

# Historický vývoj ústavního soudnictví a přístupu jednotlivce k ústavnímu soudu\*

## Historical Development of Constitutional Review and Individual's Access to the Constitutional Court

Jaroslav Benák\*\*

### Abstrakt

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

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

### Klíčová slova

*Ústavní soudnictví; ústavní stížnost.*

### Abstract

*The text deals with the historical development of a constitutional review in the Czech Republic. In the first part, the author summarizes the development of the notion of a judicial review of the constitutionality of legal acts and formulates the material prerequisites of the creation of a constitutional court. Apart from requirements stated in existing literature (written constitution, separation of power, hierarchical legal order), the author adds a concept of sovereignty of the People, without which the philosophical legitimization of judicial control of constitutionality could not function as a protection of the principal (the People) against the excesses of the agent (the parliament).*

\* Předchozí verze tohoto rukopisu byly publikovány jako working paper *Vznik a vývoj ústavního soudnictví* v sérii MUNI LAW working papers a jako kapitola v autorově disertační práci. Za cenné připomínky autor děkuje Janu Filipovi a anonymním recenzentům. Veškeré chyby a omyly pochopitelně zůstávají odpovědností autora.

\*\* Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D., odborný asistent, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / assistant professor, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: [jaroslav.benak@law.muni.cz](mailto:jaroslav.benak@law.muni.cz) / ORCID: 0000-0002-6981-7954

*In the second part, the author elaborates on the development of the constitutional review in the Czech context. The elaboration starts with the Reichsgericht established by the December Constitution 1867, which some authors consider to be the direct predecessor of a concentrated and specialized constitutional court, and further continues to the era of the First Republic, which is considered by Tomáš Langášek as the „wasted world leadership“. The author analyzes reasons why the Constitutional Court in the era of the First Republic did not influence that period more and why it was probably the cause of the constitutional review not being renewed after the Second World War. Upon the end of the interim, when the constitutional review either did not exist or was only formally enshrined in the law but not actually established, the author focuses on the establishment of the Constitutional Court of the CSFR and subsequently also on the current Act No. 182/1993 Coll., on the Constitutional Court.*

### Keywords

*Constitutional Review; Constitutional Complaint.*

## Úvod

Z šesti tisíc let existence státního uspořádání společnosti<sup>1</sup> existuje ústavní soudnictví pouze přibližně dvě stě let.<sup>2</sup> Tainter upozorňuje na paradox, spočívající v tom, že „*dnes jsme obeznámeni hlavně s těmi politickými formami, které jsou anomálií historie, považujeme je za normální a jako cizorodou vnímáme většinu lidských zkušeností minulosti.*“<sup>3</sup> Naše vnímání je zkresleno naší aktuální zkušeností a za běžné pokládáme něco, co po většinu historie neexistovalo.

Cílem článku je tak v první řadě objasnit, proč se ústavní soudnictví v celosvětovém měřítku objevilo „tak pozdě“ a proč se v některých státech objevilo dříve, jinde později a někde dokonce vůbec neexistuje. Budu analyzovat vývoj ústavního soudnictví ve světě a materiální předpoklady pro jeho vznik formulované v ústavní teorii.

Následně se pak budu zabývat vývojem na českém území. Jednak abych ověřil platnost obecných závěrů formulovaných v první části textu, ale především proto, abych ukázal, jaký vliv na roli ústavního soudu v ústavním systému hraje to, zda je umožněn přístup jednotlivce či nikoliv.

## 1 Předpoklady pro vznik ústavního soudnictví

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

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

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

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

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

5 Pro reprezentativní přehled koncepcí formy státu srov. ČERMÁK, Vladimír. *Otázka demokracie: Sn. 3 Společnost a stát*. 1. vyd. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 1997, s. 213 a násl.

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

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

Za první skutečnou soudní kontrolu ústavnosti zákonů je ovšem obecně pokládán systém *judicial review* v USA. O'Brien označuje *judicial review* za jeden z největších a zároveň nejkontroverznějších přínosů americké ústavy.<sup>11</sup> Americká ústava přitom soudům tuto pravomoc nikdy výslovně nesvěřila.<sup>12</sup> Chemerinsky nabízí tři možné interpretace mlčení ústavy. Autoři textu mohli pokládat tuto pravomoc za natolik samozřejmou, že ji nebylo třeba výslovně zmiňovat, mohli zapomenout o této otázce pojednat, nebo mlčení může znamenat, že soudy takovou pravomoc nemají.<sup>13</sup> Všechny tři varianty měly své zastánce i odpůrce. Posléze však převládl závěr, že soudy mají pravomoc neaplikovat právní předpisy či rozhodnutí výkonné moci, shledají-li že odporují ústavě. Klíčovou roli při tom sehrálo rozhodnutí ve věci *Marbury v. Madison* z roku 1803.<sup>14</sup>

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

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

8 Příkladem tohoto řešení je *Lex Regia* – Kongelov vydaný v roce 1665 v Dánsku, který výslovně stanoví, že panovník nepodléhá žádné autoritě a jeho jediným soudcem je bůh. Srov. FILIP, Jan. In: FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 79–80, pozn. č. 21.

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

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

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

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

13 Ibid.

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

Toto rozhodnutí bývá někdy nesprávně označováno za první, v němž byla doktrína judicial review formulována.<sup>15</sup> V době jeho vydání však přezkoumávání souladu zákonů s ústavou mezi americkými soudy nebylo ojedinělým jevem.<sup>16</sup> Hlavní přínos tohoto rozhodnutí spočívá v historických okolnostech provázejících jeho vydání.<sup>17</sup> V rámci mocenského sporu mezi exekutivou reprezentovanou novým prezidentem Jeffersonem a částí justice složené ze soudců jmenovaných jeho předchůdcem Adamsem řešil Nejvyšší soud USA otázku, zda může naříditi prezidentovi určité jednání. Podle zákona soud tuto kompetenci měl, Nejvyšší soud USA však dospěl k závěru, že zákon překračuje ústavní zmocnění, a tudíž žádost o vydání soudního příkazu zamítl. To mělo dva důsledky. V první řadě se soud vyhnul možnosti, že jím vydaný příkaz nebude exekutiva respektovat a tím utrpí legitimita soudu i soudní moci jako celku. A především i exekutiva musela akceptovat pravomoc soudů posuzovat soulad zákonů s ústavou. Jiný závěr by znamenal, že soud měl postupovat podle zákona a žadateli vyhovět.

