

Slovenský „Melčák“, nukleární zbraň jako dar novému ústavnímu soudu

ONDŘEJ PREUSS*

„S velkou mocí přichází i velká odpovědnost.“
strýc Ben

Slovak “Melčák”, a nuclear weapon as a gift to a new constitutional court

Summary: *The article comments the recent decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic, in which it concludes that (i) the Slovak Constitution contains an implicit material core; whereas the principles of a democratic state governed by the rule of law form the basis of this “core”; (ii) not even constitutional laws can contradict the implicit material core of the Constitution according to the court; (iii) the Constitutional Court is thus entitled to examine the possible contradiction of constitutional law standards to the implicit material core of the Constitution and, should it find a contradiction, the court is entitled to abolish such constitutional law. The decision is surprising and can destabilize the Slovak constitutional system.*

Keywords: *Constitutional Court of the Slovak Republic, material core of the constitution, eternity clause, unconstitutional constitutional act*

30. ledna 2019 byl v Bratislavě studený den. Pro slovenskou ústavu šlo však naopak o den velmi horký. Slovenský ústavní soud totiž na základě kontroverzní právní analýzy dospěl k závěru, že

(i) i slovenská ústava obsahuje implicitní materiální jádro; jeho základ přitom údajně tvoří principy demokratického a právního státu a mezi nimi i princip dělby moci a s ním související nezávislost soudní moci;

(ii) tomuto implicitnímu materiálnímu jádru Ústavy SR nemohou odporovat ani ústavní zákony;

(iii) Ústavní soud SR je oprávněn přezkoumat případný rozpor norem ústavního zákona s implicitním materiálním jádrem Ústavy

SR, a pokud zjistí rozpor, je oprávněn vyslovit nesoulad norem ústavního zákona s implicitním materiálním jádrem Ústavy SR, a ústavní zákon tak zrušit.¹

Ani jedna z těchto tezí není samozřejmá. Právě naopak. V tomto článku budou hlouběji prozkoumány a konfrontovány. Nebudeme se však zabývat konkrétní ústavní novelou upravující bezpečnostní prověrky soudců, která k danému zásahu Ústavního soudu SR zavedla příčinu.² Jak dovozuje i disentující soudce Lajos Mészáros, klíčová otázka je jiná.³

Jak máme pracovat s tzv. materiálním jádrem ústavy? Existuje vůbec něco takového? Není tento pojem příliš abstraktní, a odvozená pravomoc ústavního soudu tedy příliš

* Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva PF UK v Praze a advokátem v Praze. Tento článek byl zpracován v rámci programu Progres 04 Právo v měnícím se světě. E-mail: preuss@prf.cuni.cz.

¹ Jedná se o náleží PL. ÚS 21/2014-96 ze dne 30. 1. 2019. Název tohoto článku odkazuje na náleží Ústavního soudu ČR v podobné věci – náleží ve věci „Melčák“, Pl. ÚS 29/09. Zajímavé však je, že nový náleží Ústavního soudu SR dosud na rozdíl od svého českého předobrazu před takřka přesně 10 lety nevyvolal nijak ohromující debatu. Lze nicméně zmínit např. blogy: DOMIN, M. A Part of the Constitution Is Unconstitutional, the Slovak Constitutional Court has Ruled. In: *Association of Constitutional Law Blog* [online]. 7. 2. 2019. Dostupné na <<https://blog-iacl-aicd.org/2019-posts/2019/2/5/a-part-of-the-constitution-is-unconstitutional-the-slovak-constitutional-court-has-ruled>> a DRUGDA, S. Slovak Constitutional Court Strikes Down a Constitutional Amendment – But the Amendment Remains Valid. In: *Int'l J. Const. L. Blog* [online], 25. 4. 2019. Dostupné na <<http://www.iconnectblog.com/2019/04/slovak-constitutional-court-strikes-down-a-constitutional-amendment—but-the-amendment-remains-valid>>.

² Byť jistě stojí za zmínku, že řízení na Ústavním soudu SR trvalo čtyři a půl roku a bylo zakončeno těsně před vypršením mandátu většiny ústavních soudců. Pikantní také je, že soudci Mojmir Mamojka a Jana Laššáková jako poslanci SNR hlasovali pro přijetí nyní zrušeného zákona a na plénu soudu možná naopak pro jeho zrušení (nepřipojili disent).

³ Viz bod 1 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészárose k náleží PL. ÚS 21/2014, kde se výslovně praví: „Testovanie sudcov? Tu nešlo o overovanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ale o našu ÚSTAVU Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“). Preskúmanie spôsobilosti sudcov je skutočne problematické, ale ono nebolo „jadrom“ prerokovanej veci. Jadrom veci nie je nič menšie než mocenská rovnováha v našom ústavnom systéme. Už si nemôžeme byť istí, kde má Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) svoje hranice, pretože si ich určuje sám.“

široká? Vedenás to však i k úplné základní otázce: Co je vlastně ústavou a jakou má funkci?⁴

Pokud se vrátíme ke třem tezí slovenského ústavního soudu, můžeme uvést, že slovenský ústavní soud vychází z české doktríny nezměnitelnosti a minimálně částečně opírá svá rozhodnutí o přirozenoprávní chápání ústavních limitů. Tím však zároveň dochází k prohloubení logického pochybení, kterého se dopouští český ústavní soud. Ten ztotožňuje materiální jádro (ohnisko) ústavy s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu.⁵ Přitom jde o mimoběžné kategorie a z porušení materiálního jádra nemusí plynout porušení základních principů demokratického právního státu. Materiální jádro je tedy ústavodárci (i odvozenému) v zásadě „k dispozici“. Zato opuštění základních hodnot se naopak může ústava snažit omezit, byť patrně není možné ho úplně vyloučit ani pomocí přirozenoprávního chápání.

Ač nemá slovenský ústavní soud k dispozici žádnou klauzuli věčnosti, žádné výslovné ustanovení o nezměnitelnosti, dospívá pouze na základě existence materiálního jádra k nezměnitelnosti některých základních principů ústavy.

Slovenský ústavní soud sám sebe chápe jako jediného možného ochránce nezměnitelného materiálního jádra. Často je v této souvislosti citováno vyjádření Aharon Baraka, který o ústavním soudnictví hovoří jako o „přirozeném mechanismu ochrany „klauzule věčnosti“, jako o „právním zubu“ této klauzule.⁶ I Aharon Barak však v tvrdém izraelském „souboji“ hledá „pozitivní“ zakotvení referenční normy v Deklaraci nezávislosti Státu Izrael z roku 1948. Slovenský ústavní soud by tedy měl přece jenom přiléhavěji argumentovat. Základem práva je řádný proces.

Disentující soudce Ladislav Orosz komentuje předkládaný nález poměrně razantně: „[Daný nález] nepochybně představuje dosiaľ najzávažnejší zásah do (v zásade funkčného) systému ochrany ústavnosti v Slovenskej republike, ktorého dôsledky na fungovanie ústavného systému možno pokojne označiť aj expresívnym slovným spojením ‚ústavná revolúcia‘.“⁷

Jeho kolega Lajos Mészáros není o nic méně rozrušený a nehovoří o revoluci, ale přímo o nukleární zbrani: „Osobne by som mal strach s takou mocou, nukleárnou zbraňou ústavného práva, disponovať. Ako som uviedol, nielen dejiny práva, ale aj dejiny civilizácií sú permanentnými pokusmi o také obmedzenie človeka, aby sa nemohlo udiat čokoľvek. Aby nevládli ľudia, ale pravidlá. Ale človek permanentne pokúša. Statik vie, že most možno zaťažiť len určitou váhou, a nebude ho preťažovať. Právnik vie, akú má ústavný súd kompetenciu, ale skúša ju prekročiť, lebo chce lepší svet. Fyzicky sa nič nezosype, na druhý deň vyjde slnko, ale sociálne stratil dôveru, pretože preťažil ústavu a tá môže dostať trhliny.“⁸

Důvěra v právo a partikulárně v ústavní systém je skutečně křehká a i malá trhlinka se může postupně rozkošatět v hrozivou destrukci. Nelze tedy soudcům Ústavního soudu SR závidět jejich postavení, kdy jakákoliv cesta může k takové trhlině vést. Přesto je však možné poukázat na určité nedostatky argumentace v komentovaném nálezu a vyzdvihnout jiné možnosti, které se soudu nabízely a které by mohly elegantněji řešit daný problém. Soud mohl sice přesněji vymezit materiální jádro a konstatovat svou úlohu v jeho ochraně i před samotnou Národní radou Slovenské republiky (odvozeným ústavodárcem), tuto pravomoc však nemusel nutně využít, a zacházet s ní tak bylo možné opatrněji a uvážlivěji. Zejména v situaci, kdy věc projednává řádu let, a nejde tedy o nějaký bezprostřední a nenapravitelný útok na ústavnost.⁹

Moderní ústavou je řád bytí pospolu, který ochraňuje práva i těch nejméně mocných z nás. To samozřejmě mimo jiné předpokládá nezávislé soudnictví. Tento řád však může rozkolísat nejen parlament, ale i ústavní soud. To se nemusí projevit hned, ale zpětná vlna může přijít s dlouhou setrvačností. Je tedy potřeba k základním otázkám přistupovat maximálně obezřetně a odpovědně.

