

Předmluva

Obsahem této diplomové práce je rozbor vybraných kompetencí Ústavního soudu České Republiky a Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo podle platné právní úpravy, jejich význam a následné srovnání české a německé právní úpravy. Pro pochopení problematiky nebylo nezbytné zabývat se všemi kompetencemi těchto ústavních soudů, které Ústava ČR a Základní zákon SRN zakotvují. Zaměřila jsem se tedy pouze na vybrané kompetence, a to zejména na kontrolu norem (v širokém slova smyslu), neboť je základní funkcí ústavních soudů a rozhodnutí vydaná v rámci kontroly norem mohou mít významný dopad na právní řád daného státu, neboť rozhodnutí o zrušení, příp. o neplatnosti zákona získává stejnou právní sílu jako zákon, vůči němuž má rozhodnutí ústavního soudu účinek srovnatelný se zásadou "lex posterior derogat priori." Druhou významnou kompetencí obou srovnávaných ústavních soudů jsou ústavní stížnosti, a to zejména proto, že se jedná o nejfrekventovanější typ řízení před ústavními soudy. V omezenějším rozsahu se v práci dále zabývám kompetencí kontroly ústavnosti mezinárodních smluv a kompetenčními spory.

Vzhledem k tomu, že ústavní soudnictví jak ve Spolkové republice Německo, tak v České republice vychází z modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví a že český zákonodárce se v řadě případů inspiroval právě německou právní úpravou, nelze předpokládat výraznější rozdíly mezi oběma právními úpravami. Rozdíly však nepochybně existují a poukazují na ně ve třetí části této práce, která se zabývá právě srovnáním kompetencí obou ústavních soudů, tak jak byly popsány a rozebrány v části druhé této práce.

Na závěr jsem pak zdůraznila, že ústavní soudy si své významné postavení v ústavním systému státu musí vytvořit vlastním rozhodováním a naznačila jsem významné postavení Spolkového ústavního soudu SRN. Postavení a roli Ústavního soudu ČR jsem vzhledem k jeho zatím poměrně krátké činnosti nehodnotila, ale zaměřila jsem se na interakci politiky a práva jak ve vztahu k Ústavnímu soud ČR, tak i k ústavním soudům obecně.

I. Část - Úvod

1.1. Ústavní soudnictví - jeho zrod a modely

Ústavní soudnictví v pravém smyslu materiálním i formálně právním existuje tam, kde mají ústava a ústavní zákony vyšší právní sílu než zákony obyčejné a kde kontrola ústavnosti právních norem je v rukách orgánů soudního typu.¹ Institut ústavního soudnictví se vyvinul z teoretického učení o soudní kontrole zákonodárství, které vzniklo jako reakce na existenci moderních ústav. Základem moderní ústavy byla myšlenka omezení moci (v té době zejména absolutní moci panovníka) a dále princip suverenity lidu vymezující suveréna, který disponuje mocí ve státě. Odkazování tohoto principu na "lid" jako na suveréna mělo na počátku význam především "negující", neboť šlo zejména o to, zdůraznit že suverénem nemůže být monarcha.² Vposledku však šlo o vládu lidu prostřednictvím ústavy, tedy o to, že „moc nelze vykonávat absolutně, ale pouze v rámci omezující ústavy“ a že „je třeba, aby vládl lid, nebo se alespoň účastnil na zákonodárství.“³

Chápeme-li ústavu jako společenskou smlouvu závaznou pro každého ve státě, pak nelze opomíjet skutečnost, že každá smlouva předpokládá nejen shodu na jejím počátku, ale zahrnuje v sobě i možnost budoucích konfliktů. Proto je dána potřeba existence někoho, kdo bude oprávněn případné neshody řešit a s konečnou platností o nich rozhodovat.

