

Parlament a judicializace politiky: reflexe rozhodovací činnosti Ústavního soudu České republiky v poslaneckých debatách

JAN CHMEL*

The Parliament and Judicialisation of Politics: Reflection of the Czech Constitutional Court Decision-making in the Debates in the Chamber of Deputies

Summary: *The paper focuses on the influence of the Constitutional Court of the Czech Republic on legislation and parliamentary debates. The author tries to ascertain whether the MPs consider the existing case law of the Constitutional Court and the potential possibility of constitutional review when debating bills, and whether they perceive the court's case law to be binding. In order to do so, the author analyses mentions about the Constitutional Court case law and its decision making in the debates in the Chamber of Deputies of the Czech Parliament in the election period 2013–2017 by both statistical and qualitative methods. He concludes that the MPs actively refer to the Constitutional Court in their debates and (rhetorically at least) they show great respect or even deference to the court. They thus enable the court to influence both the content of laws and the legislative procedure.*

Keywords: *judicialisation of politics, parliamentary debates, Constitutional Court*

Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu, není však neomezená. Ústavní pořádek jí stanoví četné limity, plynoucí zejména z požadavků dělby moci, demokratické povahy státu a především pak z ochrany základních práv a svobod. Strážcem ústavnosti a garantem dodržování těchto limitů je Ústavní soud České republiky („Ústavní soud“, popř. „Soud“), který vykonává mimo jiné klíčovou pravomoc soudního přezkumu ústavnosti zákonů. Ta formálně vzato spočívá v možnosti rušit zákony pro jejich rozpor s ústavním pořádkem, faktický vliv Soudu na legislativní činnost ovšem výrazně přesahuje funkci pouhého negativního zákonodárce, kdysi ústavním soudům slavně přiřknutou Hansem Kelsenem.¹ Ústavní soud působí jako klíčový interpret ústavního pořádku a svou činností ve skutečnosti výrazně dotváří český právní řád. Teze vyslovené v jeho judikatuře lze vnímat nejen jako odůvodnění konkrétních rozhodnutí, ale i jako formulaci

limitů zákonodárné činnosti do budoucna, či dokonce jako obsahové požadavky na ni.

Silná role Ústavního soudu není bez dalšího jeho pravomocí rušit zákony předurčena, jeho „právo tvornou“ činnost ve skutečnosti umožňuje až společenská a ústavní praxe. Uvedená role je závislá na řadě dalších faktorů, jako je veřejná důvěra v něj, jeho vlastní ochota dotvářet právo a mimo jiné také míra respektu, kterou jeho rozhodnutím projevují ostatní političtí aktéři, zejména pak sama moc zákonodárná.² Právě na poslední ze zmiňovaných faktorů se dílčím způsobem zaměří tento článek, který bude zkoumat, jak často a jakým způsobem jsou rozhodnutí Ústavního soudu a možnost zrušení projednávaných zákonů Soudem reflektovány v debatách v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky („Poslanecká sněmovna“).

Otázka reflexe ústavní judikatury v poslaneckých debatách je pak významná i pro lepší pochopení fungování Parlamentu a způsobů,

* Autor je interní doktorand na katedře teorie práva a právních učení PF UK. E-mail: janchmel@gmail.com. Článek vznikl s podporou projektu GAČR č. 17-02033S, Ústavní a procedurální rámec legislativního procesu a parlamentní kultury.

¹ Viz KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. New Jersey 2007, str. 268 či TETZLAFF, T. Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan. *National Taiwan University Law Review*, 2006, roč. 1, str. 75 a násl.

² Viz VANBERG, G. *The Politics of Constitutional Review in Germany*. Cambridge / New York 2005, str. 41 a násl.

jakými parlamentní debata plní své základní funkce, tedy funkci kreační, spočívající v tvorbě zákonů, a funkci legitimizační, spočívající v jejich veřejném zdůvodňování a demokratické legitimaci.³ Odkazy na rozhodovací činnost Ústavního soudu totiž mohou obě uvedené funkce významně ovlivňovat: ukazují, jak poslanci vnímají ústavní rámec své legislativní činnosti, dotvořený Ústavním soudem, i jakou rétorickou roli hraje v debatách zaštitění autoritou soudu.

Článek se tak v rámci zkoumání vlivu Soudu na činnost Parlamentu bude věnovat zmínek o Ústavním soudu a jeho rozhodovací činnosti v poslaneckých debatách a zaměří se konkrétně na následující otázky: Jak často a z jakých důvodů poslanci ve svých debatách zmiňují Ústavní soud a jeho rozhodovací činnost? Uvažují již při tvorbě zákonů nahlas o riziku jejich zrušení a anticipují případný postup Ústavního soudu? Rozebírají jeho judikaturu i po obsahové stránce a řeší, jak jí přizpůsobit obsah přijímaných zákonů? Následující kapitoly tyto otázky nejprve stručně zařadí do kontextu teoretických debat o vztazích soudní a zákonodárné moci a následně se pokusí přispět k jejich řešení analýzou poslaneckých debat ve vybraném volebním období.

Soudní a mimosoudní ústavní interpretace

Judicializace politiky

Soudní přezkum ústavnosti zákonů je jedním z projevů širšího procesu označovaného jako judicializace politiky.⁴ Ten obecně spočívá jednak v tom, že se rozhodování řady otázek přesouvá od politických orgánů (vlády, parlamentu) před soudy, a jednak v tom, že rozhodování politických orgánů je obecně soudy čím dál více ovlivňováno.⁵ Debaty o judicializaci politiky, ať už veřejné, či odborné, se

nejčastěji zaměřují na první z uvedených aspektů a všímají si, že mnohdy je konkrétní otázka s politickými důsledky či přímo politickou povahou rozhodnuta soudy namísto demokraticky zvoleného zákonodárce či jemu odpovědné vlády.⁶ V českém prostředí takové debaty rozvířila například rozhodnutí Ústavního soudu o deregulaci nájemného,⁷ rozhodování o ústavnosti zdravotnických poplatků⁸ či zrušení předčasných voleb v roce 2009 v tzv. kauze Melčák.⁹

Možná ještě důležitější je však druhý aspekt judicializace politiky: skutečnost, že soudnictví ovlivňuje výkonnou a zákonodárnou moc i tehdy, pokud právě o určité otázce nerozhoduje.¹⁰ Roli může hrát již samotná možnost, že by jednou rozhodovat mohlo – takto může například sama existence soudního přezkumu ústavnosti vést zákonodárce ke snaze předvídat názory soudu a již předem jim zákonodárnou činností přizpůsobovat, aby neohrožovali existenci přijímané úpravy ani svou vlastní reputaci možností neúspěchu před soudem.¹¹ V prostředí Spolkové republiky Německo si tato praxe, v jejímž rámci se poslanci Spolkového sněmu snaží odhadnout, jak by asi o projednávaném zákoně smýšleli soudci Spolkového ústavního soudu, sídlícího v Karlsruhe, získala dokonce populární název „Karlsruhe astrology“. Její součástí je nejen interpretace Základního zákona a judikatury Spolkového ústavního soudu, ale třeba i zvaní bývalých soudců na jednání s nadějí, že dokážou reakce soudu lépe odhadnout.¹² To, že zákonodárci s možností přezkumu ústavnosti zákonů již předem počítají, s sebou nese nejen zjevná pozitiva v podobě větších ohledů na ústavní hodnoty z jejich strany,¹³ ale i posilování vlivu soudu na obsah zákonů.

Důležitou roli v procesu judicializace politiky hraje postupný rozvoj judikatury: Jak podrobně rozebírá a na příkladech demonstruje A. Stone Sweet, pokud se političtí aktéři

³ Viz WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha 2010, str. 16–23.

⁴ Viz např. HIRSCHL, R. Judicialization of Politics. In: Whittington, K. E. – Kelemen, R. D. – Caldeira, G. A. (eds.) *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford 2008, str. 119 a násl. či SMEKAL, H. – POSPÍŠIL, I. a kol. *Soudcokracie nebo Judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. Brno 2013.

⁵ Viz VALLINDER, T. When the Courts Go Marching In. In: Tate, C. N. – Vallinder, T. (eds.) *The Global Expansion of Judicial Power*, New York – Londýn 1995.