⁴ Tato otázka je i nanejvýše aktuální, jak se přesvědčil autor tohoto článku na konferenci Symposium on Constitutional Unamendability v Izraeli, konané 23. května 2019. Autor byl svědkem tvrdé výměny názorů předních izraelských právníků, kteří se přou o právě probíhající ústavněprávní krizi.

⁵ Stát může být republikou či monarchií, federací či unitárním státem nebo může mít prezidentskou či parlamentní formu vlády. To pro něj bude určující, bude to základ jeho ústavního systému, jeho jádro. Nebude to však mít přímý vliv na to, zda se jedná o demokratický právní stát. To je mimoběžná kategorie. Viz k tomu MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno 2014 či PREUSS, O. *Demokratický právní stát tesaný do pískovce. Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 3.

⁶ BARAK, A. *Unconstitutional Constitutional Amendments. Israel Law Review*, 2011, č. 3.

⁷ Odlíšné stanovisko soudce Ladislava Orosze k nálezu PL. ÚS 21/2014.

⁸ Bod 13 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészároše k nálezu PL. ÚS 21/2014.

⁹ Profesorka Ruth Gavison na výše zmiňovaném fóru Symposium on Constitutional Unamendability v Izraeli, konaném 23. května 2019, prosazovala zajímavou myšlenku. Buď se podle ní má ústavní soud odhodlat nejen deklarovat svou pravomoc rušit ústavní dodatky, ale rovnou ji užít, nebo nemá vůbec tvrdit (ani deklarovat), že takovou pravomoc má.

Materiální jádro

Nauka ústavního práva často chápe materiální jádro, tvrdé jádro či ohnisko ústavy jako soubor hodnot, které danou ústavu (či státní zřízení) charakterizují.¹⁰

Pavel Molek k tomu uvádí, že „materiální jádro či ohnisko označuje spíše ty normy, které určují samotné základy ústavního uspořádání, definují tedy danou ústavu v tom smyslu, že pokud by se na nich něco změnilo, šlo by o zcela jinou ústavu, šlo by až o zničení či odstranění stávající ústavy. Splynutí obou pojmů, tedy konstrukce nezměnitelných náležitostí ústavy tak, aby odpovídaly jejímu materiálnímu jádru, je pak ideálem, kterého nebývá dosaženo“.¹¹

S touto kategorií by se tedy mělo pracovat velmi restriktivně, a to ze dvou podstatných důvodů. Za prvé nejsou jasné principy, které mají být součástí materiálního jádra, ale ani kritéria, podle kterých by se určily.¹² Za druhé, rozdělení ústavních norem na ustanovení tvořící „elitní ohnisko“ a méně důležité „zbytek“ může mít neblahé praktické důsledky při ochraně základních práv či v jiné konkrétní kauze.¹³

Slovenský ústavní soud sám ve svém starším nálezu I. ÚS 39/93 jasně deklaroval, že není rozdíl mezi jednotlivými normami „ústavního pořádku“ z hlediska jejich právní síly: „Tým sa napomáhalo vzniku a upevňovaniu presvedčenia, že ústava a ústavné zákony sú rozdielne pramene práva. Vertikálne usporiadané, s vyšším stupňom právnej sily na strane ústavy. Nesprávnosť vertikálneho chápania vzťahu ústavy a ústavných zákonov najlepšie dokazuje zmena Ústavy ústavným zákonom [...]. Ak by ústava mala vyššiu právnú silu než ústavné zákony, zmena ústavy ústavným zákonom by musela byť protiprávna. Medzi ústavou a ústavnými zákonmi nie je rozdiel v právnej sile, nie sú teda usporiadané vertikálne [...]. Ústava a ústavný zákon majú rovnaký stupeň právnej sily, ktorým sa odlišujú od zákonov.“¹⁴ Lze upozornit i na rozhodnutí II. ÚS 153/2013, kterým slovenský ústavní soud odmítl stížnost na zkrácení

volebního období a celou argumentaci z českého nálezu „Melčák“, byť převážně z procesních důvodů.¹⁵ Celkově lze tedy dospět k závěru, že slovenský ústavní soud můžeme považovat v komparativním hledisku za méně „aktivistický“, zejména ve srovnání ústavním soudem ČR.

Tento zdrženlivý přístup však zjevně slovenský ústavní soud opustil, resp. upravil. V Ústavě SR postupně určitou stupňovitost objevil.¹⁶ Tento trend pak pro zatím vyvrcholil komentovaným nálezem. V něm v první řadě uvádí, že „existencia (implicitného) materiálneho jadra je súčasťou hodnotovej orientácie ústavy v materiálnom právnom štáte alebo jej logickým pokračovaním“.¹⁷ Podle soudu je takové chápání všeobecně přijaté a samozřejmé.¹⁸

Materiální jádro přitom podle soudu není „len akademická konštrukcia bez významu či bez funkcií v demokratickom a právnom štáte. Materiálne jadro ústavy demokratický a právny štát chráni. Ochranná funkcia materiálneho jadra ústavy sa dá najlepšie vyjadriť slovami Spolkového ústavného súdu Nemcka: „Predstava, že ústavodarca môže všetko usporiadať podľa svojej vôle, by znamenala návrat k duchovnému stanovisku bezhodnotového právního pozitivizmu, ktorý je v právnej vede a praxi už dlho prekonané.“¹⁹ Je zde míněno poněkud zjednodušené chápání právního pozitivismu, které je lehkým cílem, ve skutečnosti je však dnešní uvažování pozitivistů jiné.²⁰

Neplatí však zejména, že by bylo možné takto jednoduše ztotožňovat materiální jádro ústavy a její nezměnitelné části. Pomozme si metaforou Pavla Molka: „[...] pokud bychom si ústavu představili jako středověký hrad, pak materiální ohnisko představuje její střed, její hlavní věž, bez které celý hrad nebude dávat smysl a stane se ohrazeným shlukem zbývajících budov; oproti tomu nezměnitelné náležitosti jsou zesílením hradební zdi, které obvykle postavíme tam, odkud přišel minulý útok [...]. Materiální ohnisko přitom na rozdíl od nezměnitelných náležitostí vůbec nemusí mít ambici být věčné, naopak, dokáže

¹⁰ Viz např. HOLLÄNDER, P. Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce. *Právník*, 2005, č. 4.

¹¹ MOLEK, c. d., str. 138. Dále se tomuto pojmu věnuje samozřejmě i BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina 2014.

¹² Radoslav Procházka k tomu např. kriticky poznamenává, že ani odborníci se neshodnou, a proto je paradoxní, že by právě takováto matoucí kategorie měla sloužit jako bariéra pro výkon normotvorné působnosti té nejvyšší moci ve státě. PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň 2011, str. 32.

¹³ Například Václav Pavlíček proto odmítá celý koncept „jádra“ jako takový. Viz PAVLÍČEK, V. Kdo je v České republice ústavodárcem a problém suverenity. In: Vanduchová, M. – Hořák, J. (ed.). *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*, Praha 2011, str. 22.

¹⁴ Nález Ústavního soudu SR I. ÚS 39/93.

¹⁵ Viz usnesení Ústavního soudu SR II. ÚS 153/2013 ze dne 28. 2. 2013.

¹⁶ Viz náleží Ústavního soudu SR ve věci amnestií Vladimíra Mečiara sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

¹⁷ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 62.

¹⁸ Tamtéž, bod 62.

¹⁹ Tamtéž, bod 63.

