



MUNI Law Working Paper Series
David Kosař & Radim Polčák, Co-Editors in Chief

MUNI Law Working Paper 2014.07

Jaroslav Benák

Vznik a vývoj ústavního soudnictví v ČR

December 2014/ Prosinec 2014

Masaryk university * Law Faculty * Brno * Czech Republic
MUNI Law Working Paper Series can be found at:
<http://workingpapers.law.muni.cz/content/en/issues/>

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

*

Všechna práva vyhrazena.
Žádná část tohoto working paperu nesmí být v jakékoliv formě
reprodukována bez souhlasu autora.

MUNI Law Working Paper Series
ISSN 2336-4947 (print)
ISSN 2336-4785 (online)
Copy Editor: Martin Bobák
© Jaroslav Benák 2014
Masarykova univerzita,
Právnická fakulta
Veveří 70, Brno 611 70
Česká republika

Abstract

The text deals with the historical development of constitutional justice in the Czech Republic. In the first part, the author summarizes the development of the idea of judicial review of legislation and material conditions for the establishment of the constitutional court. Apart from the requirements formulated in the literature (written constitution, separation of powers, hierarchy of norms) adds the author the concept of popular sovereignty. Without it the philosophical defense of judicial review as the protection of principal (the people) from the excesses of agent (parliament) is not possible.

In the second part, the author follows the development of constitutional justice in the Czech context. It starts at the Imperial court (Reichsgericht) founded by December Constitution in 1867, which some authors considered as a direct ancestor of concentrated and specialized constitutional courts. Subsequently the text covers the period of the First Republic (1918-1938). It analyzes, among other things, why the activity of this court did not affect significantly the contemporary events and was probably also one of the motives for not restoring of judicial review after World War II. After the interlude, when constitutional justice either did not exist (1945-1968) or the court has not been established in fact (1968-1991), the author follows the formation of the Constitutional Court of Czechoslovakia (1991) and later also the passing of current Act no. 182/1993 Coll, on Constitutional Court.

Keywords

Constitutional review, Reichsgericht, Constitutional Court of Czechoslovakia, Constitutional Court of Czech Republic.

Suggested Citation:

Benák, Jaroslav 'The establishment and development of constitutional review in the Czech Republic' (2014), MUNI Law Working Paper No. 2014.07, available at: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/29506>.

Abstrakt

Text se zabývá historickým vývojem ústavního soudnictví na území ČR. V první části autor shrnuje vývoj myšlenky soudní kontroly ústavnosti právních předpisů a materiální předpoklady pro vytvoření ústavního soudu. Nad rámec požadavků formulovaných v dosavadní literatuře (psaná ústava, dělba moci, hierarchizace právního řádu) přidává autor ještě koncept suverenity lidu. Bez něj totiž nemůže fungovat filosofická obhajoba soudní kontroly ústavnosti jako ochrana zmocnitele (lidu) před excesy zmocněnce (parlamentu).

Ve druhé části pak autor sleduje vývoj ústavního soudnictví v českém kontextu. Začíná u Říšského soudu zřízeného Prosincovou ústavou, který je některými autory pokládán za přímého předchůdce koncentrovaného a specializovaného ústavního soudu. Následně se zabývá obdobím první republiky označovaným Tomášem Langáškem jako promarněné světové prvenství. Analyzuje mimo jiné, proč činnost tohoto soudu výrazněji neovlivnila dobové dění a pravděpodobně byla i jedním z motivů, proč ústavní soudnictví nebylo po druhé světové válce obnoveno. Po intermezzu, kdy ústavní soudnictví buď neexistovalo, nebo sice bylo formálně zakotveno v právních předpisech, ale soud fakticky ustaven nebyl, sleduje autor vznik Ústavního soudu ČSFR a později též současného zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Klíčová slova

Ústavní soudnictví, historie, Říšský soud, Ústavní soud ČSSR, Ústavní soud ČSFR, Ústavní soud ČR.

Doporučená citace:

Benák, Jaroslav 'Vznik a vývoj ústavního soudnictví v ČR' (2014), MUNI Law Working Paper No. 2014.07, dostupné z: <http://www.law.muni.cz/dokumenty/29506>.

Author Contact Details

Jaroslav Benák

Assistant at the Department of Constitutional Law and Political Science

Masaryk University, Faculty of Law

Brno, Czech Republic

Email: jaroslav.benak@law.muni.cz

Kontakt na autora

Jaroslav Benák

Asistent na katedře ústavního práva a politologie

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Brno, Česká republika

Email: jaroslav.benak@law.muni.cz

Vznik a vývoj ústavního soudnictví v ČR

Jaroslav Benák

| | |
|---|-----------|
| Úvod | 1 |
| <i>Předpoklady pro vznik ústavního soudnictví</i> | 1 |
| Ústavní soudnictví na našem území | 5 |
| <i>Promarněné světové prvenství</i> | 6 |
| <i>V říši jednorozčců</i> | 8 |
| <i>Obnovení ústavního soudnictví</i> | 10 |
| <i>Ústavní soud České republiky</i> | 11 |
| <i>Posun paradigmatu</i> | 12 |
| Závěr | 13 |

Úvod

Tento text se zabývá ústavním soudnictvím jakožto oprávněným orgánem soudního typu rušit právní předpisy pro jejich rozpor s ústavou, ústavním pořádkem či jiným podobným ex ante definovaným referenčním rámcem.

Ze dvou milionů let existence lidského rodu se pouze v posledních šesti tisících letech setkáváme s existencí státního uspořádání společnosti.¹ Tedy po více než 99 % tohoto času bylo uspořádání společnosti jiné, než jaké známe dnes. Tainter upozorňuje na paradox, spočívající v tom, že „dnes jsme obeznámeni hlavně s těmi politickými formami, které jsou anomálií historie, považujeme je za normální a jako cizorodou vnímáme většinu lidských zkušeností minulosti.“² Tuto myšlenku můžeme dále rozvinout. Z šesti tisíc let existence státu totiž ústavní soudnictví existuje pouze přibližně dvě stě let.³ Opět je tedy naše vnímání zkresleno naší aktuální zkušeností a za běžné pokládáme něco, co po většinu historie neexistovalo.

Cílem textu je tak v první řadě objasnit, proč se ústavní soudnictví v celosvětovém měřítku objevilo „tak pozdě“. Budu analyzovat vývoj ústavního soudnictví ve světě a materiální předpoklady pro jeho vznik formulované v ústavní teorii. V další části textu pak na příkladu vývoje na našem území ověřím platnost obecně formulovaných závěrů.

Předpoklady pro vznik ústavního soudnictví

Stát je ze své podstaty mocenskou organizací.⁴ Jednotlivé formy státu se pak liší v tom, kým a jakým způsobem je moc vykonávána.⁵ Historický vývoj státu popisuje Weber pomocí koncepce

¹ CARNEIRO, Robert L. A Theory of the Origin of the State. *Studies in Social Theory* No 3. Menlo Park, CA: Institute for Humane Studies, 1977, s. 3.

² TAINTER, Joseph A. *Kolapsy složitých společností*. 1. vyd. v českém jazyce. Překlad Stanislav Pavlíček. Praha: Dokořán, 2009, s. 39-40.

³ Budeme-li za počátek ústavního soudnictví považovat rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci Marbury v. Madison z roku 1803. Počítáme-li od roku 1920, kdy se ústavní soudy poprvé objevily v československé a v rakouské ústavě, půjde jen o necelých sto let.

