ÚSTAVNÍ SOUDNICTVÍ A JEHO KONFLIKTY S POLITIKOU JAKO DŮSLEDEK DĚLBY MOCI*

PETR MLSNA**

1. ÚSTAVNÍ SOUDNICTVÍ A DĚLBA MOCI

Klasická nauka o dělbě moci, jak ji známe z děl *Montesquieho*, vychází z historického vývoje státu jako střetu politických požadavků měšťanstva žádajícího větší podíl na moci s dosavadním monarchistickým modelem neomezeného panovníka. Tripartita moci (zákonodárná, výkonná a soudní moc) je tak odrazem organické teorie vedené snahou po nalezení funkčního modelu mocenské rovnováhy, která by eliminovala ozbrojené boje o moc ve státě.[1] Moc má být podle modelu konce 18. a počátku 19. století kontrolována a absolutní panovníkova moc relativizována. V takovém pojetí dělby moci má ovšem soudní moc pouze akcesorický význam. Soudní moc tak získává na významu až s nástupem parlamentní formy vlády, kdy v zásadě mizí mocenské střetávání se moci zákonodárné a výkonné, kdy je politický boj mezi šlechtou a panovníkem na jedné straně a měšťanstvem na straně druhé nahrazen bojem o moc mezi měšťanstvem a dělnictvem, které považuje s ohledem na změněné hospodářské vztahy ve společnosti participaci na hospodářském a sociálním produktu.

Moderní ústavy vycházejí z klasického modelu tripartity moci, ale modifikují jej tím, že přiznávají ústřední roli politickým stranám a zavádějí systémy parlamentních demokracií, kde se vláda opírá o většinu v zákonodárném sboru. Rozlišování mezi zákonodárnou a výkonnou mocí již postrádá většího akcentu, neboť zákonodárce je v zásadě realizátorem vládní politiky, jež se opírá o společnou vůli vládnoucích politických stran.

Postmoderní doba trend přesunu mocenského těžiště pouze akcelerovala,[2] kdy dochází k dělbě moci mezi jiné státní a společenské struktury. O podíl na moci se hlásí a reálně jej také získávají podnikatelské svazky, církve, média či spolky. V rámci státních struktur se pak o moc dělí nejenom vládní, ale i opoziční politické strany. V tomto

* Tento článek vznikl v rámci výzkumné činnosti PRVOUK 17 realizovaného Fakultou sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze.

** Autor působí jako odborný asistent na katedře ústavního práva Právnické fakulty UK a na katedře německých a rakouských studií Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd UK.

[1] Ke kontrole ústavnosti v systému tripartity moci viz BLAHOŽ, J.: Ústavněprávní komparatistika: obecné otázky. *Právník*, 1994, č. 6, s. 484–485.

[2] BOGUSZAK, J.: Vzestup právnictví a některá úskalí. In: KLÍMA, K. – JIRÁSEK, J. (eds.): *Pocta Jánu Gronskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 52.

prostředí se soudní moc ocitá ve zcela jiných vztazích, než tomu bylo v politických teoriích 18. století a 1. poloviny 19. století. Soudní moc získává zvláštní mocenské postavení, které není měřeno schopností realizace jejích rozhodnutí, ale hodnotovou přesvědčivostí závěrů, jež jsou adresovány zbývajícím dvěma mocím. Jaké místo tedy má ústavní soudnictví, potažmo kontrola norem v systému dělby moci?

Od začátku 20. století byly vedeny teoretické spory o to, zda je přezkum ústavnosti norem výsadou soudní nebo jiné moci. Na jedné straně se objevovaly v doktríně názory, že tato pravomoc je imanentní funkcí soudnictví, aniž by bylo třeba, aby k takové činnosti byly soudy výslovně zmocněny ústavou nebo zákonem. Na druhé byla skupina názorů, která uváděla, že přezkum ústavnosti právních norem je výsadou zákonodárné moci a v žádném případě se nejedná o pravomoc, která by byla slučitelná s výkonem soudnictví.

Ideovým mluvčím této druhé názorové skupiny byl *Carl Schmitt*, který považoval za zásadní definiční znak soudnictví poznávání skutečností, o kterých již bylo v politickém slova smyslu rozhodnuto.[3] Právě rozhodování o rozhodnutém bylo podle *Schmitta* klíčovým předpokladem pro zachování nezávislého charakteru soudců a soudů a tím také ochrana soudů před politikou. Politika je totiž prostorem, ve kterém jsou přijímána rozhodnutí těmi, kteří je neaplikují. Kontrolu norem tak *Schmitt* považoval více než za soudnictví za zákonodárnou činnost, která je vykonávána ve formě soudního řízení.[4] Ovšem ani *Schmitt* nedováděl omezení výkonu kontroly norem do krajnosti, když považoval za možné, aby soudy neaplikovaly ta ustanovení právních norem, která jsou ve zcela zjevném rozporu s ústavními předpisy, neboť neaplikování těchto norem je v podstatě ochranou samotných ústavních pravidel a předpisů.[5] Pokud by byla soudní moci přiznána pravomoc rozhodovat o kontrole norem, pak *Schmitt* varoval před politizací justice.[6] V tomto doktrinálním postoji je zjevně vidět neakceptování ústavního vývoje v USA, kde se prosadila *Hamiltonova* myšlenka difúzní kontroly norem z hlediska jejich ústavnosti.[7]

Hamilton nepovažoval – na rozdíl od *Schmitta* – právo za dané, pevné, ale za systém, který se vyvíjí a kdy je povinností každého soudce, aby přezkoumával, zda právní norma je v souladu s ústavou. *Schmitt* považoval úlohu soudce za učně aplikujícího právo, po němž se požaduje, aby prováděl právní subsumpci založenou na logických úvahách. *Hamilton* naopak považoval právo za, *Kelsenovými* slovy řečeno, normativní základnu, na níž lze stavět právní výklad. Pokud jsem obšírně rozebral *Schmittův* názor na pojetí soudní kontroly norem, pak pouze proto, abych uvedl, že se v německé doktríně jednalo o menšinový názor. Nicméně s ohledem na pozdější význam *Schmitta* a jeho učení v národně socialistickém Německu se jednalo o názor velmi významný, jenž měl praktickou odezvu.

---

[3] SCHMITT, C.: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung. In: SCHMITT, C.: *Verfassungsrechtliche Aufsätze*. Berlin: Duncker & Humblot, 1958, s. 78.
[4] Ibid., s. 77.
[5] Ibid., s. 95.
[6] Ibid., s. 98.
[7] List federalistů č. 78.

Dokonce ani pozitivizmus 19. století nešel v názoru na kontrolu norem tak daleko jako *Schmitt*. Za všechny názory lze uvést stanovisko *C. F. Gebera*, který považoval obecné právní principy za důležitou součást právní vědy a jejich rozvíjení dokonce za legitimní úkol právní vědy.[8] Takto precizované doktrinální metody měly být soudy aplikovány a uváděny v život. *Geber* byl toho názoru, že, byť je právo založeno na závazných obecných právních normách a jejich textu, nelze soudci přisuzovat roli pouhého vykladače úmyslu zákonodárce, který by byl povinen seznávat právní normy jenom z gramatického výkladu. Mnohdy soudce musí přesáhnout rozměr psaného textu a musí provést nejenom gramatickou subsumpci právní normy, ale také myšlenkovou a hodnotovou subsumpci, jejímž výsledkem by mělo být nalezení postavení právní normy v systému celého právního řádu. Tento smysl soudcovské činnosti připustil *Schmitt* ve svém spise „*Der Hüter der Verfassung*" pouze ve vztahu k některým základním právům, neboť je nepovažoval za jednoznačná vyjádření, ale z hlediska výkladu za mnohoznačné formule, které si mohou při výkladové „anarchii" v praxi odporovat.[9] V tomto ohledu se tak podle *Schmitta* vlastně stává rozhodovací činnost soudů teprve skutečným vytvářením právní normy, na místo toho, aby tak primárně činil zákonodárce.

Schmittovu koncepci kritizoval *Kelsen*, který v každém projevu rozhodovací činnosti nacházel jistý mocenský prvek.[10] *Kelsen* proto považoval za nesprávné tvrzení, podle kterého by se na politickém poli měla pohybovat pouze zákonodárná, a nikoliv i soudní moc. Soudní moc přece získává podle *Kelsena* moc teprve v okamžiku, kdy jsou právní normy sporné a kdy je nezbytný jejich autoritativní výklad. Pokud by nebylo sporů o výklad práva, pak by nebylo třeba ani hovořit o tom, nakolik se k soudní moci „přivinula" i chuť po politickém a mocenském posilování vůči zbývajícím dvěma mocím.[11]

Schmitt se k otázce decisionizmu vyjádřil o mnoho let později, když konstatoval, že soudce nemůže být pouze „robotem" vykládajícím zákon na základě subsumpce[12] a že kritériem správnosti rozhodnutí není jeho striktní vázanost na zákon, nýbrž pravděpodobnost, že názor, ke kterému soudce dospěl, bude tak přesvědčivým názorem, že jej budou judikovat i další soudci.[13]

Ani obsáhlé doktrinální spory o povahu kontroly ústavnosti ovšem nevedou k jednoznačně profilovanému závěru, zda se v případě kontroly norem jedná o pravomoc přináležející spíše zákonodárné nebo soudní moci.[14] Většina teoretiků se kloní v dnešní době k tomu, že kontrola norem je svým materiálním charakterem pravomoc soudního typu.[15] Někteří autoři navíc v průběhu času mění svá stanoviska nebo je modifikují, což

---

8 GERBER, C. F.: *Grundzüge des deutschen Staatsrecht*. Darmstadt, 1968, s. 238.

9 SCHMITT, C.: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung. In: SCHMITT, C. (ed.): *Verfassungsrechtliche Aufsätze*. Berlin: Duncker & Humblot, 1958, s. 69 an.

10 KELSEN, H.: Wer soll Hüter der Verfassung sein? In: *Die Justiz VI*, 1930–1931.

11 Ibid., s. 589.

12 SCHMITT, C.: *Gesetz und Urteil*. München: Duncker & Humblot, 1983, s. 9.

13 Ibid, s. 71 an.

14 IPSEN, J.: *Richterrecht und Verfassung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1975, s. 32 an.

15 LEIBHOLZ, W.: Bericht an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur Status Frage. In: *JöR NF*, 1957, s. 125; LAUFER, H.: Politische Kontrolle durch Richtermacht. In: TOHIDIPUR, M. (ed.): *Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976, s. 95; SEUFFERT, W.: Die Abgrenzung der Tätigkeit des Bundesverfassungsgerichts. *Neue Juristische Zeitung*, 1969, s. 1369; SCHLAICH, K.: *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. München: C. H. Beck, 1985, s. 222.

monitorování celé diskuze komplikuje. *Ernst Friesenhahn* ve svých počátečních pracích například považoval kontrolu ústavnosti za součást soudní moci, ale abstraktní kontrolu norem, vzhledem k její materiální charakteristice, za součást zákonodárné činnosti. Ústavní stížnost byla podle *Friesenhahna* zvláštním opravným prostředkem náležejícím do správního soudnictví.[16] V poválečném období *Friesenhahn* své stanovisko korigoval a abstraktní kontrolu norem považoval za nikoliv nezbytnou součást soudnictví. Teprve v pracích vytvořených v pokročilém věku přiznal kontrole ústavnosti charakter výkonu soudní moci bez výjimek.[17]

Rozřešení této otázky není ani dnes dost dobře možné. Pokud jde v abstraktním řízení kontroly norem o posouzení obecné právní normy bez vazby na konkrétní případ, pak v případě konkrétní kontroly norem jde o posouzení, byť třeba i téhož normativního ustanovení, nicméně s vazbou ke konkrétnímu případu, který je tak právní úpravě zrcadlem, v němž se odráží jeho ústavní nebo protiústavní charakter. Vzhledem k rozvoji ústavního soudnictví v průběhu 20. století již nelze k zodpovězení otázky charakteru kontroly norem přistupovat pouze z funkčního hledisko, ale je třeba kontrolu norem vykládat z hlediska sociálního významu právních norem, který jim dnešní právní stát přiznává. Řada zákonů či právních norem obecného charakteru je rušena ústavními soudy pro jejich neslučitelnost se sociálním charakterem ústavního systému. Děje se tak zejména u norem, které mají buď reformní charakter a ústavní soudy je považují za natolik revoluční, že do popředí vystupuje nesoulad těchto norem s celkovým sociálním vývojem společnosti, nebo se jedná o právní normy, které naopak ideově vycházejí z dobového vývoje společnosti, který již byl časem překonán. Právní normy jsou tak často poměřovány konkrétním případem, na němž ústavní soudy ukazují společenský pokrok.

Nicméně v rámci kontroly norem hraje významnou roli také rozvoj právní metodologie a právní argumentace, kdy ústavní soudnictví významně absorbuje posuny v právní argumentaci, a to ve větší míře, než je tomu u obecných soudů. Právo v moderní a postmoderní společnosti a jeho výklad tak není závislý pouze na vůli zákonodárce, ale i na metodách výkladu práva. Právě inovativní metody právní argumentace mohou být oním politickým elementem, ve kterém se odrážejí hodnotové a politické názory soudce. V dnešní době již tedy nelze setrvávat na rozlišení, že zákonodárce dává právní normě hodnotový náboj a soudce právní normu uvádí v život tím, že hodnotám obsaženým v právní normě dává konkrétní obrysy. Také rozhodovací činnost soudů může mít tvůrčí charakter, čímž ovšem soudy překračují do světa politického a vykonávají politickou moc, jež je vlastní moci zákonodárné.[18] Smazání ostrých hranic mezi zákonodárnou a soudní mocí při uplatňování jim vlastních forem rozhodování vede k tomu, že řešení problému nalézání hranic mezi světem „soudů“ a světem „politiků“ bylo přeneseno na ústavodárce. Dnes nikdo nezpochybňuje, že ústavní soudnictví je výkonem moci soudní. Nicméně pohled je to velmi zjednodušený a zatížený tím, že ústavodárce

---

[16] FRIESENHAHN, E.: Das Staatsgerichtsbarkeit. In ANSCHÜTZ, G. – THOMA, R. (eds.): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, sv. II. Tübingen: Mohr, 1952, s. 527.

[17] FRIESENHAHN, E.: *Aufgabe und Funktion des Bundesverfassungsgerichts*. Aus Politik und Zeitgeschichte, 10. 2. 1965, s. 3 an.

[18] GUSY, C.: *Parlamentarischer Gesetzgeber und Bundesverfassungsgericht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1985, s. 46 an.

mocenské napětí mezi oběma mocemi vyřešil subsumováním ústavních soudů do částí ústav zabývajících se mocí soudní.

Hranici mezi oběma mocemi je třeba hledat spíše v druhu politické tvorby vůle, kterou je legitimována zákonodárná nebo soudní moc.[19] Obě politické tvorby vůle jsou totiž zcela jiného charakteru. Ta soudní je, na rozdíl od zákonodárné, kterou lze vymezit institucionálním způsobem, právně neuchopitelná a proto je nezbytné hledat pomoc v právní vědě. Právní věda by měla v současné době sloužit k tomu, aby striktním způsobem hlídala výkon kontroly norem ústavními soudy zejména tam, kde tyto vstupují na tenký led „politického", a měla by podrobit taková rozhodnutí kompetentnímu rozboru, popř. i ostré kritice. Kritice by měla být doktrínou vystavena zejména taková rozhodnutí, kde ústavní soud nedostatečně zhodnotil prostor pro volnou úvahu zákonodárce. Jinými slovy tam, kde příliš aktivně (možná i aktivisticky) neposuzoval zákonodárcem zvolený nástroj právní úpravy jako jeden z možných a tedy i ústavně konformních, ale jako nástroj, do kterého ústavní soud promítnul svůj vlastní světonázor.[20] Z hlediska dělby moci je tak zcela zásadní, aby ústavní soudnictví respektovalo zákonodárcovu možnost výběru právního nástroje, který je podle zákonodárcova většinového názoru adekvátní k řešení věcného problému. Úkolem ústavního soudnictví by pak mělo být zkoumání ústavnosti takto zvoleného nástroje, ale nikoliv limitování zákonodárcovy úvahy, jaké prostředky zvolí, pokud jsou jím zvolené prostředky ústavně konformní.

