

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Ústavní soudy – legitimní ochránci demokratických hodnot?

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2012

V. ročník

Autor: Pavla Nehasilová

Konzultant: JUDr. Jana Ondřejková, Ph.D.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do 5. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracovala samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne 12. dubna 2012

.....

Pavla Nehasilová

Obsah

1 Úvod	4
2 Demokratické deficity ústavních soudů	5
2.1 Jmenování ústavních soudců	5
2.2 Ústavní soudy jako tvůrci práva	7
2.2.1 Ústavní soudy jako političtí aktéři	7
2.2.2 Polemika Ronalda Dworkina a Jeremyho Waldrona	9
2.2.3 Vliv závaznosti judikatury ústavních soudů na míru diskrece zákonodárce	10
3 Zdroje legitimacy ústavních soudů	12
3.1 Ústavní soudy jako strážci ústavy	12
3.2 Ústavní soudy jako garanti základních práv	13
3.3 Ústavní soudy jako zprostředkovatelé deliberativní demokracie	14
3.4 Specifika rozhodování ústavních soudů	15
4 Reakce zákonodárce/ústavodárce nespokojeného s činností ústavního soudu	17
4.1 Reakce přijetím předpisu s právní silou zákona	17
4.2 Reakce přijetím předpisu s právní silou ústavního zákona.....	18
5 Závěr.....	21
6 Přehled použitých pramenů	23
6.1 Literatura	23
6.2 Internet.....	24
6.3 Právní předpisy, judikatura Ústavního soudu.....	25

1 Úvod

Ústředním tématem mé práce je legitimita ústavního soudnictví. O této problematice toho bylo již mnoho napsáno i řečeno, není to tedy téma bytostně originální. Přesto ho považuji za stále otevřené a dynamicky se rozvíjející a cítím potřebu se mu věnovat.

Ústavní soudnictví, resp. soudní přezkum ústavnosti je fenoménem moderního demokratického právního státu. Ústavní soudci se těší velké autoritě a jejich rozhodnutí proto vzbuzují respekt veřejnosti. Některým je však tato specifická podoba moci, kterou ústavní soudy disponují, trnem v oku. Není překvapivé, že to jsou zpravidla ti, v jejichž neprospěch rozhoduje, ti, které kontroluje a na které klade nějaké požadavky. Právě takoví lidé pak mají tendenci zpochybňovat důvěru v ústavní soudy. Stejně jako urputné odpůrce mají ústavní soudy i poněkud idealistické zastánce – ráda bych se vyhnula oběma těmto extrémům. Ve své práci jsem se snažila zaujmout na základě analýzy faktů, názorů a prostudovaných informací svébytný osobní postoj.

Pro lepší orientaci při čtení práce naznačím, jakým způsobem budu postupovat: nejprve se pokusím zmapovat a popsat, v čem fungují ústavní soudy nedemokraticky. Poté se budu zamýšlet nad tím, zda jsou tyto tzv. demokratické deficity ústavních soudů problémem, eventuálně jak závažným. Následně budu usilovat o co nejcelistvější zachycení faktorů, ve kterých spatřuji zdroje legitimacy ústavních soudů. Na závěr své poznatky vyhodnotím, přičemž klíčovou otázkou, na kterou bych si chtěla odpovědět, je, zda celkový přínos ústavních soudů pro demokracii vyváží nedostatek demokratických principů v jejich struktuře.

2 Demokratické deficity ústavních soudů

Žijeme v době, kdy jsme svědky velkého množství více či méně odborných diskuzí na téma legitimacy ústavního soudnictví. Je nesporné, že ústavní soudy, stejně jako všechny ostatní instituce, nejsou dokonalé a řada jejich vlastností skutečně má být předmětem veřejné debaty. Právě v otevřené diskusi totiž spočívá pravá podstata demokracie, kterou shledávám v našich neustálých pokusech o reformulování smyslu institucí, které si vytváříme.

Obsahem této kapitoly bude rozbor dle mého soudu nejproblematictějších aspektů ústavního soudnictví. Ty spatřuji zaprvé ve způsobu jmenování ústavních soudců a zadruhé v tom, že ústavní soudci ve svých rozhodnutích mnohdy dotváří (či dokonce tvoří) právo, což je funkce primárně náležející moci zákonodárné.

Terminologická poznámka: kde užívám výrazů ústava, ústavní soud apod. s malými písmeny, mám na mysli tyto instituty a instituce obecně, v případě, kdy bych chtěla hovořit konkrétně, použiji písmena velká.

2.1 Jmenování ústavních soudců

Jednou z náležitostí ústavního soudnictví, u které je poukazováno na velký nedostatek demokratických principů, je způsob, jakým jsou ústavní soudci do své funkce jmenováni. Ačkoli se na jejich jmenování podílí orgány zřízené na základě ústavy, jeví se legitimita ústavních soudců jaksi slabou a příliš zprostředkovanou. V českém případě je vše umocněno tím, že hybatelem procesu jmenování ústavních soudců je prezident republiky; tedy on je tím, který kandidáty vybírá, přičemž tak nevyhnutelně činí v souladu se svým osobním hodnotovým a politickým přesvědčením. Někteří autoři v důsledku tohoto hovoří o „*nebezpečí absence názorové plurality*“¹ soudců ústavního soudu.

Jan Kysela podrobil analýze soubor kandidátů na post ústavního soudce, který vygeneroval prezident republiky Václav Klaus po svém nástupu do funkce. Kysela bohužel konstatoval, že v tomto výběru chyběli soudci obecných soudů a akademici, naopak převažovali advokáti a aktivní politici, jejichž jmenování do pozice ústavního soudce je v evropských zemích atypické. Bizarností na závěr tohoto rozboru byl fakt, že tři z kandidátů byli zároveň členy týmu, který pomáhal Václavu Klausovi kandidáty vybírat.² Na první pohled se hledisko názorové a profesní vyváženosti může zdát až přeceňované, ovšem mnozí

1 Kubát, M. „Ústavní soudnictví a jeho legitimita – teorie a česká praxe“. *Revue Politika*. 26. března 2012 <<http://revuepolitika.cz/clanky/1112/ustavni-soudnictvi-a-jeho-legitimita-teorie-a-ceska-praxe>>

2 Kysela, J. *Reflexe způsobu konstituování „druhého“ Ústavního soudu ČR*. In: Hloušek, V. – Šimíček, V. *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 139–140.

autoři na něj kladou skutečně značný důraz. Jan Kysela jej považuje za pojistku proti zneužití moci ústavními soudci,³ Eliška Wagnerová zas pestré politické zázemí ústavních soudců vyhodnocuje jako znak otevřené společnosti, která vede k obrušování extrémních politických východisek a k dosažení celospolečensky akceptovatelných interpretací základních práv.⁴ Z toho vyplývá, že obava o nedostatek profesní a postojové pestrosti je sice odůvodněná, ale pro úplnost je třeba ještě doplnit, že tento případný neblahý proces homogenizace Ústavního soudu může být zmírněn ingerencí Senátu, který je schopen jmenování prezidentem navrženého kandidáta zablokovat vyslovením svého nesouhlasu.