Za teoretického otce koncepce, která za takového „strážce“ ústavy určila moc soudní, je většinou označován jeden z autorů Ústavy Spojených států amerických Alexander Hamilton. Ten své přesvědčení o tom, že ústava musí být jako základní zákon chráněna před zákony vytvářenými mocí zákonodárnou, vyjádřil jednoznačně: „Žádný legislativní akt, který by byl v rozporu s ústavou, nemůže být platný. Odmítnutí tohoto principu by znamenalo, že zástupce je více nežli ten, koho zastupuje, že sloužící je více

¹ Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vydání, Linde Praha, 2006, str. 376

² Klíma, K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 84

³ Pavlíček, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Linde Praha, 1998, str. 159

než jeho pán, že reprezentant lidu je více než lid sám.“ Soudní moc, jako mocensky relativně nejslabší ze tří existujících mocí (neboť není zaměřena k vlastnímu výkonu moci) a neschopnou mocenskými prostředky moc uchvátit, pak považoval za nejlépe způsobitou být zprostředkujícím článkem mezi občany a zákonodárnou mocí.⁴

U zrodu ústavního soudnictví stála tedy myšlenka soudní kontroly moci zákonodárné, která vycházela z teorie o dělbě moci ve státě na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Inherentním znakem této teorie je princip rovnováhy mocí, který se vyznačuje vzájemným vyvažováním, omezováním a vzájemnou kontrolou jednotlivých složek moci. Role soudnictví v principu dělby moci je nezastupitelná; působí totiž jako brzda ostatních mocí, a tím i jako jejich rovnováha. Jako brzda a rovnováha zákonodárné moci pak soudní moc působí právě a především výkonem ústavního soudnictví. Nezbytným předpokladem vzniku ústavního soudnictví se dále stala existence ústavy a s ní spojená hierarchizace právních norem podle jejich právní síly, kdy na vrcholu pomyslné pyramidy stojí právě ústava nadána nejvyšší právní silou, s níž všechny ostatní právní normy, jakož i právní akty individuální musí být v souladu. Z myšlenky soudní kontroly zákonodárství se pak postupně zrodila a vyvinula idea soudního přezkumu všech právních předpisů i individuálních právních aktů z hlediska jejich souladu s ústavou. Tento přezkum provádějí a ústavnost posuzují soudy pověřené výkonem ústavního soudnictví.

Právě podle toho, kterému soudu je výkon ústavního soudnictví svěřen, lze rozlišovat jeho dva základní modely. Starší z nich se vyvinul v USA a označuje se jako model všeobecného (též difúzního či decentralizovaného) ústavního soudnictví. Soudní kontrolu ústavnosti v tomto modelu provádějí všechny soudy obecné a nejvyšší soud. Je však vázána na řešení konkrétního případu. Protiústavní zákony soudy neruší, nýbrž je v řešeném případě nepoužijí. Rozhodnutí tak má účinky pouze *inter partes*,⁵ nicméně vzniká precedens, takže soudy takové zákony nebudou aplikovat ani příště. Klíčovou roli pak má nejvyšší soud, jehož rozhodnutí jsou závazná pro všechny soudy nižší.

⁴ <http://www.concourt.cz/clanek/1813>

⁵ Sládeček, V. Ústavní soudnictví. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání. C.H.Beck, 2003, str. 5

V kontinentální Evropě vznikl model označovaný jako model koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. V něm se k účelu ochrany ústavnosti zřizuje jediný (koncentrace) specializovaný soud, který není dalším článkem v soustavě obecných soudů, nýbrž stojí vedle této soustavy. Na rozdíl od amerického modelu je pro tento model typická kontrola ústavnosti abstraktní vykonávaná bez souvislosti ke konkrétnímu řešenému případu, i když konkrétní kontrola ústavnosti také patří mezi základní a pravidelné pravomoci, kterými jsou soudy v modelu koncentrovaného ústavního soudnictví vybaveny.

V moderní podobě zakotvily ústavní soud jako specializovaný soud ochrany ústavnosti ústavy Československa, Rakouska a Rumunska ve 20. letech 20. století. Skutečný rozkvet modelu koncentrovaného ústavního soudnictví nastal však až po 2. světové válce v demokratických státech Evropy.⁶ Jedním z uznávaných ústavních soudů tohoto typu se stal německý Spolkový ústavní soud, který často slouží za vzor zahraničním úpravám. Také Ústavní soud České Republiky vychází z jeho koncepce.

1.1.1. Ústavní soudnictví v SRN. Právní zakotvení a organizace Spolkového ústavního soudu.

