

Promarněné světové prvenství

14.11.2011 Lidové noviny str. 20 Pravo & justice
TOMÁŠ LANGÁŠEK Ministerstvo spravedlnosti

Pohnutá historie 90 let ústavního soudnictví na československém území

První československá republika Ústavnímu soudu nepřála. Svou plnohodnotnou éru prožívá až po roce 1992. Nejen výročí sametové revoluce připadá na letošní čtvrtek 17. listopadu. Před 90 lety se tento den na Pražském hradě konala ustavující schůze československého Ústavního soudu. Zřídila jej Ústavní listina ČSR z 29. února 1920 a měl to být vůbec první ústavní soud na světě. Protože však téměř půldruhého roku nebyla politická reprezentace schopna soudce vybrat, připravili Československo o toto papírové prvenství Rakušané, jejichž vídeňský ústavní soud zřízený rakouskou ústavou z října 1920 měl 17. listopadu 1921 za sebou již několik měsíců intenzivní činnosti.

Československý ústavní soud se do historie ústavního soudnictví výrazněji nezapsal. Jak ovšem poznamenal Pavel Rychetský, již tento soud se musel především vypořádávat s nestandardní legislativou. Zneužívání standardních legislativních procedur ať již cestou různých legislativních přílepků, nebo dokonce zneužitím krácené procedury vyhrazené nouzovým stavům přitom zaznamenáváme i dnes. Ohlédnutí za krátkou historií prvorepublikového ústavního soudu tak může překvapivě získat na aktuálnosti. Okleštěné kompetence Ústava Československé republiky věnovala Ústavnímu soudu hned první tři úvodní ustanovení. Kromě posuzování ústavnosti zákonů měl Ústavní soud kontrolovat ústavnost mimořádného zákonodárství v podobě činnosti tzv. stálého výboru, což byl orgán složený z 24 poslanců a senátorů, který měl v době, kdy byl parlament rozpuštěn nebo z jiného důvodu nezasedal, pravomoc na návrh vlády přijímat v naléhavých věcech opatření se silou zákona.

Přes důležité místo, jež Ústavní soud v ústavě první republiky alespoň formálně zaujal, poslanci ve skutečnosti od počátku hleděli na tuto zcela novou instituci s nedůvěrou. Do prováděcího zákona zakomponovali mnoho svazujících prvků, jež měly Ústavní soud sešněrovat. Ústava například svěřovala bez dalších podmínek prezidentu republiky pravomoc jmenovat předsedu a další dva soudce Ústavního soudu (další čtyři pak vysílal ze svých řad Nejvyšší soud a **Nejvyšší správní soud**), zákon o Ústavním soudu však prezidenta výrazně omezil - musel vybírat jenom z kandidátů, jež mu předestřely poslanecká sněmovna, Senát a vláda. Dále: pouze Senát, poslanecká sněmovna a oba nejvyšší soudy mohly u Ústavního soudu napadnout zákon a musely se na tom usnést jako celek - těžko přitom předpokládat, že by komory parlamentu navrhly zrušit zákon, který předtím většinou přijaly. Nepřekvapí proto, že se nikdy na Ústavní soud neobrátily.

Poslanci si také výslovně přáli, aby nálezy mohly působit pouze obecně a jen do budoucna; jednotlivec se uplatnění protiústavního zákona ve svém individuálním případě ubránit nemohl. A aby toho nebylo málo, možnost zahájit řízení byla limitována nepřekročitelnou lhůtou tří let od vyhlášení zákona - poté se i flagrantně neústavní norma stala zcela nedotknutelnou.

Nelze se proto divit, že za celou svou existenci obdržel Ústavní soud pouze dva návrhy na přezkoumání zákonů od Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu, a to ve věcech, na nichž měli soudci svůj vlastní zájem (v prvním případě šlo o úpravu zvláštních kárných řízení se soudci, ve druhém o zmocňovací zákony, na jejichž základě byly opakovaně snižovány soudcovské platy).

Prvorepublikový Ústavní soud však trpěl i dalšími defekty. Jeho nezávislost byla iluzorní. Ústavní soud nedisponoval samostatným úředním aparátem - úřednictvo, včetně účtárny, „sdílel“ s úřadem vlády. Několik let ani neměl samostatnou rozpočtovou kapitolu a byl financován přímo z kapitoly vládní. Personální propojení ústavního soudu a vlády dosáhlo odstrašujícího maxima v prosinci 1938, kdy se předseda Ústavního soudu Jaroslav Krejčí stal v Beranově **česko-slovenské vládě ministrem spravedlnosti. Ústava souběh funkce soudce a člena vlády nevyklučovala!**

Ochráncem parlamentu

Přestože se Ústavní soud zrodil obrazně řečeno jako nedochůdce, záhy se k nelibosti mnohých emancipoval. Svůj vůbec první nálezy Ústavní soud vyhlásil v primátorském sále Staroměstské radnice 7. listopadu 1922 (vlastní sídlo tehdy ještě neměl a dočasné útočiště na pražském magistrátě bylo logickým

důsledkem personálního propojení v osobě prvního předsedy Ústavního soudu a současně pražského primátora Karla Baxy). Ústavní soud sice těsně stvrdil ústavnost opatření stálého výboru o přivtělení dvou malých pohraničních území Vitorazska a Valticka k území státu, v odůvodnění se však kriticky vyslovil k tehdy oblíbené vládní praxi tzv. zmocňovacích doložek, jimiž byla vláda v zákonech zmocňována k úpravě nejrůznějších otázek vládními nařízeními, čímž byl obcházen parlament i v úvodu zmíněný stálý výbor.