Dalším diskutovaným problémem, který souvisí s problematikou jmenování soudců ústavního soudu, je otázka jejich znovujmenování, resp. možnosti ústavního soudce opakovat několikrát za sebou své funkční období. Možnost znovujmenování ústavních soudců je kritizována z toho důvodu, že představuje potenciální ohrožení soudcovské nezávislosti, která je jednou ze základních zásad soudnictví jako takového. Podle Jiřího Malenovského praxe prokazuje, že opakovatelnost mandátu je soudcovské nezávislosti skutečně na škodu. Malenovský je přesvědčen, že tato možnost konstituuje oboustranně náročnou výzvu: pro ty, kteří ústavní soudce jmenují, aby se vyvarovali touhy „potrestat“, a pro ústavní soudce, aby se svým rozhodováním nesnažili „zalíbit“. Česká právní úprava, která připouští dokonce vícenásobné znovujmenování se nachází zcela mimo evropskou doktrínu, jelikož v převážné většině zemí Evropské unie je opakovaný mandát vyloučen.⁵

Jednoduchým řešením se zdá být přechod na model omezenosti pouze na jedno funkční období, který převládá v zemích západní Evropy. Víctor Ferreres Comella však upozorňuje na to, že takovéto opatření nemusí být žádným řešením, pokud se končící ústavní soudci mohou ucházet o jiné významné ústavní funkce.⁶ Na to se dá ovšem namítnout, že vzhledem k tomu, že je funkce ústavního soudce vnímána jako vyvrcholení právnické kariéry, jsou ústavní soudci většinou osoby vyššího věku, a tak už obvykle nemají velkou potřebu bojovat o lukrativní pozice ve státní správě.

Ze způsobu, jakým jsou ústavní soudci jmenováni, vyplývají další charakteristiky jejich mandátu, které jsou často předmětem kritiky. Jedná se o neodpovědnost ústavních soudců, nepřezkoumatelnost jejich rozhodnutí (pomineme-li rozměr evropského soudnictví)

3 Kysela, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. In: *Jurisprudence* 1/2010, s. 30.

4 Wagnerová, E. *Ústavní soudnictví*. Linde: Praha, 1996, s. 36.

5 Malenovský, J. *K časové omezenosti a obnovitelnosti mandátu ústavních, mezinárodních a evropských soudců a k přenositelnosti těchto charakteristik na mandát vrcholných funkcionářů obecných soudů*. In: Šimíček, V. (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas na změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 158–159.

6 Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*. New Haven: Yale University Press, 2009, s. 101.

a téměř nemožnost odvolat je během výkonu jejich funkčního období. K tomu lze však říci snad jen to, že se jedná o prvky, které neodmyslitelně souvisí se soudnictvím a s požadavkem na jeho nezávislost.

Je zjevné, že pro posílení legitimacy ústavních soudců je nezbytné, aby měly v procesu jejich jmenování důležité slovo demokratické složky moci. Které orgány by se však na jmenovacím procesu vlastně měly podílet? Hans Kelsen prosazoval názor, že by měl ústavní soudce volit parlament, protože exekutiva je podle něj mnohem nebezpečnější, může legislativu snadno potlačit, a tak omezit demokratický základ státu.⁷ Víctor Ferreres Comella by s Kelsenem zřejmě souhlasil, navíc ještě dodává, že je vhodné, aby ve jmenovacím procesu byla vyžadována kvalifikovaná většina, protože díky tomu se podle něj eliminují ideologicky extrémističtí kandidáti.⁸

V duchu předložených argumentů navrhuji následující změny *de lege ferenda* jmenovacího procesu českých ústavních soudců:

1. průběžná obměna členů Ústavního soudu ČR,
2. rozdělení jmenovací pravomoci mezi víc institucí,
3. zrušení možnosti znovujmenování (a zároveň prodloužení mandátu, např. na 15 let).

2.2 Ústavní soudy jako tvůrci práva

Zatímco jistá nedemokratičnost způsobu jmenování ústavních soudců, jejich neodpovědnost a neodvolatelnost jsou vnímány spíše jako mírné nedokonalosti, které ještě zvládneme přetrpět, zásadním kritizovaným jevem je skutečnost, že jsou ústavní soudy okolnostmi případů, o nichž rozhodují, nuceny vystupovat jako političtí aktéři. S tím souvisí problematika promítání vyznávaných hodnot a světonázorů ústavních soudců do jejich rozhodování a téma zužování zákonodárcova pole působnosti v důsledku závaznosti judikatury ústavního soudu.

2.2.1 Ústavní soudy jako političtí aktéři

Ústavní soudy prý dosahují řádově nižšího stupně legitimacy oproti zákonodárným sborům, a proto je velmi citlivě vnímán tzv. soudcovský aktivismus⁹ a vůbec všechny kroky ústavních soudů, které jsou interpretovány jako vykročení z pozice negativního zákonodárce.¹⁰ Dle mého soudu je vyšší míra politického aktivismu Ústavního soudu zapříčiněna především

7 Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*. New Haven: Yale University Press, 2009, s. 203.

8 Op. cit., s. 103.

9 Viz Kühn, Z. „Judicializace politiky aneb hrozí nám soudcovský stát? Část I.“ *Jiné právo*. 2. dubna 2012 <<http://jinepravo.blogspot.com/2006/11/judicializace-politiky-aneb-hroz-nm.html>>

10 Viz Wagnerová, E. „Je ústavní soud opravdu jen negativním zákonodárcem?“ *Jiné právo*. 2. dubna 2012 <<http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/je-stavn-soud-opravdu-jen-negativnm.html>>

nízkou úrovní české parlamentní kultury. Kdyby poslanci vykonávali svou legislativní pravomoc odpovědněji, nebyl by Ústavní soud vystavován tak vysokému množství kauz se silným politickým podtextem.

Ústavní soud je tedy dle mého názoru zatahován do spousty politických kauz, jelikož si z něj bojovníci modro-oranžových válek úmyslně dělají finálního arbitra svých sporů, přičemž se tváří, že jim jde o lidská práva, spravedlnost apod., skutečná motivace v podobě boje o moc je nepřiznaná.¹¹ V důsledku toho, že přehlasovaná parlamentní menšina považuje za svůj úkol zkusit využít poslední možný prostředek, tj. Ústavní soud, vtahuje jej do tvorby práva, jelikož se mu dostanou k projednání všechny významnější nové zákony. Někteří odborníci proto nazývají Ústavní soud „*třetí komorou parlamentu*“.¹²

Na druhou stranu Ústavní soud nemá možnost tyto kauzy odmítnout, pokud je zákonodárci dovedou dostatečně šikovně napasovat na normy českého ústavního pořádku, neboť by se jednalo o porušení zákazu *denegationis justitiae*.¹³ Těžko pak lze Ústavnímu soudu zazlívat politický aktivismus, resp. bychom za něj měli být spíš vděční, protože v případě, že by vystupoval uměřeněji, by byl stav zdejší legislativy ještě mnohem horší a nedošlo by k zastavení některých opravdu nemravných záměrů českých zákonodárců.¹⁴ Karel Klíma na politický aktivismus Ústavního soudu nahlíží dokonce pozitivně: Ústavní soud může podle jeho názoru tyto kauzy využít k ochraně normotvorby před účelovostí střídavé politiky, přitom svou činností Parlament nenahrazuje, nýbrž jej interpretačně doplňuje, čímž jej jakožto nositele suverénní moci lidu nijak neohrožuje.¹⁵

Vzhledem k tomu, že je Ústavní soud nucen řešit vysoký počet kauz se zjevně politickým obsahem, nelze jistě ústavním soudcům vyčítat, že se do jejich rozhodování promítají jejich hodnotové a názorové postoje, které bývají často velmi výrazné a poměrně snadno seznatelné. Tento paradox dobře zachycuje Owen Fiss, když upozorňuje na to, že na jednu stranu chceme, aby byli ústavní soudci nezávislí a chránění před tlaky většiny, protože jen tak budou moci vykonávat svou funkci přínosným způsobem. Na druhou stranu je ale třeba si uvědomit, že hodnoty, které jsou ústavní soudci nuceni interpretovat a operovat

11 Za takové kauzy považují např. zneužití institutu legislativní nouze (nález Pl. ÚS 55/10), upravení volebních obvodů pro volby do Zastupitelstva hl. m. Prahy (nález Pl. ÚS 52/10) či kauzu institutu tzv. karenční doby u nemocenského (nález Pl. ÚS 54/10).