Ústavní soudnictví ve Spolkové republice Německo patří k modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví a jeho výkon je svěřen orgánu soudního typu *sui generis* - Spolkovému ústavnímu soudu (Bundesverfassungsgericht), který je jak orgánem soudní moci (vydává akty soudnictví), tak i ústavním orgánem. Spolu se Spolkovým sněmem, Spolkovou radou, spolkovým prezidentem a spolkovou vládou patří k pěti nejvyšším, vrcholným ústavním orgánům v SRN a kromě ústavy - Základního zákona - není nikomu podřízen. Je pozoruhodné, jak těžce tento - dnes patrně nejuznávanější ústavní soud v Evropě - musel prosadit uznání svého ústavního postavení ve Spolkové republice proti nepochopení politiků a dokonce i ostatních

⁶ Blahož, J. K rozvoji koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví po II. světové válce. Právník 1993, č. 12

ústavních orgánů.⁷

V Memorandu Spolkového ústavního soudu z 27. 06. 1952 objasnil postavení tohoto specifického orgánu významný ústavněprávní expert a tehdejší soudce Spolkového ústavního soudu Gerhard Leibholz, který především zdůraznil úlohu soudu jako ústavního orgánu rovného parlamentu a vládě, upozornil na specifickou ústavní práva (“ústavní právo je ve specifickém smyslu slova politickým právem”), na rozdíly ústavního soudnictví od soudnictví obecného a na odlišnost politických právních sporů, jež jsou předmětem ústavního soudnictví od sporů čistě politických.⁸

Instituce Spolkového ústavního soudu byla zavedena Základním zákonem SRN v roce 1949 a dále upravena zákonem o Spolkovém ústavním soudu z roku 1951. Svou činnost zahájil Spolkový ústavní soud oficiálně dne 28. září 1951 v Karlsruhe. První rozhodnutí však bylo vyneseno již 9. září 1951. U Spolkového ústavního soudu působí 16 soudců, kteří jsou rozděleni do dvou osmičlenných senátů, jejichž působnost je zákonem přesně vymezena.⁹ Soudci jsou voleni přímo do jednotlivých senátů a nemohou přecházet z jednoho do druhého. Oba senáty jsou vůči sobě v rovném postavení a rozhodnutí každého z nich je rozhodnutím Spolkového ústavního soudu. Senáty nejsou oprávněny přezkoumávat si navzájem svá rozhodnutí. Chce-li se jeden senát odchýlit od dříve vyjádřeného právního názoru druhého senátu, pak o tom rozhoduje plénum složené ze všech soudců.¹⁰

Zákon o Spolkovém ústavním soudu opravňuje senáty zřizovat více komor složených vždy ze tří soudců, které jsou pak ve vztahu ke “svému” senátu v podřízeném postavení. Komory rozhodují jednomyslně o přípustnosti návrhu soudce v řízení o konkrétní kontrole norem a o přijetí ústavní stížnosti k rozhodnutí. Výjimečně může i sama komora rozhodnout o ústavní stížnosti meritorně v případě, že jí vyhoví.¹¹ Neexistuje žádné procesní oprávnění, které by senátu umožňovalo přezkoumávat rozhodnutí

⁷ Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vydání, Linde Praha, 2006, str. 387

⁸ Dostál, M. Německé ústavní soudnictví a Spolkový ústavní soud, Jurisprudence č. 3/2005

⁹ § 14 zákona o Spolkovém ústavním soudu (v poznámkách dále jen "zákon o SÚS")

¹⁰ § 16 I zákona o SÚS

¹¹ § 93a a násl. zákona o SÚS

komory nebo zbavit komoru proti její vůli rozhodování v záležitosti, ke které je oprávněna.¹²