⁴ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přeprac a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2006, s. 275.

⁵ Pro reprezentativní přehled koncepcí formy státu srov. CERMÁK, Vladimír. *Otažka demokracie: Sv. 3 Společnost a stát*. Vyd. 1. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 1997, s. 213 a násl.

panství. Rozlišuje „panství charismatické (založené na výjimečných schopnostech vůdce), dědičné (které řeší i problém nástupnictví) a instituční (založené na obecně přijatém způsobu výběru vládců).“⁶ Ve všech těchto systémech je nositelem moci vládce. Klokočka tohoto vládce označuje pojmem „legibus absolutus“⁷. Panovník může rozhodnout jakkoliv a není při tom vázán ani svými vlastními zákony.⁸ Je zřejmé, že do takto koncipovaného státu ústavní soudnictví nezapadá.

Ve filosofii se prakticky již od dob starověkého Řecka objevují myšlenky, že panovník je vázán určitými vyššími normami a jím vydávané předpisy je třeba podle těchto norem poměřovat. Přehledně vývoj těchto názorů ve svém článku rozebírá Corwin.⁹ Po dlouhou dobu ovšem tyto názory neměly svůj odraz v reálném fungování států. S prvními náznaky soudní kontroly zákonů se setkáme teprve v 17. století v Anglii. Považuje se za ně činnost Privy Council a Soudu žalob obecného práva (Court of Common Pleas).¹⁰

Za první skutečnou soudní kontrolu ústavnosti zákonů je ovšem obecně pokládán systém judicial review v USA. O'Brien označuje judicial review za jeden z největších a zároveň nejkontroverznějších přínosů americké ústavy.¹¹ Americká ústava přitom soudům tuto pravomoc nikdy výslovně nesvětila.¹² Chemerinsky nabízí tři možné interpretace mlčení ústavy. Autoři textu mohli pokládat tuto pravomoc za natolik samozřejmou, že jí nebylo třeba výslovně zmiňovat, mohli zapomenout o této otázce pojednat, nebo mlčení může znamenat, že soudy takovou pravomoc nemají.¹³ Všechny tři varianty měly své zastánce i odpůrce. Posléze však převládl závěr, že soudy mají pravomoc neaplikovat právní předpisy či rozhodnutí výkonné moci, shledají-li že odporují ústavě. Klíčovou roli při tom sehrálo rozhodnutí ve věci *Marbury v. Madison* z roku 1803.¹⁴

Toto rozhodnutí bývá někdy nesprávně označováno za první, v němž byla doktrína judicial review formulována.¹⁵ V době jeho vydání však přezkoumávání souladu zákonů s ústavou mezi americkými soudy nebylo ojedinělým jevem.¹⁶ Hlavní přínos tohoto rozhodnutí spočívá v historických okolnostech provázejících jeho vydání.¹⁷ V rámci mocenského sporu mezi exekutivou reprezentovanou novým prezidentem Jeffersonem a částí justice složené ze soudců jmenovaných jeho předchůdcem Adamsem řešil Nejvyšší soud USA otázku, zda může nařídít prezidentovi určité jednání. Podle zákona soud tuto kompetenci měl, Nejvyšší soud USA však

⁶ SOKOL, Jan. *Moc, peníze a právo: esej o společnosti a jejích institucích*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 61.

⁷ KLOKOČKA, Vladimír. Nové pojmy v Ústavě České republiky. *Politologický časopis*. 1994, roč. 1, č. 1, s. 10.

⁸ Tamtéž.

⁹ Článek vyšel na pokračování ve dvou dílech: CORWIN, Edward S. The "Higher Law" Background of American Constitutional Law. *Harvard Law Review*. 1928, roč. 42, č. 2, s. 149-185. a CORWIN, Edward S. The "Higher Law" Background of American Constitutional Law. *Harvard Law Review*. 1929, roč. 42, č. 3, s. 365-409.

¹⁰ BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Vyd. 1. Praha: Codex, 2001, s. 31. Shodně STEPHENS, Otis H. a John M. SCHEB. *American constitutional law*. 4th ed. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 2008, s. 35-36.

¹¹ O'BRIEN, David M. *Constitutional law and politics*. 6th ed. New York: W.W. Norton, 2005, s. 23.

¹² CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law: principles and policies*. 3rd ed. New York, NY: Aspen Publishers, c2006, s. 37.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Stephens a Scheb toto rozhodnutí označují za nejdůležitější rozhodnutí v celé historii Nejvyššího soudu USA. Podle STEPHENS, Otis H. a John M. SCHEB. *American constitutional law*. 4th ed. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, 2008, s. 36.

¹⁵ Například BROSTL, Alexander. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 323.

¹⁶ TREANOR, William Michael. Judicial Review Before *Marbury*. *Stanford Law Review*. 2005, roč. 58, č. 2, s. 560.

¹⁷ V češtině poskytuje dobrý přehled o okolnostech případu i důsledcích rozhodnutí článek ANTOŠ, Marek. Slavný případ *Marbury vs. Madison* aktuální i po dvou stoletích. *Jurisprudence*. 2010, č. 1, s. 38-42.

dospěl k závěru, že zákon překračuje ústavní zmocnění, a tudíž žádost o vydání soudního příkazu zamítl. To mělo dva důsledky. V první řadě se soud vyhnul možnosti, že jím vydaný příkaz nebude exekutiva respektovat a tím utrpí legitimita soudu i soudní moci jako celku. A především i exekutiva musela akceptovat pravomoc soudů posuzovat soulad zákonů s ústavou. Jiný závěr by znamenal, že soud měl postupovat podle zákona a žadateli vyhovět.

Různí autoři formulují několik předpokladů pro to, aby se ve státě mohlo rozvinout ústavní soudnictví. Šimíček za klíčovou pokládá dělbu moci.¹⁸ Podle Filipa podmínky pro vznik ústavního soudnictví přicházejí se vznikem psaných ústav.¹⁹ Cappelletti mluví o procesu, který má tři etapy. Nejprve vznikají ústavy jakožto kodifikace důležitých hodnot. Později tyto ústavy získávají vyšší právní sílu. Nelze je tedy měnit prostým zákonem. A jako završení tohoto procesu Cappelletti vidí zřízení orgánu, který bude nezávislý na zákonodárné i výkonné moci a bude kontrolovat dodržování ústavy z jejich strany.²⁰ Jednotlivé fáze tohoto procesu dobře ilustruje Diceyho text Meaning of an “unconstitutional“ law.²¹

Všechny tyto závěry jsou nepochybně pravdivé. Domnívám se ovšem, že existuje ještě jeden významnější faktor, s nímž citovaní autoři pravděpodobně implicitně počítají. Jeho význam vynikne, budu-li citovat pasáž z Federalisty č. 78, jenž byl nejen inspiračním zdrojem americké ústavy, ale stal se též teoretickým základem pro rozhodnutí státních soudů²² i pro rozhodnutí Marbury v. Madison²³:

„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 vyšší než jeho nadřízený, že sluha je nad svým pánem, že poslanci zastupující lid jsou nadřazeni lidu samému a že osoby jednající na základě jisté pravomoci mohou činit nejen to, k čemu je pravomoc oprávněna, nýbrž i to, co jim zakazuje.“²⁴

Mluví se zde o zákonech odporujících Ústavě jako o excesech zástupců (tedy členů zákonodárského orgánu) jednajících proti vůli zastoupeného (totiž lidu). Za klíčový tudíž považují koncept suverenity lidu. Dokud je držitelem moci panovník, státní orgány jsou vykonavateli jeho vůle. Jejich kontrola dává smysl jen z toho pohledu, že panovníka zajímá, zda skutečně jednají podle jeho přání. Pouze pokud vycházíme z toho, že zdrojem státní moci je lid a funkcionáři

¹⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 13.