²⁰ Viz k tomu SOBEK, T. *Právní myšlení: kritika moralismu*. Praha 2011.

být fluidní a postupně se posouvat tak, jak se postupně posouvá vůle lidu ohledně základních charakteristik dané ústavy [...].“²¹

Ústavní soud nicméně pro své účely vytváří materiální jádro jako referenční rámec s hierarchickou nadřízeností, a tím pádem opouští svou starou judikaturu.²² Výslovně uvádí: „Každý ústavní zákon může být neústavní, ak s ústavnou intenzitou narušuje materiální jádro ústavy [...]. Ústava v důsledku toho, že má materiální jádro, obsahuje ‚měrnou jednotku‘, ustanovuje kritéria pro posouzení ústavnosti ústavních zákonů z hlediska materiální ochrany ústavnosti.“²³

Ani v tomto přístupu však není soud úplně důsledný, jelikož určité zásahy do materiálního jádra připouští. Sám uvádí, že „čím více ústavních noriem sa označí za stavebný prvok implicitného materiálneho jadra, tým rigidnejšou sa ústava stane. Hľadanie implicitného materiálneho jadra ústavy sa preto musí spojiť s hľadaním spravodlivej rovnováhy medzi rigidnou a voľnou ústavou“.²⁴ Výslovně soud dokonce říká: „Nemožno odmietnuť každý zásah do materiálneho jadra ústavy. Predmetom zvýšenej ostražitosti ústavného súdu by mali byť zásahy, ktorými sa znižuje úroveň ochrany zaručenej materiálnym jadrom ústavy, kým v prípade zásahu, ktorým sa bez pochybností zvýši alebo rozšíri ochrana zaručená materiálnym jadrom ústavy, je priestor pre zásah zo strany ústavného súdu značne limitovaný.“²⁵

Tím však zjevně poměrně jasně roubuje do pojmu materiálního jádra nikoliv jádro ústavy, ale hodnoty demokratického právního státu (liberální demokracie), resp. filozofickou představu o nich.²⁶

Zde by bylo vhodné zasadit přístup slovenského ústavního soudu do širšího kontextu. Proč se pohybuje v takové míře abstrakce u tak zásadních otázek?

Odpověď tkví v literě slovenské ústavy. Jak již bylo uvedeno výše, ta jednak nezná žádnou tzv. klauzuli věčnosti a jednak nedává zmocnění k jakémukoliv přezkumu ústavních zákonů.

Z komparativního hlediska je to poměrně menšinový případ, který na slovenský ústavní soud vyvíjí obrovský „argumentační“ tlak. Klauzule věčnosti je materializovanou snahou vyloučení změny či odstranění určitého principu, normy či hodnoty obsažené v ústavním systému daného státu. Typickým příkladem takové klauzule je čl. 9. odst. 2 a 3 české ústavy. Nezměnitelná či „věčná“ ustanovení jsou přitom dnes v ústavách již běžnou součástí. V roce 2015 existovalo 193 platných a účinných psaných ústav. Z toho 59 obsahuje klasickou klauzuli věčnosti (30,6 %) a 71 určitou formu klauzule omezující ústavní změny (36,8 %), 12 ústav pak obsahuje kombinaci těchto prvků (6,2 %). Pouze 51 ústav nemá žádnou obdobnou formu omezení (26,4 %).²⁷

Z aplikačního hlediska můžeme vymezit tři klíče, podle kterých jednotlivé ústavní systémy klasifikovat. Jednak jde samozřejmě o to, zda ústava výslovnou klauzuli zapovídající nějaké změny obsahuje. Dále pak sledujeme, zda zmocňuje nějaký orgán (typicky ústavní soud) ke své ochraně, a v neposlední řadě se lze ptát i na „kvalitu“ takové ochrany, tedy zda jde v zásadě jen o formální či procedurální přezkum ústavního novely či dodatku, nebo o materiální přezkum s širšími možnostmi zásahu.

²¹ MOLEK, c. d., str. 138 a 141.

²² Nález Ústavného soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 64.

²³ Tamtéž, bod 65.

²⁴ Tamtéž, bod 93.

²⁵ Tamtéž, bod 94. Dále soud ještě uvádí také: „Ku klasifikačným kritériám zisťovania implicitného materiálneho jadra ústavy vzhľadom na zaužívanú koncepciu ochrany ústavnosti ústavným súdom je nevyhnutné zaradiť aj ústavnú intenzitu. Narušenie implicitného materiálneho jadra ústavy musí mať ústavnú intenzitu, aby ústavný zákon vstupujúci do nedotknuteľnej sféry materiálneho jadra dosiahol protiústavný charakter. Ústavnú intenzitu niekoľkých ústavných zákonov rozvíjajúcich tú istú úpravu odklonom od materiálneho jadra treba posudzovať ako súčet všetkých odklonov, aby sa nevytvoril stav erodujúci ústavu ‚kúsok po kúsku‘. Ďalšou z podmienok vyslovenia nesúladu ústavného zákona s ústavou je neexistencia iného šetrnejšieho riešenia nastoleného problému.“ Tamtéž, bod 97.

²⁶ Viz náález Ústavného soudu SR ve věci amnestií Vladimíra Mečiaru sp. zn. PL. ÚS 7/2017. Dále pak slovenský ústavní soud již v řízení vedeném pod sp. zn. PL. ÚS 12/01 uvedl, že „žiadna moderná ústava, Ústavu Slovenskej republiky nevyvímajúc, nie je hodnotovo neutrálna, naopak, je založená na relatívne ucelenej sústave hodnôt, ktoré si štát váži, rešpektuje ich a prostredníctvom orgánov verejnej moci zabezpečuje ich ochranu. Tieto hodnoty majú objektivný charakter a sú vyjadrením spoločensky uznávaného všeobecného ‚dobrá‘ a majú spravidla nemateriálnu povahu [...]“. Lze poukázat i na náález Ústavného soudu SR sp. zn. PL. ÚS 16/95 z 24. 5. 1995.

²⁷ Viz HEIN, M. Never say never. In: *Katapult magazine* [online]. Dostupné na <<http://katapult-magazin.de/en/artikel/article-katapult/fulltext/never-say-never/>>.

	Slovensko před rokem 2019	Francie, Norsko	USA	Indie, Tchaj-wan, Keňa, Belize, Peru	Turecko, Filipíny	Německo, ČR, Brazílie	Švédsko, Finsko, Dánsko
Žádná klauzule	✓		✓	✓			✓
Žádné zmocnění	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Žádný přezkum	✓	✓					✓
Klauzule věčnosti		✓			✓	✓	
Výslovné zmocnění					✓		
Procedurální přezkum			✓		✓		
Materiální přezkum				✓		✓	

Ve Francii či Norsku můžeme studovat systémy s poněkud historickými klauzulemi věčnosti, kde se ovšem žádný přezkum ne-realizuje a ani zmocnění k němu není samozřejmě dáno.²⁸ Trochu sporný je příklad vývoje ve Spojených státech amerických, kde byl historicky aplikován procesní přezkum v zásadě bez klauzule věčnosti a bez zmocnění, ale dnes je přezkum spíše nepravděpodobný.²⁹ Naopak v Turecku můžeme sledovat příklon k přezkumu, který je o klauzuli zapovídající opuštění republikánských hodnot opřen a výslovně i počítá s pravomocí ústavního soudu, ovšem právě také jen z procesního hlediska.³⁰

V praxi však může být méně výslovný základ v ústavě vlivnější. Slovenskou inspirací byl totiž přístup Německa a České republiky, kde se prosadil věcný přezkum opřený o výslovnou klauzuli, ale bez zmocnění ústavnímu soudu. Tato inspirace je však, jak bylo uvedeno výše, poněkud problematická. Slovenské situaci by lépe komparačně odpovídal model známý z indické doktríny a praxe tamějšího nejvyššího soudu, který se ostatně v posledních letech nezadržitelně šíří světem. Yaniv Roznai to nazývá *tour d'horizon*.³¹ Jedním z posledních případů je i ten z Bangladéše, kde příznačně soud podobně jako na Slovensku zrušil ústavní dodatek, který směřoval k omezení ochrany soudcovské funkce.³²

Podstatné je, že indický nejvyšší soud si vytvořil metodiku i samotnou kompetenci přezkoumávání ústavních dodatků sám a neopírá ji nutně o konkrétní procesní pravidla indické ústavy.

Indický nejvyšší soud má dle čl. 32 indické ústavy mimo jiné výslovnou pravomoc k ochraně základních lidských práv. Za tímto účelem může soud užít několik právních prostředků od zrušení či prohlášení zákona za nicotný (ve spojení s čl. 13 indické ústavy) přes určení kompetentního orgánu po vrácení věci soudu nižší instance. Výslovné zmocnění k rušení ústavních novel však chybí, proto právě prostředky k ochraně lidských práv soud využil v budování svého systému ochrany ústavy.

Pokud jde o referenční rámec, indická ústava nenabízí žádnou konkrétní klauzuli věčnosti přesně stanovící nezměnitelná ustanovení či hodnoty tak jako např. ta německá či česká. Nicméně existuje výslovné ustanovení o „soudním přezkumu“ v čl. 13 indické ústavy. Ten ve svém prvním odstavci stanoví, že všechny zákony, které byly na území Indie účinné před přijetím nové ústavy, jsou nicotné ve všech ohledech, ve kterých by byly v rozporu se základními právy a svobodami priznanými novou ústavou. Ještě zajímavější je však odst. 2 příslušného článku, který stanoví, že státy nesmějí přijmout takové zákony,

²⁸ Rozhodnutí č. 2003-469 DC z března roku 2003 a rozhodnutí č. 62-20 DC z listopadu roku 1962.