Funkční období soudců Spolkového ústavního soudu trvá 12 let a kromě uplynutí této doby končí též dosažením zákonem stanovené věkové hranice 68 let. K posílení garance soudcovské nezávislosti je znovuzvolení soudců vyloučeno.¹³ Soudci každého senátu jsou voleni z jedné poloviny volebním výborem spolkového sněmu a z druhé poloviny plénem spolkové rady, v obou případech dvoutřetinovou většinou. Vzhledem ke specifickému postavení Spolkového ústavního soudu se také postavení jeho soudců podstatně liší od soudců všech ostatních soudů, včetně nejvyšších soudů. Jejich státoprávní status totiž není odvozený, ale je určen bezprostředně ústavou, která ze všech soudů jedině Spolkovému ústavnímu soudu přiznává kvalitu ústavního orgánu.¹⁴ Jak uvedl výše zmiňovaný Gerhard Leibholz: "...ústavními orgány jsou takové nejvyšší státní orgány, jejichž existence, statut a kompetence jsou v ústavě nejen zmíněny, ale bezprostředně konstituovány. V této kvalitě je ústavní soud rovný s parlamentem a vládou, z čehož plyne, že ve vztahu k těmto orgánům platí zásadně rovnost a nikoli podřízení."¹⁵

1.1.2. Ústavní soudnictví v ČR. Právní zakotvení a organizace Ústavního soudu.

Úprava a organizace ústavního soudnictví v České republice vychází - stejně jako je tomu ve Spolkové republice Německo - z modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. Ústava České republiky za orgán ochrany ústavnosti určila Ústavní soud. Ústavní soud České republiky (dále též "Ústavní soud") je orgánem soudního typu a úprava řízení před ním vychází z obecně uznávaných principů soudního řízení. Zároveň však je Ústavní soud vedle Parlamentu ČR, prezidenta republiky a vlády

¹² Schlaich/Korioth. Das Bundesverfassungsgericht. 6. vydání, C. H. Beck München 2004, str. 30

¹³ § 4 II zákona o SÚS

¹⁴ Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vydání, Linde, Praha 2006, str. 388

¹⁵ citováno podle: Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vydání, Linde Praha, 2006, str. 377

jedním z vrcholných ústavních orgánů¹⁶ a, vzhledem k pravomocem svěřeným mu ústavou, zaujímá mimořádné postavení mezi orgány státu, včetně soudů, a jeho soudci mají zvláště vysokou společenskou odpovědnost za ochranu ústavnosti a zákonnosti právních předpisů, zabezpečování základních práv a svobod a ve stanovených případech i za dodržování demokratických principů vládnutí.¹⁷

První Ústavní soud České republiky zahájil svou činnost 15. července 1993. Toho dne jmenoval prezident republiky Václav Havel do funkce dvanáct¹⁸ z patnácti soudců, a to se souhlasem Poslanecké sněmovny. Stalo se tak měsíc po schválení zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který v návaznosti na čl. 88 Ústavy upravil zejména organizaci tohoto soudu a řízení před ním a za sídlo soudu určil město Brno.¹⁹

Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na dobu deseti let.²⁰ Ústava ČR výslovně nestanoví, kolikrát může být soudce Ústavního soudu do této funkce jmenován a zároveň tuto možnost explicitně nevylučuje, z čehož lze usuzovat, že je možné jmenovat jednoho a téhož soudce soudcem Ústavního soudu opakovaně, i několikrát po sobě.²¹ Soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu, přičemž Senát je způsobilý se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů.²² Při zřizování Ústavního soudu v roce 1993 však Senát ještě nebyl ustaven, proto byl tento souhlas vyjádřen Poslaneckou sněmovnou.

Ústavní soud rozhoduje jednak v plénu složeném ze všech soudců, a to ve věcech, které svým významem vyžadují, aby o nich rozhodovali všichni soudci (§ 11 zákona o Ústavním soudu), a jednak v senátech v ostatních věcech. Senáty vytváří Ústavní soud čtyři a v každém působí tři soudci. Každé rozhodnutí jak pléna, tak senátu ve věci

¹⁶ O tom vypovídá např. to, že jeho postavení a vymezení působnosti je zakotveno přímo v Ústavě ČR a také speciálním zákonem a že není podřízen jiným státním orgánům a jeho činnost je značně autonomní. (Šimíček, V. Ústavní stížnost. 3. vydání, Linde Praha, 2005, str. 15)

¹⁷ Důvodová zpráva k zákonu o Ústavním soudu

¹⁸ Podle § 149 zákona o Ústavním soudu se Ústavní soud ujímá činnosti složením slibu dvanáctého soudce.