¹⁹ FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 282.

²⁰ CAPPELLETTI, Mauro. Judicial Review in Comparative Perspective. *California Law Review*. 1970, roč. 58, č. 5, s. 1018-1019.

²¹ DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. 8. vyd. London: Macmillan and Co., 1927, s. 516. Dicey vysvětluje, že význam výrazu „unconstitutional“ závisí na kontextu, v němž je použit. Přesněji řečeno, na tom, se kterou ústavou má být daný zákon v rozporu. Pokud je takto charakterizován britský zákon, znamená to, že dle mluvčího je zákon v rozporu s duchem britské ústavy. To však nemá žádný vliv na použitelnost zákona. Pokud totéž řekne někdo o francouzském zákonu, znamená to, že zákon je v rozporu s konkrétním ustanovením francouzské ústavy. To však nutně neznamená, že soud odmítne tento zákon použít, pokud strany na rozpor s ústavou poukážou. Konečně v případě amerického zákona rozpor s ústavou znamená, že kongres jednal při jeho přijímání ultra vires a zákon je tudíž neplatný.

²² HELLER, Kurt. *Der Verfassungsgerichtshof: die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Wien: Verlag Österreich, 2010, s. 36.

²³ „Teoreticky byla možnost Nejvyššího soudu USA rozhodovat o těchto otázkách zdůvodněna jedním z otců ústavy Alexandrem Hamiltonem v Listech federalistů (č. 78). Prakticky byla tato možnost uplatněna a rozpracována v základním rozhodnutí Marbury v. Madison...“ in FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 282.

²⁴ Citováno podle českého překladu HAMILTON, Alexander, John JAY a James MADISON. *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého Olomouc, 1994, s. 416.

státních orgánů jsou zástupci lidu, dává smysl uvažovat o tom, že porušování Ústavy je excesem zástupce proti vůli zastoupeného.

O konceptu suverenity lidu ve spojení s ústavním soudnictvím mluví i Blahož. Vychází ovšem z Rousseauova pojetí lidu jakožto jediného a ničím neomezovaného mocenského subjektu. Pro Rousseaua „ve státě není žádný základní zákon, který by se nemohl odvolati, ani ne sama smlouva společenská; neboť kdyby se všichni občané shromáždili, aby zrušili tuto smlouvu za společného souhlasu, nelze pochybovati o tom, že by byla zákonitě zrušena“.²⁵

To vede Blahože k závěru, že „na základě tohoto postulátu [suverenity lidu] je odmítána jakákoliv jiná kontrola ústavnosti, kromě kontroly realizované samým zákonodárným sborem“.²⁶ Při důsledné aplikaci Rousseauova konceptu by ovšem neměl obstát ani model kontroly ústavnosti parlamentem, ale jedině samotným lidem. Shodně s Klokočkou se ovšem domnívám, že Rousseau ve svém pojetí suverenity lidu pouze nahradil absolutismus panovníka absolutismem jiným.²⁷

Všechny dosud uvedené předpoklady ústavního soudnictví směřují k tomu, aby ve státě mohl existovat orgán, který bude zkoumat soulad právních předpisů s ústavou. To ovšem ještě nutně neznamená, že půjde o orgán soudního typu. Koncept suverenity lidu totiž poskytuje argumenty nejen ve prospěch soudní kontroly ústavnosti, ale je rovněž základem kritiky tohoto systému. Tato kritika má svůj význam zejména v zemích kontinentální Evropy, kde ústava zpravidla byla přijata běžným zákonodárným orgánem (na rozdíl od zvláštního konventu, který přijal například Ústavu USA). O to víc se pak nabízí otázka, proč by ten stejný orgán nemohl ústavu změnit.²⁸ Pro zřízení ústavního soudu je tudíž na straně ústavodárce třeba určitého stupně důvěry v soudní instituce, což se projevuje mimo jiné i tím, že jsou v ústavě obsaženy abstraktní pojmy, které svůj konkrétní význam získají právě až judikaturní činností ústavního soudu.²⁹

Celkově tak mohu uzavřít, že vedle dělby moci (Šimíček), existence psané ústavy (Filip) a hierarchizovaného právního řádu (Cappelletti) je pro vznik ústavního soudu zapotřebí ještě jistá úroveň důvěry v soudní moc a především pak založení legitimacy státu na konceptu suverenity lidu.

²⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O společenské smlouvě, neboli, O zásadách státního práva*. Přel. Jarmila Veselá. Praha: V. Linhart, 1949, s. 115.

²⁶ BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Vyd. 1. Praha: Codex, 2001, s. 29.

²⁷ KLOKOČKA, Vladimír. Nové pojmy v Ústavě České republiky. *Politologický časopis*. 1994, roč. 1, č. 1, s. 10.

²⁸ Srov. např. PROCHÁZKA, Radoslav. *Lid a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 139 s. Autorské publikácie. ISBN 978-807-3803-285.

²⁹ Srov. BOBEK, Michal a Zdeněk KÜHN (eds.). *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 30.

Ústavní soudnictví na našem území

Filip za počátek ústavního soudnictví v českém kontextu označuje Říšský soud zřízený v roce 1867 Prošincovou ústavou.³⁰ O ústavnictví soudnictví ve smyslu na počátku textu uvedené konceptualizace ovšem ještě nešlo. Z jiného Filipova textu je zřejmé, že činnost Říšského soudu byla především předobrazem institutu ústavní stížnosti.³¹ Podle Hellera byl Říšský soud inspirován Nejvyšším soudem USA.³² Za výstižnější ovšem pokládám vyjádření Dziadzia:

„Tvůrci soudu neměli mnoho možností vycházet ze zahraničních vzorů. Jediný příklad kontroly ústavnosti právních předpisů i aktů exekutivy představoval institut judicial review využívaný Nejvyšším soudem USA. Kromě toho, že autoři tento model vzali na vědomí, ovšem nebyl recipován. Společný pro oba systémy byl systém incidentní ochrany ústavnosti. Rakouský Říšský soud byl ovšem unikátní institucí v tehdejší Evropě. Zároveň se pak jednalo o prototyp dnešních ústavních soudů.“⁶³

Tento soud mohl přijímat stížnosti jednotlivců proti porušení jejich politických práv ze strany státních orgánů. Sice nemohl přímo rušit rozhodnutí správních orgánů, v řadě případů však veřejná správa pro svou další činnost právní názory soudu převzala.³⁴

Politická práva chápal tento soud velmi široce, takže zahrnovala všechna základní práva zaručená ústavou s výjimkou práva vlastnického.³⁵ Rovněž pojem občan byl vykládán tak, že zahrnoval zásadně každou fyzickou osobu, nebylo-li výslovně uvedeno, že předmětné oprávnění nepřísluší cizincům.³⁶

Ke kontrole norem neměl tento soud pravomoci.³⁷ Neschwara vyzdvihuje jako zásadní přínos judikaturu soudu v oblasti základních práv.³⁸

Z druhé poloviny devatenáctého století také pocházejí první stopy difuzní kontroly norem na našem území. Konkrétně šlo o oprávnění soudů přezkoumávat, zda jimi aplikované podzákoné akty jsou v souladu se zákonem. Jiří Pražák k tomu uvádí, že toto oprávnění je logickým důsledkem snahy o dosažení nezávislosti soudnictví na moci výkonné. O takové nezávislosti totiž nelze podle Pražáka mluvit tehdy, pokud by moc výkonná měla možnost kdykoliv ovlivnit

³⁰ Jan Filip in BAHÝTOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1019.