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

Všechny tyto závěry jsou nepochybně pravdivé. Domnívám se ovšem, že existuje ještě jeden významnější faktor, s nímž citovaní autoři pravděpodobně implicitně počítají. Jeho

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

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

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

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

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

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

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

význam vynikne, budu-li citovat pasáž z Federalisty č. 78, jenž byl nejen inspiračním zdrojem americké ústavy, ale stal se též teoretickým základem pro rozhodnutí státních soudů<sup>22</sup> i pro rozhodnutí *Marbury v. Madison*<sup>23</sup>:

*„Žádné stanovisko nerychází z jasnějších principů než tobo, že každý úkon delegované moci, který odporuje smyslu pověření, v jehož rámci je prováděn, je neplatný. Proto nemůže být platný žádný zákonodárný výnos odporující Ústavě. Popřít tento závěr by znamenalo tvrdit, že zástupce je výš než jeho nadřízený, že sluba je nad svým pánem, že poslanci zastupující lid jsou nadřazeni lidu samému a že osoby jednající na základě jisté pravomoci mohou činit nejen to, k čemu je pravomoc oprávněny, nýbrž i to, co jim zakazuje.“<sup>24</sup>*

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

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

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

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

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

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

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

26 BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. 1. vyd. Praha: Codex, 2001, s. 29. Doplnění v hranaté závorce provedeno mnou.

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

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

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

## 2 Teorie vysvětlující vznik ústavního soudnictví

V předchozím textu jsem uvedl podmínky, které pokládám za nutné k tomu, aby ve státě mohlo vzniknout fungující ústavní soudnictví. Jejich splnění ovšem ještě neznamená, že ústavní soudnictví v takovém státě skutečně vznikne. Ústavní soud není *conditio sine qua non* moderního státu. Mohou existovat i státy, které úkoly svěřované ústavním soudům zabezpečí jinak. Musí tudíž existovat ještě další faktory, které v kombinaci s dříve uvedenými podmínkami způsobí, že ve státě vznikne ústavní soudnictví. Tyto faktory se snaží najít řada teorií, které nyní stručně představím.<sup>30</sup>

V první řadě zde jsou teorie, které Hirschl nazývá evolucionistickými.<sup>31</sup> Podle nich je zřízení ústavního soudnictví reakcí na nedávnou minulost (typicky svržení autoritářského či totalitního režimu) a jeho cílem je chránit nové hodnoty (liberalismus, základní práva apod.) před návratem původního uspořádání. Takto lze odůvodnit například

---

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

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

30 Členění teorií vychází z velké části z článku GINSBURG, Tom a Míla VERSTEEG. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2013, č. 29, aby bylo možné následně pracovat se závěry regresní analýzy v tomto článku prováděné. Vzhledem k tomu, že v české literatuře neexistuje ekvivalentní terminologie, ponechávám původní anglická označení teorií.

31 HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004, s. 32.



zřízení Spolkového ústavního soudu SRN.<sup>32</sup> Podobně prakticky všechny státy východní Evropy reagovaly na pád komunistického režimu zřízením ústavního soudu.<sup>33</sup>

Druhá skupina teorií nachází souvislost mezi ústavním soudnictvím a vnitřním uspořádáním státu. Coordinaton theory předpokládá, že ústavní soud bude pravděpodobně zřízen ve státě, kde existuje více úrovní správy. Tedy typicky ve státě s federativním státním zřízením.<sup>34</sup> Naproti tomu commitment theory vychází z toho, že státy vhodným uspořádáním institucí chtějí přispět (commit) k ekonomickému růstu. Proto se snaží například garantovat vlastnictví a vymahatelnost práva a tím povzbudit soukromé podnikání.<sup>35</sup>

Další skupina teorií nazývaná electoral market theories vychází z toho, že rozhodujícím motivem pro zřízení ústavního soudu je nejistota ohledně výsledku budoucích voleb.<sup>36</sup> Podle Ginsburgovy insurance theory politické strany očekávající, že mohou přišší volby prohrát, chtějí zavést ústavní soudnictví, aby tak získaly další fórum, kde mohou v budoucnu jako opoziční politici napadnout vládou prosazenou legislativu. Naproti tomu strana, která očekává, že bude vládnout nepřetržitě, nemá zájem na zřízení ústavního soudu.<sup>37</sup> Podle Hirschlovy hegemony preservation theory je důležitý souběh několika okolností. Jednak je zde vládnoucí elita, která předpokládá, že prohraje následující volby, a chce si udržet vliv, dále pak ekonomická elita, která má zájem na konstitucionalizaci určitých hodnot (liberalismus, svobodné podnikání, deregulace) a konečně pak soudcovská elita, která chce posílit svůj vliv a mezinárodní reputaci.<sup>38</sup>

Diffusion theories pak vycházejí z představy, že pravděpodobnost zavedení určitého institutu roste s počtem jiných zemí, které ho již zavedly.<sup>39</sup> Konkrétní motivy přitom

32 Nelze tak už ovšem vysvětlit, že tento soud si vybudoval významnou legitimitu v rámci státu a stal se vzorem i pro řadu dalších států včetně České republiky. Na to upozorňuje například HAILBRONNER, Michaela. Rethinking the rise of the German Constitutional Court: From anti-Nazism to value formalism. *International Journal of Constitutional Law*, 2014, roč. 12, č. 3, s. 626–649. DOI: 10.1093/icon/mou047

33 SCHEPPELE, Kim Lane. Guardians of the Constitution: Constitutional Court Presidents and the Struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe. *University of Pennsylvania Law Review*, 2006, roč. 154, č. 6, s. 1758.

34 Příkladem může být například zřízení ústavního soudu v Jugoslávii. DJORDJEVIC, Jovan. Remarks on the Yugoslav Model of Federalism. *Publius*, 1975, roč. 5, č. 2, s. 78.

35 Podle Acemoglu a Johnsona státy, které garantují ochranu před vyvlastněním, mají vyšší HDP. ACEMOGLU, Daron a Simon JOHNSON. Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 2005, roč. 113, č. 5, s. 953.

36 GINSBURG, Tom a Mila VERSTEEG. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2013, č. 29, s. 9–10.

37 GINSBURG, Tom. *Judicial review in new democracies: constitutional courts in Asian cases*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 24–25.

38 HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2004, s. 43.

39 GINSBURG, Tom a Mila VERSTEEG. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2013, č. 29, s. 10.

mohou být různé. Goderis a Versteeg ve své studii přicházejí se čtyřmi variantami.<sup>40</sup> Může jít o tlak (coercion) ze strany poskytovatelů zahraniční pomoci či koloniálních mocností (při vyjednávání o podmínkách nezávislosti kolonie)<sup>41</sup>, ekonomickou soutěž (tedy snahu přilákat zahraniční investory)<sup>42</sup>, učení (státy přijímají cizí vzory, protože se domnívají, že pro ně mohou být užitečné) a akulturaci (státy přijímají cizí vzory, aby ukázaly, že jsou platnými členy mezinárodního společenství)<sup>43</sup>.