⁶ Viz např. GÉRYK, J. Typy diskurzu v rozhodování Ústavního soudu o „reformních“ zákonech v kontextu judicializace politiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 3, str. 415 a násl.; MATOUŠEK, L. Ústavní soud – ohlédnutí po 15 letech. *Soudní rozhledy*, 2008, č. 12, str. 433 a násl.

⁷ Viz zejména nálezy ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05.

⁸ Nálezy ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, a ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

⁹ Nálezy ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

¹⁰ To ostatně konstatoval už Benjamin Cardozo v roce 1921, viz CARDOZO, B. N. *The Nature of Judicial Process*. New Haven 1921, str. 91.

¹¹ Viz STONE SWEET, A. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford / New York 2000, str. 74 a násl. či BAR-SIMAN-TOV, I. The Role of Courts in Improving the Legislative Process. *The Theory and Practice of Legislation*, 2015, roč. 3, č. 3, str. 295–313. Empiricky tuto hypotézu potvrzuje např. MARTIN, A. D. Congressional Decision Making and the Separation of Powers. *The American Political Science Review*, 2001, roč. 95, č. 2, str. 361–378.

¹² Viz k tomu VON BEYME, K. The German Constitutional Court in an Uneasy Triangle between Parliament, Government and the Federal Laender. In: Sadurski, W. (ed.) *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-communist Europe in a Comparative Perspective*, Haag, New York 2002, str. 110 a násl.

¹³ Viz např. DE VISSER, M. *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Portland 2014, str. 34.

rozhodnou, že nechají své spory dlouhodobě řešit nezávislým třetím, „rozhodčí“ se nevyhnutelně postupně stává tvůrcem pravidel s tím, jak řeší nové a nečekané situace. Na takto nově vytvořená pravidla se političtí aktéři v budoucnu odvolávají, vznikají však i nové spory o jejich význam.¹⁴ V kontextu ústavního soudnictví a soudního přezkumu ústavnosti zákonů to znamená, že pokud se političtí aktéři z různých důvodů¹⁵ rozhodnou podřídit zákonodárství soudnímu přezkumu, začne soud postupně svou judikaturou dotvářet ústavní terén a sami zákonodárci se poté budou odvolávat přímo na jím utvořená pravidla, jimž budou připisovat autoritu. Toto odvolávání lze dobře pozorovat mimo jiné právě v poslaneckých debatách, jimž bude pozornost věnována níže.

Ústavní interpretace mimo soudy

Článek 89 odst. 2 Ústavy ČR stanoví, že „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby“. O dosahu tohoto pravidla byly zejména v minulosti vedeny četné spory, a to zejména ve spojení s otázkou precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu pro obecné soudy.¹⁶ Pokud jde o rozhodnutí v oblasti soudního přezkumu zákonnosti, nikdo v zásadě nepochybuje o tom, že rozhodnutím Ústavního soudu o zrušení zákona tento zákon přestává být součástí právního řádu.¹⁷ Složitější je to však se závazností právních názorů Ústavního soudu vyslovených v rámci jeho rozhodnutí do budoucna pro zákonodárce. Z textu uvedeného ustanovení Ústavy taková závaznost deduktivně nevyplývá; odpovídá však smyslu soudního přezkumu ústavnosti zákonů, aby zákonodárci názory Ústavního soudu respektoval. Míra, v jaké tak činí, již je ovšem otázkou živé praxe a schopnosti orgánů moci zákonodárné na jedné straně a Ústavního

soudu na straně druhé „prosadit si svou“: Je zákonodárci povinen pouze reagovat na konkrétní zrušující nález, nebo se i on má vždy v budoucnu řídit nosnými důvody, kterými Ústavní soud podepřel některé rozhodnutí? Má zákonodárci respektovat jen jasně formulovaná pravidla, nebo i obecnější principy vytvořené judikaturou Ústavního soudu? Je povinen se řídit i pozitivními „návod“ Ústavního soudu, jak má vypadat právní úprava?

Uvedené otázky lze srovnat s podobnými debatami vedenými o vztazích soudnictví a zákonodárné moci vznikajícími v anglo-americkém prostředí. V nich bývá zdůrazňováno, že soudy nemají monopol na interpretaci ústavy. Tu jsou při své činnosti oprávněny, a dokonce povinny provádět i jiné státní orgány, včetně zákonodárce.¹⁸ Není tak jednoznačné, zda jsou v této činnosti soudům (popř. ústavním soudům) podřízeny, či nikoliv. Podle odpovědi na uvedenou otázku bývají rozlišovány dvě teorie:¹⁹ nadřazenost soudnictví (*judicial supremacy*) a departmentalismus (*departmentalism*, popř. též *coordinate construction*). Živá debata na uvedené téma probíhá například v americké akademii, kde má každý z uvedených pohledů respektované zastánce. První z nich, který hájí například L. Alexander a F. Schauer, zdůrazňuje, že Nejvyšší soud je konečným interpretem Ústavy a jeho právní názory o jejím výkladu jsou obecně závazné, což umožňuje autoritativně řešit spory o výklad Ústavy.²⁰ Druhý, mezi jehož příznivce patří třeba K. E. Whittington, L. Kramer či M. Tushnet, nadřazenost soudů v oblasti ústavní interpretace zpochybňuje a tvrdí, že každá větev moci je při výkonu svých pravomocí oprávněna vykládat Ústavu samostatně. Zákonodárné moci v tom svědčí zejména její demokratický mandát²¹ a tato konstrukce umožňuje vést mezi jednotlivými aktéry konstruktivní ústavní dialog.²² Soudy přirozeně zpravidla hájí nadřazenost

¹⁴ Viz STONE SWEET, A. Judicialization and the Construction of Governance. *Comparative political studies*, 1999, roč. 32, č. 2, str. 147 a násl.

¹⁵ Přesvědčivým vysvětlením těchto důvodů je zejména „pojišťovací“ teorie T. Ginsburga, podle které se soudní přezkum ústavnosti vyplatí politickým aktérům tehdy, pokud si nemohou být dlouhodobě jisti, že zůstanou u moci – viz GINSBURG, T. The Global Spread of Constitutional Review. In: Whittington, K. E. – Kelemen – R. D., Caldeira, G. A. (eds.) *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford, New York 2008, str. 78 a násl.

¹⁶ Ústavní soud sám prosazuje názor, že jeho nálezy mají precedenční závaznost, a to i pokud jde o jejich nosné důvody. Zároveň však v posledních letech ustoupil potud, že obecné soudy mohou s tezemi vyslovenými v nálezech Ústavního soudu polemizovat, pokud tak činí pomocí nových argumentů – viz k tomu nález ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. I. ÚS 2219/12. Viz též TOMOSZEK, M. Doktrína precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu po sedmi letech. In: *Jiné právo* [online]. 30. 11. 2014. Dostupné na <<https://goo.gl/XKNZMg>> či HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2., rozšířené vydání. Plzeň 2012, str. 197 a násl.

¹⁷ Viz např. SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha 2016, str. 1018–1047.

¹⁸ Viz např. APPLEBY, G. – WEBSTER, A. Parliament's Role in Constitutional Interpretation. *Melbourne University Law Review*, 2013, roč. 37, str. 255 a násl.

¹⁹ Viz k tomu přehledně YOUNG, E. A. Constitutionalism Outside the Courts. In: Tushnet, M. – Graber, M. A. – Levinson, S. (eds.) *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, New York, str. 843 a násl.

²⁰ Viz ALEXANDER, L. – SCHAUER, F. On Extrajudicial Constitutional Interpretation. *Harvard Law Review*, 1997, roč. 110, str. 1359 a násl.

²¹ Viz TUSHNET, M. *Taking the Constitution away from Courts*. Princeton 1999, WHITTINGTON, K. E. Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Responses. *North Carolina Law Review*, 2002, roč. 80, č. 3, str. 773 a násl. či KRAMER, L. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford 2005.