³¹ Srov. FILIP, Jan. Ochrana základních práv a svobod z pohledu vývoje institutu ústavní stížnosti. GERLOCH, Aleš, Pavel ŠTURMA et al. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 32-45. ISBN 9788087284230.

³² HELLER, Kurt. *Der Verfassungsgerichtshof: die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Österreich von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Wien: Verlag Österreich, 2010, s. 101.

³³ DZIADZIO, Andrzej. Ochrana praw i wolności obywatelskich w Austrii (1867-1914). *Czasopismo Prawno-Historyczne*. 2001, roč. 53, č. 1, s. 263, pozn. č. 1.

³⁴ OSTERKAMP, Jana. Ústavní soud v meziválečném Československu 1920-1939: Bezmocní bohové v ústavním nebi. In: MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2010, s. 386.

³⁵ DZIADZIO, Andrzej. Ochrana praw i wolności obywatelskich w Austrii (1867-1914). *Czasopismo Prawno-Historyczne*. 2001, roč. 53, č. 1, s. 268.

³⁶ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné*. 2. dopl. vyd. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902, s. 28.

³⁷ SCHLEGELMILCH, Arthur. Die österreichische "Dezemberverfassung" von 1867 als Kompromiß- und Stabilitätssystem. *Anzeiger der philosophisch-historischen Klasse*. 2003, roč. 137, č. 2, s. 73.

³⁸ NESCHWARA, Christian. Verfassungsgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Monarch und Parlament: Österreichs Reichsgericht von 1869 bis 1918. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung*. 2006, roč. 123, č. 1, s. 135.

rozhodování soudu přijetím příslušného aktu a soud by neměl možnost zkoumat zákonnost takového aktu.³⁹

Po první světové válce se v ústavě státu Deutsch-Österreich objevuje orgán označovaný jako Verfassungsgerichtshof, který má převzít řízení vedená před Říšským soudem.⁴⁰ O ústavní soud v našem pojetí ovšem ještě nejde, neboť má rozhodovat pouze o kompetenčních sporech a o stížnostech jednotlivců.⁴¹ Skutečný ústavní soud se objevil až v Kelsenem inspirované rakouské ústavě z října 1920.

Promarněné světové prvenství⁴²

Nezávisle na Kelsenovi se též orgán objevuje i v československé ústavní listině. Setkáme se sice s názorem, že ústavní soud v Československu vznikl pod přímým rakouským vlivem⁴³, tento názor však přesvědčivě vyvrací Filip poukazem na to, že československá úprava nemohla být inspirována událostmi v Rakousku, které nastaly až s půlročním odstupem.⁴⁴ Na rozdíl od Filipa se však nedomnívám, že by při zřízení ústavního soudu hrála výraznější roli brněnská škola normativní teorie. Jak ukazují dobové prameny citované Janou Osterkamp, byl hlavním autorem myšlenky zřízení ústavního soudu Jiří Hoetzel, zatímco postoj Františka Weyra k této instituci byl spíše skeptický.⁴⁵

Dobové dokumenty ukazují, že hlavní motivace pro zřízení ústavního soudu se kryjí s Cappellettim popsaným procesem. Smyslem ústavního soudu má být zaručit vyšší právní sílu ústavy tím, že bude rušit právní předpisy, které by s ní byly v rozporu.⁴⁶

Ústavní soud měl pravomoci v oblasti abstraktní kontroly norem. Obligatočně přezkoumával opatření tzv. stálého výboru.⁴⁷ Fakultativně pak přezkoumával soulad zákonů s Ústavní listinou. Oprávněnými navrhovateli takového přezkumu byli Poslanecká sněmovna, Senát, Sněm Podkarpatské Rusi, Volební soud a Nejvyšší soud či Nejvyšší správní soud.⁴⁸ Návrh měl vždy podávat orgán jako celek. Jiným státním orgánům ani jednotlivcům právo zahájit řízení nebylo dáno. V osnově zákona to bylo vysvětleno takto:

³⁹ PRAŽÁK, Jiří. *Rakouské právo veřejné*. 2. dopl. vyd. Praha: Nákladem Jednoty právnické, 1902, s. 302.

⁴⁰ MERKL, Adolf. *Die Verfassung der Republik Deutschösterreich: ein kritisch-systematischer Grundriss*. Wien: F. Deuticke, 1919, s. 154-155.

⁴¹ Tamtéž, s. 155.

⁴² Název je převzat ze stejnojmenného článku Tomáše Langáška: LANGÁŠEK, Tomáš. Promarněné světové prvenství. *Lidové noviny: Právo a justice*. 14. 11. 2011, s. 20.

⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, m. č. 28.

⁴⁴ FILIP, Jan. V. Sládeček: Ústavní soudnictví. *Právní rozhledy*. 2003, č. 6., s. 301.

⁴⁵ OSTERKAMP, Jana. Ústavní soud v meziválečném Československu 1920-1939: Bezmocní bohové v ústavním nebi. In: MALÝ, Karel a Ladislav SOUKUP. *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918-1938) a jejich místo ve střední Evropě*. Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2010, s. 387-388.

⁴⁶ Srov. Národní shromáždění československé 1918-1920, tisk 2426. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. [cit. 2014-12-25]. Dostupné z:

http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2426_00.htm

⁴⁷ Srov. § 54 Ústavní listiny. Citováno podle http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html. Stálý výbor byl složen z 16 poslanců a 8 senátorů a příslušelo mu nahrazovat zákonodárný sbor v době, kdy byl rozpuštěn nebo bylo jeho jednání ukončeno. Ve věcech, které nesnesly odkladu a které by jinak vyžadovaly přijetí zákona, mohl výbor na návrh vlády a po souhlasu prezidenta vydat opatření, které mělo právní sílu zákona. Podle HLEDÍKOVÁ, Zdenka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 340.

⁴⁸ § 8 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., o Ústavním soudě.

Řízení před ústavním soudem nechtěl ústavní soud dáti obdobu obvyklého sporného řízení před soudem. Řízení toto nemá skýtati obraz boje různých zájmů (jmenovitě politických), nýbrž všichni zúčastnění činitelé - navrhovatel, pak sněmovna, o jejíž zákon jde - mají sledovati stejný cíl: aby nevešlo v právní řád ustanovení, jež přičí se ústavě, z níž pryští ostatní právní řád. Proto vymítěno bylo z osnovy vše, co by na zmíněnou dobu připomínalo.⁴⁹

Úzký okruh možných navrhovatelů s sebou přinesl velmi nízký počet věcí, kterými se ústavní soud zabýval. Ústavní soud se zabýval prakticky jen opatřeními stálého výboru, kde byla kontrola obligatorní.⁵⁰ Pokud jde o kontrolu zákonů, politici navrhovatelé nepodali žádný návrh nikdy. První návrh od soudu přišel v roce 1936.⁵¹ V letech 1925 až 1929 mluví Langášek o adventním ústavním soudu.⁵² Jeho soudci se totiž setkávali pouze jednou do roka v prosinci, aby konstatovali, že nenapadla žádná nová věc.⁵³ Z archivních materiálů máme doklady o tom, že soudci se zabývali též úvahami o tom, jak by bylo možno nápad zvýšit.⁵⁴ Souhrn těchto reformních návrhů nalezneme například u Osterkamp.⁵⁵ Žádná z těchto myšlenek se však nedočkala realizace.