12 Kubát, M. „Ústavní soudnictví a jeho legitimita – teorie a česká praxe“. *Revue Politika*. 26. března 2012 <<http://revuepolitika.cz/clanky/1112/ustavni-soudnictvi-a-jeho-legitimita-teorie-a-ceska-praxe>>

13 Viz Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 312.

14 V tomto případě mám na mysli např. rozhodnutí ve věci přílepků a jejich ústavnosti (nález Pl. ÚS 77/06) či změnu volebního systému plánovanou stranami opoziční smlouvy (tzv. velký volební nález, Pl. ÚS 42/00).

15 Klíma, K. *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. In: Klíma, K. (ed.). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 15.

s nimi, jsou plody politického konsenzu, který se odehrává (tedy: měl by se odehrávat – pozn. P. N.) v mezích daných ústavou.¹⁶ Otevřeně a nevyhýbavě se k této věci staví Eliška Wagnerová, která píše, že politikum nevyhnutelně ulpívá na každém soudním rozhodnutí a na judikatuře ústavních soudů zejména, neboť intenzita přítomného politika je zde ještě mnohem vyšší. Wagnerová na rovinu přiznává, že každý soudce je nositelem jistého politickofilosofického světonázoru, který spolupůsobí na jeho rozhodovací činnost.¹⁷

2.2.2 Polemika Ronalda Dworkina a Jeremyho Waldrona

Pro přemýšlení o otázce legitimacy rozhodování ústavních soudů je inspirativní sledovat polemiku Ronalda Dworkina a Jeremyho Waldrona na toto téma. První z nich je velkým zastáncem soudního přezkumu ústavnosti, druhý jeho silným kritikem. Dworkin je autorem několika tezí ve prospěch ústavních soudů, přičemž se zaměřím na dvě z nich. Zaprvé je Dworkin přesvědčen, že soudní přezkum ústavnosti činí společnost spravedlivější.¹⁸ Jeho druhý názor spočívá v tom, že v případě rozhodování o otázkách ústavnosti je třeba klást důraz především na výsledky¹⁹ této rozhodovací činnosti. Podle Dworkina není až zas tak důležité, zda ústavní soud (tedy orgán, který rozhoduje) disponuje dostatkem demokratické legitimacy, ale spíš to, že je na něj spolehnout, že ve věcech týkajících se demokracie dospívá ke správným rozhodnutím, která posouvají stav demokracie v dané zemi kupředu.²⁰

Oproti tomu se Jeremy Waldron domnívá, že je zcela otevřenou otázkou, zda jsou díky soudnímu přezkumu ústavnosti Spojené státy americké (nebo kterákoli jiná společnost) spravedlivější, než by byly bez něj. Waldron kritizuje Dworkina za to, že pro toto své tvrzení neuvedl žádné věcné argumenty, z čehož odvozuje svůj odmítavý postoj.²¹ K otázce demokratického deficitu ústavních soudů Waldron říká, že v případě, kdy o tom, co demokracie vyžaduje, rozhoduje nedemokratická instituce či jedinec, vždy dochází z hlediska demokracie ke ztrátě, i když je rozhodnutí správné a celkový stav demokracie zlepšuje. Uznává, že správnost rozhodnutí onen deficit vyvažuje, ovšem upozorňuje na to, že kvalitativně je to stále horší situace, než kdyby tu k žádné ztrátě nedocházelo. Dodává, že pochopitelně i volené a odpovědné instituce někdy dělají špatná rozhodnutí, ale myslí si, že

16 Fiss, O. *Between Supremacy and Exclusivity*. In: Bauman, R. W. – Kahana, T. (eds.). *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, s. 452–467.

17 Wagnerová, E. *Ústavní soudnictví*. Linde: Praha, 1996, s. 31.

18 Dworkin, R. *Freedom's Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, s. 356.

19 Op. cit., s. 34.

20 Waldron, J. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 291–292.

21 Op. cit., s. 302.

občané správně rozlišují, zda udělali chybu „sami“ (tj. zda ji udělali jejich zvolení zástupci), nebo jsou nuceni přijmout chybu někoho „cizího“. Waldron se zkrátka snaží říci, že není jedno, jakým způsobem se o demokracii rozhoduje,²² a na základě toho se vymezuje proti Dworkinovu akcentu na výsledky, nikoli proceduru rozhodování.

Uznávám, že Dworkinova teze o spravedlivějších společnostech jakožto důsledku výskytu soudního přezkumu ústavnosti vyznívá trochu neprofesionálně. Není totiž podložena žádnou analýzou či průzkumem, jedná se spíše o Dworkinovo osobní přesvědčení. I to může být důležité, ale vzhledem k vědecké korektnosti by mělo být prezentováno pouze jako pocit, nikoli objektivní fakt. V zásadě s Dworkinem souhlasím v tom, že je soudní přezkum ústavnosti důležitým institutem, který celkové demokratické podmínky v dané zemi zlepšuje. Je však poněkud ošemetné hovořit v tomto směru právě o spravedlnosti. Vzhledem k tomu, že je to hodnota, kterou každý chápeme dosti odlišně, navíc často ve spojení s nějakou materiální ekvivalencí, která podle mě pro oblast ústavního práva není zdaleka to nejdůležitější, je spravedlnost dle mého soudu pro argumentaci tohoto typu nevhodná.

Celkově Dworkinův přístup hodnotím jako poněkud idealistický, což se projevuje i v otázce legitimacy rozhodování ústavních soudů. Není možné zcela rezignovat na procedurální požadavky ohledně procesu rozhodování o otázkách demokracie. Waldron velmi dobře upozorňuje na Dworkinova slabá místa, sám však také zastává poměrně radikální názor, právě na opačném konci spektra. Jeho nelibost vůči ústavním soudům vyznívá až fanaticky. Z jeho textů je cítit, že zkrátka k ústavním soudům, na rozdíl od Dworkina, nemá blízký a důvěřivý vztah, naopak jsou jeho preferencím a hodnotám velmi vzdáleny.

Ačkoli s Waldronem převážně nesouhlasím, je třeba podržet jeho akcent na úzkostlivé střežení dodržování procedurálních pravidel, zároveň je však třeba dodat, že by se kritérium formy nemělo přetěžovat a nemělo by se na něj spoléhat absolutně, protože samo o sobě zmůže jen velmi málo, což se nejčastěji dokládá na příkladu formálně dokonalé, avšak materiálně vyprázdňené výmarské ústavy, která v Německu umožnila nástup nacistické diktatury.

Dávám tedy částečně za pravdu oběma autorům, ale jak už to tak u vyhrčených názorů bývá, pravda podle mě leží někde mezi těmito dvěma polarizovanými postoji.