Kvalita judikatury v rámci kontroly norem je totiž základem pro právní i neprávní kritiku rozhodování ústavních soudů,[21] Ústavní soud ČR nevyjímaje. Z podstaty kontroly norem je ovšem přesah do sféry zákonodárcovy činnosti zřejmý. Ústavní soud se v případě zjištěné protiústavnosti chová jako negativní zákonodárce. Pojem negativního zákonodárce nemá vyjadřovat myšlenku, že ústavní soud supluje činnost zákonodárce, ale myšlenku, že ústavní soud vstupuje výkonem své činnosti do té sféry v rámci dělby moci, která je mu zapovězena.[22] Z rozhodovací praxe ústavních soudů v rámci kontinentální Evropy lze navíc vysledovat, že ústavní soudy hrají i roli pozitivních zákonodárců, kdy samy dávají zákonodárcovi návod, jak by měla vypadat budoucí právní úprava, aby byla ústavně konformní. To je ovšem činnost, která ústavním soudům nepřísluší, neboť volba prostředku a metody právní regulace je výlučnou sférou zákonodárné moci. I když se striktní hranice mezi jednotlivými mocemi v průběhu 2. poloviny 20. století smazaly, přece si každá moc uchovala své nedotknutelné jádro, které je základem principu vyvažování a překážkou mocenské uzurpace. Kontrola norem se v drtivé většině případů odehrává na pozadí konkrétního případu a ústavní soudy se snaží jím použitá kritéria vztáhnout na pokud možno co nejširší skupinu osob, jichž se právní norma dotýká. Důvod je zcela zřejmý, čím větší je skupina těch, jichž se protiústavní norma dotýká, tím zdánlivě přesvědčivější je výrok ústavního soudu, že byla ochráněna ústavnost.[23] Tuto tezi lze podpořit rozborem judikatury, která v řadě případů přistupuje k derogaci

[19] CHRYSSOGONOS, K.: *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1987, s. 41.

[20] BVerfGE 1, 396, 409.

[21] ISENSEE, J.: Spolkový ústavní soude – Quo vadis? *Právník*, 1997, č. 10–11, s. 876.

[22] Ke kritice používání pojmosloví „negativní zákonodárce" viz SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 9.

[23] PHILIPPI, K.-J.: *Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts*. Köln: Heynmann, 1971, s. 7 an.

právních norem s ohledem na konkrétní politicko-sociální situaci, namísto rigorózní aplikace ústavního textu s využitím obvyklých výkladových metod. Na základě toho pak lze rozhodnutí ústavního soudu hodnotit buď pozitivně, nebo negativně.

Böckenförde dokonce považuje pojem zákona a zákonodárné činnosti za pojmy, které jsou spjaty s proměnlivou ústavní situací a politicko-sociálním klimatem a od tohoto vnějšího prostředí je nelze oddělit.[24] Pokud tedy ústavní soudy v posledních 20 letech založily kontrolu norem na sociálních a společenských změnách ve společnosti, jež promítají do někdy až archaických ústavních textů, pak by měly usilovat o to, aby jejich judikatura posilovala nejenom společenskou a politickou rovnováhu, ale zejména ústavní rovnováhu mezi jednotlivými mocemi a hodnotami, jež ústavodárce do ústavy vtělil.[25] Z tohoto začarovaného kruhu je ovšem mnohem blíže k politice než k právu.

2. KONFLIKTY MEZI ÚSTAVNÍM SOUDNICTVÍM A POLITIKOU

U většiny konfliktů mezi ústavním soudnictvím a výkonnou mocí je to právě výkonná moc, která má aktivní roli. Pokud se politická moc cítí ústavním soudnictvím ohrožena ve své působnosti, snaží se zakročit nejrůznějšími opatření. Za zásahy do ústavního soudnictví považuji pokusy oslabit nezávislost ústavního soudu, popř. snahu výkonné moci získat vliv na jeho rozhodování. Podstatné je při této systematizaci, že možnosti ústavního soudnictví zasahovat do politického dění jak právními, tak faktickými možnostmi jsou velmi omezené. Je nepodstatné, zda vládnoucí moc se o takové zásahy snaží vědomě či nikoliv, neboť samotný úmysl tak činit není a ani nemůže být výkonnou mocí veřejně deklarován.

Zásahy do působnosti ústavního soudu lze členit podle nejrůznějších kritérií. Lze je členit podle vlivu na ústavní soud či vyloučení vlivu ústavního soudu na politické dění, dále podle časového okamžiku, zda je takové opatření přijímáno před nebo po přijetí rozhodnutí, podle prostředků, jakými se výkonná moc snaží dosáhnout svého cíle (neformálním jednáním nebo cestou přijetí zákona), podle počtu takovýchto snah (systematická snaha nebo jednotlivé pokusy) a podle způsobu zásahu (změna soudní organizace či změna pravomocí ústavního soudu).

Z hlediska právního výkladu nehraje žádnou roli účel takového zásahu. Jedním zásahem může být dosaženo vícero cílů. Nutné je ovšem podotknout, že více cílů většinou ani nepřipadá v úvahu. Také členění zásahů podle časového hlediska nemá zvláštní význam. Nelze často určit, zda snaha o zásah či zásah samotný vychází z momentálního rozhořčení nad konkrétním rozsudkem nebo ze strachu nad tím, že by podobný rozsudek mohl být opětovně vynesen v budoucnosti. Pro právní rozbor je důležité se zabývat zejména členěním prostředků zásahu. Vládní většina v zákonodárném sboru může proti ústavnímu soudu zasáhnout dvěma možnými způsoby. Jednak může přijmout zákon, kterým formálně nebo neformálně bude působit na výkon pravomocí či složení ústav-

---

[24] BÖCKENFÖRDE, E.-W.: Diskussionsbeitrag. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*. Sv. 39, 1981, s. 332.

[25] EBSEN, I.: *Das Bundesverfassungsgericht als Element gesellschaftlicher Selbstregulierung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1985, s. 226.

ního soudu. Tato cesta zásahu vlastně znamená, že výkonná moc bude iniciovat vydání jednoduchého nebo ústavního zákona. Neformální cestou jak zasahovat do činnosti ústavního soudu je např. opomenutí jednání při jmenování ústavních soudců nebo různá kritická prohlášení politiků. O faktických zásazích je řeč pouze tehdy, pokud by měl najít svou cestu v podobě přijatých zákonů. Členění způsobu zásahu slouží zejména jako základní vzor pro klasifikaci činnosti výkonné moci ve vztahu k ústavnímu soudu. V rámci těchto způsobů zásahu je nutné rozlišovat podle předmětu, který je takovým opatřením napadán. Zásah jako takový může směřovat proti soudu jako celku nebo pouze jednotlivému rozhodnutí, které je soudem přijato. V prvním případě jde o případ změny fungování ústavního soudu jako instituce, v druhém případě jde vládní většině pouze o jeden konkrétní případ. Proto opatření, která směřují proti rozhodnutí ústavního soudu, lze označovat jako **věcné zásahy** a zásahy, které směřují proti řízení nebo postavení ústavního soudu, lze označovat jako **zásahy institucionální**. Posledním druhem zásahů jsou **zásahy faktické**.

V praxi mnohdy může být přijato určité opatření, kterým vládní většina nedosáhne kýženého úspěchu, a proto po takovém zásahu následují další opatření. V praxi téměř nedochází k situaci, že by proti ústavnímu soudu bylo vedeno několik navzájem nezávislých zásahů. Pokud by k takové situaci došlo, pak by bylo možné hovořit o kumulativních zásazích. Naproti tomu nemusí být mnohdy zásahy ani kumulativní, ale vhodnou kombinací opatření se vládní většina snaží dosáhnout svého cíle. Taková opatření se přitom mohou navzájem pouze doplňovat. O takovou situaci by se jednalo, kdyby vládní většina dramaticky zvýšila počet ústavních soudců (první opatření) a poté by většinou nových ústavních soudců zvolila své příznivce (druhé opatření), přičemž by pak nic nebránilo vládní většině, aby znovu vydala zákon, který byl již dříve ústavním soudem zrušen.

Věcné zákonné zásahy předpokládají, že se parlament snaží oslabit před nebo po proběhlém soudním řízení pozici ústavního soudu nebo získat vliv na jeho rozhodování vydáním zákona. Samotný zásah vždy neznamená pouze činnost zákonodárce při změně dané normy, neboť zákonodárná moc neztrácí právo k vydávání, rušení nebo změně zákonů tím, že se účastní řízení v rámci kontroly norem před ústavním soudem. Rozhodující je pouze skutečnost, zda zákonodárným aktem může být ohrožena nezávislost ústavního soudu nebo zda může výkonná či zákonodárná moc posílit vliv na ústavní soud. Nelze tudíž v žádném případě hovořit o věcném zákonném zásahu, pokud by ústavodárce změnil ústavu, neboť toto lze realizovat pouze ústavodárným procesem. Nezávislost ústavního soudu tím nemůže být dotčena, neboť ústavodárce musí v rámci ústavodárného procesu dbát na to, aby jeho ústavodárnou činností nebyla dotčena identita ústavy jako takové.

Za institucionální zásahy lze považovat situace, kdy zákonodárce či ústavodárce změní ústavu nebo pravidla pro řízení před ústavním soudem a tím oslabí pozici či nezávislost ústavního soudu. Sama okolnost, že zákonodárce předpokládá změnu zákona o ústavním soudu nebo ústavy, neznamená zásah do pravomocí ústavního soudu. Rozhodujícím kritériem proto vždy je, zda se změna dotýká neutrální role ústavního soudu a zda jsou objektivně nastaveny předpoklady a podmínky pro rozhodování a zda rozhodnutí ústavního soudu budou vyvolávat účinky, které jsou jimi předpokládány. In-

stitucionálním zásahem by nebyla situace, pokud by zákonodárce například přijal právní úpravu řešení ústavních stížností po americkém vzoru *writ of certiorari*.

Institucionální zásahy lze členit podle toho, zda se dotýkají ústavního soudu jako celku nebo pouze jeho části. Například zrušení ústavního soudu by se dotklo instituce jako celku. Pozice ústavního soudu by byla zasažena částečným institucionálním zásahem, kdyby ústavodárce změnil způsob volby ústavních soudců. Dotčen by byl ústavní soud i drastickým zvýšením počtu soudců a snížením kvora pro jejich volbu, čímž by si vládní strany například zajistily možnost prosazovat do ústavního soudu sobě nakloněné osoby. Ústavní procesní právo jako celek by ovšem mohlo být dotčeno některými institucionálními zásahy, pokud by se ústavodárce např. rozhodl, že zruší abstraktní kontrolu norem nebo pozmění obecná pravidla pro řízení před ústavním soudem. Zásah do obecných procesních pravidel by se mohl uskutečnit změnou, která by ústavnímu soudu stanovila povinnost být vázán stanovisky a názory zákonodárce nebo zvýšením většiny pro hlasování v jednotlivých senátech ústavního soudu.

Na rozdíl od institucionálních zásahů se faktické zásahy vyznačují tím, že parlament ani vláda neusilují o přijetí nového zákona či změnu ústavy, ale snaží se posílit vliv na ústavní soud či oslabit jeho nezávislost jiným způsobem. Teoreticky lze tyto faktické zásahy členit podle jejich obsahu na věcné faktické zásahy a institucionální faktické zásahy. Pokud by bylo určitými zásahy znemožněno ústavnímu soudu, aby vydal rozsudek, pak by bylo možné hovořit o věcném zásahu.[26] To by bylo možné oddalováním jmenování ústavních soudců do té doby, až by se ústavní soud stal neusnášeníschopným, pokud by parlament a vláda použily takovýto způsob zásahu, pak by se hovořilo o institucionálním faktickém zásahu. Je velmi těžké rozlišovat u faktických zásahů, zda směřují k rozhodovací činnosti ústavního soudu či k samotné existenci ústavního soudu. Pokud by např. parlament nerespektoval rozhodnutí ústavního soudu, které by požadovalo určitou činnost zákonodárce, a tento by nekonal, pak by faktický zásah směřoval jak proti rozhodnutí ústavního soudu, tak proti instituci jako takové.[27]

Zásah do postavení a činnosti ústavního soudu je možný, pokud budou respektovány hranice, které právní řád pro takové zásahy stanoví. Hranice zásahů jsou ovšem variabilní a závisí na tom, jaký prostředek je zvolen v konkrétním případě. Při faktickém zásahu je vládní většina vázána platným právem. Při formálním zásahu je zákonodárce vázán obvykle ústavou. Pokud by k zásahu mělo dojít ústavním zákonem, pak je ústavodárce jako *pouvoir constituant* vázán pouze materiálním jádrem ústavy.

Velmi často vládní koalice nedisponuje v parlamentu ústavodárnou většinou, a proto přicházejí v úvahu zejména zásahy v podobě jednoduchých zákonů. Ovšem i takové institucionální změny jako novela zákona o ústavním soudu podléhají stejným materiálním limitám demokratického právního státu jako změna ústavy.

Politické strany a jejich představitelé jsou při svém neformálním jednání vázáni právním řádem jako celkem, čímž mohou některé faktické zásahy vzbuzovat právní pochybnosti o jejich právní závaznosti. Z tohoto důvodu se nelze neformálními faktickými zásahy zabývat, neboť neexistují kritéria, na jejichž základě by bylo možné takové

[26] Německá ústavní teorie někdy tento postup nazývá jako Überspielen; viz HÄUSSLER, R.: *Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, s. 79.

[27] Takováto situace nastala v roce 1963 na Kypru.

zásahy označit za protiústavní. Zásadního významu je zejména právní rámec ústavní důvěry mezi ústavními orgány. Jednotlivé ústavní orgány nestojí nutně vedle sebe, nýbrž mají v rámci ústavního systému jasně vymezené pravomoci, které mají vykonávat.[28] Princip důvěry mezi orgány v pozitivním smyslu zavazuje orgány ke vzájemné pomoci, podpoře a loajalitě a zakazuje v negativním smyslu zneužívání, omezování nebo bránění jiným ústavním orgánům ve výkonu jejich pravomocí,[29] proto musí jak moc výkonná, tak moc zákonodárná zachovávat při neformálních opatřeních vůči ústavnímu soudu samozřejmý respekt. Pokud by ústavní orgány prováděly takové faktické zásahy, které by ohrožovaly funkceschopnost ústavního soudu, byl by tím porušen princip důvěry mezi ústavními orgány.

Kumulované zásahy se skládají z faktických i právních prvků. Jedná se zejména o izolované akty, které v konečné podobě vyvolávají zásah do činnosti ústavního soudu. Jde ovšem o jinou situaci než u kombinovaných zásahů, kdy je přijímáno více jednotlivých izolovaných aktů, které jsou vzájemně propojeny a směřují ke společnému cíli. U kombinovaných aktů je jasné, že tvoří jednotný celek. Jednalo by se například o situaci, kdy je jedna právní materie upravena ve více zákonných předpisech. Ústavnost takových zásahů je nutné posuzovat jako jeden celek.[30]

Věcné zásahy do činnosti ústavního soudu, kdy se politická moc snaží rozhodnutí ústavního soudu ovlivnit nebo nějakým způsobem korigovat, není tak zásadní věcí jako institucionální zásahy do činnosti ústavního soudu. Jedná se o mírnější pokusy o zasahování do jeho činnosti. Nutné je ovšem zdůraznit, že důvěra občanů v ústavní soud by povážlivě klesala, pokud by se politické moci dařilo jeho rozhodnutí systematicky manipulovat nebo nerespektovat.