Ve srovnání s Říšským soudem chybí u ústavního soudu jakákoliv snaha o aplikaci základních práv.⁵⁶ To souvisí i s tím, že agenda individuálních stížností na rozdíl od Rakouska nepřešla na ústavní soud nýbrž na Nejvyšší správní soud.⁵⁷

Celkové hodnocení této etapy našeho ústavního vývoje podle mého názoru nejlépe vystihuje právě nadpis této kapitoly převzatý od Tomáše Langáška. Ústavní soud nezanechal významnější stopu v československém ústavním systému a po druhé světové válce již nebyl obnoven.⁵⁸ V mezinárodním měřítku pak zůstal ve stínu svého rakouského protějšku.⁵⁹ O tom svědčí nejen vzájemný poměr četnosti zmínek v odborné literatuře,⁶⁰ ale i například fakt, že zatímco československý model se neuplatnil ani v příští československé ústavě, rakouský ústavní soud

⁴⁹ Podle Národní shromáždění československé 1918-1920, tisk 2426. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. [cit. 2014-12-25]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2426_00.htm (zdůraznění dle originálu, jde o doslovnou citaci včetně chyby ve slově „vymítěno“).

⁵⁰ Žádné z těchto opatření nebylo zrušeno.

⁵¹ OSTERKAMP, Jana. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939): Verfassungsidee - Demokratieverständnis - Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2009, s. 13.

⁵² LANGÁSEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 118.

⁵³ Tamtéž, s. 119.

⁵⁴ Tamtéž, s. 97-107.

⁵⁵ OSTERKAMP, Jana. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939): Verfassungsidee - Demokratieverständnis - Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2009, s. 27.

⁵⁶ Tamtéž, s. 185-186.

⁵⁷ Srov. § 2 odst. 4 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n.

⁵⁸ Byť návrhy na jeho obnovení se objevily. Například návrh ústavy vypracovaný Vladimírem Kubešem obsahoval dokonce institut individuální stížnosti. Srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, m. č. 44.

⁵⁹ OSTERKAMP, Jana. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939): Verfassungsidee - Demokratieverständnis - Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2009, s. 43.

⁶⁰ Srov. literaturu odkazovanou in OSTERKAMP, Jana. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939): Verfassungsidee - Demokratieverständnis - Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2009, s. 1 pozn. č. 1. Ostatně i výše citovaný Cappelletti ve svých dílech československý soud zcela pomíjí a za předobraz koncentrovaného ústavního soudnictví označuje výlučně rakouský ústavní soud. Srov. CAPPELLETTI, Mauro. *Judicial Review in Comparative Perspective*. *California Law Review*. 1970, roč. 58, č. 5, s. 1038.

posloužil jako příklad pro několik dalších států. Již v roce 1921 byl podle rakouského vzoru zřízen ústavní soud Lichtenštejnska.⁶¹

O malém významu ústavního soudu svědčí dle mého názoru i fakt, že německá okupace a vznik protektorátu jeho fungování prakticky nijak neovlivnily. Okupační síly neprojevily žádnou snahu soud zrušit, zatknout jeho soudce či dosadit své zástupce. Zatímco budovy řady jiných státních orgánů byly obsazeny již v první den okupace⁶² a spolu s vojáky dorazily i příslušníci Gestapa se jmennými zatýkácími seznamy,⁶³ Ústavní soud svůj první derogační nález vydal v červnu 1939.⁶⁴ Dění v Protektorátu už však tento nález konstatující rozpor zákona s Ústavní listinou nemohl nijak ovlivnit.

Vedle koncentrovaného ústavního soudnictví fungovala v Československu i difúzní kontrola ústavnosti a zákonnosti podzákoných právních předpisů. Ta byla recipována z Rakousko-Uherska.⁶⁵ Nešlo přitom o pouhou teoretickou koncepci, neboť jsou známy řádově desítky případů, kdy obecné soudy (a z nich zejména Nejvyšší správní soud) konstatovaly neaplikovatelnost konkrétního podzákoného předpisu.⁶⁶

V říši jednorožců

Jednorožec je bájný tvor, který zpravidla bývá zobrazován v podobě bílého koně s dlouhým šroubovitě krouceným rohem. Máme řadu výtvarných děl zobrazujících jednorožce a najdeme ho i v mnoha knihách. Jinými slovy, každý ví, jak jednorožec vypadá. Jen ho nikdy nikdo neviděl. Podobně na tom bylo v některých etapách naší historie ústavní soudnictví. Ústavní předpisy o ústavních soudech mluvily a dokonce vznikaly odborné práce, které tyto soudy na základě jejich právní úpravy analyzovaly.⁶⁷

V socialistickém Československu se myšlenka ústavního soudnictví objevila v kontextu federalizace státu. Ústavní soud byl zaveden ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o Československé federaci. Model ústavního soudnictví byl převzat z právní úpravy Rakouska a SFRJ⁶⁸ a byl zamýšlen primárně pro řešení kompetenčních sporů mezi orgány federace a orgány členských států.⁶⁹

Ohlasy v dobovém odborném tisku byly pozitivní. Zavedení ústavního soudnictví bylo vnímáno jako „součást procesu spojování socialismu s demokracií a s konstitucionalismem, čemuž byla otevřena cesta v lednu – dubnu 1968. Mimo jiné působila ta zkušenost, že účinnost demokracie je

⁶¹ OSTERKAMP, Jana. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939): Verfassungsidee - Demokratieverständnis - Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2009, s. 1 pozn. č. 1.

⁶² CÍLEK, Roman a Miloslav MOULIS. *Dokonáno jest...!: Osudný březen 1939 - pohled do zákulisí*. Praha: Epoque, 2004, s. 266.

⁶³ Tamtéž, s. 200-201.

⁶⁴ LANGÁSEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920-1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 203.

⁶⁵ Podle OSTERKAMP, Jana. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920-1939): Verfassungsidee - Demokratieverständnis - Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2009, s. 61.

⁶⁶ Tamtéž, s. 62-63.

⁶⁷ V této souvislosti roste význam Blahožova doporučení nesoustředit se při analýze ústavního práva jen na texty ústav, ale zajímat se i o praktické fungování systému. Srov. BLAHOŽ, Josef, Vladimír BALAŠ a Karel KLÍMA. *Srovnávací ústavní právo*. 4., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 25-26.

⁶⁸ Socialistická federativní republika Jugoslávie.