²² Viz PICKERILL, J. M. *Constitutional Deliberation in Congress: The Impact of Judicial Review in a Separated System*. Durham, N. C., 2004, str. 21.

soudnictví,²³ ve výsledku však záleží na reakci ostatních politických aktérů, zda se tento pohled skutečně prosadí.²⁴

V následujících kapitolách se pokusím ukázat, že v českém prostředí poslanci v zásadě respektují pohled, který by odpovídal nadřazenosti soudnictví, a neosobují si pravomoc vykládat Ústavu odlišně od Ústavního soudu. S jeho nálezy v rámci veřejných debat pracují jako s obecně závaznými a využívají je jako silné ústavněprávní argumenty. Jednání v souladu s judikaturou Ústavního soudu se tak nevyčerpává pouhým respektováním nálezu v konkrétní věci.

Kdy poslanci mluví o rozhodovací činnosti Ústavního soudu?

Design výzkumu a sledované kategorie

Následující části článku budou analyzovat způsoby, jakými poslanci při svých debatách v rámci legislativního procesu hovoří o Ústavním soudu, jeho judikatuře a možnostech jeho případného zásahu v rámci soudního přezkumu ústavnosti zákonů. Východiskem pro analýzu bylo fultextové vyhledání spojení „Ústavní soud“ ve stenoprotokolech ze schůzí Poslanecké sněmovny ve volebním období 2013–2017 a analýza relevantních poslaneckých debat, v nichž poslanci odkazovali na rozhodovací činnost Soudu, ať už minulou, aktuální, či potenciální budoucí. Tyto debaty jsou v následujících kapitolách práce nejprve stručně analyzovány statistickou metodou a následně je z nich též podrobně citováno; citace jsou navíc doplněny o některé z nejvýznamnějších debat v jiných volebních obdobích.

Limitem uvedené metody je riziko, že reálné smýšlení a jednání poslanců se může od jejich názorů projevených nahlas a veřejně ve sněmovních debatách. Její výhodou je však možnost koncentrovat se na zákonodárný proces a zachytit, jaká pozice je ze strany poslanců Ústavnímu soudu a jeho rozhodovací činnosti připisována v rámci

veřejného prostoru – tato informace může přitom mnoho vypovídat o shora nastíhnutých otázkách autority Ústavního soudu a pohledu na závaznost jeho nálezů.

Odkazy na rozhodovací činnost Soudu jsem v rámci provedené analýzy podle důvodu odkazu rozdělil do tří kategorií (které se z menší části překrývají): 1) reakce na nálezy Ústavního soudu, 2) úvahy o riziku zrušení projednávané úpravy Ústavním soudem a 3) odkazy na judikaturu Soudu jako na autoritativní zdroj. Reakce na konkrétní nálezy Ústavního soudu vypovídají o tom, že přesvědčení o závaznosti nálezů Ústavního soudu v konkrétních věcech je v české ústavní praxi poměrně pevně zakotveno. V případech druhé z uvedených kategorií úvahy poslanců o možnosti zrušení úpravy Ústavním soudem zpravidla doprovázejí ústavněprávní argumentaci a ukazují, že sami poslanci vnímají a aktivně zvažují limity zákonodárné moci a že sama existence soudního přezkumu ústavnosti zákonů funguje jako incentiva k takovému uvažování. Nejzajímavější z hlediska dopadů na dělbu moci a na právní řád je pak kategorie třetí, která ukazuje, že vliv Ústavního soudu na podobu zákonů dalece přesahuje pouhé důsledky výroků nálezů, jimiž Soud ruší jednotlivá zákonná ustanovení.

Kvantitativní analýza

Spojení „Ústavní soud“ zmínili poslanci ve sledovaném období celkem 356krát v souvislosti s rozhodovací činností Ústavního soudu (z výsledků nalezených fultextovým vyhledáváním jsem pro účely analýzy vyloučil zmínky opakované²⁵ a irelevantní²⁶). Pro ilustraci dodáme, že za uvedené volební období Poslanecká sněmovna na celkem 61 schůzích projednala 653 tisků obsahujících návrh zákona.²⁷ Odkazy na rozhodovací činnost Ústavního soudu tak mezi poslanci nejsou ničím výjimečným, nejsou však ani „denním chlebem“. Lze dodat, že přístup poslanců v debatách k Ústavnímu soudu vykazuje mnohé podobnosti s jejich přístupem k Evropskému soudu pro lidská práva, kterému jsme se společně

²³ Ve zmiňované americké debatě bývá jako klíčové rozhodnutí prosazující tento pohled zmiňován rozsudek Nejvyššího soudu USA ve věci *Cooper v. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958). V českém prostředí by za zásadní rozhodnutí v tomto směru mohl být považován náleze ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05 – viz k němu níže.

²⁴ Viz k tomu KOROUTAKIS, A. E. Judges and Policy Making Authority in the United States and the European Union. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2014, roč. 8, č. 2, str. 186 a násl.

²⁵ V případech, kdy jeden poslanec zmiňoval rozhodovací činnost Ústavního soudu opakovaně v téže debatě, jsem počítal výskyt spojení „Ústavní soud“ pro účely analýzy jen jednou.

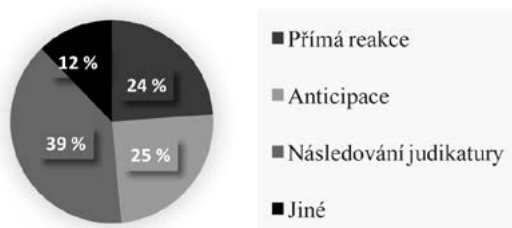
²⁶ Tedy případy, kdy se spojení „Ústavní soud“ objevovalo v nadpisu debaty, a nikoliv v jejím obsahu (typicky pokud byl projednáván zákon „ve znění nálezu Ústavního soudu“), a zejména pak několik desítek případů, kdy se poslanci bavili o Ústavním soudu v jiné souvislosti než ve spojení s jeho rozhodovací činností – typicky šlo o jeho pravomoci či rozpočet, opakovaně byly zmiňovány třeba zvažovaná pravomoc Ústavního soudu při referendech nebo pravomoc veřejného ochránce práv navrhnout zrušení zákona Ústavním soudem.

²⁷ Viz Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. 2013–2017. Sněmovní tisky. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Dostupné na <<https://goo.gl/DcNX2B>>.

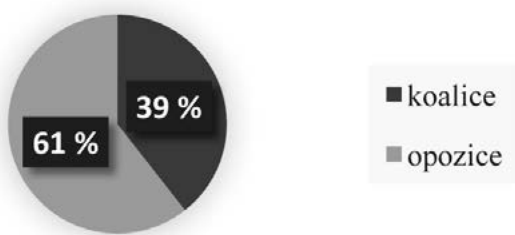
s J. Wintrem věnovali obdobnou metodou na jiném místě.²⁸ Četnost odkazů na Ústavní soud je však několikanásobně vyšší, a lze se tak domnívat, že výrazně silnější je i jeho význam pro českou legislativu.

Při sledování výše zmíněných kategorií si můžeme povšimnout, jak ukazuje graf 1, že nejčastěji (v 39 % případů) je rozhodovací činnost Soudu zmiňována v souvislosti s jeho předchozí judikaturou, kterou poslanci určitým způsobem rozebírají a (jak bude ukázáno níže) zpravidla na ni odkazují jako na autoritu. Přibližně po čtvrtině odkazů je odůvodněno přímou reakcí na některé rozhodnutí Soudu nebo naopak anticipací jeho možného rozhodování v budoucnu. 12 % zmínek o rozhodovací činnosti Soudu pak do vymezených kategorií není zařaditelných, jedná se například o případy, kdy poslanci rozebírali běžící řízení nebo čistě deskriptivně poznamenávali, že někdy v minulosti Soud určitým způsobem rozhodl.