Všechny tyto teorie velmi pravděpodobně vznikly induktivně. Tedy na základě zobecnění situace v několika konkrétních státech. Vedle nich existuje též Large-N analýza provedená Ginsburgem a Versteeg, která ověřuje tyto teorie na datech sebraných ze všech zemí světa. Regresní analýza přinesla důkazy pro teorie založené na domácích politických incentivech (výše nazvané electoral market theories). Jinými slovy existuje silná korelace mezi výskytem jevů popisovaných těmito teoriemi a zřízením ústavního soudnictví. Naopak dostatečná korelace nebyla nalezena u ostatních tří skupin teorií.<sup>44</sup>

### 3 Předpoklady pro vznik ústavní stížnosti

Dosud jsem se zabýval v obecné rovině ústavním soudnictvím. Uvedené argumenty mohou odůvodnit vznik ústavního soudu jako instituce a rovněž pravomoc ústavního soudu vést řízení o kontrole norem. Vedle těchto typů řízení se ovšem článek zabývá i řízeními, v nichž ústavní soud přezkoumává individuální akty vydávané správními orgány či soudy, tedy typicky řízeními o ústavních stížnostech. V systému koncentrovaného ústavního soudnictví nebývá ústavní stížnost koncipována jako běžný opravný prostředek, jehož cílem by bylo napravit chyby předchozích instancí.<sup>45</sup> Byť i s tímto modelem se můžeme setkat. Koneckonců i ten nejsilnější autoritářský režim potřebuje

---

40 Jde o studii, která se zabývá obecně ústavami a nikoliv specificky ústavním soudnictvím. GODERIS, Benedikt a Míla VERSTEEG. The Transnational Origins of Constitutions: Evidence From a New Global Data Set On Constitutional Rights. *CentER Discussion Paper* [online]. 2013, č. 010.

41 Například ústava Filipín z roku 1935 je prakticky shodná s ústavou USA s výjimkou federalismu. Srov. BILLIAS, George Athan. *American constitutionalism heard round the world, 1776–1989: a global perspective*. New York: New York University Press, 2009, s. 232–233.

42 Například Egypt, aby snížil obavy zahraničních investorů ze znárodnění jejich investic, zřídil v 70. letech 20. století ústavní soud, který měl dohlížet nad dodržováním ústavy, jež mimo jiné zaručovala nedotknutelnost soukromého vlastnictví. Podle MOUSTAFA, Tamir. *The Struggle for Constitutional Power Law, Politics, and Economic Development in Egypt*. Leiden: Cambridge University Press, 2007, s. 74.

43 Přijímání nových ústav a zřizování ústavních soudů v postkomunistických státech jako například v Maďarsku bylo podle Ginsburga motivováno snahou ukázat, že příslušná země se stává demokratickým právním státem a jako taková je způsobilá se zapojit do spolupráce v rámci Rady Evropy, Evropské unie a dalších integračních struktur. Srov. GINSBURG, Tom. *Judicial review in new democracies: constitutional courts in Asian cases*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 100.

44 GINSBURG, Tom a Míla VERSTEEG. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2013, č. 29, s. 28.

45 ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 49.



mít systém monitorování a kontroly činnosti byrokracie.<sup>46</sup> Proto ostatně Filip poukazuje na to, že ústavní stížnost se vyvinula z peticí podávaných panovníkovi.<sup>47</sup>

V moderním státě je ovšem úkolem ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti poskytovat ochranu ústavně zaručeným základním právům jednotlivců. Z toho vyplývá, že na to, aby se ve státě mohl objevit tento typ řízení, musí stát taková práva uznávat a být ochoten zřídit zvláštní instituci k jejich ochraně. Podle Baroše a Dufka ještě středověká filosofie vycházela z toho, že primární jsou povinnosti (zejména tedy povinnost poslušnosti vůči zákonům) a nikoliv práva. Zrod lidských práv tak vyžadoval posun paradigmatu, díky němuž se primárním objektem zájmu stal nikoliv vládce ale jednotlivec.<sup>48</sup> První náznaky individualistické koncepce nacházíme v díle Thomase Hobbesa:

*„Přirozené právo, které se v literatuře obyčejně nazývá jus naturale, je svoboda, kterou má každý člověk, aby uplatňoval svou vlastní moc, jak sám chce, k zachování své vlastní přirozenosti, to znamená, svého vlastního života a tedy aby dělal cokoli, co pokládá podle svého vlastního úsudku a rozumu za nejbodnější prostředek k tomuto cíli.“<sup>49</sup>*

Základní práva v podobě, jak je známe dnes, vycházejí z myšlenek osvícenství a francouzské revoluce.<sup>50</sup> Aby tak stát otevřel prostor pro přezkum svých aktů z hlediska dodržování základních práv, je třeba, aby začal respektovat osvěcenská ideje rovnosti lidí a omezené moci státu. Klokočka k tomu výstižně dodává, že postoj státu k soudní kontrole ústavnosti indikuje, jaký je vzájemný vztah státu a občana.<sup>51</sup>

#### 4 Vývoj ústavního soudnictví na českém území

Za počátek ústavního soudnictví v českém kontextu Jan Filip označuje Říšský soud zřízený v roce 1867 Prosincovou ústavou.<sup>52</sup> Tento soud sice neměl kompetenci ke kontrole norem,<sup>53</sup> z jiného Filipova textu je však zřejmé, že činnost Říšského soudu vnímá

46 ROSE-ACKERMAN, Susan a Peter L. LINDSETH. *Comparative administrative law*. Northampton, MA: Edward Elgar, c2010, s. 482.

47 FILIP, Jan. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1122.

48 BAROŠ, Jirí a Pavel DUFEK. Teorie lidských práv. In: HOLZER, Jan, Pavel MOLEK a kol. *Demokratizace a lidská práva: středoevropské pobledy*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON) v koedici s Masarykovou univerzitou Brno, 2013, s. 76.

49 HOBBS, Thomas. *Leviathan, aneb, Látka, forma a moc státu církevního a politického*. 1. vyd. Editor Jirí Chotaš, Zdeněk Masopust, Marina Barabas. Překlad Karel Berka. Praha: Oikoymenh, 2009, s. 91.