Profesor Jiří Hoetzel, ideový otec Ústavního soudu a legislativní guru **ministerstva** vnitra, byl tak konsternován, že nález v odborném tisku označil za zcela pomýlený. Prezident Masaryk však bral stanovisko Ústavního soudu vážně a při podepisování zákonů na protiústavnost zmocňovacích doložek upozorňoval.

Intermezzo

Po uplynutí desetiletého funkčního období prvního Ústavního soudu tato instituce fakticky na dalších sedm let zanikla.

Příčinou průtahů se jmenováním nových soudců byly zprvu tahanice politických stran, které chtěly do Ústavního soudu prosadit sobě spřízněné osoby, později se k tomu přidružila reálná obava vlády z rozhodování Ústavního soudu.

Přes negativní stanovisko vyjádřené v jeho prvním nálezu totiž parlamentní vládní většina v roce 1933 přijala generální zmocňovací zákon, na jehož základě vláda vše potřebné - s poukazem na nezbytnost vyvolanou vrcholící světovou hospodářskou krizí - řešila jednoduše cestou svých nařízení. Obavy z Ústavního soudu zesílily v roce 1937, kdy oba nejvyšší soudy navrhly Ústavnímu soudu zrušení částí tohoto zmocňovacího zákona. Prezident republiky Edvard Beneš jmenoval nové soudce až v červnu 1937. Předsedou se opět měl stát Karel Baxa. Jmenovací dekrety však byly vládou po řadu měsíců záměrně zdržovány a i po jejich doručení vládní úředníci pod nejrůznějšími a stále trapnějšími záminkami oddalovali okamžik složení slibu staronového předsedy.

Toho se nakonec Baxa nedožil - zemřel v lednu 1938.

Protektorát a poslední výstřel

Nový Ústavní soud pod předsednictvím význačného konstitucionalisty Jaroslava Krejčího, jenž byl předtím tajemníkem Ústavního soudu a současně vysoce postaveným právníkem úřadu vlády, zahájil činnost teprve v květnu 1938. Pro dramatické historické události následujících měsíců toho však již mnoho nestihl.

Krejčí sám se po Mnichovu stal **též ministrem spravedlnosti**, což samo o sobě symbolizuje úpadek ústavního soudnictví v tzv. druhé republice. Paradoxně proto působí, že po zřízení Protektorátu Čechy a Morava Ústavní soud ještě několik měsíců přežíval a vzepjal se dokonce ke **dvěma nálezům, jimiž vůbec poprvé vyslovil neplatnost zákona**. Stalo se tak 23. května 1939 ve věci opatření stálého výboru o vyvlastnění, v němž ústavní soud zopakoval svou tezi o nepřípustnosti delegace moci zákonodárné na vládu bez výslovné autorizace ústavy, a pak nálezem z 28. června 1939 ve věci zákona o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců (Ústavní soud jej částečně deklaroval neplatným pro porušení ústavní garance nezávislosti soudců). Praktický význam to však již vzhledem k nastupující nacistické totalitě mít nemohlo.

Přezkum zmocňovacích zákonů z poloviny 30. let, jež byly jednou z hlavních příčin průtahů se jmenováním soudců, již Ústavní soud nedokončil. Vláda (jejímž členem byl i předseda Ústavního soudu Krejčí!) se proti případnému verdiktu Ústavního soudu bezpečně pojistila ústavním zákonem z 15. prosince 1938 o mimořádné moci nařizovací, který zpětně a paušálně pokryl pláštíkem ústavnosti jak zmocňovací zákony a jejich novely z let 1933 až 1936, tak i veškerá vládní nařízení na jejich základě vydaná. Tak či tak by byl výsledek řízení před ústavním soudem předurčen velkým zmocňovacím zákonem.

V letech válečných Ústavní soud fakticky zanikl. Po osvobození byl Jaroslav Krejčí, jenž po zatčení Aloise Eliáše zastával též funkci předsedy protektorátní vlády, Národním soudem v procesu do určité míry politickým odsouzen za kolaboraci s nacistickým režimem.

Epilog

Po válce se již Ústavní soud nestihl obnovit a po únorovém převratu v roce 1948 byly jeho dny sečteny. Ideologicky se uplatnila idea jednotného výkonu státní, resp. „lidové“ moci v duchu „spolupráce“, která měla nahradit klasickou koncepcí dělby moci, v níž se jednotlivé moci udržují ve vzájemné rovnováze. Ve skutečnosti šlo o direktivní řízení z jednoho mocenského centra. V této logice se nemohl ústavní soud uplatnit.

Ústavní soudnictví v Československu bylo - tentokrát již plnohodnotně - obnoveno až z iniciativy prezidenta Václava Havla na samém sklonku federace roku 1992.

Jeho nezávislost byla iluzorní. Ústavní soud neměl samostatný úřední aparát: personál, včetně účtárny, „sdílel“ s úřadem vlády

Po zřízení protektorátu Ústavní soud ještě několik měsíců přežíval, a vzepjal se dokonce k nálezům, jimiž vyslovil neplatnost zákona

Foto popis| Odstrašující propojení. Jaroslav Krejčí (v popředí) byl ministrem i předsedou soudu.
Foto autor| FOTO ARCHIV J. KREJČÍHO ML.

O autorovi| TOMÁŠ LANGÁŠEK, Autor (* 1974) je generálním sekretářem Ústavního soudu ústavní právník

URL| <http://archiv.newton.cz/ln/2011/11/14/4616dc654da5d329dfb32263c169f786.asp>