⁶⁹ FILIP, Jan. Ochrana základních práv a svobod z pohledu vývoje institutu ústavní stížnosti. GERLOCH, Aleš, Pavel ŠTURMA et al. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 35.

závislá na jejích pevných pravidlech (absolutizace demokracie, nepropracování ústavních dispozic a nedostatek právních záruk v ústavě z r. 1960 učinilo tuto ústavu nedostatečně funkční).⁷⁰ Podobně Blahož konstatuje, že „ani v socialistickém státě není ústavní soudnictví spojeno pouze s federálním uspořádáním, ale jeho zavedení je přímo závislé na důsledné realizaci snah o prohlubování socialistické demokracie, o tvorbu a právní garance autonomních a relativně nezávislých prostorů jednotlivce i společenských skupin, o ústavnost, zákonnost a právní čistotu celého právního řádu.“⁷¹

Mezi kompetence ústavního soudu patřilo již zmíněné řešení kompetenčních sporů mezi orgány federace a republik, abstraktní kontrola norem a rozhodování o stížnostech ve věci mandátů poslanců a konečně pak rozhodování o stížnostech proti zásahu do ústavně zaručených práv v případech, kdy zásah spočívá v rozhodnutí či jiném zásahu orgánů federace a zákon neposkytuje soudní ochranu.⁷²

Abstraktní kontrola norem mohla být zahájena na návrh politických orgánů (parlamentu či vlády a to jak na federální tak republikové úrovni), generálního prokurátora, soudu nebo občana (v rámci řízení o stížnosti). Vedle toho mohl Ústavní soud zahájit řízení též z vlastní iniciativy nebo z podnětu občanů či organizací.⁷³

Výsledkem řízení o kontrole norem mohl být závěr, že napadený předpis odporuje Ústavě. V takovém případě dotčený předpis pozbyl účinnosti s tím, že orgán, který předpis vydal, měl 6 měsíců na to, aby předpis uvedl do souladu s Ústavou. Pokud by tato lhůta uplynula marně, předpis by pozbyl platnosti.⁷⁴ Filip toto řešení označuje za projev koncepce vlády shromáždění.⁷⁵

Jak už bylo předestřeno, Ústavní soud ČSSR nikdy nezačal fungovat a zřízeny nebyly ani ústavní soudy republik, které předpokládal čl. 101 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci. Komentář k Ústavě ČSSR vysvětluje situaci ústavního soudnictví tak, že šlo o institut, který byl do zákona vložen kvůli očekávaným kolizím mezi právními předpisy federace a republik. Vzhledem k tomu, že takové kolize se v praxi nevyskytovaly, nakonec nebyl ústavní soud ustaven.⁷⁶ Podle Šimíčka a Kysely „došlo ke zcela paradoxní situaci, kdy ústava přímo zakotvovala instituci ústavního soudu, nicméně protože tento nebyl nikdy fakticky ustaven, dodávala ústavněprávní doktrína argumentaci, proč je vlastně tato instituce zcela nevhodná.“⁷⁷

⁷⁰ PEŠKA, Pavel. Několik námětů a poznámek k přípravě zákona o ústavním soudu ČSSR. *Právník*. 1969, roč. 108, s. 544.

⁷¹ BLAHOŽ, Josef. Několik námětů k modelu ústavního soudnictví ČSSR a ČSR. *Právník*. 1969, roč. 108, s. 354.

⁷² Čl. 87 – 91 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci.

⁷³ Čl. 93 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci.

⁷⁴ Čl. 90 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci.

⁷⁵ FILIP, Jan, Vojtěch ŠIMÍČEK a Pavel HOLLÄNDER. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. IX.

⁷⁶ ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988, s. 38.

⁷⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch a Jan KYSELA. Ústavní právo in BOBEK, Michal, Pavel MOLEK a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 315.

Zajímavé jsou osobní vzpomínky Jaroslava Chovance na to, jak ministr spravedlnosti SSR požadoval jeho potrestání v zaměstnání za to, že se ve svých publikacích v letech 1979 a 1981 zmínil o ústavním soudnictví a o tom, že Ústavní soud ČSSR dosud nebyl ustaven.⁷⁸

Další vývoj nastal až v souvislosti se změnou režimu.⁷⁹ V listopadu 1989 se objevil požadavek stávkujících studentů na ustavení Ústavního soudu.⁸⁰ Federální shromáždění následně přijalo usnesení, jehož součástí byl též text „Federální shromáždění požaduje, aby mu byl v nejbližší době předložen návrh na členy Ústavního soudu ČSSR.“⁸¹ To se však nikdy nestalo. Historie se nakonec vydala jinou cestou.

Obnovení ústavního soudnictví

Léta 1989 až 1992 se v oblasti ústavního práva nesla ve znamení četných novelizací stále platné Ústavy z roku 1960.⁸²

„Výsledkem všech těchto rozsáhlých ústavních změn byl již zcela jiný text ústavy než text průvodní (sic!) a navíc doplněn složitým komplexem ústavních zákonů. Proto také byly již v té době vzneseny požadavky na nutnost přípravy nové ústavy a to jako uceleného dokumentu.“⁸³

Překážkou vzniku nové ústavy ovšem byly rozdílné názory na některé otázky. Šlo zejména o rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky a o vztah Čechů a Slováků.⁸⁴ Právě proto byly schvalovány jednotlivé zákony vztahující se k těm oblastem, na nichž shoda byla. Sem spadá i návrh Václava Havla (prezident republiky měl podle tehdejší Ústavy zákonodárnou iniciativu) na přijetí ústavního zákona o Ústavním soudu. Návrh byl odůvodněn tím, že ústavní soudnictví je pro nový režim nezbytné (zejména v návaznosti na přijetí Listiny základních práv a svobod) a zároveň dosavadní právní úprava obsažená v ústavním zákoně o Československé federaci není zcela optimální.⁸⁵ Doslovně důvodová zpráva říká, že „Úprava ústavního soudnictví, obsažená v platném ústavním zákoně č. 143/1968 Sb., o československé federaci (hlava šestá, čl. 86 až 101) do značné míry vyhovuje potřebám a požadavkům právního státu, ale vyžaduje určité změny“.⁸⁶ Těmi změnami bylo zejména vpuštění kompetence soudu podávat podněty ke změně právní úpravy, převedení volebního soudnictví na Nejvyšší soud a diferenciací návrhů kontrolu norem podle typu řízení. Především pak se ruší možnost, aby Ústavní soud zahájil řízení o

⁷⁸ CHOVANEC, Jaroslav. Ústavní soud České a Slovenské federativní republiky podle ústavního zákona o československé federaci. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2000, roč. 8, č. 2, s. 251.

⁷⁹ Odlišný názor zastává Sládeček, podle něhož určité oživení zájmu o ústavní soudnictví nastalo už v roce 1988 v souvislosti s přípravou nové socialistické ústavy. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, m. č. 51.

⁸⁰ Na schůzi FS ho jako požadavek studentů přednesl poslanec Blažej <http://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/016schuz/s016002.htm>.

⁸¹ Usnesení Federálního shromáždění č. 106. Dostupné na:

<http://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/usneseni/u0106.htm>

⁸² Přehled těchto novel se stručnou charakteristikou každé z nich podává ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. 3. nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 170-173.

⁸³ ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. 3. nezměn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 160.

⁸⁴ Pro stručný přehled těchto sporů srov. např. HLEDÍKOVÁ, Zdenka, JANÁK, Jan a DOBEŠ, J. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 473-474.

⁸⁵ CHRASTILOVÁ, Brigita a PETR MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003, s. 29.