¹⁹ <http://www.concourt.cz/clanek/1813>

²⁰ Čl. 84 odst. 1 Ústavy ČR

²¹ Opětovně byly do funkce soudců Ústavního soudu jmenováni soudci Pavel Holländer a Vojen Güttler v roce 2003.

²² Čl. 84 odst. 2 a čl. 39 odst. 1 Ústavy ČR

spadající do pravomoci Ústavního soudu je však vždy konečným rozhodnutím Ústavního soudu.

1.2. Kompetence ústavních soudů v modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví - obecně

Pro koncentrované a specializované ústavní soudnictví je typická mnohost pravomocí a široké pojetí ústavního soudnictví vůbec. Ústavním soudům jsou zde často svěřovány i takové kompetence, které systémově nejsou ústavním soudnictvím v pravém slova smyslu a mohly by příslušet jiným orgánům (např. soudům obecným, správním či parlamentu). Takovým případem je kupříkladu volební soudnictví nebo tzv. impeachmenty (ústavní žaloby proti ústavním činitelům). Rovněž při rozhodování kompetenčních konfliktů nejde ve své podstatě o otázky ústavnosti.²³ Množství kompetencí svěřených ústavnímu soudu však nicméně spoluurčuje odpověď na otázku rozvinutosti ústavního soudnictví v té které zemi. Ve vztahu ke Spolkové republice Německo stejně tak jako České republice lze hovořit o úplně rozvinutém ústavním soudnictví.²⁴

Realizace kompetencí ústavních soudů se uskutečňuje prostřednictvím procesních norem ústavního práva, jež upravují jednotlivé druhy řízení, a podléhá dvěma účelným omezením. Klasický ústavní soud není předně prostředkem preventivní, ale pouze následné kontroly ústavnosti. Tím má být zabráněno, aby byl ústavní soud vtažen a zapleten do konfrontace politických zájmů v průběhu zákonodárního procesu. Druhé omezení spočívá v tom, že ústavní soud je činný a rozhoduje vždy jen na podnět zvenčí, na základě návrhu, s nímž se oprávněné subjekty na ústavní soud obrátí.²⁵

Mezi základní a významné pravomoci specializovaných ústavních soudů patří:

²³ Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti, srovnávací pohled. 1. vydání. ASPI Publishing, 2001, str. 266

²⁴ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996, str. 54

²⁵ Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vydání, Linde, Praha 2006, str. 377

A) Kontrola ústavnosti norem.

Jedná se o přezkum zákonů a ostatních právních předpisů z hlediska jejich souladu s ústavou. Lze ji provádět:

1. *preventivně*, tj. ústavnost normy se posuzuje před tím, než se stane součástí právního řádu. Z povahy věci vyplývá, že se v tomto případě jedná o kontrolu norem abstraktní.

2. *následně* (represivně), kdy kontrole podléhá již platná právní norma. Následná kontrola norem může mít podobu abstraktní nebo konkrétní. Abstraktní kontrola norem se uskutečňuje bez jakékoliv souvislosti s řešením konkrétního případu, a to z podnětu aktivně legitimovaného subjektu. V případě konkrétní kontroly norem naopak vyvstane potřeba posouzení souladnosti normy s ústavou v souvislosti s řešením konkrétní věci zpravidla u obecného soudu, který potom iniciuje řízení před ústavním soudem. Takové řízení však může iniciovat i fyzická či právnická osoba v souvislosti s podáním ústavní stížnosti.

B) Rozhodování o ústavních stížnostech.

Institut ústavní stížnosti slouží k zajištění ochrany základních, ústavou zaručených práv fyzických i právnických osob. Ústavní stížnost může směřovat proti rozhodnutí, případně proti zásahu veřejné moci, který podle navrhovatele vedl k porušení jeho ústavně zaručených práv. Připouští se obvykle až po vyčerpání opravných prostředků, jaké ten který právní řád k ochraně základních práv připouští a je vázána prekluzivní lhůtou. Kromě individuálních ústavních stížností se lze setkat i s tzv. komunálními stížnostmi určenými k ochraně práva územních samosprávných celků na samosprávu.

C) Řízení o kompetenčních sporech mezi nejvyššími státními orgány.