²⁹ Prvním případem, kde se federální Nejvyšší soud USA zabýval ústavními dodatky, byl výše zmíněný případ *Hollingsworth v. Virginia* z roku 1798. Soud zde pouze deklaroval, že podpis prezidenta není nezbytnou součástí ratifikace ústavního dodatku. Jednalo se tedy o procesní rozhodnutí, které se zkoumané otázky dotklo jen letmo, přece jen však založilo soudu určitou cestu, kudy se dále vydat. Více k tomuto případu viz TILLMAN, S. B. A Textualist Defense of Article I, Section 7, Clause 3: Why *Hollingsworth v. Virginia* Was Rightly Decided, and Why *INS v. Chadha* Was Wrongly Reasoned. *Texas Law Review*, 2005, č. 5. Častěji jsou v souvislosti s přezkumem ústavních dodatků skloňovány tzv. *National Prohibition Cases*, tedy případy související s 18. dodatkem Ústavy USA, zakazujícím podávat alkoholické nápoje. Jmenovitě jde např. o případy *Missouri Pacific Ry. Co. v. Kansas*, č. 248 U.S., *Hawke v. Smith*, č. 253 U.S., a např. *stát Rhode Island v. A. Mitchell Palmer*, č. 350 U.S., z roku 1920. V posledním zmíněném rozhodnutí soud neváhal rozhodnout několik sporných otázek, např. vložil, že dvouřetinová většina nutná pro schválení dodatku se počítá z přítomných zákonodárců, nikoliv ze všech členů sboru. Jednalo se tedy o klasickou procesní kontrolu ústavní změny, kterou většina soudců považovala za nutnou, nicméně nijak hlouběji ji neodůvodnila.

³⁰ Viz k tomu ROZNAI, Y. – YOLCU, S. An unconstitutional constitutional amendment – The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision. *International Journal of Constitutional Law*, 2012, č. 1. Obdobně také FARGUNA, P. Unamendability and Constitutional Identity in the Italian Constitutional Experience. *European Journal of Law Reform*, 2019, č. 3.

³¹ ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments – The Limits of Amendment Powers*. Oxford 2017, str. 47.

³² Soud zrušil možnost prohlášení soudečtí za neschopného vykonávat funkci, kterou měl mít parlament. Svě rozhodnutí opřel o princip dělby moci a nezávislosti justice. Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu Bangladéše č. 6/2017 ze dne 3. července 2017.

keré by narušovaly či odstraňovaly základní práva. Takové zákony mohou být prohlášeny za nicotné. Slovy B. R. Ambedkara, toto ustanovení utváří srdce a duši indické ústavy.³³ Nicméně takto formulovaný referenční rámec je velmi vágní, a tak musel soud sám referenční rámec vytvořit. Soud tak definitivně učinil ve slavném případě *Kesavananda Bharati*.³⁴ V tomto přelomovém nálezu z roku 1973 rozhodla většina sedmi soudců proti šesti (tehdy měl soud 13 členů), že kompetence parlamentu měnit ústavu je podrobena inherentnímu omezení. Jak připomíná Venkatesh Nayak, soud dovedl, že parlament nemůže „poškodit“, „ochromit“, „zničit“, „zrušit“, „změnit“, „obejít“ tzv. „základní strukturu ústavy“ (*basic structure*). Každý ze soudců pak samostatně vyzdvihl, co konkrétně míní touto základní strukturou a jaké má prvky. Obecné shody na tom totiž nebylo.³⁵ Například předseda soudu Mittra Sikri vytknul nadřazenost ústavy, demokratickou vládu či např. sekularismus. Naproti tomu soudce Santosh Hegde zdůraznil např. suverenitu Indie a demokratickou politiku.³⁶ Soud tedy dovedl svou pravomoc rušit ústavní novely skrze svou kompetenci chránit individuální základní práva zakotvená v ústavě. Jelikož není přezkum ústavních novel nikde výslovně upraven, není omezen na procesní stránku a naopak se zabývá zejména materiální stránkou věci, zkoumá tak ústavní novelu komplexně a zejména se zaměřuje na její dopad.

Například soudce Y. V. Chandrachud k tomu uvedl: „Pokud lidé chtějí dát královskou korunu na hlavu, kterou mají rádi, nebo chcete-li, na hlavu kterou rádi nemají [...], ponechme jim takovou svobodu! [Jak řekl soudce Holmes, k]dyž lidé [...] chtějí něco udělat, nemohu v ústavě najít nic, co by jim to zakazovalo, a říkám, nehleď na to, jestli se mi to líbí, či ne: Proklatě, nechte je to udělat!“³⁷

Naopak doktrínu základní struktury shrnul soudce H. R. Khanna, když uvedl, že pojem „doplnit“ předpokládá, že stará ústava přežije bez ztráty své identity a pokračuje dál i přesto, že byla částečně upravena

a pozměněna.³⁸ To je dodnes základní argument indického nejvyššího soudu.

V roce 1980 vydal indický soud další důležité rozhodnutí, tentokrát ve věci *Minerva Mills, Ltd. vs. Union of India*.³⁹ Soud v něm jasně deklaroval, že pokus o vyjmutí ústavních dodatků z pravomoci na soudní přezkum je v rozporu s doktrínou základní struktury. Příslušný čl. 31C indické ústavy byl prohlášen za ústavně rozporný a bylo seznáno, že porušuje jak preambuli ústavy, tak základní lidská práva občanů Indie. Většina dovedla, že samotné omezení ústavodárné moci je součástí základní struktury a že přijetím daného dodatku by byla narušena harmonie ústavního systému.⁴⁰

Slovenský ústavní soud příklad Indie nevynechává, nicméně jen poměrně zjednodušeně ho vzpomíná v komparační části svého rozhodnutí a není pro něj na rozdíl od českého právního prostředí skutečnou argumentační bází pro přelomové rozhodnutí. Nijak se např. nevyjadřuje k tomu, zda je materiální jádro v jeho chápání obdobou základní struktury ústavy v uvažování indického soudu.⁴¹ Jak připomíná výše vzpomínaný Yaniv Roznai, indická doktrína je přitom velmi vlivná. Z poslední doby můžeme uvést příklad Singapur, jehož nejvyšší soud v roce 2015 také dovedl existenci základní struktury ústavy.⁴² Přesto je zde určitý rozdíl. Ze slovenského rozhodnutí je patrné chápání omezení ústavodárce jako přirozenoprávní korektiv, Indové chrání současnou ústavu před dodatky, ale připouštějí její celkové odstranění nejen revolucí či referendem.

Jak si tedy slovenský soud poradí s prostým faktem, že stejně jako indický nemá k dispozici výslovnou klauzuli věčnosti, o kterou by se mohl opřít? Sám uznává, že smysl takových klauzulí „spočívá v tom, aby některé ustanovenia ústav alebo ich princípy nebolo možné neskôr zmeniť“.⁴³

Klíčová je zde patrně metafyzika Pavla Holändera, kterého soud cituje mimo jiné takto: „Myšlienka, podľa ktorej demokratická ústava nie je len odzrkadlením momentálnych

³³ Citováno podle BALAKRISHNAN, K. G. *Constitutional control praxis in the present day* [online]. Přednáška na brazilském nejvyšším soudě dne 15. 8. 2008, str. 16. Dostupné na <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfSobreCorte_pt_br/anexo/Constitutional_control_praxis_in_the_present_day.pdf>.

³⁴ Rozsudek č. AIR 1973 SC 1461.

³⁵ NAYAK, V. *The Basic Structure of Indian Constitution* [online]. 2006, str. 4. Dostupné na <http://www.humanrightsinitiative.org/publications/const/the_basic_structure_of_the_indian_constitution.pdf>.

³⁶ Tamtéž, str. 4.

³⁷ JACOBSON, G. J. An unconstitutional constitution? A comparative perspective. *International Journal of Constitutional Law*, 2006, č. 3, str. 475.

³⁸ Tamtéž, str. 479.

³⁹ Rozsudek č. AIR 1789, 1981 SCR (1) 206.

⁴⁰ NAYAK, C. d., str. 9.

⁴¹ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 56.

⁴² ROZNAI, C. d., str. 58.