2.2.3 Vliv závaznosti judikatury ústavních soudů na míru diskrece zákonodárce

Některým kritikům také vadí, že závaznost judikatury ústavních soudů svazuje ruce

22 Waldron, J. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 293–294.

zákonodárci, kterému jako jedinému náleží zákonodárná moc. Já se však domnívám, že je ingerence ústavních soudů do legislativní pravomoci parlamentů uměřená a maximálně nabývá podoby poskytnutí doporučení či nějaké orientační škály, přičemž zákonodárci stále zůstává zachován jistý prostor, v jehož rámci se může pohybovat. Domnívám se, že závaznost judikatury ústavních soudů vede zákonodárce k větší míře zodpovědnosti. Poslanci a senátoři získávají díky soudnímu přezkumu ústavnosti příležitost danou problematiku opětovně projednat takovým způsobem, aby se vypořádali s argumenty ústavního soudu, přičemž jsou pod větší kontrolou médií a veřejnosti.

Kdyby se ústavní soudy a parlamenty naučily vzájemně vnímat nikoliv jako soupeře, nýbrž jako spojence, mnohé z konfliktů mezi nimi by vůbec nemusely vznikat. Možná vám tato vize připadá naivní a nereálná. A možná taková je. To ale nic nemění na tom, že kdyby se k sobě ústavní soudy a zákonodárce sbory chovaly více partnersky, tj. parlamenty by „nepřehrávaly“ na ústavní soudy své vlastní problémy a potyčky, které by měly správně vyřešit na své vlastní půdě a neobtěžovat jimi nikoho dalšího, dále by se parlamenty zdržely všech nečestných procedur (např. přílepkování), které by jim pak ústavní soudy nemusely vyčítat, namísto toho by se mohly v nálezech soustředit na to, aby zákonodárci vysvětlily, v čem je jeho akt protiústavní, zákonodárce by argumentaci přijal pokorně, což neznamená, že by se k názoru ústavního soudu nemohl vyjádřit, třeba i kriticky, ale podstatné je, aby se snažil argumentům ústavního soudu poctivě porozumět a zapracovat je do později přijatých legislativních aktů. Zkrátka je načase, aby parlamenty dospěly a vztahovaly se k ústavním soudům jako k autoritě, kterou sice nemusí mít rády, ale přesto je nezbytné ji respektovat.

Tato výzva se však nevztahuje pouze na parlamenty. Rozhodnutí ústavních soudů je třeba respektovat, ať už jsme „obyčejní“ občané či prezidenti, navzdory tomu, že jsme si moc přáli, aby ústavní soud rozhodl opačně. Za vzor hodný následování v tomto směru považuji kauzu, která se odehrála v USA v roce 2000. Mám na mysli spornou prezidentskou volbu, v níž těsně prohrál demokratický kandidát Albert Gore, který následně inicioval přepočtení hlasů, jež bylo Nejvyšším soudem zamítnuto těsnou většinou 5:4. Taková situace musela být pro poraženého uchazeče o prezidentský post extrémně náročná, přesto ji však zvládl profesionálně a vyzval všechny své stoupence, aby nenapadali legitimitu rozhodnutí Nejvyššího soudu.²³

23 Breyer, S. *Making our democracy work*. New York: Alfred A. Knopf, 2010, s. 68–70.

3 Zdroje legitimacy ústavních soudů

V této kapitole se budu snažit zachytit vlastnosti a charakteristiky ústavních soudů, ve kterých spatřuji ospravedlnění jistých demokratických nedostatků ústavního soudnictví. Pokusím se co nejpřesvědčivěji vyložit, že ústavním soudům je vlastních hned několik legitimních principů, které vyvažují demokratické námitky vůči nim. Konkrétně se budu zabývat ústavou, základními právy, deliberativní demokracií a specifiky rozhodovací činnosti ústavních soudů.

3.1 Ústavní soudy jako strážci ústavy

Hlavním zdrojem legitimacy ústavních soudů je to, že jsou ustavovány na základě ústavy a k její ochraně. Hans Kelsen, otec evropského centralizovaného modelu²⁴ ústavního soudnictví, je autorem následujícího výroku: „Ústava, která nezavedla ústavní soud ke zrušení neústavních aktů, je světlem, jež nesvítí.“²⁵ Na podobný myšlenkový rozpor upozorňuje i Jan Kysela, který si klade otázku, k čemu by ústava byla, kdyby zákonodárná moc mohla přijímat zákony rozporné s ústavou, aniž by to mělo jakýkoli dopad na jejich aplikovatelnost.²⁶ Takový stav by byl značně nelogický, a proto je přezkum ústavnosti nezbytný.

Řeči o nelegitimitě ústavních soudů v pravém slova smyslu znamenají, že jsou nelegitimní ústavy, které je zakotvují, což je však nepřijatelné, jelikož ústavy jsou projevem vůle lidu, který je v moderním demokratickém právním státu nejvyšším suverénem. Již američtí federalisté říkali, že ústava ztělesňuje vůli lidu, zatímco zákony jsou vyjádřením vůle reprezentantů.²⁷ V podobném duchu se vyjadřují Dominique Rousseau a Michel Fromont, kteří ústavu považují za původnější vyjádření demokratické vůle. Zrušením zákona ve jménu ústavy podle nich ústavní soudy usilují o zachování základní normy, která zrcadlí nejhlubší přesvědčení lidu a chrání před protichůdnými rozhodnutími politiků. Zajímavé je i tematicky blízké vyjádření Francouzské ústavní rady, která ve svém rozsudku píše, že zákony nemohou vyjadřovat obecnou vůli, dokud nerespektují ústavu.²⁸

O vztahu ústavního soudu a ústavy píše i Stephen Breyer. Upozorňuje na to, že ústava stanovuje hranice, v jejichž rámci musí státní orgány jednat. Ústavní soud pak tyto hranice hlídá, přičemž rozhoduje o tom, zda akty orgánů státu neleží již vně vymezených hranic.²⁹ Někteří by jistě mohli za problematický považovat fakt, že ústavní soudci interpretují často

24 Viz Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 324.

25 Antoš, M. *Slavný případ Marbury vs. Madison aktuální i po dvou stoletích*. In: *Jurisprudence* 1/2010, s. 42.

26 Kysela, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. In: *Jurisprudence* 1/2010, s. 25.

27 Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*. New Haven: Yale University Press, 2009, s. 91.

28 Op. cit., s. 91.

29 Breyer, S. *Making our democracy work*. New York: Alfred A. Knopf, 2010, s. 232.

velmi neurčité, abstraktní ústavní kautely, které mohou být naplněny nejrůznějším obsahem. To je jistě pravda a legitimitu rozhodnutí ústavních soudů proto musíme hledat zejména v jejich argumentaci, resp. v ucelenosti, důvěryhodnosti a přesvědčivosti odůvodnění jejich rozhodnutí.³⁰

Podpůrným zdrojem legitimacy rozhodovací činnosti ústavních soudů je i jistá předvídatelnost, jakou metodou budou při rozhodování postupovat, ze které můžeme často dovodit, jak bude daný spor (nedojde-li ke změně ustálené judikatury) rozhodnut. Podle Jana Filipa rozhoduje ústavní soud metodami, které jsou obdobné výkonu soudnictví, tj. formálně stanoveným procesním postupem, přičemž posledním měřítkem jeho rozhodování jsou ústavní zákony a nutnost ochrany přirozených práv.³¹

3.2 Ústavní soudy jako garanti základních práv

Jako jedno z hlavních posláních ústavních soudů vnímám ochranu základních práv, která je natolik důležitá, že po mém soudu vyváží leckterý demokratický deficit. Jan Filip k problematice dodává, že ochrana základních práv je linií, na které se mohou odehrávat vztahy ústavních soudů k exekutivě a soudům, přičemž v těchto vztazích ústavní soud nevystupuje jako žádná „*superinstance*“. Navíc se podle Filipa v praxi osvědčuje, že se ústavní soudnictví může stát významným prostředkem ochrany menšin či politické opozice.³²

I v oblasti základních práv lze však jistě namítat, že se jedná o principy, které přímo vybízí k interpretaci, z čehož nutně vyplývá množství různých pohledů na věc, které jsou nevyhnutelně ovlivněny hodnotovým zakotvením konkrétního interpreta. Jeremy Waldron tento prvek nesouladu hodnotí pozitivně, jelikož se domnívá, že neshoda v otázkách základních práv je nejlepším možným znakem toho, že lidé berou práva vážně.³³ To však nic nemění na tom, že jsou základní práva křehkým tématem, v němž se velmi často využívá testu proporcionality,³⁴ při kterém se poměřují abstraktní hodnoty, což je také často terčem kritiky.