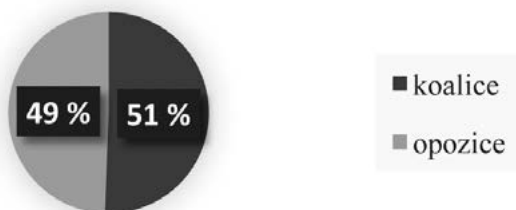
Graf 1: Zmínky o rozhodovací činnosti ÚS



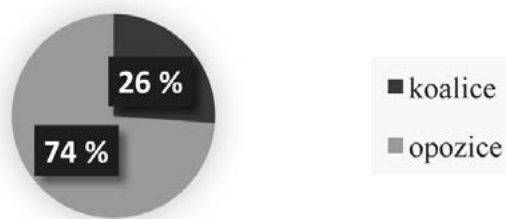
Graf 2: Celkem koalice vs. opozice



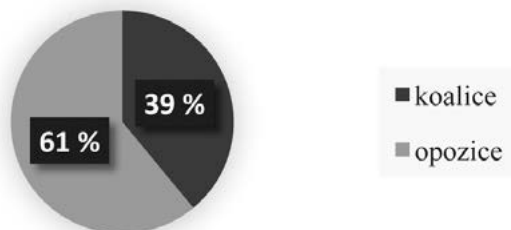
Graf 3: Přímá reakce



Graf 4: Anticipace



Graf 5: Následování judikatury



Za zvláštní pozornost přitom stojí, že odkazy na rozhodovací činnost Soudu a jejich jednotlivé typy v různé míře využívají koaliční nebo naopak opoziční poslanci, jak ukazují grafy 2 až 5; opozice tyto odkazy využívá obecně častěji (více zmínek o Soudu pochází od opozičních poslanců, ačkoliv tito mají ve Sněmovně přirozeně menšinu). Současně si lze povšimnout, že mezi zmínkami odkazujícími na přímou reakci na některé rozhodnutí Soudu mírně převažují koaliční poslanci, zatímco pokud jde o anticipaci budoucího rozhodování Ústavního soudu, ta je typická pro poslance opoziční. To je pochopitelně dáno faktem, že opozice má mnohem silnější tendenci varovat, že aktuálně projednávaná úprava by mohla být v budoucnu Ústavním soudem zrušena.

Pro zajímavost si pak lze povšimnout také skutečnosti, že na rozhodovací činnost Ústavního soudu odkazují především poslanci s právnickým vzděláním (120 z 356 odkazů) a opakovaně titíž poslanci, z nichž ovšem mnozí patří k celkově nejaktivnějším řečníkům ve Sněmovně. Z celkových 356 odkazů jich tak 144 pocházelo od následujících 10 poslanců:

²⁸ Viz WINTR, J. – CHMEL, J. Mezinárodní lidskoprávní rozhodnutí v parlamentních debatách. In: Smekal, H. – Vyhnánek, L. (eds.) *Beyond Compliance – Implementace rozhodnutí mezinárodních lidskoprávních těles na národní úrovni*, Praha 2018, str. 117–131.

Poslanec	Počet odkazů
Filip (KSČM)	22
Stanjura (ODS)	21
Kalousek (TOP 09)	16
Sobotka (ČSSD)	15
Laudát (TOP 09)	13
Heger (TOP 09)	12
Němeček (ČSSD)	12
Plíšek (TOP 09)	9
Hovorka (KDU-ČSL)	8
Marková (KSČM)	8
Válková (ANO)	8

V následující části článku se již podíváme blíže na jednotlivé typy odkazů na rozhodovací činnost Soudu po obsahové stránce.

Jak poslanci mluví o rozhodovací činnosti Soudu?

Přímá reakce na nálezy Ústavního soudu

Za jeden z projevů řádného fungování demokratického právního státu lze považovat skutečnost, že zákonodárná moc respektuje výroky nálezů Ústavního soudu, jimiž byla zrušena určitá zákonná úprava. Pohled na sněmovní debaty ve sledovaném období nám ukazuje, že poslanci (přinejmenším nahlas) ani neuvažují o jiném přístupu a právě naopak se snaží na rozhodnutí Ústavního soudu adekvátně reagovat. Zvažují přitom i obsah odůvodnění nálezů, a Ústavní soud tak zmiňují jako autoritu, jejímž názorem je třeba se řídit.

I tato chvályhodná praxe má svou výjimku, k níž došlo 11. 9. 2009, kdy poslanci řešili, jak zareagovat na vůbec nejznámější nálezy Ústavního soudu ve věci „Melčák“,²⁹ jímž byl zrušen ústavní zákon, který měl jednorázově rozpustit Poslaneckou sněmovnu a umožnit tak předčasné volby.³⁰ V uvedené debatě se řada poslanců pustila do otevřené kritiky Ústavního soudu. Poslanec Stanislav Křeček kritizoval jeho odtrženost od politické reality, Stanislav Grospič z druhé strany uvedl, že za postupem Ústavního soudu a motivem některých jeho soudců určitě stojí politické pozadí. Poslanec Michal Doktor se vyjádřil tak, že: „[s]oudokracie nemůže být nad demokracií“. Zřejmě nejkritičtější však byl poslanec

a známý ústavní právník Zdeněk Jičínský, který mimo jiné uvedl: „Zásada fiat iustitia, pereat mundus, čili ať se stane spravedlnost, i když svět zhyne, to není dobrá zásada pro život ani pro politiku. Je mi líto, že se touto zásadou řídí Ústavní soud. Postavit Miloše Melčáka [...] na piedestal boje za právní stát, což učinil Ústavní soud, není prosazením hodnot demokratického právního státu, ale je to karikatura ústavnosti.“ Otevřeně připustil i možnost rozhodnutí Ústavního soudu zkrátka nerespektovat: „Ústavní soud jasně ukázal, že mu nejde o právní stránku věci, že hraje politickou roli! (Potlesk poslanců ČSSD.) A nakonec poslední otázka. Nevím, jestli pan poslanec Bursík je věřící, nebo není věřící, ale zdá se mi teď, že chce, abychom ve vztahu k Ústavnímu soudu se chovali jako katolíci vůči papeži a sdíleli atribut papežské neomylnosti. [...] Ale takovýto majestát Ústavní soud nemá. Vy jste se rozhodli, na rozdíl ode mě, že Ústavní soud má být ve svém nálezu respektován. Já jsem řekl, že bych ho nerespektoval. Dobře, budu ho respektovat, ale to vůbec neznamena, že si myslím, že jednotliví členové tohoto ústavního orgánu jsou méně kritizovatelní než my.“ Nutno však říci, že ve stejné debatě někteří poslanci Ústavní soud před útoky i kritikou výslovně hájili. Juraj Raninec kupříkladu uváděl: „[J]sem silně znepokojen tím, že nejvyšší ústavní činitelé a někteří představitelé politických stran zesměšňují autoritu Ústavního soudu a snaží se tuto ústavní instituci svými vyjádřeními zpochybnit a zastrašit.“ Takový pohled jinak v praxi Poslanecké sněmovny drtivě převažuje a připisuje rozhodnutím Soudu nezpochybnitelnou autoritu. Pregnantně jej v uvedené debatě shrnul Miroslav Kalousek: „Přestaňme chválit nebo kritizovat Ústavní soud. Respektujme ho. On prostě rozhodl, to rozhodnutí je možná kontroverzní a právní praxe ještě několik let bude diskutovat o jeho rozhodnutí, ale pro nás je to rozhodnutí svaté.“

Debatu o „nálezu Melčák“ lze považovat za definující ve vztahu Sněmovny k Ústavnímu soudu. Při obvyklém běhu věcí jeho nálezy nebývají kritizovány a zpochybňovány, ale poslanci s nimi zkrátka věcně pracují. Často na zrušující nálezy Ústavního soudu ve Sněmovně odkazuje již sám předkladatel zákona, který poslancům aktivně vysvětluje, jakým způsobem má navrhovaná úprava dát právní stav do souladu s názorem Soudu, který

²⁹ Nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

³⁰ Viz stenoprotokol ze schůze Poslanecké sněmovny (dále jen „stenoprotokol PSP“), 11. 9. 2009, dostupné na <<https://goo.gl/H8sdNU>>.

určitou podobu úpravy vylučuje.³¹ Reakce zákonodárce na rozhodnutí Ústavního soudu spočívá typicky v řešení situace, kdy v právním řádu chybí úprava, který byla z určitého důvodu zrušena, a zákonodárce ji musí nahradit. Zákonodárci v těchto případech nejčastěji přímo rozebírají obsah nálezu a řeší, jak takovou úpravu nahradit – tak tomu ve sledovaném volebním období bylo třeba u úpravy lázeňské péče,³² registru zdravotnických pracovníků,³³ kaucí distributorů pohonných hmot³⁴ atd.