50 GRIFFIN, James. *On human rights*. New York: Oxford University Press, 2008, s. 9.

51 KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 372.

52 FILIP, Jan. In: BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1019.

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

především jako předobraz institutu ústavní stížnosti.<sup>54</sup> Podle Hellera byl Říšský soud inspirován Nejvyšším soudem USA.<sup>55</sup> Za výstižnější pokládám vyjádření Dziadzia:

„Tvůrci soudu neměli mnoho možností vycházet ze zahraničních vzorů. Jediný příklad kontroly ústavnosti právních předpisů i aktů exekutivy představoval institut *judicial review* využívaný Nejvyšším soudem USA. Kromě toho, že autoři tento model vzali na vědomí, ovšem nebyl recipován. Společný pro oba systémy byl systém incidentní ochrany ústavnosti. Rakouský Říšský soud byl ovšem unikátní institucí v tehdejší Evropě. Zároveň se pak jednalo o prototyp dnešních ústavních soudů.“<sup>56</sup>

Jana Osterkamp ovšem připomíná, že myšlenka koncentrované kontroly ústavnosti státních aktů se objevila už v revolučním roce 1848 během frankfurtského a kroměřížského sněmu.<sup>57</sup>

Říšský soud mohl přijímat stížnosti jednotlivců proti porušení jejich politických práv ze strany státních orgánů. Sice nemohl přímo rušit rozhodnutí správních orgánů, v řadě případů však veřejná správa pro svou další činnost právní názory soudu převzala.<sup>58</sup>

Politická práva chápal tento soud velmi široce, takže zahrnoval všechna základní práva zaručená ústavou s výjimkou práva vlastnického.<sup>59</sup> Rovněž pojem občan byl vykládán tak, že zahrnoval zásadně každou fyzickou osobu, nebylo-li výslovně uvedeno, že předmětné oprávnění nepřísluší cizincům.<sup>60</sup> Neschwara vyzdvihuje jako zásadní přínos právě judikaturu soudu v oblasti základních práv.<sup>61</sup>

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

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

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

56 DZIADZIO, Andrzej. Ochrana praw i wolności obywatelskich w Austrii (1867–1914). *Czasopismo Prawno-Historyczne*, 2001, roč. 53, č. 1, s. 263, pozn. č. 1. Překlad z polštiny je autorův.

57 OSTERKAMP, Jana. *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Tschechoslowakei (1920–1939): Verfassungsidee – Demokratieverständnis – Nationalitätenproblem*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2009, s. 7.

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

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

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

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

výkonná mohla kdykoliv ovlivnit rozhodování soudu přijetím podzákonného předpisu a soud by neměl možnost zkoumat zákonnost takového aktu.<sup>62</sup>

V devatenáctém století se také objevuje průkopnická práce Georga Jellineka *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*. Autor zde prohlašuje, že kdo chce zavést právní stát, musí mít promyšleno, jak naložit s parlamentem, který může zdánlivě vše.<sup>63</sup> Z jeho shrnutí dobové kritiky americké koncepce *judicial review* vyplývá, že je založena na tom, že kontrola ústavnosti je difúzní, což ohrožuje právní jistotu.<sup>64</sup> Proto Jellinek navrhuje zřízení koncentrovaného ústavního soudu. Za základní přínos přitom pokládá fakt, že soudní rozhodnutí musí být odůvodněno. Teprve díky odůvodnění potom jednotlivci nahlédnou, proč byl zrušený zákon protiústavní a co je vlastně po právu.<sup>65</sup> Tento důraz na význam odůvodňování a obecněji argumentace v soudním rozhodování najdeme i v nejnovější literatuře.<sup>66</sup>

Po první světové válce se v ústavě státu Deutsch-Österreich objevuje orgán označovaný jako Verfassungsgerichtshof, který má převzít řízení vedená před Říšským soudem.<sup>67</sup> O ústavní soud v našem pojetí ovšem ještě nejde, neboť má rozhodovat pouze o kompetenčních sporech a o stížnostech jednotlivců.<sup>68</sup> Skutečný ústavní soud se objevil až v Kelsenem inspirované rakouské ústavě z října 1920.

#### 4.1 Promarněné světové prvenství<sup>69</sup>

Nezávisle na Kelsenovi se týž orgán objevuje i v československé ústavní listině. Setkáme se sice s názorem, že ústavní soud v Československu vznikl pod přímým rakouským vlivem<sup>70</sup>, tento názor však přesvědčivě vyvrací Filip poukazem na to, že československá úprava nemohla být inspirována událostmi v Rakousku, které nastaly až s půlročním odstupem.<sup>71</sup> Na rozdíl od Hřebejka<sup>72</sup> se však nedomnívám, že by při zřízení ústavního soudu hrála výraznější roli brněnská škola normativní teorie. Jak ukazují dobové

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

63 JELINEK, Georg. *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*. 1. vyd. Wien: Alfred Hödler, 1885, s. 5.

64 Ibid., s. 22.

65 Ibid., s. 25.

66 BAROŠ, Jiří. *Mezi lidskými právy a suverenitou – koncepty politické filosofie a jejich aplikace v realitě České republiky*. Brno, 2014, s. 23–24.

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

68 Ibid., s. 155.

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

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

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

72 HŘEBEJK, Jiří. Soudnictví. In: PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. 2. nezměn., vyd. (v Leges 1. vyd.) Praha: Leges, 2014, s. 322.

prameny citované Janou Osterkamp, byl hlavním autorem myšlenky zřízení ústavního soudu Jiří Hoetzel, zatímco postoj Františka Weyra k této instituci byl spíše skeptický.<sup>73</sup>

Dobové dokumenty ukazují, že hlavní motivace pro zřízení ústavního soudu se kryjí s Cappellettim popsáním procesem. Smyslem ústavního soudu má být zaručit vyšší právní sílu ústavy tím, že bude rušit právní předpisy, které by s ní byly v rozporu.<sup>74</sup>

Ústavní soud měl pravomoci v oblasti abstraktní kontroly norem. Obligatorně přezkoumával opatření tzv. stálého výboru.<sup>75</sup> Fakultativně pak přezkoumával soulad zákonů s Ústavní listinou. Oprávněnými navrhovateli takového přezkumu byli Poslanecká sněmovna, Senát, Sněm Podkarpatské Rusi, Volební soud a Nejvyšší soud či Nejvyšší správní soud.<sup>76</sup> Návrh měl vždy podávat orgán jako celek. Jiným státním orgánům ani jednotlivcům právo zahájit řízení nebylo dáno. V osnově zákona to bylo vysvětleno takto:

*„Řízení před ústavním soudem nechtěl ústavní soud dáti obdobu obvyklého sporného řízení před soudem. Řízení toto nemá skýtati obraz **boje** různých zájmů (jmenovitě politických), nýbrž všichni zúčastnění činitelé – navrhovatel, pak sněmovna, o jejíž zákon jde – mají sledovati stejný cíl: aby nevyšlo v právní řád ustanovení, jež přičí se ústavě, z níž pryští ostatní právní řád. Proto vymítěno bylo z osnovy vše, co by na zmíněnou obdobu připomínalo.“<sup>77</sup>*

Úzký okruh možných navrhovatelů s sebou přinesl velmi nízký počet věcí, kterými se ústavní soud zabýval. Ústavní soud se zabýval prakticky jen opatřeními stálého výboru, kde byla kontrola obligatorní.<sup>78</sup> Pokud jde o kontrolu zákonů, političtí navrhovatelé nepodalí žádný návrh nikdy. První návrh od soudu přišel v roce 1936.<sup>79</sup> V letech 1925 až 1929 mluví Langášek o adventním ústavním soudu.<sup>80</sup> Jeho soudci se totiž setkávali pouze jednou do roka v prosinci, aby konstatovali, že nenapadla žádná nová

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

74 Srov. Národní shromáždění československé 1918–1920, tisk 2426. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. [cit. 25. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2426\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2426_00.htm)

75 Srov. § 54 Ústavní listiny. Citováno podle: [http://www.psp.cz/docs/texts/constitution\\_1920.html](http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html). Stálý výbor byl složen z 16 poslanců a 8 senátorů a příslušelo mu nahrazovat zákonodárný sbor v době, kdy byl rozpuštěn nebo bylo jeho jednání ukončeno. Ve věcech, které nesnesly odkladu a které by jinak vyžadovaly přijetí zákona, mohl výbor na návrh vlády a po souhlasu prezidenta vydat opatření, které mělo právní sílu zákona. Podle HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 340.