Ronald Dworkin tyto pochyby alespoň částečně zmírňuje, když říká, že možnost, že ústavní soud rozhodne špatně v otázce demokratických hodnot, je souměrná s možností, že zákonodárná většina učiní chybné, tedy protiústavní rozhodnutí.³⁵ Podle Víctora F. Comelly je koncepce ústavního soudu jako garanta základních práv závislá na našem očekávání, že

30 Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.). *Judikatura a právní argumentace: Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006, s. 121.

31 Filip, J. a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1029.

32 Op. cit., s. 1031.

33 Waldron, J. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 311.

34 Viz Holländer, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 160–165.

35 Dworkin, R. *Freedom's Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, s. 32–33.

pokud jde o demokratické hodnoty, generují ústavní soudy správná rozhodnutí častěji než zákonodárná většina.³⁶ S touto premisou se plně ztotožňuji, protože když se podíváme na rozhodnutí českého Ústavního soudu, tak jednoznačně převažují ta přesvědčivá, přičemž některá navíc umožnila zastavit zcela nedemokratické záměry kvalifikované většiny.

3.3 Ústavní soudy jako zprostředkovatelé deliberativní demokracie

Na začátek považuji za účelné vyložit s jakým vymezením pojmu deliberativní demokracie pracuji. Vycházím z pojetí Lawrence Sagera, který popisuje deliberativní demokracii jako možnost kteréhokoli člena společnosti (bez ohledu na to kolik získal hlasů, kolik má peněz či jaký má vliv) vyjádřit své požadavky a potřeby. K výkonu této podoby demokracie se jako vhodnější jeví ústavní soudy, a to z důvodu, že k ústavnímu soudu může přistoupit se svou stížností kdokoli, třeba i příslušník menšiny nebo sociální skupiny, která je většinovou společností vysmívána či odsuzována. Ústavní soudy tak velmi přispívají k dosažení rovnosti všech členů společnosti, protože v řízení před nimi záleží výhradně na přesvědčivosti právní argumentace. Vhodnost ústavních soudů k výkonu deliberativní demokracie souvisí i s tím, že jsou chráněny před tlaky zájmových skupin a jsou neodpovědné.

Sager si zároveň uvědomuje, že je deliberativní demokracie pouze jedna z modifikací demokracie a že její jiné podoby naopak zase více přísluší parlamentu, jelikož skrze pravidelné volby disponuje vyšší mírou demokratické legitimacy.³⁷

Tento Sagerův myšlenkový přístup považuji za velmi inspirativní, neboť v něm cítím důraz na občanskou angažovanost, jejíž projevů je podle mě v České republice stále velký nedostatek, přestože je pro fungování demokracie zcela klíčová. Z toho důvodu je dle mého názoru třeba podporovat náhledy, které ji akcentují. Samozřejmě že občansky aktivním životem nikdy nebudou chtít žít všichni členové společnosti, přesto je třeba těm, kteří o to stojí, zajistit dostatek prostoru a příležitostí k budování otevřené společnosti. Myslím si, že v tomto ohledu jsou ústavní soudy velmi demokratické instituce, neboť v přístupu k sobě nenastavují žádné limity, přijímají každého stěžovatele bez rozdílu.

K dosažení celkového obrazu je nutné zdůraznit, že pro to, aby byla naše stížnost projednána meritorně, musíme splnit řadu formálních požadavků. O tom, že formální hledisko věci není zanedbatelné, svědčí fakt, že kolem 90 %³⁸ podání k Ústavnímu soudu se odmítá

36 Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*. New Haven: Yale University Press, 2009, s. 90.

37 Sager, L. *Justice in Plainclothes: A Theory of American Constitutional Practice*. New Haven: Yale University Press, 2004, s. 203.

38 Viz Ročenka Ústavního soudu za rok 2010. Dostupné na webových stránkách Ústavního soudu. 10. dubna 2012 <<http://www.usoud.cz/soubor/5793>>

právě z důvodu formálních pochybení. Široký přístup k ústavním soudům navíc ke zvětšení záběru jejich rozhodování vést sice může, ale nikoliv nutně – ústavní soudy, které mají podmínky pro přístup stěžovatelů naformulovány přísněji, je mohou interpretovat kreativně, ve prospěch stěžovatele. Reálná míra otevřenosti daného ústavního soudu by tedy měla být posuzována podle toho, kolik věcí skutečně meritorně projedná, nikoliv pouze podle oficiálního nastavení pravidel přístupu k němu, bez konfrontace se stavem *de facto*.

3.4 Specifika rozhodování ústavních soudů

S předchozí problematikou podle mě souvisí i specifika rozhodovací činnosti ústavních soudů, která je v praxi velmi odlišná od způsobu, jakým svá rozhodnutí generují parlamenty. Alan Blinder dobře zachycuje tuto základní odlišnost, když porovnává motivace rozhodnutí vykonaných vládou USA a Federální bankou USA: zatímco ta první byla určována aktuálními potřebami a volebními cíli (možná spíše sliby – pozn. P. N.), druhá jmenovaná instituce postupovala na základě skutečných hospodářských potřeb společnosti, díky čemuž měly kroky Federální banky vysokou kvalitu.³⁹

Známý propagátor nedemokratických institucí Fareed Zakaria zastává názor, že je demokracie (a tedy činnost parlamentů) ve skutečnosti ovládána bohatými lidmi a fanatickými menšinami, které mají obrovský vliv na rozhodování zákonodárce a které jsou ve jménu svých krátkodobých zájmů ochotny obětovat budoucnost celé společnosti.⁴⁰ Zakaria nás navíc seznamuje s výsledky výzkumů oblíbenosti institucí v USA: nejvíce si Američané váží Nejvyššího soudu, armády a Federální banky (jedná se o instituce nezávislé na tlaku veřejnosti, fungující nedemokraticky). Na opačném konci škály pravidelně končí Kongres,⁴¹ ačkoli je to nejreprezentativnější politická instituce. Zakaria z toho vyvozuje, že američtí občané oceňují spíše než podbízivost schopnost vést druhé.⁴²

Podle české agentury STEM, která se zabývá empirickým výzkumem názorů českých obyvatel, panují i v České republice obdobné preference. Z výzkumu provedeného v prosinci 2011, ve kterém respondenti odpovídali na otázku „Důvěřujete následujícím institucím?“, vyplynuly následující výsledky: na prvním místě skončil s 57 % Ústavní soud (důvěra v něj se dlouhodobě pohybovala kolem 70 %, ovšem po roce 2008 a sporech o předčasné parlamentní volby klesla cca o 10 procentních bodů). V těsném závěsu za Ústavním soudem byl prezident republiky, jemuž důvěřuje 51 % dotazovaných. Nejhůře dopadly vláda ČR a Poslanecká