Často je však předmětem poslanecké debaty, jak přesně má být vlastně rozhodnutí Ústavního soudu interpretováno. Dlouho a opakovaně Poslanecká sněmovna kupříkladu řešila, jak adekvátně zareagovat na nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, jímž byla zrušena kontroverzní úprava tzv. regulačního poplatku za lůžkovou péči ve výši 100 Kč. Po tomto rozhodnutí vláda připravila novelu zákona o veřejném zdravotním pojištění, kterým měl být poplatek za lůžkovou péči znovuzaveden, a to ve výši 60 Kč. Ve Sněmovně tento návrh prezentovala tak, že „jeho cílem je zachování rovnováhy systému poskytování lůžkové péče i po tomto datu při zohlednění požadavků Ústavního soudu“.³⁵ Poslanci se však poté pustili do podrobné debaty o tom, zda z názoru Ústavního soudu plyne, že protiústavní jsou poplatky za lůžkovou péči jako takové, nebo pouze jejich výše – a to s ohledem na skutečnost, že v roce 2008, kdy poplatek činil 60 Kč, Soud úpravu aproboval. Například poslankyně Soňa Marková si v debatě povšimla i těsného hlasování soudců Ústavního soudu o daném rozhodnutí, zároveň však jako na autoritu odkázala na obecnější Ústavním soudem vyslovené pravidlo, podle něhož nelze připustit rdousící účinek právní úpravy. Nakonec byla uvedená předloha stažena z projednávání. Následně vláda předložila Sněmovně jiné řešení reakce na rozhodnutí Ústavního soudu, a sice návrh zákona zvyšujícího platby za státní pojištěnce poskytovatelům zdravotní péče, aby nedošlo k výpadku

financování. I v debatě o této předloze bylo opakovaně odkazováno na judikaturu Ústavního soudu, když zejména pravicoví poslanci kritizovali podaný návrh a zdůrazňovali, že vhodnějším řešením je regulační poplatek, přičemž obecně již byla možnost jeho zavedení aprobována i Ústavním soudem.³⁶ O několik měsíců později byly názory Ústavního soudu použity z druhé strany k podpoře návrhů na zrušení dalších existujících regulačních poplatků.³⁷

Nahrazení chybějící úpravy ovšem není jedinou možnou motivací pro poslanecké debaty reagující na nálezy Soudu. V některých případech se totiž Ústavní soud naopak snaží donutit zákonodárce k přijetí pozitivní úpravy. Nutno říci, že konkrétní příklady ukazují, že i tento postup je zákonodárce v zásadě ochoten akceptovat bez výrazného zpochybňování autority Soudu. Takovýmto výrazným zásahem do právního řádu bylo například rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu s požadavkem na provedení reformy správního soudnictví a zřízení Nejvyššího správního soudu – poslanci tento požadavek akceptovali, jak ukazuje přijetí soudního řádu správního v roce 2002; v debatách o jeho návrhu přitom na nálezy Ústavního soudu odkazovali jen v tom smyslu, že s ohledem na něj je nutné úpravu přijmout včas.³⁸

Zásadní roli v těchto situacích, kdy se Ústavní soud snaží donutit zákonodárce k přijetí pozitivní úpravy, hraje doktrína tzv. protiústavní nečinnosti zákonodárce. Tu Soud poprvé dovedl v dlouholetém sporu o deregulaci nájemného, konkrétně v nálezu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05. Tomu předcházelo několik nálezů kritizujících nemožnost jednostranně zvyšovat nájemné,³⁹ u nichž poslanci opakovaně vedli spory o to, jak na ně zareagovat.⁴⁰ Až po zmíněném nálezu z roku 2006, konstatujícím protiústavnost jejich nečinnosti, se poslanci shodli, že jim nezbyvá jiná možnost než přijmout zákon o jednostranném zvyšování nájemného z bytu.⁴¹ Do

³¹ Tak tomu bylo třeba u návrhu novely zákona o pohonných hmotách projednávaného v roce 2015. Ten reagoval na nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13, kterým byla zrušena úprava jednotné kauce pro distributory pohonných hmot. Ministr financí Andrej Babiš vysvětloval, že v návaznosti na uvedený nálezy se nově zakotvuje možnost snížení kauce z 20 mil. Kč na polovinu. Viz stenoprotokol PSP, 11. 3. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/DyC8CH>>.

³² Viz stenoprotokol PSP, 25. 9. 2014, dostupné na <<https://goo.gl/DFzQpr>>.

³³ Viz stenoprotokol PSP, 23. 10. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/XfsXb2>>.

³⁴ Viz stenoprotokol PSP, 11. 3. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/TfYG1A>>.

³⁵ Viz stenoprotokol PSP, 10. 12. 2013, dostupné na <<https://goo.gl/rAUwHc>>.

³⁶ Viz stenoprotokol PSP, 6. 5. 2014, dostupné na <<https://goo.gl/AGFNQe>>.

³⁷ Viz stenoprotokol PSP, 17. 7. 2014, dostupné na <<https://goo.gl/MZx34j>>, stenoprotokol PSP, 11. 2. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/e6kefV>>.

³⁸ Viz stenoprotokol PSP, 15. 2. 2002, dostupné na <<https://goo.gl/CJWM4f>>, stenoprotokol PSP, 30. 1. 2002, dostupné na <<https://goo.gl/EucCUN>>.

³⁹ Viz nálezy ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, a ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 2/03.

⁴⁰ Viz např. stenoprotokol PSP, 4. 4. 2001, dostupné na <<https://goo.gl/wKxvGR>>.

⁴¹ Viz stenoprotokol PSP, 14. 3. 2006, dostupné na <<https://goo.gl/32mqze>>.

jisté míry podobný vývoj mělo i řešení složité otázky církevních restitucí – u té již v nálezu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, Ústavní soud konstatoval protiústavní nečinnost zákonodárce. Ač na sebe zákonodárna reakce nechala čekat dva roky, zákonodárci brali při projednávání návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi v roce 2012 uvedený nálezh výrazně v potaz.⁴²

V některých případech je pak naopak podnětem k poslancekým úvahám i pouhé „přání“ Ústavního soudu vyslovené v rámci odůvodnění jeho nálezů spíše jako *obiter dictum*. Příkladem může být nálezh ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, kterým byl zamítnut návrh na zrušení úpravy povinného očkování. V něm Ústavní soud na okraj zmínil, že by se zákonodárce měl odpovědně zamyslet nad tím, zda neupravit otázku odškodnění újmy na zdraví způsobené očkováním.⁴³ Při interpelaci týkající se očkování v roce 2017 na to, že po úpravě této problematiky volá Ústavní soud, upozorňoval ministr zdravotnictví Miloš Ludvík, který současně vysvětloval, že Ministerstvo zdravotnictví již tuto úpravu připravuje.⁴⁴

Je vhodné dodat, že v některých případech může být snaha poslanců v rámci své činnosti zareagovat na nálezh Ústavního soudu doprovázena i nezanedbatelnou dezinterpretací soudního rozhodnutí. Příkladem může být debata o poslancekém návrhu novely zákona o registrovaném partnerství, která měla umožnit osvojení dítěte partnera či partnerky v registrovaném partnerství. Jeho první čtení probíhalo 13. 7. 2016, tedy přibližně měsíc po vyhlášení nálezů ze dne 14. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 7/15, kterým bylo zrušeno diskriminační ustanovení zákona o registrovaném partnerství, které znemožňovalo individuální osvojení (tj. osvojení, při němž se osvojitel stává jediným právním rodičem nezletilého⁴⁵) jakoukoliv osobou žijící v registrovaném partnerství. Někteří poslanci však v průběhu projednávání návrhu zákona nabyli mylného dojmu, že nálezem Ústavního soudu byl celý problém osvojení registrovanými partnery vyřešen, a že tedy jedinou adekvátní reakcí na nálezh je stažení návrhu zákona.⁴⁶ Nedorozumění odstranili až poslanci Jiří Dolejš a Jiří Dienstbier. Nutno však dodat, že projednávanou

předlohu tato skutečnost „nezachránila“, neboť její projednávání přerušily nejprve dočasně letní prázdniny a poté definitivně konec volebního období.