⁴³ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 49. Soud uvádí: „S příchodem psaných ústav sa začala objavovať predstava, podľa ktorej ústava obsahuje ustanovenia, ktoré sú natoľko závažné, chránia také významné základy štátu a spoločnosti, že ich Nemožno zmeniť. Nezmenné náležitosti (klauzuly věčnosti) sú výslovné zakotvené v mnohých ústavách Európy a sveta.“

mocenských vzťahov, ale predstavuje fixovanie pre spoločenstvo konštitutívnych hodnôt slobody a rovnosti, ako aj ich inštitucionálne garancie, ktorých účelom, funkciou, je tieto hodnoty garantovať spravodlivosťou a racionalitou, našla koncom 19. storočia koncentrovaný výraz v uvedení si princípu imperatívnu nezmeniteľnosti materiálneho ohniska (jadra) ústavy.⁴⁴

Podle slovenského soudu totiž platí, že „základným charakteristickým znakom ústav štátov západného sveta prijímaných po 2. svetovej vojne a práve na základe skúseností a poučenia z 2. svetovej vojny je zvýraznenie hodnotovej orientácie ústavného textu (konceptia materiálne chápaného demokratického a právneho štátu, resp. demokratického a sociálneho právneho štátu). Podstatnou súčasťou ústavných textov sa stali hodnoty, ktoré zakotvovali, ale tiež garantovali a chránili hranice, za ktoré už štátna moc nesmela ísť. Tým došlo k prekonaniu formálno-právneho prístupu ku konštrukcii ústavného textu, ktorý bol charakteristický pre ústavy prijímané v medzivojnovom období, ktoré boli hodnotovo neutrálne“.⁴⁵

Slovenská ústava je tak tedy podle soudu ústavou („přirozenoprávně“) hodnotově orientovanou, což implicitně umožňuje ústavní přezkum jejích úprav.⁴⁶

Soud výslovně uvádí, že „nastolená otázka o hodnotovej orientácii alebo hodnotovej neutralite ústavy odráža v práve od nepamäti prítomný konflikt medzi pozitívnym a prirodzeným právom a z pohľadu ústavných hodnôt možno tento konflikt vyjadriť ako spor medzi dvomi základnými právnymi hodnotami v rámci západného myslenia – medzi spravodlivosťou a poriadkom“.⁴⁷

Ústavní soud dokonce přirovnává existenci „jadra ústavy“, ke „klauzuli večnosti“ v ústavách jiných evropských států.⁴⁸ Vytváří tedy jakousi metanormu, která nemusí být ani explicitně vyslovena. Jedná se o několikanásobný paradox. V právním státě dbáme na to, aby veškeré zásahy státu byly vždy opřeny o předem známou a vyhlášenou normu. To platí samozřejmě tím více, čím je daný zásah závažnější (např. *nullum crimen sine lege*). Tato

zásada však zde není aplikována při samotné ochraně právního státu jako takového, jako by najednou procedurální a formální pravidla musela ustoupit.⁴⁹

Další rozpor se samozřejmě odvíjí od chápání postavení ústavodárce v daném systému. Zde lze odkázat na členění tzv. moci ustavující a moci ustavené v učení slavného Emmanuela Josepha Sieyése,⁵⁰ na které slovenský ústavní soud navazuje úvahou neméně slavného teoretika H. L. A. Harta, který vymezuje následující paradox: „Parlament by neměl být neschopen neodvolatelně omezit zákonodárné kompetence svých nástupců, ale naopak by měl tuto širší sebeomezující pravomoc mít [...]. Ve svém důsledku volí mezi přetrvávající všemohoucností ve všech záležitostech, jež neovlivňují zákonodárné kompetence následných parlamentů, a neomezenou sebezahrnující všemohoucností, jejíž uplatňování si může užít pouze jednou. Tato dvě pojetí všemohoucnosti mají svůj protějšek ve dvou pojetích všemohoucího Boha. Na jedné straně je to Bůh, který má v každém okamžiku své existence tutéž moc a není schopen ji omezit; a na straně druhé jde o Boha, jehož moc zahrnuje i moc svoji všemohoucnost v budoucnu zničit.“ Podle slovenského soudu Hart „teda kladie vedľa seba pretrvávajúcu (t. j. odmietajúcu viazanosť materiálnym jadrom) a sebazahŕňajúcu (t. j. sebaobmedzujúcu, materiálne jadro ústavy rešpektujúcu) všemohúcnosť suveréna, ochranu sebazahŕňajúcej všemohúcnosti (obmedzujúcej prítomný i budúce parlamenty), vymedzenie jej obsahu a rozsahu zveruje súdu, fungovanie celého tohto konštitučného modelu spája so spoločenskou akceptáciou“.⁵¹

Jinými slovy, pokud dojde na řešení tohoto paradoxu, rozhodne ho soud a referenčním rámcem mu není norma, ale společenská akceptace. Rozhoduje pouze úspěch, jak píše Hart.⁵² To však není úplně ideální maxima právního státu.

Role ústavního soudu

Eduard Lambert předvídal přezkum ústavních zákonů soudy již v roce 1921.⁵³ Tehdy to

⁴⁴ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 49. Viz HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň 2009, str. 267.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 49.

⁴⁶ Tamtéž, bod 58.

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Tamtéž.

⁴⁹ Obdobně a možná lépe viz bod 6 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészárose k nálezu PL. ÚS 21/2014, kde se praví: „Alebo ešte inak, žiada sa mi priznanie, že takýto postup je ústavnoprávnym paradoxom: časť materiálneho jadra sa ide chrániť spôsobom, ktorý inú časť tohto jadra popiera. A tu je priestor si povedať, prečo je ochrana sudcovskej nezávislosti a delby moci dôležitejšou súčasťou materiálneho jadra ako princíp legality. Je naozaj? Ak áno, prečo? A čo všetko je potom tiež dôležitejšie ako tento základný predpoklad?“

⁵⁰ SIEYÉS, E. J. *Qu'est-ce que le tiers état?* 1789.

⁵¹ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 60.

⁵² HART, H. L. A. *Pojem práva*. Praha 2010, str. 155.

⁵³ ROZNAI, C. d., str. 179.

byla odvážna myšlienka a stále je. Napríklad Ran Hirschl hovoří i o mnoho desiatok let pozdĕji o nevhodné judicializaci tzv. megapolitických otázek, ktoré by měly být vždy ponechány demokraticky voleným orgánům k celospolečenskému rozhodnutí. Jde o otázky týkající se hodnot společnosti, které nelze jen na základě interpretace právních norem jednoduše bez debaty a konsenzu rozhodnout.⁵⁴ Neshodne se tedy s výše uvedeným závěrem slovenského ústavního soudu, že o přezkumu takových záležitostí ve výsledku rozhoduje „úspěch“. Jeremy Waldron pak kritizuje soudní kontrolu ústavnosti ze dvou hlavních důvodů. Zaprvé tvrdí, že není žádný důvod se domnívat, že práva jsou lépe chráněna soudní kontrolou ústavnosti, než by byla chráněna toliko na půdě demokratických zákonodárných sborů. Zadruhé tvrdí, že nehledě na výsledky, které přináší, soudní přezkum je demokraticky nelegitimní.⁵⁵ Radek Piša Waldronovy argumenty shrnuje tak, že soudy jsou nedemokratické, parlamenty jsou schopné bránit lidská práva, a nadto soudy nejsou protivětšinové, protože soudní senáty stejně rozhodují většinově. Pokud Waldron určitou roli ústavnímu přezkumu přiznává, karikuje to Piša tak, že „s určitou dávkou cynismu by se tato část Waldronovy argumentace mohla shrnout slovy: pro Východoevropany dobrý, ale Impérium to nepotřebuje“.⁵⁶

Slovenský ústavní soud vychází patrně přece jen z jiných právněfilozofických východisek a v komentovaném rozhodnutí uvádí, že „v celej svojej doterajšej histórii nerozhodoval o súlade ústavného zákona s ústavou, aj keď, tak iba v rámci odôvodnenia rozhodnutia, a aj to skôr implicitne (napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 16/95, I. ÚS 3/98, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 12/01, PL. ÚS 24/2014, niektoré z nich sú spomenuté ďalej, pozn.)“.⁵⁷

Ve skutečnosti však jeho dosavadní judikatura směřovala spíše opačným směrem, jak bylo uvedeno výše. Nyní soud přímo vzletně dovozuje, že „v materiálním právním štáte nemôže stáť mimo možností ochrany ústavnosti zisťovanie, či sa ústava naozaj zmenila

alebo doplnila ústavne konformným spôsobom alebo či zásah do ústavy bol iba zdanlivo, predstierane súladný s ústavou. Ak by tak malo byť, potom celá ochrana ústavnosti, zosúladowanie prameňov práva s ústavou, aj uplatňovanie základných práv a slobôd by nestálo na pevnom základe, ale vyrastalo by z predstierania a skresľovania. Logickým zvýšením ochrany ústavnosti v materiálnom právnom štáte je zjednanie nápravy odstránením neústavných zmien a doplnkov ústavy z právného poriadku“.⁵⁸ Obdobně argumentuje např. Pavel Rychetský v tzv. amnestijním rozhodnutí českého ústavního soudu.⁵⁹

Je to však ústavní soud, kdo má nést toto břímě a chránit materiální jádro i bez výslovného procesního nástroje? Slovenský ústavní soud odpovídá kladně, byť poměrně nepřesvědčivě. Cituje sice přímočaré vyjádření Jána Drgonce, který dovozuje, že „ochrana ústavnosti je vyjadrením účelu zriadenia a existencie ústavného súdu a zároveň základným príkazom adresovaným ústavou materiálneho právného štátu ústavnému súdu. Poslaním ústavného súdu je chrániť ústavnosť v celom rozsahu vzťahov, ktoré podliehajú ústavnej úprave. Každý hluchý priestor, ktorý zostane bez ochrany ústavnosti, je odklonom od modelu materiálneho právného štátu, jeho porušením a možno až popretím. Nečinnosť ústavného súdu vo veciach ochrany ústavnosti je svojou podstatou neospravedliteľná bez ohľadu na argumentáciu, ktorou sa má nečinnosť ospravedlniť“.⁶⁰ Jinak se však opírá o argumentaci z českého právního prostředí.

Výslovně k tomu uvádí, že „obnovu stavu s ústavou normou na vrchole pyramidy právného poriadku môže nastoliť iba ústavný súd alebo ľud ako suverén, pôvodca verejnej moci“.⁶¹ Odkazuje zde na analýzu Jana Winttra, který podle něj „vylučovací metodou došel k závěru, že z možností přezkumu ústavnosti ústavného zákona, ktoré potenciálne prichádzajú do úvahy (1. prieskum ústavným súdom; 2. ‚samo prieskum‘ parlamentom, predovšetkým Senátom; 3. potvrdenie zmeny referendum; 4. uplatnenie práva občanov na

⁵⁴ Viz HIRSCHL, R. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. 2007. K tématu také zajímavě PIŠA, R. *Soudcokráté, zachránci a byrokrati: soudy a soudci v USA, Izraeli a České republice*. Praha 2018.

⁵⁵ WALDRON, J. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, 2006, č. 6.

⁵⁶ PIŠA, c. d., str. 58–59.

⁵⁷ Nález Ústavného soudu SR ÚS 21/2014, bod 33.

⁵⁸ Tamtéž, bod 104. Soud se pak i jinde provokativně ptá: „Možno neústavné ústavné zákony zrušiť? Alebo má zostať verejným tajomstvom, že ústavný zákon porušuje ústavu, ale napriek tomu treba podľa neho postupovať, lebo je platný a účinný? Alebo sa má taký ústavný zákon zaradiť medzi obsolétne pramene ústavného práva pomocou interpretácie práva vyvodenej z ustanovenia čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého ‚výklad a uplatňovanie ústavného zákona musí byť v súlade s touto ústavou?‘“ Tamtéž, bod 67.

⁵⁹ Rozhodnutí Ústavního soudu ČR Pl. 4/13.

⁶⁰ Viz DROGONEC, J. Základné práva a slobody a vyvodená pôsobnosť Ústavného súdu SR. In: Orosz, L. – Majerčák, T. a kol. *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. ústavné dni*, Košice 2014.

⁶¹ Nález Ústavného soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 70.

odpor), najbezpečnejšie je zveriť ochranu čl. 9 ods. 2 Ústavy Českej republiky Ústavnému súdu Českej republiky“.⁶²

Jiří Baroš v této souvislosti rozlišuje ústavní a reprezentativní demokracii.⁶³ Cituje Waltera Murphyho, podle kterého se konstitucionalismus (ústavní demokracie) nespolehá pouze na občanskou kulturu, ale upevňuje důvěru ve společnosti skrze komplexní strukturu institucí a procesů zvyšujících šanci, že bude zabráněno zneužívání moci.⁶⁴

Jelikož je slovenský parlament jednokomorový, vyloučil slovenský soud logicky přezkum druhou komorou.⁶⁵ Právo na odpor vyloučil soud také, neb je to možnost skutečně krajní, a zůstávají mu tedy pouze dvě možnosti, přezkum samotným soudem či lidem v referendu (možnost v ČR zatím neaplikovatelná).⁶⁶

Je pozoruhodné, jak se soud s tímto problémem vyrovnal. Pouze lakonicky konstatuje, že „podstatou sporu o ústavnost ústavného zákona je analýza a hodnotenie radu odborných otázok, ktorých riešenie svedčí pôsobnosti ústavného súdu“.⁶⁷ Z odbornosti tedy dovozuje, že je vhodnějším strážcem nežli referendum, resp. lid. Na běžného člověka se tedy jedná o příliš složitou právní otázku? Zlí jazykové by však řekli, že se vůbec v dané dikci nemůže jednat o právní odbornou otázku, ale naopak jasnou otázku hodnot, kterou by měl umět rozhodnout každý jedinec.

Kriticky se ostatně již dříve k podobným závěrům stavěla i slovenská doktrína. Lze uvést dílo Radosalva Procházky, který svou práci *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii* uvádí proklamací, že „jeho motivace je přesvědčit čtenáře o tom, že v demokratické formě vlády, jakou má i Slovenská republika, nejvyšší svěřenou mocí v demokratickém právním státě smí disponovat jen orgán, jehož moc se bezprostředně opírá o souhlas občanů a potřebuje její pravidelnou obnovu

[...]. [...] skutečným problémem není rozsah, ale lehkost, s jakou může s touto mocí nakládat [...]. [...] respekt k rozhodnutí většiny občanů je respektem ke svobodě každého jednotlivého z nich, a [...] ústavodárný sbor není vázaný rozhodnutími orgánů soudní kontroly ústavnosti a může na ně normotvorně reagovat“.⁶⁸

Soud oprávněný nějaké pravidlo zbavit platnosti jím totiž nemůže z povahy věci být vázán. Procházka v tom vidí nadřazenost rozhodnutí ústavního soudu rozhodnutí ústavodárce.⁶⁹ Byl to přitom právě slovenský ústavodárce, kdo se v minulosti i „svému“ ústavnímu soudu postavil a ústavní novelou „přebil“ jeho rozhodnutí.⁷⁰ Tomuto přístupu by se však nyní slovenský ústavní soud patrně postavil.⁷¹

Radoslav Procházka nabízí jinou odpověď. Zatímco ústavní soud smí ústavu chránit jen způsobem, který má podle ústavy k dispozici, lid jako zdroj veškeré moci ve státě žádným legalistickým omezením nejenže nepodléhá, ale vždy, když jedná, jedná z povahy věci v rozporu s nimi.⁷² Tato úvaha je založena na čl. 2. odst. 2 Ústavy SR, který stanoví: „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“ Ústavní soud v komentovaném rozhodnutí tento článek také vzpomíná. „Uvedený článok však rovnako ako všetky iné ústavné normy nemožno vytrhnúť z ústavného kontextu, interpretovať a aplikovať ho nezávisle od príčinnej súvislosti s inými ustanoveniami ústavy,“ dodává však k němu.⁷³

Ústavní soud dochází k tomu, že má vlastně jakousi „implicitní pravomoc“. Ústava se podle něj „skládá z explicitně určených aj z implicitných noriem. S univerzálnou ochranou ústavnosti je nezlučiteľný stav, v ktorom by sa ústavný súd dištancoval napríklad od ochrany deľby moci konštatovaním, že deľba moci nie je v ústave explicitne uvedená

⁶² Viz WINTR, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence*, 2010, č. 1, str. 9–10.

⁶³ BAROŠ, J. Od ústavní demokracie k ústavnímu soudnictví. In: Smekal, H. – Pospíšil, I. *Soudcovská, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politika (nejen) v časech krize*. Brno 2013, str. 38.

⁶⁴ Tamtéž, str. 41.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 71.

⁶⁶ Tamtéž, bod 71.

⁶⁷ Tamtéž.

⁶⁸ PROCHÁZKA, c. d., str. 6.

⁶⁹ Tamtéž, str. 35.

⁷⁰ Ú. z. 254/2006 Z. z. Obdobně ale postupoval i francouzský „ústavodárce“. Ostatně to i slovenský ústavní soud ve svém rozhodnutí vzpomíná: „Vo Francúzsku Ústavná rada rozhodla 6. novembra 1962, že nemá právomoc preskúmať zmenu ústavy uskutočnenú referendum (62 . 20. Recueil des Decisions du Conseil Constitutionnel). V marci 2003 iným rozhodnutím vyslovila, že nemá ani právomoc preskúmať zmenu ústavy schválenú parlamentom (2003-469 DC, rozhodnutie z 26. marca 2003. Recueil des Decisions du Conseil Constitutionnel).“ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 74.

⁷¹ Soud k tomu výslovně uvádí: „Nepředpokládá sa, že národná rada v rámci realizácie a pokračovania konania o súlade bude reagovať na nesúladný zákon nesúladným ústavným zákonom. Forma ústavního zákona sa nemá stať pozlátkou protiústavného obsahu, keďže to znamená porušenie ústavných princípov, t. j. princípov právneho štátu (Bröstl, A. O ústavnosti ústavných zákonov. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha – Plzeň, 2008. s. 11 . 24).“ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 119.

⁷² PROCHÁZKA, c. d., str. 47.