39 Blinder, A. „Is Government Too Political?“. *Foreign Affairs* 76/6 (11–12/1997).

40 Zakaria, F. *Budoucnost demokracie*. Praha: Academia, 2004, s. 323.

41 Zákonodárny sbor USA. Viz <<http://www.house.gov/>> a <<http://www.senate.gov/>>.

42 Zakaria, F. *Budoucnost demokracie*. Praha: Academia, 2004, s. 304.

sněmovna PČR, které získaly shodně 16 %, což je nejméně za celou historii samostatné České republiky. O trochu lépe dopadl Senát PČR, který si po celou dobu své existence stabilně drží oblibu čtvrtiny respondentů (což však není mnoho).⁴³

V rozsáhlé studii Jamese L. Gibsona a Gregoryho A. Caldeiry se můžeme dočíst, že i v dalších demokratických zemích se ústavní soudy těší vysoké míře důvěry občanů: v Nizozemí 69,9 %, v Německu 65,4 %, v Polsku 62,5 % atd. Nejhuře si ve statistice vedou Belgie (52,2 %) a Bulharsko (48,8 %), přičemž i tyto nejslabší výsledky považují stále za velmi slušné. Ze všech nashromážděných údajů vyplývá, že důvěra v ústavní soudy je napříč demokratickými zeměmi vysoká, mnohdy výrazně převyšující důvěru v další ústavní instituce.

Vraťme se ale ještě k jedné důležité charakteristice nedemokratických institucí, a sice k jejich nezávislosti na tlaku veřejného mínění. Právě to ústavním soudům umožňuje rozhodovat nestranně a nezávisle, bez ohledu na krátkodobé zájmy, naopak se zřetelem k demokratické budoucnosti. Již James Madison si v roce 1787 uvědomoval, že bude třeba vypořádat se se „*zlořádem stranictví*“. Stranictvím Madison rozuměl skupinové zájmy (lhostejno či většinové nebo menšinové), které jsou v rozporu buď s právy jiných občanů nebo s dlouhodobým společenským zájmem. Jelikož vyhodnotil odstranění příčin stranictví jako neproveditelné, zaměřil se na eliminaci jeho účinků. Madison dospěl k tomu, že je třeba zavést „*republiku*“, čímž měl na mysli zastupitelskou formu demokracie, která prý „*otevřít odlišné perspektivy a slibuje poskytnout lék, který hledáme*“⁴⁴ (tj. omezení vlivu skupinových zájmů na vládu – pozn. P. N.).

Shrnu-li poznatky této podkapitoly: ústavní soudy jsou díky jejich odolnosti vůči tlaku skupinových zájmů nadány možností rozhodovat nestranně, nezávisle, odlišně od bezprostředních preferencí veřejnosti či politiků, s ohledem na dlouhodobý časový horizont. Právě díky tomu, že jejich rozhodovací činnost nese tyto charakteristiky, jsou dle mého soudu schopny udělat pro demokracii leckdy více než zákonodárné sbory, protože ty jsou naopak v zajetí různých lobbistů reprezentujících zájmy byznysu. Dalším problémem je, že jsou politici z principu korumpováni svou „opatrníostí“, která je způsobena potřebou být znovu zvolen. Politici zkrátka nemají žádnou účinnou motivaci k nezištnosti, což se projevuje jejich neochotou jednat akceschopně v oblastech, ze kterých pro ně neplynou žádné přímé výhody.

43 Výzkum agentury STEM *Důvěra v nejvyšší ústavní instituce a jejich představitele*. Vydáno dne 4. ledna 2012. 25. března 2012 <<http://www.stem.cz/clanek/2316>>

44 Hamilton, A. – Madison, J. – Jay, J. *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 70–75. Federalista č. 10.

4 Reakce zákonodárce/ústavodárce nespokojeného s činností ústavního soudu

Každý národní ústavní soud má svá specifika. Neexistuje žádný univerzálně nastavený a uplatňovaný model ústavního soudnictví, naopak se setkáváme s řadou různých zvláštností a místních odlišností. Z toho vyplývá, že si můžeme vymyslet nespočet variant, jak soudní přezkum ústavnosti upravit, a že jeho aktuální podoba rozhodně může být přehodnocena a změněna. Dospěje-li ústavodárce k závěru, že současný model soudního přezkumu ústavnosti není uspokojivý, může přijmout řadu opatření: od změny způsobu jmenování ústavních soudců až po reakce legislativní, kterými se v této kapitole budu zabývat.

4.1 Reakce přijetím předpisu s právní silou zákona

Měkčí legislativní reakcí zákonodárce je přijetí zákona, což je obvykle poměrně snadné, nevyžadující žádné speciální procedury. Obecně se předpokládá, že v důsledku závaznosti judikatury ústavního soudu se bude zákonodárce řídit jeho nálezy, protože si je vědom toho, že kdyby předmětnou záležitost upravil opět shodným způsobem, tak by mu ji ústavní soud zrušil znovu (v českém případě: napadne-li ovšem někdo „novou“ protiústavní úpravu u Ústavního soudu).

Dodávám, že vzhledem k tomu, že se personální složení (a tudíž myšlenkové a světonázorové prostředí) ústavních soudů může průběžně proměňovat, disponuje zákonodárce jistou dávkou naděje, že v „novém“ složení by jeho dříve zrušená právní úprava mohla být shledána ústavněkonformní. To už se ovšem nacházíme na poli politické taktiky, která se vždy váže na danou konkrétní situaci, tudíž o tom těžko můžeme vyvodit nějaký obecný závěr. Lze tedy jen konstatovat, že taková situace je jistě myslitelná, osobně ji však považuji za poněkud spekulativní. Respektive taková změna „atmosféry“ na ústavních soudech trvá obvykle delší dobu, a tím pádem se celá věc ještě komplikuje započtením vlivu dlouhodobých změn ve společnosti.

Jak jsem psala již v části 2.2.3 této práce, osobně hodnotím, přes veškeré nastíněné výhrady, závaznost judikatury ústavních soudů pozitivně, protože si myslím, že vede zákonodárce k zodpovědnějšímu přístupu k legislativnímu procesu. Podle některých autorů však může být i „neuposlechnutí“ ústavního soudu zákonodárcem přínosné.

Dle Víctora F. Comelly může být jedním z důvodů, proč zákonodárce opakovaně přijme úpravu, která je v konfliktu s rozhodnutím ústavního soudu, úsilí o vyvolání druhého kola veřejné debaty, která by mohla přesvědčit ústavní soud o tom, že je v daném případě

třeba rozhodnout odlišným způsobem. Comella považuje tuto zákonodárčovu motivaci za legitimní, ovšem až po uplynutí nějakého času od rozhodnutí ústavního soudu.⁴⁵ Souhlasím, že čistě hypoteticky by taková situace nastat mohla. Ústavní soud by rozhodl extrémně špatně, a proto by bylo účelné, aby se zákonodárce pokusil připravit půdu pro *outroupaní*⁴⁶ přijetím zákona ve shodné podobě, ve které byl zrušen. Tuto možnost však považuji za velmi málo pravděpodobnou, obzvláště v českých podmínkách. Je totiž závislá na uvědomělých a racionálních zákonodárcích, kteří opravdu dobře rozeznávají, co je dobré a co špatné, a kteří jsou oddaní službě veřejnosti. Vzhledem ke „kultuře“ české parlamentní scény se ale spíš obávám, že čeští politici by této doktrínou, pokud by se rozšířila, zneužívali k neustálé „resuscitaci“ svých nikdy nekončících sporů.