Lze tedy shrnout, že rozhodnutí Ústavního soudu v konkrétní věci mají poslanci tendenci respektovat a nepouštět se do jejich přímé kritiky, přičemž ve svých debatách se věnují i podrobným obsahovým rozborům jejich odůvodnění. S nálezů Ústavního soudu v tomto směru pracují v podstatě jako se závaznými prameny – byť jako takové jsou nálezů předmětem sporů o svou správnou interpretaci. Ústavní soud navíc pomocí doktríny protiústavní nečinnosti zákonodárce vyvinul mechanismus i pro řešení situací, kdy zákonodárce na jeho nálezů adekvátně nezařaguje, a i tento mechanismus poslanci akceptovali. Možnost Ústavního soudu ovlivnit pomocí jednotlivých nálezů zákonodárství je tak evidentní. Jak bude ukázáno v dalších podkapitolách, vliv Ústavního soudu a jeho judikatury na legislativní činnost se tím nevyčerpává.

Úvahy o riziku zrušení zákona Ústavním soudem

Zákonodárna činnost je ovlivněna už pouhou skutečností, že Ústavní soud existuje – minimálně se tak zdá při pohledu na poslancekē projevy. Jejich součástí totiž nezřídka bývá explicitní úvaha o tom, že pokud bude navrhovaná úvaha přijata, hrozí jí zrušení Ústavním soudem. Taková úvaha má obvykle jednu ze dvou funkcí (popřípadě obě najednou): dodává váhu ústavněprávnímu rozboru prováděnému poslancem nebo představuje „výhrůžku“ napadením zákona před Ústavním soudem, zpravidla z úst opozice.

První z naznačených funkcí se ukázala například při projednávání vládního návrhu novely školského zákona v roce 2015, jejíž součástí mělo být i zavedení registru pedagogických pracovníků. Ve třetím čtení vznášel takto jeden z argumentů proti zavedení tohoto registru Jiří Zlatuška: „[P]ředkladatel se musel vyrovnat s tím, že se fakticky zavádí evidenci, která by byla v rozporu s ústavně zaručenými právy na ochranu soukromí. Narážela by na požadavky Úřadu pro ochranu osobních údajů. Mohla by principiálně

⁴² Viz stenoprotokoly ze schůzí PSP, 3. 2. 2012, dostupné na <<https://goo.gl/6ETzJ7>>, 7. 2. 2012, dostupné na <<https://goo.gl/d1Zuka>>.

⁴³ Viz bod 87 uvedeného nálezů.

⁴⁴ Viz stenoprotokol PSP, 19. 1. 2017, dostupné na <<https://goo.gl/iqx2oH>>.

⁴⁵ Viz § 800 odst. 1 věta druhá za středníkem zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a nálezh Ústavního soudu ČR ze dne 19. 11. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 10/15.

⁴⁶ Viz stenoprotokol PSP, 13. 7. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/5fZ36N>>, zejména řeči poslanců Lukáše Pletichy, Vojtěcha Filipa, Štěpána Stupčuka a Heleny Váľkové.

skončit i před Ústavním soudem. Předkladatel se s tímto vyrovnal tak, že pracuje s anonymizací těch údajů, které se do databáze ukládají. Ta anonymizace není stoprocentně spolehlivá, velice snadným způsobem bych přišel s protokolem, kterým bych vytáhl z databáze jednotlivé osobní údaje o konkrétních lidech, pokud budu vědět, koho konkrétního z toho chci vytáhnout. Toto může být problém, který i s takto koncipovanou databází vzniká.⁴⁷ Registr pedagogických pracovníků byl nakonec z návrhu zákona skutečně v průběhu projednávání vyškrtnut.

Podobně fungoval argument rizikem zrušení zákona Ústavním soudem v debatě o vládním návrhu novely zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a dalších zákonů, který měl zajistit větší transparentnost hospodaření s veřejnými prostředky v územních rozpočtech. Projednávání probíhalo 20. 1. 2015 a zákon stanovil svou účinnost již od 1. 1. 2015. Senátní pozměňovací návrhy účinnost posouvaly na 1. 7. 2015. V debatě Vladislav Vilímc při opětovném projednávání zákona po vrácení Senátem s pozměňovacími návrhy důrazně upozorňoval, že znění zákona původně schválené Sněmovnou je retroaktivní, s tím, že „to je věc nebývalá, která téměř volá podnětem k Ústavnímu soudu“.⁴⁸ Nutno ovšem dodat, že v tomto případě se poslanci uvedenou zásadní ústavněprávní výhradou neřídili, přijali návrh zákona v původním znění, a ten byl tak 5. 2. 2015 ve Sbírce zákonů vyhlášen s tím, že jeho čl. VI stanovil, že zákon nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2015.⁴⁹

Velmi často se v debatách na Ústavní soud odvolává opozice či obecněji poslanci, kteří jsou v rámci hlasování v menšině. Mnohdy má odkaz na něj přímo podobu oznámení, že bude-li projednáván zákon přijat, bude podán návrh na jeho zrušení k Ústavnímu soudu: to zmiňoval například Radim Fiala při projednávání návrhu služebního zákona,⁵⁰ Jan Farský při projednávání novely zákona o veřejném zdraví týkající se otázky povinného očkování⁵¹ či Marek Benda při projednávání návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb. Poslední z uvedených případů byl zajímavý tím, že poslanec Benda nebrojil (jen)

proti obsahu zákona, ale proti procedurálnímu postupu týkajícímu se zkrácení rozpravy rozhodnutím o tom, že v 11:00 bude bez ohledu na další přihlášky hlasováno: „Já tvrdím, že toto je naprosto protiústavní. Naprosto protiústavní. Jsem zvědav, co uděláte, pokud si takové usnesení odhlasujete, já budu v 11 hodin mluvit, tak mi slovo stejně vzít nemůžete. (Poslanec Faltýnek mimo mikrofon: Můžeme.) No, já jsem přesvědčen, že ne, je to porušení dalšího paragrafu jednacího řádu. Budte na to opatrní. Sejdeme se u Ústavního soudu, jestli teď budete hlasovat pro. Já tvrdím, že toto je neústavní jednání jak navrhovatele, tak paní předsedající, která o něm nechává hlasovat, a podávám námitku proti tomuto postupu předsedající. (Potlesk zprava.)“⁵²

Uvedené příklady ukazují, že i pokud Ústavní soud o určité otázce ještě nerozhodoval, na debatu v rámci legislativního procesu má vliv už potenciální možnost, že by se tak mohlo stát. Zdá se, že ve vztahu mezi zákonodárci a Ústavním soudem v podstatě funguje obdoba výše zmiňované německé praxe označované jako „Karlsruhe astrology“. Hrozba zrušení úpravy Ústavním soudem může poslance (alespoň teoreticky) vést ke snaze anticipovat případné rozhodnutí soudu a vyhnout se tak zrušení zákona – tato snaha se může pozitivně projevit v úsilí poslanců zvažovat ústavněprávní aspekty projednáváné problematiky. Stejně tak může motivovat parlamentní většinu k důslednějšímu respektování práv menšiny, popřípadě alespoň dodává menšině rétorickou zbraň použitelnou již v průběhu projednávání zákona.

Je však vhodné dodat, že v některých případech, byť jen výjimečných, může mít možnost posuzování zákona Ústavním soudem právě opačný efekt, kdy někteří poslanci rezignují na ústavněprávní úvahy právě proto, že je přenechají Soudu. To ukázal například poslanec Antonín Sedá v debatě o tzv. Lex Babiš, když uváděl: „[T]a novela o střetu zájmů zlepšuje současný stav a znění zákona a ten zákon bude funkčnější. Proto budu hlasovat i přesto, že tady od kolegů se dozvídáme, že ten § 4a, 4b, 4c má být protiústavní, ale o tom by měl rozhodnout opravdu Ústavní soud.“⁵³ Ve stejné debatě ale naopak poslanec Radek

⁴⁷ Viz stenoprotokol PSP, 11. 2. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/emFkXZ>>.