⁷³ Nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 81. Disentující soudkyně Marianna Mochnáčová má však naopak za to, že „niet v materiálnom jadre ústavy dôležitejšieho princípu, ako je axióma, že všetky orgány tzv. konštituovanej moci sú spôsobilé vykonávať moc len v rozsahu, v akom im bola zverená“.

a považuje sa iba za ústavný princíp implikovaný v prvej vete čl. 1 ods. 1 ústavy. Z univerzálnej (celoplošnej) ochrany ústavnosti Slovenskej republiky možno vyvodit', že ústavný súd chráni ústavnosť v rozsahu explicitnej aj implicitnej úpravy tak, aby v oboch prípadoch zabezpečil efektívnu ochranu ústavnosti".⁷⁴

Problém je však v tom, že podľa čl. 124 sice samozrejme platí, že „Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti“, podľa čl. 125 písm. a) však „Ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou a s ústavnými zákonmi“. Nelze se tak jednoduše opírat o tezi, že ústavní zákon je také zákon, ktorou dovodil český ústavný súd taktéž ve snaze o ospravedlnění své pravomoci k rušení.⁷⁵ Pokud totiž hovoří daný článek o souladu zákonů s ústavou a ústavními zákony, nemá patrně na mysli termínem zákon i ústavní zákon. Naopak z něj lze dovodit, že mezi ústavou a ústavními zákony je skutečně rovnítko. Opět se zde projevuje absence tzv. klauzule věčnosti, která v českém případě umožňovala (byť i zde poměrně napnutě) argumentovat ve prospěch zásahu ústavního soudu. Jinak by totiž daná maxima byla skutečně jen monologem ústavodárce. Slovenský ústavodárce však žádný monolog nevedl.⁷⁶

Disentující Lajos Mészáros k tomu vtipně doplňuje: „Princíp legality je ako elektrická energia práva. Ak na skúšačke nesvieti kontrolka, že máme elektrinu, právo nie je prítomné. V predmetnej veci nemal ústavný súd žiadnu energiu na zásah proti ústave.“⁷⁷

V této souvislosti je nutné se pozastavit ještě nad jednou klíčovou otázkou, ktorou nám způsob argumentace českého, ale i slovenského ústavního soudu zatemňuje. Pokud jak pravomoc ústavního soudu, tak referenční rámec nalezneme v materiálním pojetí demokratického právního státu a v jádru jeho ústavy, tak se musíme ptát – dosáhli jsme skutečně dokonalého uspořádání? Nevládnu mrtví nad živými?

Slovenský ústavní súd snad z dôvodu snahy o širší akceptaci svého rozhodnutí dáva jasné vodítko. Můžeme mu však zbořit celý jeho složitý argumentační systém.

Soud výslovně jako *obiter dictum* uvádí, že „vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie ústavy v rámci ústavodarného referenda“.⁷⁸

Jinými slovy tedy uznává lid za originálního ústavodárce, který může ústavu i s jejím jádrem odstranit jako celek prostřednictvím referenda.⁷⁹ Proč to však nemůže učinit na půdě parlamentu? Kdo tedy ochrání tak důležité hodnoty před samotným lidem?

Samozřejmě se vtírá odpověď, že nikdo. Alexander Bickel ve své známé práci *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics* na základě empirického výzkumu dochází k tomu, že nejvyšší soud nemůže určitou judikaturu a s ní spojenou argumentaci udržet déle než jednu dekádu, pokud je velmi nepopulární.⁸⁰ Soud tedy může vzdorovat tlaku zákonodárné a potažmo výkonné moci určitou dobu, pak ale nevyhnutelně povolí. To by platilo tím spíše při přímé změně ústavy.

Závěr

Slovenský ústavní súd výslovně uvádí, že respektuje, že parlament je jediný ústavodárny a zákonodárny orgán. Pripomína však, že s nejvyšší mocí je spojená i největší zodpovednosť.⁸¹ To však platí tím spíše i pro samotný ústavný súd. Ten si prítom sám uvědomuje, že užívá extenzivní výklad ústavy a dalších zákonů.⁸²

Poněkud pateticky soud v komentovaném rozhodnutí uvádí, že „s istým zveličením možno konštatovať, že vyvodená právomoc je najstaršia forma právomoci, ktorej prostredníctvom ústavný súd chráni ústavnosť na Slovensku“.⁸³ Soud se také odvolává na slib ústavního soudce, který stanoví, že „je povinnosťou sudcu ústavného súdu chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, ako aj princípy právneho štátu [...] „Spravovanie sa ústavou“ je pre sudcu ústavného súdu rovnocenné, nie nadradené

⁷⁴ Nález Ústavného soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 82.

⁷⁵ Viz nález ve věci „Melčák“, PL. ÚS 29/09. Viz také samotný nález Ústavního soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 77, a odlišné stanovisko soudce Rudolfa Tkáčika k němu.

⁷⁶ To připomíná i disentingující Lajos Mészáros: „Hoci v ústave v podstate nemáme klauzulu večnosti, vytvoril ju sám ústavný súd, a tá oteraz spočíva v trvalej obave, že ústavnú normu vyhlási za nesúladnú.“ Bod 3 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészárose k nálezu PL. ÚS 21/2014.

⁷⁷ Bod 5 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészárose k nálezu PL. ÚS 21/2014.

⁷⁸ Nález Ústavného soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 181.

⁷⁹ „Ústava v každom materiálnom právnom štáte prostredníctvom materiálneho jadra chráni charakter štátu, ktorý je nenarušiteľný a nezmeniteľný. Zmenu charakteru štátu možno uskutočniť jedine zrušením platnej ústavy a jej nahradením novou ústavou.“ Nález Ústavného soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 104.

⁸⁰ BICKEL, A. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. 2011, str. 258.

⁸¹ Nález Ústavného soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 26.

⁸² Tamtéž, bod 106.

⁸³ Tamtéž, bod 84.

voči ochrane prirodzených práv človeka a občana, ako aj voči ochrane princípov právneho štátu. Pre vzťah ústavy s ústavou nesúladným ústavným zákonom z toho vyplýva povinnosť chrániť princípy právneho štátu aj pred neústavnými ústavnými zákonmi.⁸⁴

Zde bychom tedy našli odpoveď na „veľké“ otázky z úvodu. Zdá sa, že komentované rozhodnutie vybočilo z „pozitivistického“ chápaní neústavnosti ústavných dodatkov ako svého druhu narušenie ústavodárneho procesu. Slovenské rozhodnutie je spíše oproti hodnotové prirodzenoprávnej chápaní ústavy. Ústava je tak onou „neviditeľnou“ ústavou utkanou z jemných princípov a hodnôt. Ta je krehká, ale súčasne natolik mocná, že jej ochranu nemôže nič stáť v ceste. Slovenský súd sa zde hlási k súdnému liberalizmu⁸⁵, ktorý mu umožňuje prekonať „nedostatky“ psané ústavy.

Nemohl však prece jen soud zvolit jinou, umírněnější cestu a přitom jaksimimochodem dosáhnout svého cíle? Disentující soudce Lajos Mészáros se domnívá, že ano. „Ústavný súd nemá právomoc na zrušovanie časti ústavy, teda žiadny právny predpis mu to nedovoľuje. Ústavný súd podľa toho aktuálnej akademickej móde prieskumu ústavných noviel vychádzajúcej z iných ústav, než aby sa riadil platným ústavným právom. Je to mrzuté z toho pohľadu, že ústavný súd mal vo forme protinávruhu k dispozícii menej invazívny, ústavne súladný, elegantnejší a hlavne ústavne bezpečnejší spôsob, ako vytvoriť právny tlak na Národnú radu Slovenskej republiky [...]. Naš ústavný súd si mohlo samostatným autentickým uvažovaním získať renomé tak u nás doma, ako aj medzi zahraničnými znalcami ústavného práva. Miesto toho sme prevzali klišé o materiálnom jadre s nepredvídaným vývojom v budúcnosti.“⁸⁶

Jaký byl onen neinvazivní protinávruh? Soudce navrhoval „zrušiť napadnuté ustanovenia

vykonávacieho zákona, čím by sa dosiahol stav ako pri ich pozastavení, stav nevykonateľnosti, a zároveň vyzvať prostredníctvom čl. 125 ods. 3 ústavy ústavodarcu⁸⁷, aby sa nezamyslel len nad zrušeným zákonom, ale aj nad danou časťou ústavy“.⁸⁸

