnosti nebo Ústavního soudu? In: *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2009, s. 40-44.
- Kühn, Z.: Aktivismus ústavních soudů ve střední a východní Evropě. In: Pavlíček, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. II. část*. Praha: Právnická fakulta UK, Vodnář, 2000, s. 81-101.
- Kühn, Z.: Jusnaturalismus vs. juspozitivismus? Prvních deset let Ústavního soudu a proměna soudcovské ideologie aplikace práva. In: Hloušek, V., Šimíček, V. (ed.):

*Dělba soudní moci v České republice.* Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2004, s. 92-117.

- Kühn, Z.: K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In: *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám.* Praha: ASPI, 2009, s. 45-57.
- Kühn, Z.: Postavení soudní moci v Evropě na počátku 21. století a výhledy do budoucnosti. In: Šimíček, V. (ed.) *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2007, s. 72-84.
- Kysela, J.: Kdopak by se „soudcovského státu“ bál? In: Šimíček, V. (ed.): *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2007, s. 127-143.
- Kysela, J. (ed.): *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech.* Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- Kysela, J.: Reflexe způsobu konstituování „druhého“ Ústavního soudu ČR. In: Hloušek, V., Šimíček, V. (ed.): *Dělba soudní moci v České republice.* Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2004, s. 134-147.
- Loužek, M. (ed.): *Soudcokracie v ČR: fikce, nebo realita?* Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006.
- Pavlíček, V.: Demokratický právní stát a postavení soudů v ústavním systému ČR. In: Pavlíček, V.: *O české státnosti. 3/ Demokratický a laický stát.* Praha: Karolinum, 2009, s. 278-283.
- Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda – Obecná státověda.* I. díl, Praha: Linde, 1998.
- Pavlíček, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda.* II. díl, část I., Praha: Linde, 2008.
- Rychetský, P.: Vliv českého ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti a lidských práv a svobod na obecné soudnictví. In: *Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám.* Praha: ASPI, 2009, s. 96-101.
- Sládeček, V.: Ústavní soudnictví ve státech střední a východní Evropy. In: Pavlíček, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. II. část.* Praha: Právnická fakulta UK, Vodňář, Praha 2000, s. 73-80.
- Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví.* Praha: C. H. Beck, 1999.



- Šimíček, V.: Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález ÚS ve věci M. Melčáka. In: Pospíšil, I., Wagnerová, E. (eds.): *Vladimír Klokočka. Liber Amicorum in memoriam emeritního soudce Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2009, s. 217-234.
- Šimíček, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005.
- Tocqueville, A.: *Demokracie v Americe I*. Praha: Lidové noviny, 1992.
- Wagnerová, E.: Prezident republiky a Ústavní soud. In: Šimíček, V. (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity v Brně, 2008, s. 97-109.
- Wagnerová, E.: *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde, 1996.

## Články

- Filip, J.: Nález Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 4/2008, s. 305-315.
- Grinc, J.: Přezkum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. *Jurisprudence*, č. 1/2010.
- Kysela, J.: Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 24-30.
- Míkule, V.: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 18-23.
- Wintr, J.: Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*, č. 1/2010, s. 4-17.
- Wintr, J.: První tři dny nemoci bez nemocenského a ústavní přezkum zákonné úpravy sociálních práv. *Jurisprudence*, č. 5/2008, s. 31-39.

## Elektronické zdroje

[www.concourt.cz](http://www.concourt.cz), databáze rozhodnutí nalus

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)

[www.senat.cz](http://www.senat.cz)

## **Právní předpisy**

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu