

# DVACET LET FUNGOVÁNÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY<sup>1</sup>

Jan Wintr

## Úvod

Před dvaceti lety, v roce 1993, postupně zahájil svou činnost Ústavní soud České republiky. 1. ledna nabyla účinnosti Ústava České republiky, která zakotvila Ústavní soud jako „soudní orgán ochrany ústavnosti“ (čl. 83). Ústava vybavila Ústavní soud významnými pravomocemi, především rušit protiústavní zákony a na základě ústavních stížností rušit i veškerá správní a soudní rozhodnutí, pokud zasahují do ústavně zaručených základních práv a svobod (čl. 87). Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu měla být závazná pro všechny orgány a osoby (čl. 89). Ústavní soud se podle Ústavy skládá z patnácti soudců, jmenovaných na deset let prezidentem republiky se souhlasem Senátu (čl. 84).<sup>2</sup>

Ústavní soud však mohl začít fungovat až po přijetí prováděcího zákona o Ústavním soudu. Tuto dobu měl překlenout návrh poslanců Marka Bendy, Ivany Janů, Jiřího Payna a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se zřizuje Prozatímní ústavní soud ČR (tisk ČNR č. 295 z 28. prosince 1992). Prozatímní ústavní soud měl být složen z českých soudců federálního ústavního soudu a fungovat nejdéle do 30. září 1993. Už 30. prosince 1992 ale poslanec Marek Benda tento návrh ústavního zákona stáhl, když se na jednání ústavně-právního výboru ukázalo, že nemá dostatečnou politickou podporu.<sup>3</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR, byl Poslaneckou sněmovnou (nástupkyní České národní rady) schválen 16. června 1993, vyhlášen ve Sbírce zákonů 29. června a nabyl účinnosti 1. července. Prvních dvanáct soudců bylo jmenováno 15. července 1993.

Prvním rozhodnutím Ústavního soudu, evidovaným v databázi NALUS,<sup>4</sup> je usnesení třetího senátu III. ÚS 29/93 ze 14. září 1993, jímž se ústavní stížnost ing. V. J. odmítá jako nepřijatelná pro nevyčerpání opravných prostředků. Do konce roku 1993 vydal Ústavní soud dva nálezy a 223 usnesení.

Prvním nálezem je slavný nález Pl. ÚS 19/93 z 21. prosince 1993, jímž Ústavní soud zamítl návrh levicových poslanců na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. V tomto nálezu se Ústavní soud jasně přihlásil k hodnotovému (materiálnímu) pojetí právního státu: „*Naše nová Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava České republiky akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měřit.*“ Druhým nálezem druhý

senát Ústavního soudu (nález II. ÚS 61/93 z 22. prosince 1993) zamítl ústavní stížnost ve věci převodu národního majetku do soukromých rukou.

Prvním vyhovujícím nálezem byl nález Pl. ÚS 5/93 z 19. ledna 1994, jímž Ústavní soud na návrh přednosta okresního úřadu zrušil vyhlášku města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby na území města. Vyhláška zakazovala večerní a nedělní prodej ve městě a Ústavní soud ji zrušil, protože pro její vydání chybělo zákonné zmocnění a povinnosti lze ukládat občanům jen na základě zákona.

Od té doby vydal Ústavní soud množství závažných nálezů, které nikoli nevýznamně ovlivnily právní řád České republiky. V tomto textu si nejprve přiblížíme politické diskuse provádějící zakotvení detailních pravidel fungování Ústavního soudu v zákoně o Ústavním soudu, poté se krátce zastavíme u procesu jmenování prvních ústavních soudců a nakonec podložíme tezi o výrazném vlivu Ústavního soudu na český právní řád představením stručným představením některých jeho nejvýznamnějších nálezů, jimiž zrušil nějaké zákonné ustanovení nebo soudní rozhodnutí.

### **1. Projednávání návrhu zákona o Ústavním soudu v Poslanecké sněmovně a jmenování prvních ústavních soudců**

Návrh zákona o Ústavním soudu předložila vláda Poslanecké sněmovně (dřívější České národní radě) v dubnu 1993 (sněmovní tisk 276). Po projednání všemi výbory (srov. společnou zprávu výborů, sněmovní tisk 386) se tímto návrhem zabývalo plénum Poslanecké sněmovny 16. června 1993; projednávání tohoto návrhu zákona zabralo většinu jednacího dne.

Rozprava o návrhu zákona byla poměrně kontroverzní, přičemž hlavními spornými body byly (a) stanovení počtu poslanců oprávněných podat návrh na zrušení zákona, (b) vymezení skutkové podstaty ústavního deliktu velezrady a (c) stanovení fikce souhlasu Senátu se jmenováním ústavního soudce, nevyjádří-li se k návrhu prezidenta republiky do 60 dnů.

Hlavními postavami tohoto jednání byli ministr spravedlnosti Jiří Novák jako zástupce navrhovatele a předseda ústavněprávního výboru Miloslav Výborný jako společný zpravodaj výborů, do rozpravy se ale zapojovala i řada dalších poslanců, často výrazných politických osobností té doby.

**Stanovení počtu poslanců oprávněných podat návrh na zrušení zákona.** Ústava sice v čl. 87 odst. 1 písm. a) stanovuje jako hlavní pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, neříká už ale, kdo může návrh na zrušení zákona podat. Tuto důležitou podrobnost měl určit až prováděcí zákon.

Podle vládního návrhu zákona mohl návrh na zrušení zákona podat (a) prezident republiky, (b) vláda, (c) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, (d) zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, (e) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, (f) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v tomto zákoně a (g) obecný soud v souvislosti se svou rozhodovací činností.<sup>5</sup> Společná zpráva výborů však navrhla zvýšit počty na 66 poslanců a 27 senátorů a vypustit z oprávněných subjektů vládu a zastupitelstvo vyššího samosprávného celku.

Ministr spravedlnosti se zasazoval, ovšem marně, o vrácení vlády mezi oprávněné subjekty.<sup>6</sup> Pokud jde o počty poslanců a senátorů, navrhl předseda ústavněprávního výboru

Miloslav Výborný jako kompromis 41 poslanců a 17 senátorů, což nakonec bylo přijato poměrem hlasů 85 pro, 40 proti a 33 se zdrželo hlasování.

V zajímavé debatě na toto téma se opoziční poslanci vyslovovali pro zachování původně navrženého počtu 25 poslanců a 10 senátorů, zatímco vládní poslanci měli názory opačné, zástupci ODA Ivan Mašek a Viktor Dobal dokonce žádali úplné vypuštění skupin poslanců a senátorů z okruhu navrhovatelů. Poslanec Viktor Dobal uvedl: „*Smyslem vypuštění tohoto písmene je, aby se malinko ztížila možnost podávat návrhy, aby se nepřenášely politické boje ze sněmovny na politické boje na Ústavní soud. Svět zná určité precedenty v tomto směru, nicméně svět, ve kterém ústavní soudy nějakou dobu fungovaly. Podobné spory byly možná před 20 lety ve Francii, kde se posiloval Ústavní soud. Na základě toho jeho pravomoci stouply a stal se velkou mocí v zemi v procesu tvorby a hlavně bourání legislativy, když byla přijata novela zákona o ústavním soudu, která umožňovala podávat návrhy 60 členům Národního shromáždění Francie. Do té doby toto právo měl pouze prezident, předseda senátu, premiér a předseda Národního shromáždění. Tudíž tady se tato moc dala také poslancům. Okamžitě se celá záležitost velmi zpolitizovala a stala se předmětem sporů a rozporů v zemi. (...) Proto se domnívám, že v dnešní politické situaci, kdy je důležité, aby Ústavní soud se ustálil jako odborný orgán nalézání práva a odborného výkladu, není zdravé, aby byl terčem těchto politických nátlaků, které samozřejmě okamžitě opustí sněmovnu v tomto případě, stanou se velmi vítaným zdrojem potravy tisku a tím pádem i nepřímým nátlakem na ústavní soudce.“ A Ivan Mašek k tomu dodal: „*Kromě důvodů zpolitizování jednání u Ústavního soudu bych chtěl k tomu vznést ještě jeden argument. Domnívám se, že je v zájmu této země a je úkolem tohoto parlamentu, aby úcta k zákonům byla zachována, aby úcta k zákonům, která byla otřesena desetiletími, ve kterých některé zákony nebyly zákony ve skutečném slova smyslu, nýbrž kodifikovaným bezprávím, aby tato úcta se znovu ve společnosti zakotvila. V případě, že zůstane možnost, aby političtí činitelé, kterými jsou poslanci a senátoři, podávali Ústavnímu soudu návrhy na zrušení zákonů nebo jejich ustanovení proto, že se abstraktně domnívají, že jsou v rozporu s ústavou nebo jinými ústavními zákony, mám za to, že dojde k zpochybnění právní jistoty, a to v tom smyslu, že zákon, který nabude účinnosti a proti kterému bude podán takový návrh Ústavnímu soudu, nebude v té chvíli povinnými osobami dodržován tak, jak by dodržován být měl.“ Oponoval jim levicový poslanec Vladimír Řezáč: „*Proč by zde mělo jít o nějakou hrozbu politizace? Soudní ochrana ústavnosti je v podstatě projednáváním ústavního práva a základních práv a svobod zajištěných v ústavním právu naší republiky Ústavním soudem. Co je to ústavní právo? Ústavní právo – jak to říkají Španělé – je el derecho político, tj. politické právo. Ústavní právo je řád pro politické děje. Je naprosto adekvátní a správné, aby poslanci měli možnost právním a demokratickým způsobem v demokratickém a právním státě kvalifikovanou menšinou, kvalifikovaným počtem podávat návrhy na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení Ústavnímu soudu.“***

Databáze rozhodnutí Ústavního soudu eviduje do září 2013 celkem 70 návrhů skupiny poslanců a 39 návrhů skupiny senátorů na zrušení právního předpisu, které byly věcně projednány; v 54 z těchto 109 případů Ústavní soud návrhu alespoň zčásti vyhověl. Ústavní soud meritorně projednal dále osm návrhů prezidenta Václava Havla na zrušení zákona, ve všech případech mu alespoň částečně vyhověl. Prezident Václav Klaus podal Ústavnímu soudu jediný takový návrh, směřující ke zrušení § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích; šlo zejména o to, že zákon určoval, že bude jen jeden místopředseda

Nejvyššího soudu, zatímco čl. 62 písm. f) Ústavu mluví v plurálu o „místopředsedech“.<sup>7</sup> Ústavní soud ale usnesením Pl. ÚS 17/07 dne 7. října 2008 toto řízení zastavil, protože Parlament mezitím příslušná ustanovení zákona o soudech a soudcích novelizoval (a přiklonil se rovněž k plurálu).

Úspěchy prezidenta Havla v napadání především zákonů přijatých v době tzv. opoziční smlouvy jsou považovány za jeho důležitý příspěvek k budování demokratického právního státu,<sup>8</sup> naproti tomu prezident Klaus se cíleně na Ústavní soud neobracel (patrně proto, aby jej neposiloval, je známá jeho kritika Ústavního soudu jako „třetí komory Parlamentu“). Jediná výjimka se vlastně netýkala abstraktní kontroly ústavnosti, nýbrž konkrétního sporu prezidenta republiky a soudní moci o rozsah prezidentovy pravomoci jmenovat funkcionáře Nejvyššího soudu.

Návrhy skupin poslanců a senátorů na zrušení zákona se však staly pravidelnou součástí právního a politického života v ČR a, jak už bylo řečeno, jsou poměrně často úspěšné (přínejmenším zčásti). Tento trend ovšem není v mezinárodním kontextu ničím neobvyklým. Například německý politolog Klaus von Beyme při analýze 150 klíčových zákonodárných aktů Bundestagu v letech 1949–1994 uvádí, že 40 % z nich bylo napadeno před Spolkovým ústavním soudem a u 34,2 % z nich byla shledána protiústavnost.<sup>9</sup>

Heidelberský profesor Hans-Peter Schneider označuje takový postup za významnou funkci a dokonce povinnost opozice: *„Touto cestou, která je často využívána k pokračování politického boje právními prostředky, může opozice vyjádřit své ústavněprávní pochybnosti a uplatnit je v soudním řízení pomocí prostředků právního státu. Není to jen její dobré právo, je to dokonce její povinnost. I jen samotná tato možnost a pouhá hrozba ‚cestou do Karlsruhe‘ přispívají k větší ústavní disciplíně parlamentní většiny již během legislativního procesu a k udržení nadřazenosti ústavy nad celým právním řádem. Takto se posiluje význam Základního zákona v každodenním politickém životě, což je mimořádně důležitou náležitostí demokratického právního státu.“*<sup>10</sup>

**Vymezení skutkové podstaty ústavního deliktu velezrady.** Čl. 65 odst. 2 Ústavy v původním znění umožňoval stíhat prezidenta republiky jen pro velezradu, a to před Ústavním soudem na základě žaloby Senátu; trestem byla ztráta úřadu a způsobilosti jej znovu nabýt. Okolnost, že sama Ústava nedefinovala (až do přijetí ústavního zákona č. 71/2012 Sb.) pojem velezrady, byla ale problematická, a při projednávání návrhu zákona o Ústavním soudu bylo zpochybňováno, zda to může napravit zanesení takové definice do tohoto zákona. Nakonec se tak v § 96 stalo, v rozpravě ale zazněla řada protichůdných názorů.

Pravděpodobně bylo slovo velezrada převzato z § 67 odst. 1 Ústavní listiny z roku 1920: *„Trestně může být stíhán jen pro velezradu a to před senátem na obžalobu sněmovny poslanecké (§ 34). Trestem může být jen ztráta úřadu presidentského a způsobilosti tohoto úřadu později znovu nabýti.“* Velezrada ale byla činem definovaným v trestním zákoníku, který dnes hovoří o vlastizradě.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy (tisk ČNR č. 152) chápala velezradu jinak, výslovně se distancovala od trestního práva. Považovala ale za správné ji nedefinovat: *„Prezident republiky není odpovědný ze své funkce a na rozdíl od poslanců nebo senátorů nemůže být postižen za přestupek. Může být stíhán jen pro velezradu, jejíž skutková podstata není trestním zákonem vymezena, jelikož jde především o politická rozhodnutí.“* Definici velezrady tak obsahoval až vládní návrh zákona o Ústavním soudu. Jeho formula-

ce („*Velezradou pro účely tohoto zákona rozumí se jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu*“) se nakonec objevila i ve vyhlášeném zákoně (a dnes již je zakotvena v čl. 65 odst. 2 Ústavy), ale objevovaly se i jiné názory a návrhy.

Společná zpráva výborů (tisk 386) navrhovala širší definici: „*Velezradou pro účely tohoto zákona rozumí se jednání prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu či lidským právům a základním svobodám nebo proti vážnosti a důstojnosti jeho úřadu, jestliže jím způsobí zvlášť závažný následek.*“

Při projednávání návrhu zákona o Ústavním soudu v Poslanecké sněmovně 16. 6. 1993 podporoval ministr spravedlnosti Jiří Novák vládní verzi a vyslovoval se pro potřebu pojem definovat, a to v zákoně, jímž je Ústavní soud vázán: „*Předpokladem pro to, aby jednání prezidenta, který se dopustí velezrady, mohlo být na základě ústavní žaloby senátu stíháno před Ústavním soudem, je zákonnou úpravou vymezit její skutkovou podstatu. Ústava sama nedefinuje, co se rozumí velezradou prezidenta republiky, a skutkovou podstatu velezrady nelze odvodit ani z platných zákonů a ani ji pro její specifickou povahu nelze definovat v trestním zákoně. (...) Úprava doporučená ve společné zprávě výborů v podstatě rozšiřuje skutkovou podstatu velezrady proti vládnímu návrhu tím, že do ní zahrnuje jednání prezidenta směřující proti lidským právům a základním svobodám a jednání proti vážnosti a důstojnosti jeho úřadu, jestliže tím způsobí zvlášť závažný následek. Jednání proti lidským právům a základním svobodám lze považovat za jednání proti demokratickému řádu vůbec a domnívám se, že není potřebné z celé množiny možných jednání proti demokratickému řádu toto jednání samostatně vyzdvihovat. Pojem vážnosti a důstojnosti úřadu, byť omezený požadavkem, že tímto jednáním bude způsoben zvlášť závažný následek, je vzhledem k potřebě přesného vymezení skutkové podstaty příliš obecným a dává příliš široké hranice volné úvaze při aplikaci. Takové jednání je navíc těžko souměřitelné s ostatními druhy protiprávního jednání, kterým je velezrada vymezena. Doporučuji proto, aby ustanovení § 96 bylo přijato ve znění obsaženém ve vládním návrhu.*“

Poslankyně Petra Buzková navrhla definici zcela vypustit: „*V tomto případě jsme při projednávání ústavy navrhovali, aby zde nebylo slovo ‚velezrada‘, ale aby tam bylo slovo ‚vládní rada‘, tak jak ji zná platný trestní zákon. Tehdy bylo navrhovateli ústavy vysvětleno, že slovo ‚velezrada‘ má v ústavě své místo právě z toho důvodu, aby při ústavním rozhodování byla ponechána co možná největší volnost, aby mohlo být pamatováno na všechny velmi závažné případy, a aby se Ústavní soud nemusel řídit pouze přesným ustanovením trestního zákona, který koneckonců není ani ústavním zákonem, ale pouze zákonem prostým. Já z toho důvodu nepovažuji za rozumné, aby tady v druhém zákoně, který koneckonců ani není zákonem ústavním, ale pouze zákonem prostým a ještě k tomu zákonem, který je víceméně technickou normou a který upravuje organizaci a činnost Ústavního soudu, aby se v takovémto zákoně vyskytovala přesná definice prezidentova trestného činu velezrady. Z tohoto důvodu navrhuji, aby z tohoto zákona byla klasifikace skutkové podstaty činu velezrady zcela vypuštěna.*“ Pro případ, že by tento návrh neprošel, přikláníla se rovněž k návratu ke znění vládního návrhu. Návrh poslankyně Buzkové na vypuštění definice přijat nebyl (pro 29, proti 51), návrh na návrat ke znění vládního návrhu přijat byl (pro 91, proti 22).

Až do začátku roku 2013 byla velezrada tématem víceméně teoretickým. 5. března 2013 ale Senát podal ústavní žalobu na prezidenta republiky Václava Klause, čímž se otázka definice velezrady dostala do popředí zájmu. Ústavní žaloba v pěti žalovaných skutcích prezidenta republiky shledávala především jednání směřující proti demokratickému řádu republiky. Čtyři z pěti důvodů pro podání ústavní žaloby spočívaly v nečinnosti prezidenta v oblasti sdílených pravomocí. Dva se týkaly jmenovacích pravomocí (nejmenování soudce a nenavrhování ústavních soudců) a dva neratifikování mezinárodních smluv. Pátým důvodem byla amnestie č. 1/2013 Sb., kterou prezident republiky podle Senátu „výrazně zasáhl do fungování trestní justice, významně ji demotivoval v další práci a nezávislé činnosti dle zákona a oslabil důvěru veřejnosti ve vymahatelnost práva a v existenci prvku spravedlnosti v rozhodování soudů a činnosti orgánů činných v trestním řízení a prezidenta republiky“.<sup>11</sup> Ústavní soud však usnesením Pl. ÚS 17/13 toto řízení 27. března 2013 zastavil z důvodu skončení funkčního období prezidenta Klause.

Po 8. březnu 2013, kdy nabyla účinnosti novela Ústavy ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., význam pojmu velezrady zase poklesl, neboť skutková podstata ústavního deliktu prezidenta byla rozšířena o hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku.

**Stanovení fikce souhlasu Senátu se jmenováním ústavního soudce po uplynutí lhůty.** Podle čl. 84 odst. 2 Ústavy jmenuje soudce Ústavního soudu prezident republiky se souhlasem Senátu. § 6 odst. 2 zákona o Ústavním soudu však finguje souhlas Senátu po marném uplynutí lhůty 60 dnů, což je právem pokládáno naukou za protiústavní.<sup>12</sup> Není bez zajímavosti, že na protiústavnost tohoto ustanovení upozorňovali v červnu 1993 i koaliční poslanci, převážil ale zájem na rychlém naplnění Ústavního soudu a možná i na oslabení dosud neexistujícího Senátu.

Vládní návrh zákona o Ústavním soudu (tisk 276) obsahoval fikci souhlasu Senátu při uplynutí šedesátidenní lhůty, společná zpráva výborů (tisk 386) fikci nesouhlasu. Argument ministra spravedlnosti Jiřího Nováka pro vládní verzi byl tento: „*Vládní návrh vychází z toho, že jmenování soudců Ústavního soudu je prvotní odpovědností prezidenta a od ní je odvozena spoluodpovědnost senátu. Společná zpráva však zastává opačnou konstrukci.*“ Podpořil ho i předseda ústavněprávního výboru Miloslav Výborný: „*Také já se domnívám, že není možné, aby pouhou nečinností senátu – který, jak víme, podle ústavy není ani rozpustitelný – mohl nastat takový stav, že přes aktivitu prezidenta Ústavní soud nebude nikdy konstituován. To by bylo řešení dle mého soudu velmi špatné.*“

Oponovala jim poslankyně ODS Anna Röschová: „*Na ústavu by mělo být pohlíženo jako na kompaktní celek, jehož jednotlivé články nejsou zcela vytaženy beze smyslu, ale jsou řazeny a stanoveny ve své návaznosti. To znamená, že ústava přesně říká, jakým způsobem jsou soudci Ústavního soudu instalováni. V článku 84 odst. 2 se říká, že soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem senátu. Nic více, nic méně. Zároveň tato ústava zná dva případy, kdy řeší nečinnost toho kterého orgánu, a to v článku 44 odst. 2, kde se říká: ‚Nevyjádří-li se vláda do 30 dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, platí, že se vyjádřila kladně.‘ Totéž ustanovení je v článku 47 odst. 3, když Poslanecká sněmovna předkládá schválený zákon senátu, kde je přesně řečeno v odst. 2, co senát dělá, a v odst. 3 ‚když se nevyjádří, má se za to, že se vyjádřil kladně‘. Proč o tom hovořím? Mám za to, že zákonodárce při tvorbě ústavy, když chtěl postihnout nečinnost toho kterého orgánu a chtěl říci, že nečinnost vede ke kladnému výsledku, tak to v ústavě*

řekl, na rozdíl od článku 84 odst. 2, kde se jasně říká, že prezident republiky jmenuje se souhlasem senátu a nemluví se o tom, co se stane, když senát je nečinný nebo se nevyjádří. To znamená, že můj právní výklad, který vám předkládám, je takový, že se domnívám, že tento souhlas musí být senátem vyjádřen aktivně a pozitivně.“ Obdobný názor vyslovil i poslanec Dalibor Matulka: „Bylo tady správně poukázáno na to, že ve společné zprávě znění paragrafu 6 odst. 2 připouští možnost vzniku situace, kdy pouhou nečinností senátu je zablokováno jmenování ústavních soudců. Ano, i já toto považuji za chybu, aby takováto možnost tady byla. Leč, podle mého názoru, nejde o chybu společné zprávy, ale jde o chybu ústavy. Jestliže je v ústavě stanoveno, že prezident jmenuje ústavní soudce se souhlasem senátu, a není zde stanoveno nic na téma, že pokud souhlas není, tak marným uplynutím určité lhůty se souhlas předpokládá, tak, jak je na jiných místech ústavy v jiných případech stanoveno, tak potom podle našeho názoru nemůžeme obyčejným zákonem souhlas, který ústava vyžaduje, nahradit pouhou fikcí souhlasu. Jako opoziční poslanec bych měl samozřejmě udělat všechno pro to, aby Ústavní soud co nejdříve vznikl, co nejpohodlněji, nicméně jsem ale také zároveň právníkem a domnívám se, že jestliže tady je chyba, napravme ji, ale napravme ji způsobem řádným. Jestliže pan doktor Výborný navrhne změnit příslušné znění ústavy, budu první, kdo pro to bude hlasovat, protože si myslím, že jde skutečně o napravení chyby, ale že tu chybu nejde napravit způsobem, který navrhuje on v tomto zákonu.“

Nakonec Poslanecká sněmovna podpořila poměrem hlasů 100 : 15 návrh poslance Výborného na stanovení oné kontroverzní fikce souhlasu Senátu. Je však třeba dodat, že za dvacet let existence Senátu se tato fikce nikdy neuplatnila.

Po vypořádání těchto sporných otázek přistoupila Poslanecká sněmovna k hlasování o návrhu zákona jako celku a zákon o Ústavním soudu byl přijat výraznou většinou 161 : 28.

Zákon nabyl účinnosti 1. července 1993 a téhož dnes zaslal prezident republiky Václav Havel Poslanecké sněmovně návrh na jmenování prvních ústavních soudců. Poslanecká sněmovna se jeho návrhy zabývala na schůzi 8. července 1993. O procesu jejich výběru informuje vedle stenoprotokolu schůze Poslanecké sněmovny i pozoruhodná kniha Tomáše Němečka o ústavním soudci Vojtěchu Ceplovi.<sup>13</sup> Prezidentovy nominanty projednal 6. července ústavněprávní výbor a po vyslovení souhlasu Poslaneckou sněmovnou 8. července bylo prvních dvanáct soudců 15. července 1993 jmenováno.

Poslanecká sněmovna odepřela souhlas se jmenováním Ireny Pelikánové, která obdržela jen 64 hlasů. V rozpravě 8. července se o její kandidatuře vůbec nemluvalo, Tomáš Němeček na základě rozhovorů s poslankyněmi Hanou Marvanovou a Annou Röschovou označil za hlavní důvod jejího odmítnutí Poslaneckou sněmovnou její manželství s komunistickým právním vědcem Dragutinem Pelikánem.<sup>14</sup> Průběh rozpravy v Poslanecké sněmovně poznamenaly prapodivné narážky poslance Jaroslava Vlčka na údajnou estébáckou minulost Vojtěcha Cepla, na stranu Vojtěcha Cepla se ale postavil i ministr vnitra Jan Ruml, a Vojtěch Cepl nakonec 95 hlasy odsouhlasen byl. Zajímavé rovněž je, že druhý nejvyšší počet hlasů, 140, obdržel Pavel Mates, který ale nakonec prezidentem Havlem jmenován nebyl. Jako důvod Tomáš Němeček uvádí jeho četná skripta, poplatná předlistopadovému režimu.<sup>15</sup>

V polovině července 1993 tak Ústavní soud České republiky mohl začít pracovat.

## 2. Výběr z nejvýznamnějších nálezů Ústavního soudu

Ústavní soudy hrají mimořádnou úlohu v soudobém ústavním právu. Rolf Lamprecht, německý novinář a autor knih o německém ústavním soudu, ji v roce 2011 vystihuje takto: „*Co současník bere na vědomí tady a teď, je jen momentka práva, dílek postupujícího vývoje, který začal roku 1951 v Karlsruhe. Od té doby je Základní zákon, který se skládá konečkonců jen z mrtvých liter, den za dnem naplňován životem, a to soudci ústavního soudu. Když s touto mamutí úlohou začínali, podobal se národ prázdnému listu, který byl připraven k popsání. Jedinečná šance. Pohled zpět ozřejmuje, jak a proč jejich rozhodovací praxe změnila obyvatele Německa – ne jedním rázem, nýbrž případ od případu, také ne všechny současníky najednou, často až jejich děti a děti jejich dětí.*“<sup>16</sup> Kniha Rolfa Lamprechta je optimistická, podobně jako jeho předchozí dílo, nesoucí název „*Vom Untertan zum Bürger – Die Erfolgsgeschichte der Grundrechte*“.<sup>17</sup>

Tradice českého Ústavního soudu je oproti německému třetinová, přesto i dvacet let Ústavního soudu ČR přineslo řadu zásadních rozhodnutí jak na ochranu principů demokratického právního státu, tak pro rozvoj lidských práv. Též se domnívám, že dějiny českého Ústavního soudu jsou „Erfolgsgeschichte“ a že by si Ústavní soud zasloužil podobné vylíčení svých nejvýznamnějších rozhodnutí pro široké publikum. To by však vydalo na poměrně tlustou knihu, o jejíž napsání bych se chtěl v budoucnu pokusit; na tomto místě se zastavím jen u některých rozhodnutí, jimiž Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti nebo návrhu na zrušení zákona, a ovlivnil tak podobu českého právního řádu nebo jeho výklad.<sup>18</sup>

**Svoboda projevu.** Svoboda projevu je jedním z nejdůležitějších základních práv a Ústavní soud hned v dubnu 1994 druhým ze svých nálezů, jímž rušil část zákona,<sup>19</sup> učinil důležitý krok směrem k ochraně svobodné kritiky představitelů státní moci. Nálezem Pl. ÚS 43/93 (č. 91/1994 Sb.) zrušil trestné činy hanobení Parlamentu, vlády a Ústavního soudu v § 102 trestního zákona pro rozpor s čl. 17 Listiny i čl. 10 Evropské úmluvy, jako omezení svobody projevu, které není v demokratické společnosti nezbytné.

Ústavní soud chránil svobodu projevu v řadě dalších nálezů, nejslavnější z nich je patrně nález I. ÚS 367/03 z 15. března 2005 (Rejžek vs. Vondráčková). Po vzoru Evropského soudu pro lidská práva v něm Ústavní soud rozlišuje skutková tvrzení (která má ten, kdo je tvrdí, prokázat) od hodnotících soudů: jejichž pravdivost prokázat nelze, a tak jen postačuje, že dané, byť třeba expresivní hodnocení má faktický podklad. Takto soud připustil, že obecně známé skutečnosti o pop-music 70. a 80. let byly dostatečným podkladem pro Rejžkovo použití slova „mafie“.

Soukromí i veřejně známých osob ale musí být chráněno proti nevybíravému šíření neověřených informací bombastickými výrazovými prostředky; v nálezu I. ÚS 1586/09 z 6. března 2012 (spor spisovatele Michala Viewegha s vydavatelem deníku Aha!) vyslovil Ústavní soud, že náhrady nemajetkové újmy v následném řízení o zásahu osobnostních práv musí být dostatečně vysoké na to, aby vedle satisfakční funkce plnily i funkci preventivně-sankční.

**Pluralita politických sil.** Ústavní soud řadou nálezů, které patří k jeho nejdůležitějším, chránil politickou pluralitu v České republice. V roce 1996 při prvních volbách do Senátu volební komise odmítaly přihlášky kandidátů z formálních důvodů; leckdy na nedostatky ani neupozornily, ač k tomu byly ze zákona povinny. Těmi formálními důvody bylo např. doložení státního občanství pouze občanským průkazem, rodné číslo uvedené pouze na



jednom dokumentu nebo neúplné rodné číslo, v prohlášení kandidáta o tom, že není členem žádné politické strany, chybějící dodatek „nebo politického hnutí“, apod. Odmítnutí přihlášky znemožňovalo kandidátům účastnit se voleb, a tak se někteří po Ústřední volební komisi obrátili na Nejvyšší soud, a pokud ani ten jim nevyhověl, pak s ústavní stížností na Ústavní soud. Ústavní soud ve většině případů kandidátům vyhověl (srov. nálezy II. ÚS 275/96, IV. ÚS 275/96, I. ÚS 277/96, II. ÚS 276/96, III. ÚS 276/96 a další), a umožnil jim tak kandidovat v senátních volbách. Zásadní odůvodnění tohoto postoje uvádí nález III. ÚS 276/96: „... základním interpretačním pravidlem pro zákony, které upravují blíže výkon politických práv, je nepochybně článek 22 Listiny základních práv a svobod, ze kterého vyplývá, že každý orgán aplikující právo je povinen vykládat a používat zákonnou úpravu tak, aby byla umožněna a chráněna svobodná soutěž politických sil v demokratické společnosti. (...) Jestliže tedy účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení musí být vždy vykládána k tomuto právu vstřícně, tedy tak, aby pokud možno bylo umožněno volit a být volen, a ne naopak.“

Na návrh prezidenta republiky Václava Havla se Ústavní soud v roce 2001 dvěma nálezy postavil proti snaze tehdejších stran spojených tzv. opoziční smlouvou vychýlit výrazně volební pravidla a pravidla financování politických stran ve prospěch velkých stran.

V roce 2000 ODS a ČSSD prosadily zákonem č. 204/2000 Sb. volební systém s 35 volebními kraji a modifikovanou d'Hondtovou metodou volebního dělitele, který měl výrazně posilovat velké strany. Ústavní soud ho nálezem Pl. ÚS 42/2000 (č. 64/2001 Sb.) zrušil. Nastolený volební systém totiž podle Ústavního soudu natolik koncentroval integrační stimuly, že tyto ve svém souhrnu vytvořily jakýsi hybrid mezi poměrným zastoupením a většinovým systémem, který se už vymyká ústavnímu požadavku systému zásad poměrného zastoupení (čl. 18 odst. 1 Ústavy). Parlament reagoval na nález Ústavního soudu zakotvením systému 14 volebních krajů a klasické d'Hondtovy metody, podle kterého volíme dodnes.

Poté Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 53/2000, č. 98/2001 Sb., zrušil několik ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách, především tehdejší zdvojnásobení nejvýznamnějšího příspěvku, totiž příspěvku na mandát poslance či senátora, z 500 tisíc Kč na 1 milion Kč. Ústavní soud shledal tehdy rozpor zákonné úpravy s ústavním principem svobodné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy i s ústavním požadavkem oddělení politických stran od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny): „Zdůvodnění zvýšení příspěvku na mandát z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč ve stanovisku Poslanecké sněmovny odporuje smyslu státního finančního příspěvku politickým stranám. Strany mají být zakotveny ve společnosti, nikoli ve státě. Proto státní příspěvek má pouze usnadňovat stranám tu úlohu, kterou pro stát plní svou účastí ve volbách, neboť na politické vůli, vzešlé ze svobodné volební soutěže, je založen demokratický stát. Podle čl. 22 Listiny jakákoli zákonná úprava všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Díkce ‚svobodná soutěž politických sil‘ klade důraz právě na tu fázi procesu politické konkurence, jež předchází etablování stran v dosažených pozicích, tedy především důraz na svobodný vstup politických sil do volební soutěže. (...) Dosavadní zvýšení příspěvku na mandát na 1 000 000 Kč bylo součástí celé řady opatření, jež vesměs směřovala k finanční podpoře velkých a v Parlamentu již etablovaných stran na úkor stran malých. Koncentrace finanční pomoci státu právě jen pro

strany v Parlamentu zastoupené omezuje ekonomicky rovnou účast stran ve volební soutěži (čl. 5 Ústavy) a nerespektuje princip čl. 20 odst. 4 Listiny o oddělení stran od státu.“ Parlament vzápětí po vyhlášení tohoto nálezu Ústavního soudu stanovil novelou zákona výši příspěvku na mandát na 900 000 Kč. O ústavnosti této výše příspěvku (jež byla v roce 2010 snížena jen nepatrně, na 855 000 Kč) už Ústavní soud nerozhodoval, nikdo se na něho v této věci již neobrátil.

**Správní soudnictví.** Ve vývoji správního soudnictví v ČR sehrál zásadní roli náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99, č. 276/2001 Sb., který zrušil celou pátou část občanského soudního řádu, která do té doby správní soudnictví upravovala. Ústavní soud zdůvodnil jedno ze svých nejzávažnějších rozhodnutí takto: „... *současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficity. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.*“ Už předtím Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 9/2000, č. 52/2001 Sb., zrušil § 83 odst. 1 zákona o přestupcích („*Soud nepřezkoumává rozhodnutí o přestupku, za nějž nelze uložit pokutu vyšší než 2000 Kč nebo zákaz činnosti; to neplatí, bylo-li vysloveno propadnutí věci nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2000 Kč*“) jako neslučitelný s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. I obvinění z přestupku je „trestní obvinění“ podle Evropské úmluvy, a tak musí být zaručen přístup k nezávislému a nestrannému soudu.

**Svoboda svědomí.** Nejznámější „válka soudů“ z devadesátých let se týkala výkladu trestného činu nenastoupení služby v ozbrojených silách podle § 269 odst. 1 trestního zákona. Ústavní soud se v řadě nálezů (srov. např. náleze IV. ÚS 81/95 z 18. září 1995 a náleze Pl. ÚS 19/98, č. 38/1999 Sb., z 3. února 1999) vyslovil proti opakovanému trestání odpíračů vojenské služby; argumentoval svobodou svědomí (čl. 15 odst. 1 a 3 Listiny) a zásadou *ne bis in idem* (čl. 40 odst. 5 Listiny), svoji roli hrálo také slovo „trvale“ ve skutkové podstatě trestného činu.<sup>20</sup> Nejvyšší soud se nakonec podřídil.

**Práva vlastníků činžovních domů.** Několika nálezy vstoupil Ústavní soud i do tíživého problému regulace nájemného. Po celá devadesátá léta byla regulovaná výše nájemného z bytu udržována leckde na tak nízké úrovni, že majitelé domů (třeba i restituenti) nebyli s to uhradit z nájemného ani provoz a opravy domu. Sérií nálezů počínaje nálezem Pl. ÚS 3/2000 (č. 231/2000 Sb.) označil daný stav za rozporný s čl. 11 Listiny<sup>21</sup> a vynutil si (zejména nálezem Pl. ÚS 20/05, č. 252/2006 Sb., v němž konstatoval protiústavní nečinnost zákonodárce) postupnou deregulaci nájemného.<sup>22</sup>

**Nezávislost soudců.** Ústavní soud trvale brání nezávislost soudců. Nejvýznamnější z nich je náleze Pl. ÚS 7/02, č. 349/2002 Sb., který zrušil řadu ustanovení tehdy právě čerstvě vydaného zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, mimo jiné též ta, která zakotvovala periodické přezkušování odborné způsobilosti soudců s možností zbavit je funkce a povinné vzdělávání soudců v Justiční akademii.

Poměrně mnoho politické kritiky<sup>23</sup> na sebe Ústavní soud přivolał sérií nálezů v aféře ohledně odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové prezidentem Václavem Klausem v lednu 2006. Iva Brožová se obrátila na Ústavní soud a postupně docílila odložení vykonatelnosti rozhodnutí prezidenta republiky o svém odvolání (usnesení II. ÚS 53/06), zrušení § 106 odst. 1 ZSS (název Pl. ÚS 18/06),<sup>24</sup> zrušení prezidentova rozhodnutí o odvolání (název II. ÚS 53/06), zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení soudce Jaroslava Bureše k Nejvyššímu soudu (název Pl. ÚS 17/06) a zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování Jaroslava Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu (Pl. ÚS 87/06).

Ústavní soud také v řadě nálezů chránil nezávislost soudců i proti zásahům do jejich odměn, v prvním takovém nálezu se opřel o starou americkou ústavní zásadu, že odměna soudců nesmí být během trvání jejich služby snížena (čl. III. oddíl 1 Ústavy USA; srov. název Ústavního soudu Pl. ÚS 13/99, č. 233/1999 Sb.). Ústavní soud vícekrát zabránil tomu, aby se odebrání třináctých a čtrnáctých platů nebo jiné krácení či zmrazování platů představitelům státní moci vztahovalo i na soudce;<sup>25</sup> argumentoval přitom především ústavním principem dělby moci a nezávislosti soudů. V jiných nálezech<sup>26</sup> ovšem Ústavní soud protiústavnost neshledal a připustil odejmutí dalšího platu soudcům, nejedná-li se o svévoli. Rozporné nálezy Ústavního soudu v této věci bývají uváděny jako příklad nejednotného rozhodování Ústavního soudu, převažuje však vůle Ústavního soudu nezávislost soudců i v tomto ohledu chránit.

**Meze zákonodárné moci.** Ústavní soud vícekrát zrušil zákon z důvodu porušení ústavních principů zákonodárství, jako je požadavek obecnosti zákona, zákazu retroaktivity, jasnosti a srozumitelnosti zákona nebo férovosti legislativního procesu.

Z důvodu porušení principu obecnosti zákona zrušil Ústavní soud § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, podle něhož stavba jezů na Labi je ve veřejném zájmu. V nálezu Pl. ÚS 24/04 (č. 327/2005 Sb.) uvádí Ústavní soud čtyři argumenty ve prospěch obecnosti zákona – dělbu moci, rovnost, právo na soudní ochranu a vyloučení svévole při uskutečňování veřejné moci. Zákonodárce v případě označení konkrétní stavby za stavbu ve veřejném zájmu znemožnil posouzení veřejného zájmu orgánem výkonné moci ve správním řízení (argument dělby moci), čímž zachází s dotčenými osobami hůře než s osobami v jiných podobných řízeních (argument rovnosti), což se děje bez legitimního důvodu (argument svévole), tyto osoby nemohou účinně uplatnit své námitky ani ve správním řízení, ani u soudu, protože soudce by byl takovým zákonným stanovením veřejného zájmu vázán (argument soudní ochrany). Z obdobných důvodů byl zrušen zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha-Ruzyně, nálezem Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009 Sb.).

Porušení principu obecnosti zákona konstatoval Ústavní soud i v zásadním nálezu Pl. ÚS 27/09 (č. 318/2009 Sb., kauza Melčák), jímž byl zrušen dokonce ústavní zákon č. 195/2009 Sb., který ad hoc zkracoval volební období Poslanecké sněmovny, čímž obcházel obecnou úpravu rozpouštění Sněmovny v čl. 35 Ústavy. Tím se podle Ústavního soudu dostal do rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, podle něhož je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná.

Z důvodu právé retroaktivity známý název Pl. ÚS 53/10 (č. 119/2011 Sb.) zrušil daň, která znamenala snížení státního příspěvku ve stavebním spoření za uplynulý rok o polovinu. V tomtéž nálezu (a rovněž v nálezu Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.) zrušil Ústavní

soud celý zákon, byť s odložením účinnosti zákona, a sice kvôli zneužití stavu legislatívnej nouze vládni väčšinou vedenou Petrom Nečasem. Na férovosť legislatívneho procesu se Ústavní soud zvlášť zaměřuje počínaje „přílepkovým“ náležením Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., v němž kromě krácení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona (čl. 44 Ústavy) shledal v praxi nesouvisějících pozměňovacích návrhů též rozpor se základními principy právního státu, „mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.“

**Obecní samospráva.** Ústava garantuje obcím a krajům právo na samosprávu (čl. 8). Ústavní soud toto právo vykládá počínaje náležením Pl. ÚS 45/06 (č. 20/2008 Sb.) širěji a říká, že obce jsou přímo Ústavou „zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek“ a „k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují...“. Věcné vymezení kompetence obcí obsahuje především § 10 zákona o obcích. Nález Pl. ÚS 56/10 (č. 293/2011 Sb.), věnovaný regulaci hracích automatů, nadto dodává, že „ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat“. V nálezu Pl. ÚS 6/13 (č. 112/2013 Sb.), který se rovněž zabýval regulací hracích automatů, Ústavní soud pokročil ještě dál a posuzoval, zda zákon, který zasahuje do práva obcí na samosprávu, obstojí v testu proporcionality, zda tedy zásah sleduje legitimní cíl prostředky vhodnými, potřebnými a přiměřenými. Pro dočasné omezení možnosti obcí regulovat provoz hracích automatů na svém území Ústavní soud vůbec nenašel legitimní důvod, a tak příslušné ustanovení novely loterijního zákona zrušil.

**Ochrana soukromí v telekomunikační oblasti.** Významným tématem poslední doby jsou odposlechy a monitorování telefonních hovorů a uchovávání záznamů o nich. Ústavní soud se k těmto otázkám vyslovil v zásadních nálezech Pl. ÚS 24/10 (č. 94/2011 Sb.) a Pl. ÚS 24/11 (č. 43/2012 Sb.). V prvním zrušil část zákona o elektronických komunikacích. Ústavní soud zdůraznil význam práva na informační sebeurčení každého jednotlivce a potřebu dostatečných záruk proti rizikům svévolie a zneužití. Požaduje od zákonodárce velmi přesná pravidla uchovávání a použití údajů o elektronické komunikaci, přičemž použití musí být omezeno jen pro účely trestních řízení vedených pro zvlášť závažné trestné činy a jen pro případ, že nelze sledovaného účelu dosáhnout jinak. Druhým náležením Ústavní soud navázal a zrušil § 88a trestního řádu, protože neposkytoval dostatečné záruky proti zneužití. Nový text § 88a umožňuje soudu nařídít odposlechy nebo zjištění údajů o telekomunikačním provozu jen u úmyslných trestných činů a jen „nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jinak jeho dosažení podstatně ztíženo“.

**Práva sociálně slabých.** Počínaje rokem 2008 je Ústavní soud stále častěji konfrontován s návrhy skupin poslanců či senátorů na zrušení zákonů omezujících sociální práva. Prvním významným derogačním náležením byl nález Pl. ÚS 2/08 (č. 166/2008 Sb.) k hmotnému zabezpečení při krátkodobější nezpůsobilosti k práci z důvodu nemoci. Tento nález formuloval hlavní zásady výkladu sociálních práv a naprostou většinu návrhů levicové opozice na zrušení zásahů do sociálního zákonodárství Topolánkovým souhrnným zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, zamítl. Zrušil však nové pravidlo,

podle kterého se v prvních třech dnech nemoci nevyplácí nemocenské.<sup>27</sup> O čtyři roky později, v nálezu Pl. ÚS 54/10 (č. 186/2012 Sb.) však podobné pravidlo (jen se již v prvních týdnech nemoci nevyplácí nemocenské, ale zaměstnavatel poskytuje náhradu mzdy, ne ale v prvních třech dnech nemoci) již akceptoval.

Druhým významným derogacním nálezem chránícím sociální práva je nález Pl. ÚS 1/12 (č. 437/2012 Sb.), jímž Ústavní soud posoudil veřejnou službu, kterou měli v rozsahu do poloviny pracovní doby bez nároku na odměnu vykonávat někteří nezaměstnaní pod hrozbou ztráty podpory v nezaměstnanosti, jako zakázanou nucenou práci.

Lze očekávat, že zejména v naposledy uvedených oblastech, tedy v ochraně soukromí a sociálních právech, bude důležitých nálezů Ústavního soudu v příštích letech přibývat.

## Závěr

Ústavní soud tedy završuje dvacet let své činnosti a jeho výsledky lze označit za úctyhodné. Soudci Ústavního soudu jsou jmenováni na deset let, proto dochází po každých deseti letech k poměrně výrazné obměně složení soudu. Z tohoto důvodu hovoří právní vědci o „prvním“ a „druhém“ Ústavním soudu.<sup>28</sup> Bude zajímavé sledovat, jak na jejich práci naváže onen „třetí“ Ústavní soud, jehož složení se v současné době formuje.

## Poznámky

- <sup>1</sup> Zpracováno s podporou grantu Univerzity Karlovy v Praze – UNCE „Výzkumné centrum pro lidská práva“, projekt č. 204006/2013.
- <sup>2</sup> Vládní návrh Ústavy (tisk ČNR č. 152) navrhoval dvanáct soudců na deset let, šest by jmenoval bez kontrasignace prezident republiky, šest by volil Senát. Srov. i SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: *Ústava ČR. Komentář*. Praha 2007, s. 675.
- <sup>3</sup> Stenoprotokol schůze ČNR, 30. 12. 1992, <http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/020schuz/s020001.htm>.
- <sup>4</sup> <http://nalus.usoud.cz>
- <sup>5</sup> Vládní návrh zákona o Ústavním soudu (tisk 276), [http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0276\\_02.htm](http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t0276_02.htm).
- <sup>6</sup> Celou rozpravu lze sledovat ve stenoprotokolu schůze Poslanecké sněmovny, 16. 6. 1993, <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/010schuz/s010007.htm>.
- <sup>7</sup> Tento návrh byl součástí vleklého sporu mezi Ústavním soudem a prezidentem republiky o jmenování a odvolávání funkcionářů Nejvyššího soudu (srov. níže).
- <sup>8</sup> Srov. CHRASTILOVÁ, B. – MIKEŠ, P.: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha 2003, s. 121–220.
- <sup>9</sup> von BEYME, Klaus: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen 1997, s. 304
- <sup>10</sup> Srov. též SCHNEIDER, Hans-Peter – ZEH, Wolfgang (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1989, s. 1065.
- <sup>11</sup> Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 17/13, odst. 2, [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz).
- <sup>12</sup> Srov. KYSELA, J.: *Dvoukomorové systémy*. Praha 2004, s. 495, a tam citovanou další literaturu.
- <sup>13</sup> NĚMEČEK, T.: *Vojtěch Cepl – Život právníka ve 20. století*. Praha 2011, s. 120–126.
- <sup>14</sup> NĚMEČEK, T.: cit. dílo, s. 125.
- <sup>15</sup> NĚMEČEK, T.: cit. dílo, s. 126.
- <sup>16</sup> LAMPRECHT, R.: *Ich gehe bis nach Karlsruhe*. München 2011, s. 9.
- <sup>17</sup> LAMPRECHT, R.: *Vom Untertan zum Bürger – Die Erfolgsgeschichte der Grundrechte*. Baden-Baden 2000.
- <sup>18</sup> O nálezech je pojednáno v deseti tematických oblastech, jejichž řazení je v zásadě chronologické. V kontextu systematiky ústavního práva je představují ve WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. 2. vyd. Plzeň 2013.
- <sup>19</sup> První byl nález Pl. ÚS 35/93 (č. 49/1994 Sb.), jímž Ústavní soud zrušil závěrečnou vedlejší větu v ustanovení školského zákona: „*Ve školách, které jsou součástí soustavy základních a středních škol, mají občané právo na bezplatné vzdělání, nestanoví-li zákon jinak*.“ Chránil tím podstatu práva na bezplatné vzdělávání na základních a středních školách: „*Ve smyslu ustanovení článku 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod upraveny za podmínek stanovených Listinou pouze zákonem, při použití tohoto ustanovení musí však být šetřena podstata a smysl základních práv a svobod (článek 4 odst. 4 Listiny). I když podle*

- článku 41 odst. 1 Listiny také práva uvedeného v článku 33 odst. 2 Listiny, tj. práva na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, lze sotva mít za to, že s šetřením mezi základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybná nepodmíněnost práva na bezplatné základní a středoškolské vzdělání.“
- 20 § 269 odst. 1 trestního zákona tehdy zněl: „Kdo v úmyslu vyhnout se trvale vojenské činné službě nebo zvláštní službě nenastoupí službu v ozbrojených silách do 24 hodin po uplynutí lhůty stanovené v povolávacím rozkaze, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let.“
- 21 Ústavní soud shrnuje svou argumentaci, poměřující právo na bydlení a právo vlastnit majetek, takto: „Podle názoru Ústavního soudu princip přiměřené (spravedlivé) rovnováhy vyžaduje, aby při respektování požadavků obsažených v čl. 11 Paktu byl zohledněn již konstatovaný proces destrukce vlastnického práva, zejména pokud se týče vlastníků nájemních domů, diskriminovaných v poměru k ostatním vlastníkům, kupř. tzv. rodinných domků tím, že je jim odepřeno požívat plody a užítky svého vlastnictví, neboť ve skutečnosti vzhledem k vyšší nájemného a vyšší nákladů nezbytných k provozu, často v katastrofickém stavu se nacházejících nemovitostí, jsou část nájemného, jaké by jinak s přihlédnutím ke všem okolnostem bylo možno považovat za přiměřené, nuceni hradit ze svého. Jinými slovy, v důsledku dosavadní právní úpravy existují dnes v naší společnosti sociální skupiny či subjekty, které hradí ze svého to, co v zájmu naplnění již konstatovaného čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech má zajišťovat stát. Cenová regulace, nemá-li přesáhnout meze ústavnosti, nesmí evidentně snížit cenu tak, aby tato vzhledem ke všem prokázaným a nutně vynaloženým nákladům eliminovala možnost alespoň jejich návratnosti, neboť v takovém případě by vlastně implikovala popření účelu a všech funkcí vlastnictví.“
- 22 Svoji roli sehrál i postoj ESLP, zejména řízení ve věci *Hutten-Czapska proti Polsku* (srov. zejm. rozsudek velkého senátu ESLP z 19. 6. 2006, stížnost č. 35014/97). Ve věci regulace nájemného probíhají řízení i proti ČR, srov. zejm. rozsudek ESLP z 3. 7. 2014, R&L, s.r.o., a ostatní proti ČR (stížnost č. 37926/05 a další). Srov. zejm. KLAUS, V. (ed.): *Soudcokracie v ČR : fikce, nebo realita? Sborník textů*. Praha 2006.
- 23 § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích zrušil již předchozí nález. Tímto nálezem Pl. ÚS 18/06 (č. 397/2006 Sb.) Ústavní soud zrušil i nové znění § 106 odst. 1, které podmínku odvolání zpřísnilo (funkcionář soudu mohl být odvolán, „jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů“).
- 24 Srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 13/99 (č. 233/1999 Sb.), Pl. ÚS 11/02 (č. 198/2003 Sb.), Pl. ÚS 43/04 (č. 354/2005 Sb.), Pl. ÚS 34/04 (č. 355/2005 Sb.), Pl. ÚS 9/05 (č. 356/2005 Sb.), Pl. ÚS 12/10 (č. 269/2010 Sb.), Pl. ÚS 16/11 (č. 267/2011 Sb.) a Pl. ÚS 33/11 (č. 181/2012 Sb.).
- 25 Srov. nálezy Pl. ÚS 18/99 (č. 320/2001 Sb.), Pl. ÚS 16/2000 (č. 321/2000 Sb.), Pl. ÚS 55/05 (č. 65/2007 Sb.) a Pl. ÚS 13/08 (č. 104/2010 Sb.).
- 26 Ústavní soud argumentoval mj. takto: „Jedná se o poněkud pohodlný až svévolný postup ze strany státu, který kvůli neurčitému počtu zneuživatelů nemocenských dávek, plošně postihuje všechny kategorie zaměstnanců. Výsledkem je stav, kdy převážná většina zaměstnanců zůstává, po dobu prvních tří dnů pracovní neschopnosti, bez jakýchkoliv prostředků, zatímco jejich povinnost platit pojistné zůstala nedotčena... Je nepřijatelné, aby stát pouze vyžadoval splnění povinností ze strany zaměstnanců (v daném případě plnění pojistného) a nedbal přitom ochrany jejich zájmů, postihne-li je zmíněná událost v podobě pracovní neschopnosti. Došlo tak k porušení práv zaměstnanců, které dosahuje ústavněprávní dimenze. Systém nemocenského pojištění by neměl sloužit ke krytí deficitu státního rozpočtu.“
- 27 Srov. např. v názvu článků KYSELA, J.: *Reflexe způsobu konstituování „druhé“ Ústavního soudu ČR*. In: HLOUŠEK, V. – ŠÍMÍČEK, V. (eds.): *Dělna soudní moci v České republice*. Brno 2004, s. 134–147, a CHMEL, J.: *Politika na Ústavním soudě? Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhé“ Ústavního soudu*. 1. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, roč. 21, č. 2, s. 178–185.

# Zwanzig Jahre der Arbeit des Verfassungsgerichts der Tschechischen Republik

Jan Wintr

## *Zusammenfassung*

Im Jahre 1993 wurde das tschechische Verfassungsgericht gegründet und begann zu arbeiten. Seine Rechtsgrundlage ist die Verfassung der Tschechischen Republik vom 16. Dezember 1992 und das Verfassungsgerichtsgesetz vom 16. Juni 1993. Die ersten zwölf (von fünfzehn) Richter wurden am 15. Juli 1993 ernannt.

Im ersten Urteil vom 21. Dezember 1993 wies das Verfassungsgericht den Antrag einer Gruppe der linken Abgeordneten gegen das Gesetz über die Rechtswidrigkeit des kommunistischen Regimes zurück. Seitdem traf das Verfassungsgericht viele bedeutende Entscheidungen, die das tschechische Rechtssystem wesentlich beeinflussten.

Der Artikel beschreibt politische Diskussionen im Abgeordnetenhaus zu den strittigen Fragen des Verfassungsgerichtsgesetzes und das Verfahren zur Ernennung der ersten Richter. Dann stellt er die bedeutendsten Urteile des Verfassungsgerichts in den Jahren 1993–2013 vor, und zwar in diesen Feldern: a) Meinungsfreiheit, b) politische Pluralität, c) Verwaltungsgerichtsbarkeit, d) Gewissensfreiheit, e) Rechte der Wohnvermieter, f) richterliche Unabhängigkeit, g) Schranken der gesetzgeberischen Gewalt, h) kommunale Selbstverwaltung, i) Schutz der Privatsphäre im Telekommunikationsbereich und j) soziale Rechte.