D) Rozhodování sporů vyplývajících z federativního nebo oblastního uspořádání.

E) Rozhodování o protiústavnosti a zákazu politických stran.

F) Věci tzv. volebního soudnictví (kontrola průběhu a výsledku voleb, vznik mandátů).

G) Ústavní žaloby proti ústavním činitelům.

II. Část - Kompetence ústavních soudů SRN a ČR podle platné právní úpravy a jejich význam

Oddíl první: Přehled kompetencí Spolkového ústavního soudu a Ústavního soudu

1.1. Kompetence Spolkového ústavního soudu SRN

Základní zákon SRN zakotvuje kompetence Spolkového ústavního soudu zčásti souhrnně ve svém čl. 93. Kromě toho však další kompetence nalezneme roztroušené i v jiných částech a ustanoveních Základního zákona, tak jak na ně čl. 93 odst. 1 ve svém pátém bodě ostatně sám odkazuje. Tak např. čl. 100 odst. 1 Základního zákona (dále též "ZZ") zakotvuje konkrétní kontrolu norem, čl. 61 ZZ upravuje žalobu proti spolkovému prezidentu před Spolkovým ústavním soudem a čl. 21 odst. 2 ZZ zakotvuje rozhodování Spolkového ústavního soudu o otázce protiústavnosti politické strany. Výčet kompetencí nalezených v Základním zákoně však nemusí být konečný, neboť podle čl. 93 odst. 2 ZZ mohou být další, nové kompetence Spolkového ústavního soudu založeny spolkovým zákonem. Spolkový zákonodárce již také zmocnění čl. 93 odst. 2 ZZ vícekrát využil, vesměs se však jednalo o okrajové záležitosti.²⁶

Zákon o Spolkovém ústavním soudě pak v § 13 shrnuje kompetence Spolkového ústavního soudu do patnácti bodů a ve své třetí části (počínaje § 36) pak upravuje tyto druhy řízení:

1. Řízení o pozbytí základních práv;
2. Řízení o zákazu politické strany;
3. Řízení o přezkumu volby, resp. o ověření platnosti volby a mandátu poslance spolkového sněmu;
4. Řízení o žalobě proti spolkovému prezidentu;
5. Řízení o žalobách proti spolkovým a zemským soudcům;
6. Řízení o kompetenčních sporech mezi ústavními orgány spolku;
7. Řízení o ústavně-právních sporech mezi spolkem a zeměmi;

²⁶ Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck. Das Bonner Grundgesetz. Komentář, svazek 3. Čl. 93, okrajové číslo 205, str. 1097

8. Řízení o jiných než ústavně-právních sporech mezi spolkem a zeměmi, mezi různými zeměmi nebo uvnitř jedné země, není-li dán jiný pořad práva;
9. Řízení o ústavně-právních sporech uvnitř jedné země, je-li takové rozhodování Spolkovému ústavnímu soudu přikázáno zákonem dané země a jedná-li se ve sporu o použití zemského práva;
10. Řízení o abstraktní kontrole norem;
11. Řízení o konkrétní kontrole norem;
12. Řízení o přezkumu mezinárodního práva;
13. Řízení o žádosti zemského ústavního soudu, který se chce při výkladu Základního zákona odchýlit od rozhodnutí Spolkového ústavního soudu nebo ústavního soudu jiné země. V takovém případě si tento ústavní soud podle čl. 100 odst. 3 ZZ vyžádá rozhodnutí Spolkového ústavního soudu;
14. Řízení o sporech o trvání platnosti práva jako spolkového práva. Jedná se např. o spory o trvání platnosti starého práva, tj. jakéhokoli německého práva z jakékoli doby platného v okamžiku zasedání prvního spolkového sněmu, tedy ke dni 7. září 1949;²⁷
15. Řízení o ústavních stížnostech.