76 § 8 zákona č. 162/1920 Sb. z. a n., o Ústavním soudě.

77 Podle Národní shromáždění československé 1918–1920, tisk 2426. *Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna* [online]. [cit. 25. 12. 2014]. Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2426\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2426_00.htm) (zdůraznění dle originálu, jde o doslovnou citaci včetně chyby ve slově „vymítěno“).

78 Žádné z těchto opatření nebylo zrušeno.

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

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

věc.<sup>81</sup> Z archivních materiálů máme doklady o tom, že soudci se zabývali též úvahami o tom, jak by bylo možno nápad zvýšit.<sup>82</sup> Souhrn těchto reformních návrhů nalezneme například u Osterkamp.<sup>83</sup> Žádná z těchto myšlenek se však nedočkala realizace.

Ve srovnání s Říšským soudem chybí u ústavního soudu jakákoliv snaha o aplikaci základních práv.<sup>84</sup> To souvisí i s tím, že agenda individuálních stížností na rozdíl od Rakouska nepřešla na ústavní soud nýbrž na Nejvyšší správní soud.<sup>85</sup>

Celkové hodnocení této etapy našeho ústavního vývoje podle mého názoru nejlépe vystihuje právě nadpis této subkapitoly převzatý od Tomáše Langáška. Ústavní soud nezanechal významnější stopu v československém ústavním systému a po druhé světové válce již nebyl obnoven.<sup>86</sup> Na domácí půdě zůstal ve stínu Nejvyššího správního soudu, který rozhodoval o individuálních stížnostech a jehož rozhodnutí jsou ceněna dodnes.<sup>87</sup> V mezinárodním měřítku pak byl zastíněn svým rakouským protějškem.<sup>88</sup> To potvrzuje nejen vzájemný poměr četnosti zmínek v odborné literatuře,<sup>89</sup> ale i například fakt, že zatímco československý model se neuplatnil ani v příští československé ústavě, rakouský ústavní soud posloužil jako příklad pro několik dalších států. Již v roce 1921 byl podle rakouského vzoru zřízen ústavní soud Lichtenštejska.<sup>90</sup>

O malém významu ústavního soudu svědčí i fakt, že německá okupace a vznik protektorátu se fungování soudu prakticky nijak nedotkly. Okupační síly neprojevily žádnou snahu soud zrušit, zatknout jeho soudce či dosadit své zástupce. Zatímco budovy řady

81 LANGÁŠEK, Tomáš. *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 119.

82 Ibid., s. 97–107.

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

84 Ibid., s. 185–186.

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

86 Byť návrhy na jeho obnovení se objevily. Například návrh ústavy vypracovaný Vladimírem Kubešem obsahoval dokonce institut individuální stížnosti. Šlo ovšem pouze o stížnost proti rozhodnutí správního orgánu. Návrh ústavy byl publikován v GRONSKÝ, Ján (ed.). *Komentované dokumenty ke ústavním dějinám Československa: Díl II. 1945–1960*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2006, s. 237–295.

87 HAIN, Radan. *Teorie státu a státní právo v myšlení T.G. Masaryka*. 1. české vyd. Praha: Karolinum, 2006, s. 174.

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

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

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

jiných státních orgánů byly obsazeny již v první den okupace<sup>91</sup> a spolu s vojáky dorazily i příslušníci Gestapa se jmennými zatykáacími seznamy,<sup>92</sup> Ústavní soud svůj první derogační nálezn vydal v červnu 1939.<sup>93</sup> Děni v Protektorátu už však tento nálezn konstatující rozpor zákona s Ústavní listinou nemohl nijak ovlivnit.

Vedle koncentrovaného ústavního soudnictví fungovala v Československu i difúzní kontrola ústavnosti a zákonnosti podzákonných právních předpisů. Ta byla recipována z Rakousko-Uherska.<sup>94</sup> Nešlo přitom o pouhou teoretickou koncepci, neboť jsou známy řádově desítky případů, kdy obecné soudy (a z nich zejména Nejvyšší správní soud) konstatovaly neaplikovatelnost konkrétního podzákonného předpisu.<sup>95</sup>

## 4.2 V říší jednorozců

Jednorozec je bájný tvor, který zpravidla bývá zobrazován v podobě bílého koně s dlouhým šroubovitě krouceným rohem. Máme řadu výtvarných děl zobrazujících jednorozce a najdeme ho i v mnoha knihách. Jinými slovy, každý ví, jak jednorozec vypadá. Jen ho nikdy nikdo neviděl. Podobně na tom bylo v některých etapách naší historie ústavní soudnictví. Ústavní předpisy o ústavních soudech mluvily a dokonce vznikaly odborné práce, které tyto soudy na základě jejich právní úpravy analyzovaly.<sup>96</sup>

V socialistickém Československu se myšlenka ústavního soudnictví objevila v kontextu federalizace státu. Ústavní soud byl zaveden ústavním zákonem č. 143/1968 Sb., o Československé federaci. Model ústavního soudnictví byl převzat z právní úpravy Rakouska a SFRJ<sup>97</sup> a byl zamýšlen primárně pro řešení kompetenčních sporů mezi orgány federace a orgány členských států.<sup>98</sup>

91 CÍLEK, Roman a Miloslav MOULIS. *Dokonáno jest...!: Osudný březen 1939 – pohled do zákulisí*. Praha: Epocha, 2004, s. 266.

92 Ibid, s. 200–201.

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

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

95 Ibid., s. 62–63.

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

97 Socialistická federativní republika Jugoslávie.

98 FILIP, Jan. Ochrana základních práv a svobod z pohledu vývoje institutu ústavní stížnosti. In: GERLOCH, Aleš, Pavel ŠTURMA et al. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 35. Podrobněji od téhož autora FILIP, Jan. Position and Perspective of Constitutional Justice and the Influence of Constitutional Justice of the Former Yugoslavia in the Czech Republic. In: SLIJEPČEVIĆ, D. *Position and Perspective of Constitutional Justice*. 1. vyd. Beograd: The Constitutional Court of the Republic of Serbia, 2015, 495 s., s. 371–389. ISBN 978-86-519-1887-5.