V moderních demokraciích si lze jenom stěží představit situaci, kdy by se zákonodárce pokusil nález ústavního soudu zrušit nebo změnit. Ve srovnání s ostatními státy světa to ovšem není nepředstavitelná situace. Podobný případ se stal v 50. letech 20. století v Jihoafrické republice. Ústava Jihoafrické republiky umožňovala změnu ústavy prostou většinou z 2/3 většiny přítomných delegátů dolní a horní komory. Některá ustanovení ústavy umožňovala volební právo všem bez rozdílu pleti v provincii Kapského města. Když se v roce 1948 dostal k moci *Francois Malan*, bylo mu volební právo černochů trnem v oku. Požadoval proto, aby došlo k prostorovému i kulturnímu oddělení ras (apartheid). *Malan* se pokusil volební právo černochů vyloučit jednoduchým zákonem *Separate Representation of Voters Act*, odvolací senát Nejvyššího soudu Jihoafrické republiky ovšem tento zákon zrušil. *Malan* se proto odhodlal k druhému kroku, kdy navrhl zákon *High Court of Parliament Act*, který předpokládal, že požadavek státu je možné prosadit i proti jakémukoliv rozhodnutí soudního orgánu. Zákon umožňoval, aby horní a dolní komora parlamentu mohly na společném zasedání rozhodovat jako Nejvyšší soud. Odvolací senát Nevyššího soudu ovšem tento zákon zrušil a na poslední chvíli zamezil kasaci svého rozhodnutí. *Francois Malan* poté již ve sporu s Nejvyšším soudem nebojoval.

---

[28] BVerfGE 7, 183 (190); 31, 33 (46); 42, 91 (95).
[29] BVerfGE 35, 121 (199); 45, 1 (39).
[30] BVerfGE 58, 300 (335–336).

Jeho nástupce *G. H. Strijdom* změnil ovšem nejenom složení senátu jako druhé komory parlamentu, ale také složení soudu. Zavedl princip prostého hlasování a dramaticky zvýšil počet členů horní komory. Změnou *Appellate Division Quorum Act* prezident *G. H. Strijdom* změnil složení Nejvyššího soudu, kdy počet členů z původních 5 rozšířil na 11. Vládě se po této změně podařilo schválit zákon o omezování hlasovacího práva černochů a tento zákon již nebyl Nejvyšším soudem zrušen.

Jak ukazuje příklad z jižní Afriky, parlament může soudní rozhodnutí zrušit nejenom přímo zákonem, ale také nepřímo, pokud sám sebe prohlásí za revizní instanci a rozhoduje o rušení rozsudků. Na základě tohoto příkladu lze doktrinárně rozlišovat mezi přímou kasací prostřednictvím zákona a nepřímou kasací, které lze dosáhnout změnou zákona o obsazení nejvyšších soudních instancí.

Obecný zákaz kasace lze v moderním ústavním právu vyvozovat pouze z principu dělby moci, kdy parlament vydáním zrušovacího zákona jednoznačně zasáhne do oblasti soudní moci a nepřípustně si tak nárokuje funkci soudce. Nejpodstatnějším znakem kasace je, že parlament nastupuje na místo soudu a rozhoduje o ústavně právních sporech. Navenek se totiž může po formální stránce vykazovat jako bezvadný zákonodárný akt. Rozhodování ústavně právních sporů je ovšem podle moderních ústav úkolem soudní moci. Soudní moc bychom měli definovat formálně jako moc, která je soudcům garantována a zaručena zejména ústavou.[31] Ke stejnému závěru dospějeme, i pokud budeme soudní moc definovat materiálně, a to s ohledem na tradiční pole působnosti. Soudní činnost je autoritativní rozhodování o sporných nárocích prostřednictvím třetího nezúčastněného. Vzniká tedy otázka, zda zákonodárce může někdy vykonávat funkci soudní moci.

Ústavy v parlamentních demokraciích ovšem nepožadují striktní oddělení dělby moci po organizační stránce, a pokud nebude ohrožena rovnováha mocí, mohou orgány jedné moci vykonávat a přebírat úkoly moci jiné. Jde pouze o to, aby základní jádro každé moci zůstalo vyhrazeno jejím orgánům. Pokud by tyto podmínky byly zaručeny, pak funkční transpozice určitých úkolů je přípustná. Hovoříme-li ovšem o soudní moci, pak ústavodárce obvykle stanoví přísnější kritéria, neboť soudní moc může být svěřena pouze soudcům. Touto zásadou je princip dělby moci konkretizován a je vyloučeno, aby soudní úkoly přebírala jiná moc. Je vyloučeno, aby soudní pravomoci přebírala výkonná či zákonodárná moc. Soudci mají garantovanou pravomoc rozhodovat. Soudní moc rozhoduje jako poslední instance, neboť smyslem soudního řízení je řešení sporu použitím práva a dosažení právního smíru, takovýto cíl nemůže být naplněn žádnou jinou státní mocí. Soudní moc musí mít při soudním rozhodování poslední slovo, učení o formální a materiální právní síle je procesním výsledkem této myšlenky.[32] Pokud by se zákonodárce snažil zrušit zákonem rozhodnutí ústavního soudu, zasahoval by tím do působnosti soudní moci, neboť by nahrazoval oprávnění soudů k samostatnému a poslednímu rozhodování o sporu. Přímá kasace by proto byla z tohoto důvodu protiústavní.

Přezkoumáváním slučitelnosti zákonů ústavní soud vykonává dělbu moci, kdy kontroluje zákonodárnou moc. Abstraktní stejně jako konkrétní kontrola norem vedle in-

---

[31] HERZOG, R. In: MAUNZ, T. – DÜRIG, G. et al.: *Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar*. C. H. Beck, čl. 92, marg. č. 34, 42–50.

[32] HERZOG, R.: ibid., čl. 20 VI, marg. č. 22.

cidenčních sporů má kontrolní účinky. Účinná kontrola zákonodárné moci totiž není možná zejména v situaci, pokud by mohl zákonodárce prostřednictvím kasace změnit rozhodnutí, v takovém případě totiž kasace nejenom že porušuje ústavně právní rozhodnutí o kontrole norem, ale také porušuje princip vzájemné kontroly všech mocí. Proti přípustnosti kasace hovoří ještě dílčí aspekt dělby moci, kdy zákonodárné, výkonné a soudní orgány stojí nikoliv jako složky moci vedle sebe, ale působí jako části státu, který odpovídá za plnění úkolů orgánů, kterým byly takové kompetence svěřeny.[33] Spolupůsobení orgánů je možné pouze tehdy, pokud právní akty jednoho orgánu budou uznávány orgány jiné moci, jinak by mohlo docházet k blokování všech mocí navzájem. Zásada vzájemné spolupráce by mohla být porušena tehdy, pokud by ústavní soud prohlásil určitý zákon za protiústavní a parlament takové rozhodnutí ústavního soudu zrušil, přičemž ústavní soud by tento zrušovací zákon prohlásil za protiústavní a parlament by zrušil i toto rozhodnutí ústavního soudu. Jednalo by se o nekonečný řetězec akcí a reakcí.

V případě nepřímých kasací se jedná o kombinovanou formu zásahu, který se skládá z institucionálního prvku, zapojení parlamentu jako soudu, a faktického zásahu, kterým je zrušovací akt. U přímé kasace je vyžadována kombinace dvou prvků spolupůsobení na přípravě zrušovacího zákona a kasační rozhodnutí samotné. U kombinovaných zásahů ovšem musí nastat nejenom tyto výše uvedené skutečnosti, ale musí nastat zásah jako takový, tj. musí se uskutečnit jeho realizace. Z tohoto důvodu Nejvyšší soud Jihoafrické republiky správně posuzoval oba částečné akty jako jeden celek.