1.2. Kompetence Ústavního soudu ČR

Rozhodovací pravomoci Ústavního soudu jsou taxativně vypočteny v čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy. Prováděcí zákon nemůže tento výčet ani rozšiřovat ani zužovat, s výjimkou uvedenou v čl. 87 odst. 3 Ústavy. Tímto ustanovením umožňuje Ústava, aby běžný zákon vyjmul část pravomoci podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy spočívající v posuzování zákonnosti jiných právních předpisů než zákonů z kompetence Ústavního soudu ve prospěch Nejvyššího správního soudu. Stejně tak Ústava umožňuje, aby běžný zákon stanovil, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy. Zákonodárce využil ústavního zmocnění daného mu odstavcem 3 písm. b) čl. 87 Ústavy a “převedl” rozhodování některých tzv. kompetenčních sporů na základě kompetenčních žalob na

²⁷ Schulze, in: Sachs, M. Grundgesetz. Komentář. 3. vydání. C. H. Beck München 2003, str. 2390

Nejvyšší správní soud. Přestože citované ustanovení umožňuje, aby došlo k přenesení rozhodovací pravomoci ve věcech kompetenčních konfliktů v plném rozsahu, zákonodárce této možnosti bezesbytku nevyužil a Ústavnímu soudu určitou pravomoc řešit kompetenční konflikty - byť v omezeném rozsahu - zachoval.²⁸ Naopak rozsah pravomoci Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy zůstal i po zřízení Nejvyššího správního soudu v roce 2003 nedotčen.

Zákon o Ústavním soudu pak ve druhé hlavě své druhé části upravuje tyto druhy řízení:

1. Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů
2. Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony
3. Řízení o ústavních stížnostech
4. Řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora
5. Řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy
6. Řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky
7. Řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy (jedná se o usnesení o tom, že prezident republiky nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad)
8. Řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu
9. Řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy
10. Řízení ve věcech referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii, které zahrnuje zaprvé Řízení o nevyhlášení referenda a zadruhé Řízení o nezákonnosti postupu při referendu.²⁹

²⁸ Sládeček/Mikule/Syllová. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. C.H.Beck, 2007, str. 722

²⁹ Vzhledem k tomu, že přistoupení ČR k EU bylo v referendu v roce 2003 platně schváleno hned napoprvé, stala se právní úprava řízení o nevyhlášení referenda obsolentní a nepoužitelnou. Obsolentními se stala i převážná většina ustanovení upravujících řízení o nezákonnosti postupu při referendu, neboť po uplynutí zákonné desetidenní lhůty již toto referendum nemůže být procesně zpochybněno.

Oddíl druhý: Rozbor vybraných kompetencí Spolkového ústavního soudu a Ústavního soudu a jejich význam

2.1. Následná abstraktní kontrola norem

Kontrola norem v širokém smyslu slova je ve středoevropském kontextu vlastně původní podstatou koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. Je základní funkcí ústavních soudů a rozumí se jí přezkoumávání souladu zákonů a ostatních právních předpisů s ústavou, přičemž teorie rozlišuje abstraktní a konkrétní kontrolu norem.³⁰ Pokud jde o abstraktní kontrolu norem, ta je pak jednoznačně spjata s počátky koncentrovaného ústavního soudnictví (1920) a kupř. v Rakousku (kde koncept koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví vznikl) v letech 1920 až 1929 byl tento typ kontroly jediným možným typem.³¹ Jak Spolkový ústavní soud, tak Ústavní soud ČR disponují touto pravomocí.

2.1.1. Abstraktní kontrola norem v SRN

Právní zakotvení

Pravomoc Spolkového ústavního soudu (dále též „SÚS“) k abstraktní kontrole norem zakotvuje Základní zákon ve svém čl. 93 odst. 1 č. 2. Tento článek opravňuje SÚS rozhodovat v případech různosti názorů nebo v pochybnostech o formální a věcné slučitelnosti spolkového či zemského práva se Základním zákonem nebo o slučitelnosti zemského práva s ostatním spolkovým právem, a to na návrh spolkové vlády, zemské vlády nebo jedné čtvrtiny³² členů spolkového sněmu. Řízení o abstraktní kontrole norem dále upravuje zákon o Spolkovém ústavním soudu (dále též „Zákon“ nebo "zákon o SÚS") v § 13 č. 6 a v § 76 a násl.