Jeho kolega – taktéž disentujúci sudca – Rudolf Tkáčik, s ním v zásade souhlasí, když dovozuje: „Z môjho pohľadu je najdôležitejšie, že ústavný súd pri prijatí tohto nálezu sám nerespektoval osvedčené testy proporcionality, ktoré uplatňuje veľmi účinne a dlhodobo pri posudzovaní súladnosti zákonov s ústavou (vhodnosť, nevyhnutnosť a primeranosť). Mám na mysli aplikáciu tejto metodiky na vlastné rozhodovanie, keďže aj keby sme akceptovali vhodnosť tohto zásahu (tá je v odôvodnení presvedčivá), nevyhnutnosť a primeranosť nie je daná, pretože na dosiahnutie cieľa – eliminovanie previerok sudcov – postačoval podstatne menej invazívny prostriedok, už uvedené vyslovenie nesúladu (iba) napadnutej zákonnej úpravy, pričom existujúca kvalitná časť obsahu odôvodnenia by mohla byť námetom do budúcnosti jako „zdvihnutý prst“.“⁸⁹

Možná však nebylo nutné ani rušit zákon, jen ho „správně“ vyložit.⁹⁰ Odvozená právomoc Ústavního soudu SR se tedy pod tíhou těchto argumentů prece jen zdá příliš širokou či v daném případě příliš aktivistickou. Pokud k tomu přičteme i „přirozenoprávni“ argumentaci, vytváří se poměrně silná a jen těžce kontrolovatelná kompetence. Ta se může vymknout kontrole i zkušeným odborníkům, natožpak někomu se zlou vůlí. Lze samozřejmě jen spekulovat o tom, jak komentované rozhodnutí ovlivní slovenskou ústavní praxi. Nicméně lze předpokládat, že ve „vhodný“ okamžik může sloužit jako vítaný odkaz na předešlou judikaturu, umožňující nelimitovaný zásah do ústavního řádu. Je samozřejmě možné sledovat tento vývoj z cynického úhlu pohledu jen jako „boj o moc“, kdy soud užívá

⁸⁴ Nález Ústavného soudu SR PL. ÚS 21/2014, bod 88.

⁸⁵ Viz Piša, c. d., str. 57 a násl.

⁸⁶ Bod 2 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészárose k nálezu PL. ÚS 21/2014.

⁸⁷ Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb.), čl. 125 odst. 3: „Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.“

⁸⁸ Bod 23 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészárose k nálezu PL. ÚS 21/2014.

⁸⁹ Bod 18 odlišného stanoviska soudce Rudolfa Tkáčika k nálezu PL. ÚS 21/2014.

⁹⁰ Ladislav Orosz k tomu šířeji uvádí: „Týmto ústavne-konformným výkladom sú potom viazané všetky orgány verejnej moci pri aplikácii napadnutej právnej normy. Jedinou závažnejšou slabinou doktríny prednosti ústavne konformného výkladu je to, že sa nedá použiť vždy. Limity jej uplatňovania sa podľa môjho názoru pregnantne podarilo vymedziť Spolkovému ústavnému súdu SRN v rozhodnutí BVerfGE 2/267, v ktorom uviedol, že „Zákon nie je protiústavný, pokiaľ je možný jeho výklad, ktorý je v súlade s ústavou, a zákon pri tomto výklade zostáva zmysluplný [...]“. [...] Podľa môjho názoru pri rozhodovaní o návrhu predsedníčky súdnej rady malo byť primárnou úlohou ústavného súdu otestovať, či v posudzovanej veci prichádza do úvahy taký výklad a aplikácia napadnutých ustanovení ústavy, ako aj napadnutých ustanovení bežných zákonov, ktorý by bol konformný s materiálnym jadrom Ústavy Slovenskej republiky. Som presvedčený o tom, že v posudzovanom prípade sa výklad dotknutých ústavných i zákonných noriem konformný s materiálnym jadrom ústavy dal urobiť. V diskusii v pléne ústavného súdu som sa opakovane domáhal toho, aby ma kolegovia presvedčili o opak. Skutočnosť, že väčšina členov pléna ústavného súdu sa o to v podstate ani nepokúsila, bola hlavným dôvodom toho, že som hlasoval proti protinávruhu predloženému predsedníčkou ústavného súdu.“ Viz odlišné stanovisko soudce Ladislava Orosze k nálezu PL. ÚS 21/2014.

aktuálně vhodný nástroj, aby získal převahu v konkrétním vnitropolitickém souboji, jehož je také součástí.⁹¹ Z toho by pak tedy plynulo, že veškerá vzletná argumentace je jen „krytím“ zcela pragmatických závěrů, a může tedy být užita k jakémukoliv konečnému účelu.

Jak tedy máme pracovat se vzletným materiálním jádrem ústavy? Je to jen „argument“, nebo něco více? Vždy je samozřejmě možné hledat základní principy konkrétní ústavy, ale i nějakého sdíleného přirozenoprávního chápání ústavního státu. Kdo hledá, najde. Soudy by však měly být nanejvýš opatrné v užívání těchto konstruktů v konkrétních kauzách. Může se to v dlouhodobé perspektivě obrátit proti hodnotám, které jsou jim tak drahé, a to bez sebemenší změny textu základních norem. Nicméně i toto odpovídá současné situaci, kdy parlamenty nejsou schopny pružně reagovat na měnící se svět a nejvyšší a ústavní soudy se chovají spíše jako „ovčáci“ vodící parlamenty než jako pouzí ochránci ústavnosti.⁹²

Jak varoval Alexander Brösl již na úsvitu českého a slovenského právního státu, žádná

ústava na světě nemůže zabránit tomu, aby se i stát formálně definovaný jako právní stát přeměnil na totalitní stát.⁹³ Jak pregnantně píše Radek Píša, stát je pro liberály jednak zárukou práv, jednak jejich ohrožením.⁹⁴

Několikrát vzpomínaný disentující soudce Lajos Mészáros pak poznamenává: „Ak môžem, stretol som minule kolegu, praktika, ktorý je v prvej línii dennej advokátskej praxe. Povedal mi žartom, s nadnesením – ‚Divočina je niekedy toto naše právo, že?‘. Mám veľmi rád ústavné právo, ale občas tá veta platí i preň. Pretože ústavný súd nemá právomoc zrušovať ústavné zákony a konkrétna podoba justície nie je súčasťou jadra ústavy, návrhu proti ústave nemalo byť vyhovené.“⁹⁵

Přesto je však možné závěrem poznamenat, že základní hodnoty ústavního státu stojí za to bránit. Dle mého hlubokého přesvědčení jsou něčím více než jen „argumenty“ ve filozofické debatě. Právě proto by však neměly být užívány lehkovážně, mohou být lehce „orwellovsky“ zneužity.

⁹¹ Viz k tomu slavná teze Marka Ramseyera, který tvrdil, že síla soudu se odvíjí od politické reality, když aktéři jen doufají, že ochrání jejich politické pozice v případě volební porážky. Viz RAMSEYER, J. M. The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach. *The Journal of Legal Studies*, 1994, roč. 23, č. 2.

⁹² Viz k tomu FARAGUNA, P. „Constitutional Paternalism“ and the Inability to Legislate: The Italian Constitutional Court's Decision on Assisted Suicide. In: *VerfBlog* [online]. 26. 9. 2019. Dostupné na <<https://verfassungsblog.de/constitutional-paternalism-and-the-inability-to-legislate/>>.

⁹³ BRÖSTL, A. K principom právneho štátu. *Právny obzor*, 1995, č. 5.

⁹⁴ PÍŠA, c. d., str. 34.

⁹⁵ Bod 5 odlišného stanoviska soudce Lajose Mészárose k nálezu PL. ÚS 21/2014.

Knižní novinka z nakladatelství Wolters Kluwer



Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky

Ondřej Kadlec

Velké senáty jsou pokládány za nejvýznamnější tělesa vrcholných soudů. Mají zajistit jednotu, kvalitu a kontinuitu judikatury. Tato monografie uvedená tvrzení prozkoumává ve vztahu k velkým senátům působícím na třech českých vrcholných soudech – Nejvyšším soudu, Nejvyšším správním soudu a Ústavním soudu. Jaká je role velkých senátů v rozhodování těchto soudů? A jakým způsobem velké senáty svoji roli naplňují? Kniha analyzuje tyto otázky z doktrinárního i empirického hlediska. Z pohledu doktríny

na všech třech soudech zkoumá složení velkých senátů, kritéria selekce velkosenátních případů a teoretický status judikatury velkého senátu. Z pohledu empirie zase analyzuje, kolik věcí a jakého typu se do velkých senátů dostává, jak rozhodnutí velkého senátu vzniká a vypadá a jak s ním sám soud následně argumentuje. Na základě srovnání tří českých velkých senátů následně monografie utváří obecný teoretický rámec umožňující roli velkých senátů uchopit, porovnat a kriticky hodnotit.

Kniha vychází z množství judikatury, z rozhovorů se soudci a asistenty a z vlastní autorovy zkušenosti z jednoho z českých vrcholných soudů. Určena je jak praktikujícím právníkům zaměřeným se o to, co velké senáty na soudech dělají či co by mohly dělat jinak, tak i právním akademikům diskutujícím o vnitřní organizaci soudů, o judikatuře a o právní argumentaci.

Objednat můžete na obchod.wolterskluwer.cz