Zákonodárce se nemůže jednoduchým zákonem etablovat jako vyšší nebo nejvyšší soud. Takový zákon by byl porušením dělby moci, který zakazuje v rámci dělby moci výkon soudních pravomocí prostřednictvím zákonodárných orgánů. Zapojení parlamentu jako soudního orgánu by znamenalo prolomení pevného jádra soudní moci,[34] neboť nalézání práva patří k základním úkolům soudní moci. V ústavním systému demokratických států má mít kontrolní funkci zejména soudní moc, neboť výkonná a zákonodárná moc jsou zejména v parlamentním systému vlády propojené a je mezi nimi jenom omezeným způsobem vykonávaná kontrola.[35] Systém kontrolních mechanismů by byl velmi poškozen, pokud by parlament stál nad ústavním soudem a mohl hodnotit jeho rozhodování, tak by totiž vládní většina získala převahu a došlo by k narušení principu *check and balances*.

Od vzniku ústavního soudnictví vyvstává neustále otázka, zda zákonodárce může vydat opětovně zákon, pokud byl stejný návrh zákona prohlášen ústavním soudem za protiústavní. Zákaz opakovaného vydání zákonů, které byly ústavním soudem zrušeny, se opírá částečně o právní sílu rozsudků ústavního soudu. Právní názor v kontinentálním právním systému se ovšem vyvíjí a tak například v roce 1988 německý Spolkový ústavní soud rozhodl, že vydání zákona se stejným obsahem lze s ohledem na flexibilitu ústavního vývoje považovat za ústavní.[36] Hlavní argument spočívá v tom, že zákono-

---

[33] BVerfGE 7, 183 (190); 31, 33 (46).
[34] BVerfGE 9, 268 (279–280); 22, 106 (111); 30, 1 (28–29); 34, 52 (59).
[35] HERZOG, R. In: MAUNZ, T. – DÜRIG, G. et al.: *Grundgesetz. Loseblatt-Kommentar*. C. H. Beck, čl. 20, marg. č. 32–34.
[36] BVerfGE 77, 84 (103).

dárná moc je vázána pouze ústavou a nikoliv jednoduchým právem a ani z právní síly rozsudků ústavního soudu nelze dovodit, že by zákonodárce nemohl opakovaně vydat stejný zákon.

O institucionálních zásazích lze hovořit v případě, pokud takové zásahy směřují proti ústavnímu soudu jako instituci. Podstata těchto zásahů spočívá zejména v možnosti odstranit ústavní soud jako celek, ve změně soudních pravomocí či nezávislé garanci nebo ve změně procesních předpisů, kterými se ústavní soud řídí. Odstranění ústavního soudu jako instituce není v politických diskusích poslední doby příliš aktuálním případem. Zrušení ústavního soudu tak není pravděpodobným scénářem. Situace, kdy je ústavní soud odstraněn jako „neposlušná" instituce ústavního systému, lze ovšem ve světě nalézt. K takovým případům došlo v Rakousku a na Kypru.

Když v roce 1960 Kypr vyhlásil nezávislost, přijal ústavu, která měla zajistit mírové vztahy mezi Kypřany a Turky. Turecká menšina ovšem cítila, že její menšinová práva nebudou kyperskou vládou akceptována, zejména její právo na místní samosprávu. Jako garant ústavy byl zřízen tříčlenný ústavní soud. *Supreme Constitutional Court* měl jednoho tureckého, jednoho řeckého a jednoho neutrálního člena. Neutrální soudce byl zvolen prezidentem soudu a byl jím profesor práva v Heidelbergu *Ernst Forsthoff*. Řecká většina pod vedením arcibiskupa *Makaria* ovšem nehodlala dosáhnout kompromisu s tureckou menšinou ve věci garance jejich menšinových práv. Řecká většina odmítala vytvořit oddělenou obecní samosprávu. Proti tomuto postupu podala turecká menšina žalobu k ústavnímu soudu, který konstatoval v roce 1963 protiústavnost těchto opatření.[37] Vláda deklarovala, že tento proces neuznává a že nebude soudní rozhodnutí respektovat. Prezident soudu *Ernst Forsthoff* se na základě toho vzdal funkce předsedy i člena ústavního soudu. V červenci 1964 pak kyperský parlament ústavní soud zrušil.[38]

Zatímco kyperský ústavní soud byl přímo zrušen, rakouský případ odstranění Ústavního soudního dvora byl poněkud jiný. *Dolfussova* vláda se ve 30. letech 20. století snažila o přijetí korporativistické a autoritativní ústavy a vyvolala v důsledku toho parlamentní krizi, při které byl Ústavní soudní dvůr omezen ve své činnosti. Vláda vydala k naplnění svého cíle usnesení, podle kterého mohl Ústavní soudní dvůr zasedat pouze v případě, pokud budou zvoleni všichni jeho soudci. Vláda však donutila některé ze spřízněných soudců a jejich náhradníků, aby odstoupili ze svých funkcí. Volba nových soudců a náhradníků již ovšem neproběhla, takže činnost Ústavního soudního dvora byla ochromena.

Přímé odstranění ústavního soudu se může uskutečnit také cestou jednoduchého zákona, kdy zákonodárce stanoví, že činnost ústavního soudu je časově omezena. Po uplynutí této lhůty pak ústavní soud zanikne. Zákonodárný zásah a faktický stav vzniklý na jeho základě je nutné posuzovat jako jeden zásah, jehož smyslem by bylo ochromení fungování ústavního soudu.

---

[37] Viz TATLI, S.: *Der Zypern-Konflikt*. University of Virginia: Centaurus-Verlagsgesellschaft, 1986.
[38] Ibid., s. 50–61.

3. POLITICKÁ ODPOVĚDNOST ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ

Vzhledem k tomu, že již bylo uvedeno a doloženo, že ústavní soudnictví je v úzkém vztahu k politickým institucím, je třeba se zabývat tím, zda ústavní soudnictví přebírá za svá rozhodnutí politickou odpovědnost. Vezmeme-li v úvahu, že ústavní soudnictví chápe ústavu jako hodnotu, pak má kontrola norem vzhledem k tomuto kodifikovanému hodnotovému systému nejenom právní, ale také politický význam. Právní norma, která je ústavním soudem označena za ústavně konformní, je zároveň právní normou, která koreluje s hodnotovým viděním ústavního soudu. Z politologického hlediska je proměna vnímání ústavy akceptovatelná i pro politiky, neboť ústavní soud na sebe přebírá rozhodování politických otázek a není na rozdíl od vlády vystaven mnohdy drtivému tlaku politických, hospodářských nebo zájmových skupin.[39] Dochází tak k ústavně neupravenému přesunu těžiště politické tvorby vůle lidu, jež se přesouvá mimo rámec ústavně předpokládaných demokratických procesů.[40] Symbolické střetávání se právních názorů před ústavními soudy je jednak manipulující, jednak i integrující.[41] Politická reprezentace si již na tento „falešný ústavní poker" s veřejností zvykla a nebylo by od věci přistoupit k osvědčeným metodám politických porážek spojených třeba s tím, že se vládě nepodaří prosadit některý důležitý zákon nebo naopak se smířit s tím, že takový zákon byl přijat. Rozhodování zásadních politických střetů před ústavními soudy vede k tomu, že konečné rozhodnutí není politicky zpochybňováno, neboť k tomu již nemá politická reprezentace dostatek odvahy.[42] To je ovšem k neprospěchu věci, protože ústavní soudy tak získávají neformálním způsobem mnohem větší podíl na výkonu státní moci, než jim přísluší podle ústavního konceptu. Doktrinální kritika kritizující tento stav je velmi slabým hlasem. Mnohdy sporná rozhodnutí ústavních soudů nejenom že nejsou kritizována, ale stávají se dokonce základem pro budoucí politiku v dané oblasti.