4.2 Reakce přijetím předpisu s právní silou ústavního zákona

Zareagovat formou ústavního zákona je složitější proces vyžadující zpravidla schválení kvalifikovanou většinou, referendem nebo obdobným způsobem. Je však zcela nepochybné, že přezkum ústavnosti musí být doplněn možností ústavodárce změnit ústavu, protože to klíčově zvyšuje jeho demokratickou přijatelnost. Zásadním způsobem to totiž ústavní soudy limituje. Jejich rozhodnutí v konkrétní kauze sice již zvráceno být nemůže, ale pro všechny další případy může ústavodárce (reprezentující vůli lidu) vytvořit novou právní úpravu, prostřednictvím které odstraní příčinu, pro kterou byla předešlá zrušená úprava shledána protiústavní.

Na tomto místě si nevyhnutelně musíme položit otázku, zda vůbec, popř. za jakých okolností, si může ústavní soud dovolit ústavní zákony podrobovat přezkumu, eventuálně je rušit. Odpověď pro Českou republiku jsme obdrželi v nejslavnějším nálezu Ústavního soudu v kauze Melčák, resp. ve věci zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem.⁴⁷ Jan Wintr považuje možnost ústavních soudů derogovat protiústavní předpis za nástroj bránící se demokracie,⁴⁸ tedy demokracie disponující a operující prostředky k vynucení zachování své existence. K této sporné otázce však existují různé přístupy. Např. Francouzská ústavní rada ve svém rozhodnutí z roku 2003 prohlásila, že nemá právo přezkoumávat platnost dodatků k ústavě, přestože ve francouzské ústavě

45 Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*. New Haven: Yale University Press, 2009, s. 96.

46 Viz nález III. ÚS 1275/10 #1 – ze dne 22. prosince 2010, „Změna judikatury v otázce promlčení nemajetkové újmy“.

47 Viz nález Pl. ÚS 27/09 #1 – ze dne 10. září 2009, „Kauza Melčák – zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem“.

48 Wintr, J. *Desáté září českého ústavního systému*. In: *Jurisprudence* 1/2010, s. 9.

nalezneme některá nezměnitelná ustanovení, jež musí být respektována.⁴⁹

Podle Jana Kysely existují tři limitace ústavních změn, při jejichž nedodržení je možné přezkoumat ústavní zákon v rámci soudního přezkumu ústavnosti:

1. různě přísné procesní režimy,
2. základní struktura ústavy (identita, kontinuita, ústavní jádro, materiální ohnisko),
3. klauzule věčnosti (= ustanovení, která výslovně znemožňují změnu některých základních zásad).⁵⁰

První případ je myslím snáze rozpoznatelný. Otázkami formy se při přezkumu vždy začíná. Teprve pokud je předpis po formální stránce shledán bezvadným, zaměřuje se soud na materiální vlastnosti předpisu. Procesní pravidla jsou obvykle stanovena poměrně jednoznačně, a tak je, máme-li k tomu dostatek materiálů, poměrně snadné vyhodnotit, zda byla dodržena ústavou předepsaná přísná pravidla pro přijetí ústavního zákona.

Obtížnější je to však v případě přezkumu ústavního zákona pro porušení nezměnitelných částí ústavy, které bývají nazývány různě: materiální jádro ústavy, podstatné náležitosti demokratického právního státu apod. Přehlednější varianta je ta, kdy máme přímo v ústavě explicitně napsáno, která ustanovení jsou ta nezměnitelná. Příkladem takové ústavy je Základní zákon SRN, který v čl. 79 odst. 3⁵¹ výslovně stanoví principy, jejichž změna je nepřípustná.

Interpretačně složitější je však varianta, kdy se v ústavě praví, že sice existují nějaké podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je nepřípustná,⁵² ústavodárce už se ale nemá k tomu, aby přiblížil, co konkrétně za tyto náležitosti považuje. V takovém případě záleží na výkladu ústavních soudců, případně významných ústavních právníků – je však třeba počítat s tím, že z podstaty věci budou různí akademici interpretovat neurčitý pojem různě. Vzhledem k této zvýšené míře nejednoznačnosti by si však ústavní soudy měly počínat maximálně zdrženlivě.⁵³ Podobně o věci smýšlí i Jan Kysela, který klade velký důraz na stupeň neurčitosti klauzule věčnosti, kterou chápe jako pokus o uchování hodnotového základu ústavy. Kysela dochází k jednoduchému závěru: čím je klauzule neurčitější, tím zdrženlivější by ústavní soud měl být.⁵⁴ S jiným pojmenováním podobného

49 Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*. New Haven: Yale University Press, 2009, s. 105.

50 Kysela, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. In: *Jurisprudence* 1/2010, s. 26.

51 Viz Základní zákon Spolkové republiky Německo, čl. 1, 20, 79 odst. 3.

52 Viz Ústava České republiky, čl. 9 odst. 2.

53 Viz disent soudce Jana Musíla k nálezu Pl. ÚS 27/09 #1 – ze dne 10. září 2009, „Kauza Melčák – zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem“.

54 Kysela, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. In: *Jurisprudence* 1/2010, s. 29.

jevu přichází také Jan Filip, který hovoří o zásadě subsidiarity zásahu ústavního soudu,⁵⁵ vyjadřuje tedy myšlenku, že by měl danou věc řešit ústavní soud pouze v případě, že ji není možno efektivně rozhodnout na úrovni nižší.

Existuje zajisté i kombinace obou předešlých možností, jejímž příkladem je Itálie, která má v čl. 139⁵⁶ ústavy nezměnitelně zakotvenou republikánskou formu vlády, krom toho však italský ústavní soud odkazuje k „*nejvyšším hodnotám*“, na kterých je ústava ukotvena.⁵⁷

Víctor F. Comella připouští, že existence nezměnitelných ústavních principů způsobuje zdání oslabení propojení ústavního soudu a ústavodárné moci. Sdílíme ovšem s autorem názor, že je tu mezi oběma tělesy stále zachován prostor pro diskuzi, přičemž mají ústavní soudy při interpretaci nezměnitelných principů přistupovat k ústavním změnám učiněným ústavodárcem citlivě. Jako vzorový příklad v tomto směru uvádím Spolkovou republiku Německo. Základní zákon SRN byl od roku 1949 změněn či doplněn 52krát a ani jeden z těchto dodatků neshledal Spolkový ústavní soud protiústavním, což je však do velké míry zapříčiněno opatrností německých politiků, kteří si vždy dávali pozor, aby se při tvorbě legislativy neodchýlili od rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.⁵⁸

Z toho vyplývá na první pohled jednoduchý závěr: vše je jen otázkou politické kultury. Kdyby se zákonodárci chovali odpovědně, racionálně a ctili by rozhodnutí ústavních soudů, neměly by ústavní soudy skoro žádnou práci. Taková situace je však, zejména v České republice, hodně vzdálená realitě.

55 Filip, J. a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1030.

56 Viz Ústava Italské republiky, čl. 139.

57 Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*. New Haven: Yale University Press, 2009, s. 106–107.

58 Op. cit., s. 107.

5 Závěr

Snažila jsem se v této práci zachytit nejpodstatnější demokratické deficity a zároveň nejvýznamnější zdroje legitimacy ústavního soudnictví. Po zvážení všech argumentů „pro“ i „proti“ ústavním soudům se přikláním na stranu jejich zastánců. Pokládám ústavní soudy za nejvyšší ochránce demokratických hodnot. Podobně jako já se k věci staví i další autoři, jejichž postoje k ústavnímu soudnictví jsou mi inspirací.