Ohlasy v dobovém odborném tisku byly pozitivní. Zavedení ústavního soudnictví bylo vnímáno jako „*součást procesu spojování socialismu s demokracií a s konstitucionalismem, čemuž byla otevřena cesta v lednu – dubnu 1968. Mimo jiné působila ta zkušenost, že účinnost demokracie je závislá na jejích pevných pravidlech (absolutizace demokracie, nepropracování ústavních dispozic a nedostatek právních záruk v ústavě z r. 1960 učinilo tuto ústavu nedostatečně funkční)*“.<sup>99</sup> Podobně Blahož konstatuje, že „*ani v socialistickém státě není ústavní soudnictví spojeno pouze s federálním uspořádáním, ale jeho zavedení je přímo závislé na důsledné realizaci snah o prohlubování socialistické demokracie, o tvorbu a právní garance autonomních a relativně nezávislých prostorů jednotlivce i společenských skupin, o ústavnost, zákonnost a právní čistotu celého právního řádu*“.<sup>100</sup>

Mezi kompetence ústavního soudu patřilo již zmíněné řešení kompetenčních sporů mezi orgány federace a republik, abstraktní kontrola norem a rozhodování o stížnostech ve věci mandátů poslanců a konečně pak rozhodování o stížnostech proti zásahu do ústavně zaručených práv v případech, kdy zásah spočívá v rozhodnutí či jiném zásahu orgánů federace a zákon neposkytuje soudní ochranu.<sup>101</sup>

Abstraktní kontrola norem mohla být zahájena na návrh politických orgánů (parlamentu či vlády a to jak na federální tak republikové úrovni), generálního prokurátora, soudu nebo občana (v rámci řízení o stížnosti). Vedle toho mohl Ústavní soud zahájit řízení též z vlastní iniciativy nebo z podnětu občanů či organizací.<sup>102</sup>

Výsledkem řízení o kontrole norem mohl být závěr, že napadený předpis odporuje Ústavě. V takovém případě dotčený předpis pozbyl účinnosti s tím, že orgán, který předpis vydal, měl 6 měsíců na to, aby předpis uvedl do souladu s Ústavou. Pokud by tato lhůta uplynula marně, předpis by pozbyl platnosti.<sup>103</sup> Filip toto řešení označuje za projev koncepce vlády shromáždění.<sup>104</sup>

Jak už bylo předesláno, Ústavní soud ČSSR nikdy nezačal fungovat a zřízeny nebyly ani ústavní soudy republik, které předpokládal čl. 101 ÚZFed. Komentář k Ústavě ČSSR vysvětluje situaci ústavního soudnictví tak, že šlo o institut, který byl do zákona vložen kvůli očekávaným kolizím mezi právními předpisy federace a republik. Vzhledem k tomu, že takové kolize se v praxi nevyskytovaly, nakonec nebyl ústavní soud ustaven.<sup>105</sup> Podle Šimíčka a Kysely „*došlo ke zcela paradoxní situaci, kdy ústava přímo zakotvovala instituci*

<sup>99</sup> PEŠKA, Pavel. Několik námětů a poznámek k přípravě zákona o ústavním soudu ČSSR. *Právník*, 1969, roč. 108, s. 544.

<sup>100</sup> BLAHOŽ, Josef. Několik námětů k modelu ústavního soudnictví ČSSR a ČSR. *Právník*, 1969, roč. 108, s. 354.

<sup>101</sup> Čl. 87–91 ÚZFed.

<sup>102</sup> Čl. 93 ÚZFed.

<sup>103</sup> Čl. 90 ÚZFed.

<sup>104</sup> FILIP, Jan, Vojtěch ŠIMÍČEK a Pavel HOLLÄNDER. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2. přeprac. a rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. IX.

<sup>105</sup> ZDOBINSKÝ, Stanislav a kol. *Československá ústava: komentář*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1988, s. 38.

*ústavního soudu, nicméně protože tento nebyl nikdy fakticky ustaven, dodávala ústavněprávní doktrína argumentaci, proč je vlastně tato instituce zcela nevhodná.*<sup>106</sup>

Zajímavé jsou osobní vzpomínky Jaroslava Chovance na to, jak ministr spravedlnosti SSR požadoval jeho potrestání v zaměstnání za to, že se ve svých publikacích v letech 1979 a 1981 zmínil o ústavním soudnictví a o tom, že Ústavní soud ČSSR dosud nebyl ustaven.<sup>107</sup>

Další vývoj nastal až v souvislosti se změnou režimu.<sup>108</sup> V listopadu 1989 se objevil požadavek stávkujících studentů na ustavení Ústavního soudu.<sup>109</sup> Stejně tak v dokumentu „Co chceme – Programové zásady Občanského fóra“ z 26. 11. 1989 najdeme požadavek: „*Nezávislé soudnictví musí zahrnovat i ústavní a správní soudnictví.*“<sup>110</sup> Federální shromáždění následně přijalo usnesení, jehož součástí byl též text „*Federální shromáždění požaduje, aby mu byl v nejbližší době předložen návrh na členy Ústavního soudu ČSSR.*“<sup>111</sup> To se však nikdy nestalo. Historie se nakonec vydala jinou cestou.

### 4.3 Obnovení ústavního soudnictví

Léta 1989 až 1992 se v oblasti ústavního práva nesla ve znamení četných novelizací stále platné Ústavy z roku 1960.<sup>112</sup>

*„Výsledkem všech těchto rozsáhlých ústavních změn byl již zcela jiný text ústavy než text průvodní a navíc doplněn složitým komplexem ústavních zákonů. Proto také byly již v té době vzneseny požadavky na nutnost přípravy nové ústavy a to jako uceleného dokumentu.“*<sup>113</sup>

<sup>106</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch a Jan KYSELA. Ústavní právo. In: BOBEK, Michal, Pavel MOLEK a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 315.

<sup>107</sup> CHOVANEC, Jaroslav. Ústavní soud České a Slovenské federativní republiky podľa ústavného zákona o československé federácii. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, roč. 8, č. 2, s. 251. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8857>

<sup>108</sup> Odlišný názor zastává Sládeček, podle něhož určité oživení zájmu o ústavní soudnictví nastalo už v roce 1988 v souvislosti s přípravou nové socialistické ústavy. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, m. č. 51.

<sup>109</sup> Na schůzi Federálního shromáždění ho jako požadavek studentů přednesl poslanec Blažej. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/016schuz/s016002.htm>

<sup>110</sup> Citováno podle GRONSKÝ, Ján (ed.). *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa: Díl IV. 1989–1992*. 1. vyd. Praha: Karolínium, 2007, s. 26.

<sup>111</sup> Usnesení Federálního shromáždění č. 106. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/usneseni/u0106.htm>

<sup>112</sup> Přehled těchto novel se stručnou charakteristikou každé z nich podává ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. 3. nezměněn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 170–173.

<sup>113</sup> ZIMEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. 3. nezměněn. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 160. Doslovná citace včetně překlepu ve slově „původní“.