Cílem ústavy je rozhodnutí o zásadních státoprávních otázkách s konečnou platností a vázání tak i budoucího ústavodárce tím, že je *pro futuro* takovéto rozhodování vyloučené z portfolia obvyklých politických střetů. Problémem ovšem zůstává, že není zcela zřejmé, které státoprávní otázky jsou v zásadě neměnné a v podstatě tak vyloučeny i z rozhodování ústavních soudů a které otázky podléhají evolučnímu vývoji. *Rudolf Smend* k tomu uvedl, že ústava platí prakticky tehdy, pokud ji tak vyloží ústavní soud.[43]

Již z antické historie lze nalézt příklady, kdy *Drakón* i *Solón* byli postaveni pod tlak sociálních vrstev, které vytýkaly soudní moci uzurpaci moci a rozhodování na základě nepsaného práva nebo podle právních principů a zásad, které byly nejasné, a znali je pouze rozhodující soudci. V důsledku toho pak soudci byli neomezenými pány nad platným právem a na rozdíl od jiných státních úředníků nepodléhali kontrole. V dnešní době

---

39 DOLZER, R.: *Die staatstheoretische und staatsrechtliche Stellung des Bundesverfassungsgerichts*. Berlin: Duncker & Humblot, 1972, s. 98.

40 KOMMERS, D.: *Judicial Politics in West Germany*. Beverly Hills: Sage Publications, 1976, s. 292.

41 TRIBE, L.: *American Constitutional Law*. Mineola N.Y.: Dover Publications, 1978, s. 48.

42 LANDFRIED, C.: *Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber*. Baden-Baden: Nomos, 1984, s. 84.

43 SMEND, R.: Festvortrag zur Feier des zehnjährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. In: HÄBERLE, P. (ed.): *Verfassungsgerichtsbarkeit.* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1976, s. 330.

je ústavněprávní interpretace ukončena do doby, dokud se ústavní soudci neshodnou na jiném výkladu ústavy nebo pokud nepřehodnotí svůj dřívější postoj. Rozhodování ústavních soudů o zásadních otázkách dokonce ovlivňuje politické rozhodování. Lze vysledovat případy, kdy zákonodárce přerušil jednání o zákonné právní úpravě v očekávání rozhodnutí ústavního soudu, aby se případně nedostal do rozporu s ústavním soudem a mohl v průběhu schvalování zákona pohled ústavního soudu promítnout do právní úpravy. Politická obava z možné kolize s ústavním soudem vede k tomu, že prostor pro rozhodování zákonodárce se z obavy před kolizemi s jiným ústavním orgánem zužuje.

Ukázkovým případem, kdy se ovšem politická reprezentace odhodlala jít do konfliktu s ústavním soudnictvím, jsou 30. léta 20. století ve Spojených státech amerických, když došlo ke konfliktu mezi Nejvyšším soudem a prezidentem *Rooseveltem* ve věci reformního ekonomického programu *New Deal*.[44] *Roosevelt* se nechtěl vzdát reformních snah a byl odhodlán jít do zásadního střetu s Nejvyšším soudem.[45]

Vyhraněné střety ovšem neprospívají ani zákonodárci ani ústavnímu soudnictví. V mocenském střetu totiž nemůže ústavní soudnictví nikdy vyhrát, nicméně ani politická reprezentace není v takovém střetu vítězem, neboť jí přijímaná rozhodnutí ztrácejí legitimitu a jsou veřejností chápána jako projev síly, nikoliv jako výsledek kompromisu mezi ústavními orgány.

Společenská a politická pluralita, polarita a komplexnost jsou funkčními podmínkami pro to, aby bylo možné v souvislosti s kontrolou norem hovořit o demokratické tvorbě vůle a ústavně konformním rozhodovacím procesu.[46] Demokracie nemůže být koncipována jako absolutní vláda většiny. Demokracie, která by nebyla podrobena dlouhodobé kontrole, není demokracií.[47] Samozřejmě, že kontrolní mechanismy výkonu státní moci lze posilovat nejrůznějšími způsoby. Lze uvažovat o doplnění demokratické reprezentace na centrální politické úrovni, a to jednak prvky přímé kontroly, nebo spoluúčastí jiných kontrolních mechanismů. Pokud má být charakterizováno postavení ústavního soudnictví v jednotlivých ústavních systémech, pak je nezbytné analyzovat také prvky přímé kontroly, tj. zda je v daném ústavním systému zavedeno referendum, lidová iniciativa nebo jiná forma možného výkonu přímé demokracie. Pokud tomu tak není, pak je nasnadě, že kontrolní mechanismy nad výkonem státní moci budou nastaveny s využitím nepřímých nástrojů, tj. třeba zřízením ústavního orgánu, který by byl pověřen dohledem.

V českém ústavním systému existuje několik kontrolních mechanismů nepřímého charakteru. Výkonná moc je ve své činnosti kontrolována nejenom Poslaneckou sněmovnou, ale i Ústavním soudem nebo Nejvyšším kontrolním úřadem. Zákonodárce je pak kontrolován Ústavním soudem skrze soudní kontrolu norem. Ústavnost je tak v zá-

---

44 BLAHOŽ, J.: *Soudní kontrola ústavnosti*. Praha: ASPI, 2001, s. 134–150.

45 Podrobněji DOPATKA, F. W.: *Das Bundesverfassungsgericht und seine politische Umwelt*. Baden-Baden: Nomos, 1982, s. 78 an.

46 BÄUMLIN, R.: Demokratie. In: HERZOG, R. – KUNST, H. – SCHLAICH, K. – SCHNEEMELCHER, W. (eds.): *Evangelisches Staatslexikon*, sv. 1. 3. vyd. Stuttgart: Kreuz Verlag, 1987.

47 KELSEN, H.: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1929 (vydání z roku 1981), s. 76.

sadě eminentním zájmem menšiny a zárukou před svévolí většinového rozhodování, které by nerespektovalo ústavní práva menšin (v nejširším slova smyslu).[48]

Doktrína někdy poněkud zjednodušeně chápe ústavní soudnictví jako prodlouženou ruku opozice. Na ústavní soudnictví lze pohlížet jako na institucionalizovaný nástroj opozice k prosazení politických rozhodnutí, jež se ovšem nemusí opírat o většinu v zákonodárném sboru. Nicméně právě tento účel by ústavní soudnictví nemělo vykonávat. Existence soudní kontroly norem je ochranou ústavy samé před pozvolným vyprázdněním jejího materiálního obsahu a hodnot v ní obsažených. Ústavní právo procesní doplňuje a podmiňuje některá zakotvená práva spoluúčastí na demokratické tvorbě vůle, a proto by měla být kontrola norem odpovědná a kontinuální, aby byly zajištěny podmínky pro existenci normálního politického života, a aby se eliminovalo riziko rozkolu občanské společnosti. Ústavní soudnictví by mělo být zárukou společenského míru a demokratického vývoje.[49] Myšlenka kontinuity je obsažena nejenom v ústavních pramenech práva, ale třeba i v trestním nebo občanském právu. Nelze se proto divit, že v řadě evropských států a třeba i v Japonsku jsou v platnosti kodexy z 19. nebo počátku 20. století, které byly výsledkem průmyslové revoluce a změn ve vlastnictví produkčních faktorů. Ústavy je proto třeba chápat jako stabilní ústavní dokumenty, které by neměly podléhat unáhleným a radikálním politickým změnám. Zakotvení kontroly norem je možné chápat jako ústavně ospravedlnitelné, pokud jsou nastaveny pevné hranice pro její výkon.