⁴⁸ Viz stenoprotokol PSP, 20. 1. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/HnnDVJ>>.

⁴⁹ Viz zákon č. 24/2015 Sb. Je ovšem pravda, že z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že s uvedeným problémem by si soudní praxe pravděpodobně poradila, a to buď zrušením předmětného přechodného ustanovení, nebo aplikací zákona až od uplynutí standardní patnáctidenní legisvakancní lhůty od jeho vyhlášení – srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, sp. zn. 4 Ans 5/2007.

⁵⁰ Viz stenoprotokol PSP, 24. 10. 2014, dostupné na <<https://goo.gl/w18ckQ>>.

⁵¹ Viz stenoprotokol PSP, 28. 4. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/9yZZxj>>.

⁵² Viz stenoprotokol PSP, 11. 12. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/mz6J8b>>.

⁵³ Viz stenoprotokol PSP, 11. 1. 2017, dostupné na <<https://goo.gl/cR3nqz>>.

Vondráček vysvětloval, proč by poslanci uvedeným způsobem postupovat neměli: „Samozřejmě jsem rád, že jsme dneska měli příležitost si vyslechnout poslanecký slib. Vyšlo to úplně náhodou díky našemu novému kolegovi. Ale – poslouchali jste někdo? On slíbil, že bude ctít Ústavu České republiky a bude vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu. To znamená bohatých i chudých, všech. A musí ctít Ústavu. Já bych poprosil všechny ty, kteří chtějí dneska hlasovat, jak se chystají hlasovat, aby si zkusili nějak vnitřně ten svůj slib oživit a znova se nad tím zamyslet, co vlastně se chystají udělat. Ústavní soud není odvolací orgán Poslanecké sněmovny a Senátu. To není odvolací instance. To je naše odpovědnost jako zákonodárců, abychom tady neporušovali Ústavu. My jsme to slíbili. A my máme sílu to opravit. [...] Takže na závěr vás úpěnlivě, ne na kolenou, prosím vás velmi, zvažte jednou, jak hlasujete. Zkusme se zachovat odpovědně. Nenecháme to na soudcích Ústavního soudu, protože každý v této místnosti ví zhruba ty dodací lhůty.“

Následování judikatury

Nejpočetnější skupinu zmínek o Ústavním soudu v poslaneckých debatách tvoří odkazy na jeho předcházející judikaturu i v situacích, kdy projednávání zákona není bezprostřední reakcí na zrušující nález Ústavního soudu. Klíčové je, že poslanci (rétoricky) zacházejí s rozhodnutími Ústavního soudu v podstatě jako s obecně závaznými a tím Soudu připisují značnou autoritu.

Velmi často poslanci do své argumentace přebírají konkrétní teze vyslovené Ústavním soudem v některém z judikátů a připomínají je jako limit zákonodárné činnosti, který je nutné zohlednit. Takto se například v debatách týkajících se důchodového systému opakovaně vracejí připomínky, že tento systém musí dle Ústavního soudu vždy respektovat princip zásluhovosti – je přitom zajímavé, že tato teze byla vyslovena v nálezu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07, který byl po svém vydání předmětem odborné kritiky.⁵⁴ Poslanci ji však připomínali například v debatě

o zrušení tzv. druhého pilíře důchodového systému,⁵⁵ růstu důchodů⁵⁶ i jejich valorizaci.⁵⁷

Výrazně se projevuje, že některé oblasti právního řádu jsou oproti jiným podstatně „projudikovanější“, a tedy v nich existuje celá řada limitů zákonodárství vyslovených v minulosti Ústavním soudem, které pak poslanci berou v potaz. To je viditelné zejména v oblasti zdravotnictví, v níž Soud vydal celou řadu klíčových nálezů od shora citované judikatury týkající se regulačních poplatků a lázeňské vyhlášky přes opakované zásahy do úhradových vyhlášek⁵⁸ po nálezy týkající se povinného očkování.⁵⁹ Takto například poslanec Pavel Plzák v debatě o zvýšení vyměřovacího základu za platby za státní pojištění, a tedy i o systému financování veřejného zdravotního pojištění poněkud zjednodušeně připomínal, že dle aktuálního nálezu Ústavního soudu mají být za stejnou práci zdravotníci placeni stejně.⁶⁰ O něco sofistikovaněji připomínal požadavky Soudu Leoš Heger v debatě o tvorbě sazebníků pro zdravotní pojišťovny: „A o tom nás také poučil Ústavní soud, že pokud je ta péče omezoována jenom z důvodu medicínských, tak je to možno dělat vyhláškou, a pokud je omezoována z důvodů ekonomických, tak, jak se tady mluvilo o té dvojí medicíně, pro chudé a bohaté, tak pokud by i pro ty bohaté byla úhrada omezoována z ekonomických důvodů, protože nemá, jak všichni víme, zdravotní pojištění úplně na všechno, tak v takovém případě je povinnost, aby omezení úhrad bylo zakotveno přímo v zákoně.“⁶¹

Pokud se na první pohled jeví, že by projednávaná úprava mohla být v rozporu s judikaturou Ústavního soudu, používají někdy její zastánci argumentaci podobnou metodě odlišení (*distinguishing*), specifické pro soudní rozhodování v precedenčním systému. Příkladem tohoto postupu byla třeba debata o vládním návrhu novely trestního zákona a zákona o výkonu trestu odnětí svobody, kterým byl snížen počet typů věznic ze čtyř na dva. Helena Válková v této debatě poněkud úsměvně namítala, že doufala, že zákon bude „předjednán“ s Ústavním soudem, neboť existuje nález z poloviny 90. let, podle

⁵⁴ Viz WINTR, J. Nález Ústavního soudu o důchodovém systému: Quo vadis, sociálněprávní judikatura Ústavního soudu? *Jurisprudence*, 2010, č. 5, str. 30 a násl.

⁵⁵ Viz stenoprotokol PSP, 7. 7. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/gN7V9j>>.

⁵⁶ Viz stenoprotokol PSP, 25. 11. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/Wce1CU>>.

⁵⁷ Viz stenoprotokol PSP, 13. 6. 2014, dostupné na <<https://goo.gl/H7PnSW>>.

⁵⁸ Viz např. nálezy ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, či ze dne 13. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 19/16.

⁵⁹ Viz nálezy ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, a ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

⁶⁰ Viz stenoprotokol PSP, 27. 11. 2013, dostupné na <<https://goo.gl/49iu4H>>. Poslanec odkazovaný nález nespécifikoval, podle všeho se mu však jednalo o nález Pl. ÚS 19/13.

⁶¹ Viz stenoprotokol PSP, 28. 4. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/tQYWVL>>.

něhož o trestu rozhoduje pouze trestní soud, a to vylučuje, aby fakticky o podmínkách výkonu trestu rozhodovali ředitelé věznic, a tento náleží je tedy třeba překonat.⁶² Ve své reakci ministr spravedlnosti Robert Pelikán odmítl možnost předjednávání a především pak odlišil projednávanou novelu od situace řešené v minulosti Ústavním soudem: „Já se přiznám, že jsem trochu na rozpacích, jsem-li vybízen k tomu, že bych měl překonat náleží Ústavního soudu z poloviny 90. let, popř. předjednat něco s Ústavním soudem. [...] Stejně jako ctím nezávislost běžného soudu a nechodím s ním předjednat žádná rozhodnutí, tak tedy s dovolením ctím také nezávislost soudu Ústavního a také s ním nechodím věci předjednat. A věřím, že ústavní soudci jsou dostatečně sebevědomí na to, že kdybych tam náhodou přišel, tak by se mnou vyběhli až někam na kraj Brna, a udělali by přesně to, co by udělat měli. To znamená, Ústavní soud se k té věci vyjádří, pokud mu bude předložena. A my máme dobré důvody se domnívat, že tu žádná protiústavnost není [...]. Rozhodnutí z roku 1994, což jen tak mimochodem byl úplně jinak složený Ústavní soud, než je dnes, vycházelo ze zcela jiného právního stavu. Vycházelo ze stavu, kde jednak o primárním zařazení rozhodoval soud, a tedy tom, k čemu se vyjadřoval ten Ústavní soud. Ředitel věznice měl potom pravomoc měnit rozhodnutí soudu, což skutečně zní podivně. A jednak, a to je ještě důležitější, v té době skutečně ty čtyři různé typy vykazovaly výrazné odlišnosti z hlediska práv těch odsouzených. Z hlediska toho, jak často lze přijímat návštěvy, jak často lze dostat balík, a dalších pro vězně velice důležitých práv. A to právě vedlo Ústavní soud k závěru, že tedy to zařazení do jednotlivého typu má v sobě prvky také sankční, tzn. kvality trestu, a z tohoto důvodu že je třeba, aby o tom rozhodoval soud. Nicméně v mezidobí došlo v tomto směru k narovnání a všechna tato práva jsou dnes stejná ve všech těch třech typech, které chceme sjednotit.“

V některých případech mají odkazy na teze vyslovené Ústavním soudem obecnější podobu a doprovázejí ústavněprávní rozbor prováděný samotnými poslanci. Velký význam hrály například v argumentaci opozice při velmi

důkladném projednávání již zmíněného vládního návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb. Takto například poslanec Petr Fiala podrobně vysvětloval a ve své vlastní interpretaci i aplikoval princip proporcionality: „Tedy princip proporcionality i podle náleží Ústavního soudu musíme v liberálně demokratickém státě prosazovat, chránit a hájit. A z principu proporcionality také vyplývá, že má-li stát více možností, tak musí použít tu, která je nejšetrnější k právům a svobodám osob, kterým je právní úprava adresována. Právě proto, že tím obecným principem je prioritou jednotlivce a jeho svobod před státem. A má-li stát více možností a musí-li užít tu, která je nejšetrnější k právům a svobodám, tak musí využít vždycky ty možnosti, které jsou šetrné. A to v případě elektronické evidenci tržeb zjevně není, protože ty možnosti, jak dobře vybírat daně, jsou úplně jiné a není to tato plošná restrikce.“⁶³ Při projednávání uvedeného zákona opoziční poslanci vznášeli i další ústavněprávní argumenty dovolávající se autority Ústavního soudu: argumentovali jeho judikaturou požadující, aby povinnosti byly stanoveny pouze zákonem, a nikoliv podzákoným předpisem,⁶⁴ zmiňovali diskriminační povahu předpisu ve vztahu k některým skupinám podnikatelů⁶⁵ a vznášeli námitky také proti průběhu legislativního procesu: Zbyněk Stanjura (nutno poznamenat, že pravděpodobně mylně) uváděl, že ke zrušení zákona může vést obejití připomínkového řízení u části navrhovaného zákona.⁶⁶ Musíme dodat, že poté, co byl zákon přijat, byl následně opozičními poslanci napaden před Ústavním soudem a uvedené argumenty byly vznášeny i v řízení před ním. V náleží ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16, dal následně Ústavní soud za pravdu alespoň jednomu z nich, a sice námitce proti stanovení povinností podzákonými předpisy.

Některé z ústavních standardů zmiňovaných s odkazem na judikaturu Ústavního soudu ve shora popsání debatě o EET se jako motiv v debatách objevují opakovaně, a lze se tak domnívat, že poslanci si jich jsou relativně dobře vědomi: mezi takové patří odkazy na princip proporcionality, který se objevil třeba v argumentaci Radka Vondráčka při projednávání návrhu tzv. Lex Babiš,⁶⁷ argumentaci

⁶² Viz stenoprotokol PSP, 4. 5. 2016, dostupné na <<https://goo.gl/5RrVbQ>>.

⁶³ Viz stenoprotokol PSP, 18. 12. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/cmQfJf>>.

⁶⁴ Tento požadavek zmiňovali například Martin Plíšek či Miroslav Kalousek, viz stenoprotokoly ze schůzí PSP, 18. 9. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/sC3Bxt>>, 10. 7. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/DH3uas>>.

⁶⁵ Takto znovu argumentoval Martin Plíšek, viz stenoprotokol PSP, 22. 1. 2016, dostupné na <<https://goo.gl/i3UHfk>>.

⁶⁶ Viz stenoprotokol PSP, 8. 1. 2016, dostupné na <<https://goo.gl/ANcJeS>>.

⁶⁷ Tedy vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Viz stenoprotokol PSP, 14. 9. 2016, dostupné na <<https://goo.gl/FTUUFp>>.

Štěpána Stupčuka při projednávání návrhu zákona rozšiřujícího pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu⁶⁸ či v interpelaci Ludvíka Hovorky na premiéra Bohuslava Sobotku k zavádění Národního zdravotnického informačního systému.⁶⁹ Podobné popularitě se těší připomínání požadavku na stanovení povinností na základě zákona, a nikoliv na základě podzákonného předpisu – na ten upozorňoval například Vojtěch Filip při projednávání novely zákona o ochraně přírody a krajiny týkající se národních parků.⁷⁰

Sama skutečnost, že poslanci mnohdy judikaturu Ústavního soudu používají jako součást ústavněprávní argumentace, může vést k větší ohleduplnosti k ústavním principům a základním právům. Nutno však dodat, že to neplatí bezvýjimečně, neboť i judikatura může být snadným předmětem dezinterpretace či argumentace ryze účelové. To ukazuje třeba následující citace poslance Tomia Okamury, který při prosazování zákona, který měl umožnit zbavení osob bojujících v řadách tzv. Islámského státu českého občanství, mj. konstatoval: „Pochopitelně vláda by měla na celoevropské úrovni vyjednat dohodu o zákazu vstupu na území Schengenu všem džihádistům. Pokud někdo namítne, že nám zbavení občanství zakazují mezinárodní úmluvy, tak to jednak není pravda a za druhé Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu 13. září 1994, spisová značka ÚS 9/94, konstatoval, že – cituji: „Je výsostným právem státu určovat podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství.“⁷¹

Závěr

Uvedené příklady demonstrují, že v debatách v Poslanecké sněmovně se přinejmenším na rétorické úrovni výrazně prosazuje pohled na ústavní interpretaci odpovídající teorii „nadřazenosti soudnictví“. Poslanci s judikaturou Ústavního soudu aktivně pracují a zabývají se nejen výroky, ale i odůvodněními jeho nálezů. Zpravidla nezpochybňují autoritu Soudu a nejenže respektují jeho jednotlivé nálezy, ale explicitně pracují i s rizikem zrušení projednávané úpravy a snaží se mu za pomoci ústavní interpretace předejít. Nadto zohledňují a respektují i předchozí judikaturu Ústavního soudu a v rámci debat ji používají pro podporu své argumentace. Uvedené přitom platí i o kontroverznějších nálezech Ústavního soudu nebo o jeho judikatuře dovozující doktrínu protiústavní nečinnosti zákonodárce, která hranice mezi mocí zákonodárnou a soudní posunula ve prospěch soudnictví. Přestože v řadě případů dochází k určité dezinterpretaci rozhodnutí Soudu či k neshodě o jejich významu, obecně lze říci, že uvedenou praxí poslanci prokazují respekt k ústavním limitům zákonodárství i k soudní moci. Současně ovšem mohou přispívat také k procesu judicializace politiky, když umožňují Ústavnímu soudu ovlivňovat obsahovou stránku zákonů i proces jejich přijímání, a to nejen v konkrétních věcech, k nimž se Soud vyslovil, ale i obecnějšími tezemi obsaženými v jeho judikatuře.

⁶⁸ Viz stenoprotokol PSP, 7. 10. 2015, dostupné na <<https://goo.gl/LTqJ3t>>.

⁶⁹ Viz stenoprotokol PSP, 21. 1. 2016, dostupné na <<https://goo.gl/n5Ssyp>>.

⁷⁰ Viz stenoprotokol PSP, 1. 7. 2016, dostupné na <<https://goo.gl/yUNyJe>>.

⁷¹ Viz stenoprotokol PSP, 6. 9. 2016, dostupné na <<https://goo.gl/Ba1WLe>>.