Překážkou vzniku nové ústavy ovšem byly rozdílné názory na některé otázky. Šlo zejména o rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky a o vztah Čechů a Slováků.<sup>114</sup> Právě proto byly schvalovány jednotlivé zákony vztahující se k těm oblastem, na nichž shoda byla. Sem spadá i návrh Václava Havla (prezident republiky měl podle tehdejší Ústavy zákonodárnou iniciativu) na přijetí ústavního zákona o Ústavním soudu. Návrh byl odůvodněn tím, že ústavní soudnictví je pro nový režim nezbytné (zejména v návaznosti na přijetí Listiny základních práv a svobod) a zároveň dosavadní právní úprava obsažená v ústavním zákoně o Československé federaci není zcela optimální.<sup>115</sup> Doslovně důvodová zpráva říká, že „Úprava ústavního soudnictví, obsažená v platném ústavním zákoně č. 143/1968 Sb., o československé federaci (blava šestá, čl. 86 až 101) do značné míry vyhovuje potřebám a požadavkům právního státu, ale vyžaduje určité změny“.<sup>116</sup> Těmi změnami bylo zejména vypuštění kompetence soudu podávat podněty ke změně právní úpravy, převedení volebního soudnictví na Nejvyšší soud a diferenciacie navrhovatelů kontroly norem podle typu řízení. Především pak se ruší možnost, aby Ústavní soud zahájil řízení o kontrole norem z vlastní iniciativy. Naopak je ponechána konstrukce, kdy právní předpis pozbývá účinnosti a zákonodárce má v šestiměsíční lhůtě odstranit jeho vady.<sup>117</sup>

Během projednávání ve Federálním shromáždění bylo přijato několik pozměňovacích návrhů a výsledný text byl schválen jako ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR. Sládeček za nejvýznamnější rozdíly oproti původnímu textu z roku 1968 označuje možnost zkoumat soulad právních předpisů s mezinárodními smlouvami o lidských právech a možnost přezkoumávat rozhodnutí obecných soudů v rámci řízení o ústavní stížnosti.<sup>118</sup> Novinkou byla též možnost podat abstraktní výklad ústavy zakotvená v čl. 5 ústavního zákona.

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

Soud fakticky fungoval pouze od 1. února 1992 do 31. prosince téhož roku. Za tu dobu vydal osm nálezů a několik desítek usnesení.<sup>119</sup> Zajímavá jsou ovšem data prezentovaná Mikulem. Z nich vyplývá, že řada podání k Ústavnímu soudu byla nekalifikovaná,

<sup>114</sup> Pro stručný přehled těchto sporů srov. např. HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 473–474.

<sup>115</sup> CHRASTILOVÁ, Brigita a Petr MIKEŠ. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československé a české právní řád*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2003, s. 29.

<sup>116</sup> Podle důvodové zprávy k tisku Federálního shromáždění. Dostupné z: [http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0373\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0373_00.htm)

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, m. č. 53.

<sup>119</sup> Ibid., m. č. 56.

což mělo za následek, že z celkového počtu 1128 věcí jich bylo 295 odloženo, 668 odmítnuto pro nepřípustnost a 57 zastaveno.<sup>120</sup>

#### 4.4 Ústavní soud České republiky

Výsledek voleb v roce 1992, kdy v České republice vyhrála ODS a na Slovensku HZDS, zatímco profederalistické strany zcela propadly, předznamenal rozdělení Československa.<sup>121</sup> To vyvolalo i nutnost vytvoření nového ústavního textu pro samostatnou Českou republiku. Filip o naší Ústavě říká:

*„K této ústavě český národ cíleně nesměřoval, řešil ji pragmaticky situaci, která nastala po volbách v roce 1992 v česko-slovenských vztazích a která směřovala k rozpadu federace na dva samostatné státy. Nebyla proto výsledkem nějakých tužeb nebo bezprostředních aspirací jako ústava z roku 1920 nebo i Ústava SR z roku 1992. Idea české státnosti se teprve hledala. Vždyt' před tím byla v letech 1990–1992 připravována Ústava ČR pro federativní stát a jinak zaměřená.“<sup>122</sup>*

Pokud jde o rozsah kompetencí Ústavního soudu, je značně širší než v roce 1920 (kdy šlo jen o abstraktní kontrolu norem) a obsahuje i některé novinky oproti roku 1991 (volební věci, řízení o velezradě). Naopak už není dána pravomoc poskytovat výklad ústavy.<sup>123</sup>

Pro přechodnou dobu mezi zánikem federace a ustavením nového Ústavního soudu bylo navrhováno zřízení Soudu ochrany ústavnosti. Návrh však parlamentem nebyl schválen.<sup>124</sup> Pravomoc Ústavního soudu ČSFR tak se zánikem federace přešla na Nejvyšší soud.<sup>125</sup> Ústavní soud zřízený Ústavou ČR začal fungovat složením slibu prvních dvanácti soudců<sup>126</sup>, což nastalo 15. července 1993.<sup>127</sup>

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, byl mnohokrát novelizován. Za významné novely lze označit zákon č. 77/1998 Sb. (k odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost je nově třeba rozhodnutí senátu a nikoliv soudce zpravodaje), zákon č. 48/2002 Sb. (promítnutí důsledků euronovely Ústavy), zákon č. 83/2004 Sb. (obnova řízení před Ústavním soudem) a zákon č. 404/2012 Sb. (změny v oblasti odmítání ústavních stížností,

<sup>120</sup> MIKULE, Vladimír a Vladimír SLÁDEČEK. *Ústavní soudnictví a lidská práva: předpisy, dokumenty, komentáře a poznámky*. 1. vyd. Praha: Codex, 1994, s. 13.

<sup>121</sup> HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005, s. 474.

<sup>122</sup> FILIP, Jan. Zapomenuté inspirace a aspirace Ústavy ČR (K 10. výroční přjetí Ústavy). *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, roč. 10, č. 4, s. 296. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8211>

<sup>123</sup> Pro srovnání kompetencí federálního a současného Ústavního soudu srov. např. BENÁK, Jaroslav. Co zbylo z Ústavního soudu ČSFR? In: *Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 294–296.

<sup>124</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, m. č. 57.

<sup>125</sup> Podle čl. 6 odst. 2 ústavního zákona č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

<sup>126</sup> Podle § 149 ZÚS.