Ronald Dworkin kupříkladu věří, že systém kombinující parlament a soudní přezkum ústavnosti je nejlepší zárukou, že budou práva spojená s demokracií respektována.⁵⁹ V tomto s Dworkinem velmi souzním. Je samozřejmě třeba, aby stál ve středu demokratického pluralitního systému lidem volený zákonodárny orgán rozhodující na principu majority a disponující nejvyšší možnou mírou demokratické legitimacy a širokým prostorem pro vlastní uvážení při legislativních i jiných činnostech. Přesto však musí být politický systém dle mého přesvědčení doplněn ústavním soudem, který počiny vládnoucí většiny podrobuje exkluzivní, avšak limitované kontrole v rámci a k ochraně ústavy. Model nastíněný Dworkinem je podle mě zkrátka nejlepší doposud načrtnuté schéma systému zaručujícího ochranu práv.

Jak už bylo ostatně několikrát zmíněno, jednotlivá ustanovení ústav mají velmi často charakter „představ“ ústavodárce, jsou tedy formulována obecně a neurčitě, jakoby v náznaku. Jan Kysela připomíná, že konkretizace těchto nejednoznačných ustanovení se nepochybně nalézají v rukou zákonodárce, ten při ní však nesmí vystupovat jako monopol, nemá-li být ústava jen monologem, nýbrž aplikovatelným platným právem.⁶⁰ Na základě tohoto postřehu bych ještě jednou ráda připomněla, že pokud by byly akty parlamentní většiny nepřezkoumatelné, ztrácel by celý systém založený na ústavou zakotvené demokracii svou vnitřní logiku.

V demokratickém systému někdo musí hlídat většinu. Z mého hlediska jsou pro výkon této funkce nejvhodnější ústavní soudy. Je přitom potřeba zmínit, že ústavní soudy jsou orgány nedemokratické, resp. že nedisponují demokratickou legitimitou. Ovšem takové jsou, protože je takové mít chceme. Přináší to totiž implicitně mnoho pozitiv, o kterých jsem se v průběhu práce rozepisovala. S tím souvisí i další věc, a sice že by nás nemělo šokovat, když ústavní soudy zasahují do politiky. Jakožto součást politického systému jsou nuceny vystupovat jako političtí aktéři, protože do jejich pravomoci spadá povinnost posuzovat napadené akty zákonodárné a výkonné moci.

59 Dworkin, R. *Freedom's Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1996, s. 70–71.

60 Kysela, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*. In: *Jurisprudence* 1/2010, s. 28.

Jistě bych se měla vyjádřit k otázce, která se s ústavními soudy nevyhnutelně pojí a zní: „kdo ohlídá hlídače“? To, že některým lidem svěřujeme ve vybraných právních otázkách „poslední slovo“, je jistě provokativní. Můžeme k této záležitosti přistoupit přinejmenším dvojnásobným způsobem. Jednak se lze k věci postavit řekněme přízemně a říci si, že vzhledem k tomu, že je náš svět konečný, někdo zkrátka musí mít „poslední slovo“, a proto je dobré tuto množinu finálních rozhodců co nejlépe vybrat a zároveň systém vybavit množstvím brzd a pojistek proti jejich případné zvůli.

Druhou možností je pohled, který se v sobě snaží obsáhnout jistý přesah, transcendenci. Podle mého názoru by se ústavní soudci neměli bát více a častěji formulovat, že svou činností slouží demokracii, a to ve jménu „něčeho vyššího“. Jsem si vědoma, že je to nazvání dosti vágní a abstraktní a že je v české společnosti zatížené na ateismus a materialismus krajně riskantní, přesto je však podle mě nejsprávnější. Ústavní soudci jsou pro mě prostředníky „něčeho vyššího“ – tím jsou legitimováni, tomu by se měli zodpovídat – ať už máme na mysli svědomí, boha, pravdu či něco dalšího.

6 Přehled použitých pramenů

6.1 Literatura

- Antoš, M. *Slavný případ Marbury vs. Madison aktuální i po dvou stoletích*.
In: *Jurisprudence* 1/2010.
- Blinder, A. „Is Government Too Political?“. *Foreign Affairs* 76/6 (11–12/1997).
- Breyer, S. *Making our democracy work*. New York: Alfred A. Knopf, 2010.
- Comella, V. F. *Constitutional courts and democratic values*.
New Haven: Yale University Press, 2009.
- Dworkin, R. *Freedom's Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- Filip, J. a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010.
- Fiss, O. *Between Supremacy and Exclusivity*. In: Bauman, R. W. – Kahana, T. (eds.).
The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State.
Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Gibson, J. L. – Caldeira, G. A. „Defenders of Democracy? Legitimacy, Popular Acceptance,
and the South African Constitutional Court.“ *The Journal of Politics* 65 (2/2003).
- Hamilton, A. – Madison, J. – Jay, J. *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994.
- Holländer, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.
- Holländer, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- Klíma, K. *Závaznost rozhodování ústavních soudů*.
In: Klíma, K. (ed.). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*.
Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004.
- Kysela, J. *Předpoklady soudní kontroly ústavnosti ústavních zákonů*.
In: *Jurisprudence* 1/2010.
- Kysela, J. *Reflexe způsobu konstituování „druhého“ Ústavního soudu ČR*.
In: Hloušek, V. – Šimíček, V. *Dělbá soudní moci v České republice*.
Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.). *Judikatura a právní argumentace:
Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium, 2006.

Malenovský, J. *K časové omezenosti a obnovitelnosti mandátu ústavních, mezinárodních a evropských soudců a k přenositelnosti těchto charakteristik na mandát vrcholných funkcionářů obecných soudů*. In: Šimíček, V. (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas na změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007.

Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998.

Procházka, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.

Wagnerová, E. *Ústavní soudnictví*. Linde: Praha, 1996.

Waldron, J. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Wintr, J. *Desáté září českého ústavního systému*. In: *Jurisprudence* 1/2010.

Zakaria, F. *Budoucnost demokracie*. Praha: Academia, 2004.

Zakaria, F. *Neliberální demokracie na vzestupu*. In: *Střední Evropa* 81/1998.

6.2 Internet

Kubát, M. „Ústavní soudnictví a jeho legitimita – teorie a česká praxe“. *Revue Politika*.

<<http://revuepolitika.cz/clanky/1112/ustavni-soudnictvi-a-jeho-legitimita-teorie-a-ceska-praxe>>

Kühn, Z. „Judicializace politiky aneb hrozí nám soudcovský stát? Část I.“ *Jiné právo*.

<<http://jinepravo.blogspot.com/2006/11/judicializace-politiky-aneb-hroz-nm.html>>

Výzkum agentury STEM *Důvěra v nejvyšší ústavní instituce a jejich představitele*.

<<http://www.stem.cz/clanek/2316>>

Wagnerová, E. „Je ústavní soud opravdu jen negativním zákonodárcem?“ *Jiné právo*.

<<http://jinepravo.blogspot.com/2007/11/je-stavn-soud-opravdu-jen-negativnm.html>>

6.3 Právní předpisy, judikatura Ústavního soudu

Ústava České republiky

Ústava Italské republiky

Základní zákon Spolkové republiky Německo

Pl. ÚS 27/09 #1 – ze dne 10. září 2009, „Kauza Melčák – zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny jednorázovým ústavním zákonem“.

III. ÚS 1275/10 #1 – ze dne 22. prosince 2010, „Změna judikatury v otázce promlčení nemajetkové újmy“.

Pl. ÚS 52/10 #3 – ze dne 29. března 2011, „Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010“.