Důležitou konsekvencí, kterou kontrola norem vyvolává ve vztahu k principu demokracie, je omezení soudcovského decisionizmu a metodologické zakotvení zodpovědného výkonu soudcovské moci.[50] Státovědně lze samozřejmě chápat jako absolutní kontrolní mechanismus lid, ale ten je stejně tak odpovědný, jako i neodpovědný. Nezbytné je proto vypracování metodologických postupů, s jejichž využitím by bylo nalézáno ústavní právo a skrze které by byla ústava interpretována. Interpretace právních norem bez hodnotového a metodologického instrumentária není v demokratickém státě myslitelná. Tyto hodnotové a metodologické soudy nemohou být ovšem osobní prerogativou ústavních soudců.[51]

Existující postupy pro demokratickou tvorbu politické vůle jsou tím nejvhodnějším nástrojem jak takovou shodu nalézat. I tak ovšem zůstává prostor pro uvážení, v němž se mohou odrážet názory ústavních soudců, jež však mohou být pouze doplněním výkonu státní moci zákonodárcem. Takový proces utváření soudcovské vůle je mnohem více demokratický než tvorba vůle skrze ryzí soudcovský decisionizmus. Ústavní soudnictví by mělo být vykonáváno s rozumem a uměřeností, aby ústavní soudy rozhodovaly o věcech jsoucích předmětem řízení a nepodléhaly visionářským představám, jak by měla vypadat ústavní nebo právní úprava v budoucnu. Pokud k tomu i tak dojde, pak je ovšem nezbytné se vyvarovat toho, aby taková predikce nebyla učiněna jaksi mimoděk.

---

[48] KELSEN, H.: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1929, s. 80 an.

[49] VORLÄNDER, H.: *Verfassung und Konsens*. Berlin: Duncker & Humblot, 1981, s. 262 an., 271 an.

[50] Omezení usurpace moci je možné pouze, pokud fungují kontrolní mechanismy, a to i kontrolní mechanismy ve vztahu k výkonu moci soudní. Viz KENNTNER, M.: Vom „Hüter der Verfassung" zum „Pannenhelfer der Nation"? *Die öffentliche Verwaltung*, 2005, Vol. 57, No. 7, s. 269.

[51] Ibid., s. 271–272.

Ústavní soudnictví by mělo dbát, aby byl v demokratickém uspořádání zachován demokratický proces na všech možných úrovních a nedocházelo k jeho okleštění v zájmu „vyšších" politických cílů.[52] Velký interpretační prostor se ústavním soudům naskýtá při výkladu a ochraně základních lidských práv a svobod, a to zejména tam, kde dochází ke kolizi těchto základních práv. Cílem ústavního soudnictví by měla být objektivizace základních práv a zabránění tomu, aby se státní moc koncentrovala v rukách několika málo jedinců. Ústavní soudnictví má nezastupitelnou roli, pokud jde o zajištění funkčnosti demokratického státního uspořádání.

4. ZÁVĚR – KRITIKA ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ JAKO ŽÁDOUCÍ FORMA NÁTLAKU

Obecně lze konstatovat, že kritika ústavního soudu je nejenom legitimní, ale také žádoucí. Nehraje téměř žádnou roli, jestli se tato kritika týká obsazení, organizace nebo rozhodování ústavního soudu. Nutností je ovšem věcná kritika. Kritika, která není věcná, ale spíše emociální, často vede k povrchnímu zobecnění a přehnanosti. Někdy se kritika odehrává také v rovině vulgarit. Takový způsob kritiky ovšem svědčí o špatném stylu kritika. Pojmové oddělení destruktivní kritiky od konstruktivně věcné kritiky ovšem není možné, neboť přechody mezi oběma druhy kritik jsou proměnlivé. Přesné dělení není ani nutné, protože také destruktivní a bezobsažná kritika je v podstatě přípustná. Je nutné podle mého názoru rozlišovat mezi kritikou, která směřuje na soudce jako osoby jednotlivce, a kritikou soudců jako ústavního orgánu, a v poslední řadě mezi kritikou, která směřuje k rozhodovací činnosti ústavního soudu. V praxi se ovšem všechny typy kritiky navzájem prostupují. Pro posuzování kritiky ústavního soudu je rozhodující, zda vyjádření vycházejí od státních nebo soukromých subjektů. Zatímco státní orgány se nemohou odvolávat na svobodu projevu a svobodu názoru, soukromé osoby jsou těmito základními právy při vyjadřování svých názorů chráněny.

Občané a soukromá média mají právo vyjadřovat své názory na činnost ústavního soudu slovem, písmem, obrazem či zvukem. Pod toto právo lze zahrnout jak pozitivní, tak i negativní názory na ústavní soud a jeho rozhodování. Svoboda vyjadřování nachází své hranice pouze tam, kde je zakázáno se vyjadřovat takovým způsobem, aby nebyla dotčena čest jiných osob či nebyly porušeny meze stanovené jinými právními předpisy. Na rozdíl od anglosaského práva nelze v kontinentálním právu nalézt žádný obecný zákaz *contempt of court*, a tak lze kritizovat nejenom soudce, ale i soudní rozhodnutí. U kritiky ústavních soudců jako osob jsou jedinou hranicí vyjádření, která někoho pomlouvají nebo obviňují a jsou postižitelná podle trestních předpisů. Prakticky to znamená, že o ústavních soudcích nemohou být šířeny žádné zprávy, které by se zakládaly na nepravdivých skutečnostech a dotýkaly se cti ústavních soudců jako osob.

Nejenom soukromé osoby, ale také osoby veřejného života mají právo na kritiku. Nejvíce se poukazuje na to, že samotná závaznost rozhodnutí ústavního soudu se netýká

[52] CHRYSSOGONOS, K.: *Verfassungsgerichtsbarkeit und Gesetzgebung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1987, s. 72.

skutečnosti, že by byla zakázána jejich kritika. Právo na vyjadřování ze strany státních orgánů nebo veřejných činitelů nebylo v odborné literatuře téměř nikdy zpochybněno. Taková výměna názorů je dokonce žádoucí, aby se eliminoval přechod sporů mezi ústavními orgány na veřejnost. Otázkou zůstává nejenom, jestli je kritika přípustná, ale také jaká kritika je oprávněná a v souladu s právem. Forma kritiky ústavního soudu jako instituce nebo jeho rozhodování je věcí zejména politického stylu.

Je beze sporu, že na ústavní soudy byly a jsou do dnešní doby kladeny požadavky po zajištění celospolečenského míru. Ústavní soudnictví dnes není vnímáno pouze jako subjekt, jenž vstupuje do politického boje a který si mnohdy vyhrazuje rozhodování o otázkách, jež mu nepřísluší, ale také jako subjekt garantující stabilitu ústavního systému. Ústavní soudnictví stojí na pomezí mezi právem a politikou, ale bylo by zjednodušující konstatovat, že nelze nalézt žádné mechanismy, jak zajistit, aby těchto pravomocí ústavní soudnictví nezneužívalo. Samotná doktrína soudcovského *self-restraint* není dostačující, mnohem více postmoderní doba musí klást důraz na propojení rozhodování ústavních soudů s doktrinálním vývojem.

Ústavní soudnictví se v řadě evropských států dostalo mimo rámec kontrolních mechanismů a důvěra v něj je tak budována nikoliv na institucionálních základech, ale na personálním základě a důvěře, že při rozhodování ústavních soudů převáží argumenty odborné nad politickými a že ústavní soudci budou osobami erudovanými. Ústavní soudnictví je třeba chápat v dnešní době nejenom jako záruku před svévolí státní moci, ale také jako ústavní reflexi kontinuálního vývoje společnosti.

CONSTITUTIONAL JUDICIARY AND ITS CONFLICTS WITH POLITICS AS A RESULT OF SEPARATION OF POWERS

Summary

This paper deals with the constitutional judiciary. It starts with theories of branches of powers in state and the role of constitutional courts. The positions of constitutional courts in European countries are discussed as well as the legitimacy of critical approaches towards their work. The criticism is presented as way to control their powers. Constitutional courts should be treated as guarantee against the misuse of political power.

Key words: constitution, constitutional court, branches of powers

Klíčová slova: ústava, ústavní soud, dělba moci