⁸⁶ Podle důvodové zprávy k tisku Federálního shromáždění. Dostupné na: http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0373_00.htm.

kontrole norem z vlastní iniciativy. Naopak je ponechána konstrukce, kdy právní předpis pozbývá účinnosti a zákonodárce má v šestiměsíční lhůtě odstranit jeho vady.⁸⁷

Během projednávání ve Federálním shromáždění bylo přijato několik pozměňovacích návrhů a výsledný text byl schválen jako ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR. Sládeček za nejvýznamnější rozdíly oproti původnímu textu z roku 1968 označuje možnost zkoumat soulad právních předpisů s mezinárodními smlouvami o lidských právech a možnost přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů v rámci řízení o ústavní stížnosti.⁸⁸ Novinkou byla též možnost podat abstraktní výklad ústavy zakotvená v čl. 5 ústavního zákona.

Řízení před soudem bylo regulováno vedle ústavního zákona též zákonem č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a řízení před ním, a také Organizačním a jednacím řádem Ústavního soudu ČSFR, který vydalo plénum soudu.

Soud fakticky fungoval pouze od 1. února 1992 do 31. prosince téhož roku. Za tu dobu vydal osm nálezů a několik desítek usnesení.⁸⁹ Zajímavá jsou ovšem data prezentovaná Mikulem. Z nich vyplývá, že řada podání k Ústavnímu soudu byla nekvalifikovaná, což mělo za následek, že z celkového počtu 1128 věcí jich bylo 295 odloženo, 668 odmítnuto pro nepřipustnost a 57 zastaveno.⁹⁰

Ústavní soud České republiky

Výsledek voleb v roce 1992, kdy v České republice vyhrála ODS a na Slovensku HZDS, zatímco profederalistické strany zcela propadly, předznamenal rozdělení Československa.⁹¹ To vyvolalo i nutnost vytvoření nového ústavního textu pro samostatnou Českou republiku. Filip o naší Ústavě říká:

K této ústavě český národ cíleně nesměřoval, řešil ji pragmaticky situaci, která nastala po volbách v roce 1992 v česko-slovenských vztazích a která směřovala ke rozpadu federace na dva samostatné státy. Nebyla proto výsledkem nějakých tužeb nebo bezprostředních aspirací jako ústava z roku 1920 nebo i Ústava SR z roku 1992. Idea české státnosti se teprve hledala. Vždyt před tím byla v letech 1990 – 1992 připravována Ústava ČR pro federativní stát a jinak zaměřená.⁹²

Pokud jde o rozsah kompetencí Ústavního soudu, je značně širší než v roce 1920 (kdy šlo jen o abstraktní kontrolu norem) a obsahuje i některé novinky oproti roku 1991 (volební věci, řízení o velezradě). Naopak už není dána pravomoc poskytovat výklad ústavy.⁹³

Pro přechodnou dobu mezi zánikem federace a ustavením nového Ústavního soudu bylo navrhováno zřízení Soudu ochrany ústavnosti. Návrh však parlamentem nebyl schválen.⁹⁴

⁸⁷ Tamtéž.

⁸⁸ Sládeček, m. č. 53.

⁸⁹ Sládeček, m. č. 56.

⁹⁰ MIKULE, Vladimír a Vladimír SLÁDEČEK. *Ústavní soudnictví a lidská práva: předpisy, dokumenty, komentáře a poznámky*. 1. vyd. Praha: Codex, 1994, s. 13.

⁹¹ HLEDÍKOVÁ, Zdenka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 474.

⁹² FILIP, Jan. Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výroční přijetí Ústavy). *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, č. 4, s. 296.

⁹³ Pro srovnání kompetencí federálního a současného Ústavního soudu srov. např. BENÁK, Jaroslav. Co zbylo z Ústavního soudu ČSFR? In *Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. s. 294-296.

⁹⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, m. č. 57.

Pravomoc Ústavního soudu ČSFR tak se zánikem federace přešla na Nejvyšší soud.⁹⁵ Fakticky ovšem byly nevyřízené věci postoupeny buď Ústavnímu soudu ČR, nebo Ústavnímu soudu SR.⁹⁶ Ústavní soud zřízený Ústavou ČR začal fungovat složením slibu prvních dvanácti soudců⁹⁷, což nastalo 15. července 1993.⁹⁸

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, byl mnohokrát novelizován. Za významné novely lze označit zákon č. 77/1998 Sb. (k odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost je nově třeba rozhodnutí senátu a nikoliv soudce zpravodaje), zákon č. 48/2002 Sb. (promítnutí důsledků euronovely Ústavy), zákon č. 83/2004 Sb. (obnova řízení před Ústavním soudem) a zákon č. 404/2012 Sb. (změny v oblasti odmítání ústavních stížností, rozšíření obnovy řízení i na netrestní věci). Vedle toho došlo k vývoji procesních pravidel i v důsledku několika rozhodnutí Ústavního soudu. Soud si tak postupně osvojil kompetenci přezkoumávat již neplatné ale dosud aplikovatelné předpisy⁹⁹ a rovněž kompetenci rušit ústavní zákony.¹⁰⁰

Z návrhů na změnu zákona, které nakonec nebyly realizovány, pokládám za vhodné zmínit se o příspěvku Pavla Holländera, který byl publikován ve sborníku *Aktuálnost změn ústavy ČR* v roce 1999. Autor, tehdy místopředseda Ústavního soudu, navrhoval, aby byl zákon změněn tak, že umožní provádět Ústavnímu soudu selekci nápadu ústavních stížností. Návrh obsahoval kritérium, že ústavní stížnost musí přesahovat vlastní zájmy stěžovatele. Stížnosti, které by tento nárok splnily, by byly meritorně posouzeny plénem Ústavního soudu, zbývající stížnosti by byly odmítnuty. Cílem tohoto návrhu bylo zmenšit nápad ústavních stížností, aby se Ústavní soud mohl odpovídajícím způsobem věnovat těm stížnostem, které mají zásadní význam.¹⁰¹ Tento návrh se však nedočkal výraznější reflexe v tehdejší odborné debatě a nestal se ani předmětem projednávání v Parlamentu.¹⁰² Nesporně jím ovšem byla inspirována novela soudního řádu správního, kterou byl zaveden institut nepřijatelnosti kasační stížnosti ve věcech mezinárodní ochrany.¹⁰³

Posun paradigmatu

Zřizování ústavních soudů a jejich činnost byly tradičně vnímány jako vnitřní záležitost každého státu. Od druhé světové války se ovšem některé úkoly ústavních soudů, zejména v oblasti ochrany práv jednotlivců, stávají předmětem zájmu mezinárodního společenství.¹⁰⁴ Můžeme pozorovat postupný vývoj od vyjádření záměru chránit základní práva (Charta OSN), přes vypočtení jednotlivých práv v deklaracích, po mezinárodní smluvní závazky k ochraně práv. V oblasti těchto smluvních závazků se pak postupně objevují politické sankce za porušení práv ze strany státu (opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech) a

⁹⁵ Podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

⁹⁶ FILIP, Jan, Vojtěch ŠIMÍČEK a Pavel HOLLÄNDER. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. X.

⁹⁷ Podle § 149 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁹⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 42.

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, publikován pod č. 78/2001 Sb.

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publikován pod č. 318/2009 Sb.

¹⁰¹ Podle HOLLÄNDER, Pavel. Legislativní reflexe dosavadního působení ústavního soudu. In DANČÁK, Břetislav a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Aktuálnost změn ústavy ČR*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 178-186. Jde o příspěvek ve sborníku, který má velmi netradiční formu. Jde fakticky o návrh zákona zpracovaný dle Legislativních pravidel vlády.

¹⁰² Podle WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu, s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2007, s. 193.