<sup>127</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*. 3. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2005, s. 42.

rozšíření obnovy řízení i na netrestní věci). Vedle toho došlo k vývoji procesních pravidel i v důsledku několika rozhodnutí Ústavního soudu. Soud si tak postupně osvojil kompetenci přezkoumávat již neplatné ale dosud aplikovatelné předpisy<sup>128</sup> a rovněž kompetenci rušit ústavní zákony.<sup>129</sup>

Z návrhů na změnu zákona, které nakonec nebyly realizovány, pokládám za vhodné zmínit se o příspěvku Pavla Holländera, který byl publikován ve sborníku *Aktuálnost změn ústavy ČR* v roce 1999. Autor, tehdy místopředseda Ústavního soudu, navrhoval, aby byl zákon změněn tak, že umožní provádět Ústavnímu soudu selekci nápadu ústavních stížností. Návrh obsahoval kritérium, že ústavní stížnost musí přesahovat vlastní zájmy stěžovatele. Stížnosti, které by tento nárok splnily, by byly meritorně posouzeny plénem Ústavního soudu, zbývající stížnosti by byly odmítnuty. Cílem tohoto návrhu bylo zmenšit nápad ústavních stížností, aby se Ústavní soud mohl odpovídajícím způsobem věnovat těm stížnostem, které mají zásadní význam.<sup>130</sup> Tento návrh se však nedočkal výraznější reflexe v tehdejší odborné debatě a nestal se ani předmětem projednávání v Parlamentu.<sup>131</sup>

## Závěr

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

Stejně tak v dalším vývoji je možné (ne)existenci ústavního soudu považovat za signál toho, zda je stát založen na suverenitě lidu. Komunistický režim, který se etabloval v roce 1948, ústavní soud „na nic nepotřeboval“. Kontrolu ústavnosti formálně svěřil předsednictvu Národního shromáždění, které tuto svou kompetenci nikdy nevyužilo.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000, publikován pod č. 78/2001 Sb.

<sup>129</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publikován pod č. 318/2009 Sb.

<sup>130</sup> Podle HOLLÄNDER, Pavel. Legislativní reflexe dosavadního působení ústavního soudu. In: DANČÁK, Břetislav a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Aktuálnost změn ústavy ČR*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999, s. 178–186. Jde o příspěvek ve sborníku, který má velmi netradiční formu. Jde fakticky o návrh zákona zpracovaný dle Legislativních pravidel vlády.

<sup>131</sup> Podle WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu, s komentářem*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 193.

<sup>132</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podst. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, m. č. 48.

Podobně i možnost difúzní kontroly norem zanikla tím, že „[s]oudci byli vázáni celým právním řádem, tedy i normami exekutivy.“<sup>133</sup>

Úvahy o ústavním soudnictví se objevily až s uvolněním poměrů v roce 1968. I přes pozitivní ohlasy v dobové odborné literatuře se Ústavní soud ČSSR nedočkal svého ustavení. V dalších letech se tato ustanovení ústavního zákona o čs. federaci stala režimu nepohodlná, což se projevovalo jednak v tom, že doktrína se snažila formulovat odůvodnění, proč se ústavní soud do ústavního systému vlastně nehodí ale i v tom, že autoři, kteří o (ne)existenci ústavního soudu psali, byli perzekvováni. Veřejně se požadavky na ustavení ústavního soudu objevily až v listopadu 1989.

Z pohledu teorií o vzniku ústavních soudů lze každý z případů „objevení se“ ústavního soudnictví vysvětlit jinak. V roce 1920 lze uvažovat v podstatě jen o evolucionistických teoriích. Podle dobových pramenů bylo smyslem ústavního soudnictví zajistit primát ústavy tím, že předpisy jí odporující budou rušeny. Tento motiv lze chápat jako snahu zabránit návratu „starých pořádků“ a podřadit tak zřízení ústavního soudu této teorii. V roce 1968 souvisí zřízení ústavního soudu s federalizací státu. Dobové prameny výslovně odkazují na to, že ústavní soudy byly zřízeny v jiných zemích, které se nedávno federalizovaly (Rakousko a SFRJ) a jsou potřebné mimo jiné pro řešení kompetenčních sporů. Jde tak o kombinaci coordination theory a jednoho z případů diffusion theory (learning). V případě zřízení Ústavního soudu ČSFR lze mluvit opět o důvodech vyplývajících z federalizace státu, zjevně však hrály roli i důvody související s akulturací (ukázat se v mezinárodním měřítku jako fungující demokracie). Zařazení ústavního soudu do nově vytvářené Ústavy ČR bylo jistě z velké části ovlivněno fenoménem path dependence. V situaci, kdy ČSFR zřídila ústavní soud, aby garantoval dodržování LZPS, nebylo příliš pravděpodobné, že by ČR ústavní soudnictví nepřevzala.

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

Významnou proměnnou, která ovlivňuje fungování ústavního soudu, je nastavení přístupu. Všechny ústavní soudy, které na našem území působily, fungovaly na soudním principu. Tedy jejich úkolem bylo vždy čekat, až někdo k tomu oprávněný přijde se svou

---

<sup>133</sup> ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Fiktivní nebo reálná ústava? Paradoxy ústavního vývoje socialistického Československa. In: BOBEK, Michal, Pavel MOLEK a Vojtěch ŠIMÍČEK (eds.). *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 131.



věcí a požádá ústavní soud o rozhodnutí.<sup>134</sup> Za těchto okolností je klíčové, jak široký je okruh subjektů, které to mohou učinit, a jaké jsou jejich motivace.

Velmi dobře je to vidět na příkladu ústavního soudu meziválečného. Úzký okruh navrhovatelů, z nichž většina neměla žádný důvod zrušení zákona navrhnout,<sup>135</sup> vedl k tomu, že ústavní soud do ústavního vývoje Československa prakticky nijak nezasáhl. Naproti tomu současný ústavní soud díky širšímu okruhu navrhovatelů a díky zavedení institutu ústavní stížnosti hrál významnou roli v přechodu k demokratickému právnímu státu za podmínek formální kontinuity s předchozím vývojem. Jak zdůrazňuje Ludwikowski, právě široký přístup k ústavnímu soudu může významně přispět ke zlepšení fungování státních orgánů v podmínkách přechodu k demokracii.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Za výjimku z tohoto pravidla může být označen Ústavní soud ČSSR, který mohl za určitých okolností zahájit řízení i bez návrhu. Tento soud však nebyl nikdy ustaven.

<sup>135</sup> Jestliže je navrhovatelem parlament jako celek, je pro něj výhodnější odhlasovat zrušení právního předpisu „doma“, než schválit návrh na předložení věci ústavnímu soudu. Podobně se může chovat též komora parlamentu, která může přehlasovat jinou komoru (jako například v českém kontextu Poslanecká sněmovna, jež v případě „obyčejných“ zákonů může přehlasovat Senát). Pouze u komor parlamentu, jež nemohou prosadit svou vůli samy bez dalších aktérů, lze případně očekávat, že by se mohly obrátit na ústavní soud (za poznámku o „slabších“ komorách parlamentu děkuji jednomu z anonymních recenzentů v ČPVP – pozn. autora).

<sup>136</sup> Srov. LUDWIKOWSKI, Rett R. *Constitution-making in the region of former Soviet dominance*. Durham, N. C.: Duke University Press, 1996, s. 215.