¹⁰³ K této novele, jejím motivům i odhadovaným dopadům na praxi srov. např. BOBEK, Michal a Pavel MOLEK. Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových: srovnávací pohled. *Soudní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 205-215.

¹⁰⁴ FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 185.

nakonec i skutečná soudní ochrana v podobně ESLP, který může stát odsoudit k povinnosti restitutio in integrum a k náhradě způsobené újmy.¹⁰⁵

V českém kontextu je významná zejména Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“), která byla ratifikována ještě ČSFR v roce 1992. Od tohoto okamžiku přestává Ústavní soud mít poslední slovo ve věcech ochrany práv jednotlivce. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) postupně konstatovala, že ústavní stížnost je prostředkem nápravy dle čl. 13 Úmluvy, ale také, že Ústavní soud je soudem ve smyslu čl. 6, a tudíž musí řízení před ním splňovat standardy stanovené Úmluvou.¹⁰⁶ Navíc, pokud stěžovatel, který neuspěl před Ústavním soudem, bude úspěšný u ESLP, může se následně domáhat obnovy řízení o ústavní stížnosti.¹⁰⁷

Na druhé straně ESLP konstatoval, že shora uvedená pravidla se ústavních soudů týkají pouze tehdy, pokud je státy zřídí. Jinými slovy, že existence ústavního soudnictví není povinnost vyplývající z Úmluvy. ESLP rovněž konstatoval, že čl. 13 Úmluvy nezavazuje státy, aby jednotlivcům umožnily domáhat se přezkumu souladu vnitrostátních právních předpisů s Úmluvou.¹⁰⁸

Tradiční kompetence v oblasti kontroly norem tak dosud zůstávají stranou pozornosti mezinárodního práva. Pokud však jde o ochranu práv jednotlivce na základě ústavní stížnosti, je třeba případné návrhy de lege ferenda posuzovat též z hlediska jejich souladu s mezinárodními závazky České republiky.

Závěr

Analýzou vývoje ústavního soudnictví na českém území docházím k potvrzení závěru, že klíčovým konceptem pro pochopení fungování ústavního soudnictví je suverenita lidu. Tento koncept je v kořenech všech argumentací ve prospěch ústavního soudnictví, ale je i základem argumentů, které ústavní soudnictví odmítají. V českém kontextu je zřejmé, že ústavní soudnictví jako oprávnění orgánů soudního typu rušit právní předpisy pro jejich rozpor s ústavou, se objevuje až po vzniku samostatného Československa. Do té doby existující monarchie se legitimizovala jinak než odkazem na společenskou smlouvu uzavřenou lidem.

Podobně v dalším vývoji je možné (ne)existenci ústavního soudu vnímat jako signál toho, zda je stát založen na suverenitě lidu. Komunistický režim, který se etabloval v roce 1948, ústavní soud „na nic nepotřeboval“. Kontrolu ústavnosti formálně světil předsednictvu Národního shromáždění, které tuto svou kompetenci nikdy nevyužilo.¹⁰⁹ Úvahy o ústavním soudnictví se objevily až s uvolněním poměrů v roce 1968. I přes pozitivní ohlasy v dobové odborné literatuře

¹⁰⁵ Přehled charakteristik jednotlivých mezinárodně právních dokumentů nabízí tabulka v publikaci SUDRE, Frédéric. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Vyd. 1. Překlad Jiří Malenovský. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 107.

¹⁰⁶ Rozsudek páté sekce ESLP ve věci Soffer proti České republice ze dne 8. 11. 2007, stížnost č. 31419/04, § 29-33.

¹⁰⁷ Filip v této souvislosti mluví dokonce o zásahu do ústavní suverenity České republiky. Srov. BAHÝŤOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1145.

¹⁰⁸ OVEY, Clare, Robin C WHITE a Francis Geoffrey JACOBS. *Jacobs and White: the European Convention on Human Rights*. 4th ed. New York: Oxford University Press, 2006, s. 461.

¹⁰⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, m. č. 48.

se Ústavní soud ČSSR nedočkal svého ustavení. V dalších letech se tato ustanovení ústavního zákona o čs. federaci stala režimu nepohodlná, což se projevovalo jednak v tom, že doktrína se snažila formulovat odůvodnění, proč se ústavní soud do ústavního systému vlastně nehodí ale i v tom, že autoři, kteří o (ne)existenci ústavního soudu psali, byli perzekvováni. Veřejně se požadavky na ustavení ústavního soudu objevily až v listopadu 1989.

Kromě potvrzení myšlenky o významu suverenity lidu pro vznik ústavního soudnictví je možné provedenou analýzu vývoje ústavního soudnictví na českém území využít i pro formulování dalších závěrů, jež mohou být využity i při úvahách o dalším směřování ústavního soudnictví v ČR. Předně z historie vyplývá, že kompetence, které dnes vykonává Ústavní soud ČR, mohou být vykonávány nezávisle na sobě. Z vývoje ústavního soudnictví na našem území je zřejmé, že může existovat samotná „ústavní stížnost“ (Říšský soud) i samotná abstraktní kontrola norem, do níž jednotlivec nemá žádný přístup (Ústavní soud 1920). Uspořádání kompetencí ústavních soudů tudíž není neměnné.

Základní proměnnou, která ovlivňuje kvalitu fungování ústavního soudu, je nastavení přístupu. Všechny ústavní soudy, které na našem území působily, fungovaly na soudním principu. Tedy jejich úkolem bylo vždy čekat, až někdo k tomu oprávněný přijde se svou věcí a požádá ústavní soud o rozhodnutí. Za těchto okolností je klíčové, jak široký je okruh subjektů, které to mohou učinit, a jaké jsou jejich motivace. Velmi dobře je to vidět na příkladu ústavního soudu meziválečného. Úzký okruh navrhovatelů, z nichž většina neměla žádný důvod zrušení zákona navrhovat¹¹⁰, vedl k tomu, že ústavní soud do ústavního vývoje Československa prakticky nijak nezasáhl. Naproti tomu současný ústavní soud díky širšímu okruhu navrhovatelů a díky zavedení institutu ústavní stížnosti hrál významnou roli v přechodu k demokratickému právnímu státu za podmínek formální kontinuity s předchozím vývojem. Jak zdůrazňuje Ludwikowski, právě široký přístup k ústavnímu soudu může významně přispět ke zlepšení fungování státních orgánů v podmínkách přechodu k demokracii.¹¹¹

Zajímavé je, že návrhy na změnu právní úpravy přístupu k ústavnímu soudu vycházejí z představy určitého ideálního objemu nápadu. Proto někdy (jako například v meziválečné době) navrhuje přístup rozšířit jindy zúžit či zavést filtraci nápadu. Při úvahách o omezování přístupu k soudu je nutné zdůraznit, že v současnosti již některé agendy vykonávané ústavními soudy podléhají též mezinárodněprávní regulaci. Jde zejména o ochranu jednotlivce. Při zvažování změn právní úpravy ústavního soudnictví je tak třeba rovněž uvažovat o tom, zda navrhované změny nebudou mít vliv na plnění mezinárodních závazků.

* * *

¹¹⁰ Jestliže je navrhovatelem komora parlamentu jako celek, je pro ni výhodnější odhlasovat zrušení právního předpisu „doma“, než schválit návrh na předložení věci ústavnímu soudu.

¹¹¹ Srov. LUDWIKOWSKI, Rett R. *Constitution-making in the region of former Soviet dominance*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1996, s. 215.