³⁰ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 352

³¹ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996, str. 56

³² Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (tj. dnem 1.12.2009) nabyla účinností novela Základního zákona ze dne 8.10.2008, jež změnila požadovaný počet členů Spolkového sněmu k podání návrhu k abstraktní kontrole norem z jedné třetiny na jednu čtvrtinu.

Součástí abstraktní kontroly norem je i specifický druh řízení zakotvený v čl. 93 odst. 1 č. 2a ZZ, v § 13 č. 6a a § 76 odst. 2 Zákona, v němž SÚS na návrh zjišťuje, zda zákon vydaný spolkem v oblasti konkurujícího zákonodárství splňuje podmínku čl. 72 odst. 2 ZZ, tedy zda spolková zákonná úprava je v celostátním zájmu zapotřebí k zajištění rovnocenných životních poměrů na území spolku nebo k zachování právní a hospodářské jednoty. Předmětem přezkumu mohou být pouze spolkové zákony, neboť pouze pro ně platí požadavek čl. 72 odst. 2 ZZ. K podání návrhu na zahájení řízení je oprávněna spolková rada, zemská vláda nebo zemské zastoupení lidu. Podání návrhu je přípustné, považuje-li navrhovatel spolkový zákon za neplatný z důvodu nesplnění podmínky čl. 72 odst. 2 ZZ. Cílem tohoto řízení je kontrola výkonu zákonodárné kompetence spolku a ochrana zákonodárných kompetencí zemských parlamentů.

Následující text pojednává pouze o řízení o abstraktní kontrole norem zmíněném v prvním odstavci textu, tedy o řízení podle čl. 93 odst. 1 č. 2 ZZ, § 13 č. 6 a § 72 a násl. Zákona.

Charakteristika řízení

K podání návrhu na zahájení řízení nedochází v souvislosti s řešením konkrétního případu u soudu a navrhovatel se nedomáhá ochrany vlastních subjektivních práv. Abstraktní kontrola norem nemá charakter sporu, nýbrž objektivního řízení, které má sloužit k ochraně ústavy. Spolkovému ústavnímu soudu se v tomto řízení prioritně připisuje úloha strážce ústavy, který má bdít nad tím, aby právní předpisy spolku jakož i právní předpisy jednotlivých zemí byly v souladu se Základním zákonem a také nad tím, aby zemské právo bylo v souladu s ostatním spolkovým právem.³³ Spolkový ústavní soud sám však není oprávněn zahájit řízení z vlastní iniciativy a je tak závislý na podání návrhu oprávněným subjektem, který na výsledku jeho rozhodnutí může mít určitý politický zájem. Nelze přehlédnout, že k zahájení většiny významných řízení v praxi došlo na základě konkrétních politických sporů, které pak vedly opozici, např. v podobě parlamentní menšiny, k podání návrhu na zahájení řízení o abstraktní kontrole norem k SÚS.³⁴ Je-li návrh podán, pak Spolkový ústavní soud postupuje v řízení na

³³ Stern, K. Das Staatsrecht der BRD II, C.H.Beck 1980, str. 984

³⁴ Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, čl. 93, okrajové č. 119, str. 1053

základě zásady oficiality. V popředí stojí hledisko veřejného zájmu, které může mít vliv i na průběh řízení. SÚS např. vychází z toho, že může v řízení pokračovat a rozhodnout i po zpětvzetí návrhu navrhovatelem, je-li na rozhodnutí ve věci veřejný zájem.³⁵

Předmět, kritérium a rozsah přezkumu

Soudnímu přezkumu podle ZZ i podle Zákona podléhá spolkové nebo zemské právo jakéhokoli stupně. V řízení o abstraktní kontrole norem se jedná o kontrolu následnou. Předmětem přezkumu mohou být pouze platné právní normy. V úvahu přichází každý platný právní předpis, který je součástí právního řádu SRN. Konkrétně se jedná např. o přezkum zákonů měnící Základní zákon z hlediska, zda neporušují čl. 79 odst. 3 ZZ (tzv. materiální jádro ústavy), dále o spolkové a zemské zákony, zemské ústavy, nařízení spolku a zemí, statuty obcí, jednací řady ústavních orgánů spolku a zemí, obyčejové právo a další.

Přezkum v podobě posuzování slučitelnosti norem se u spolkového a zemského práva liší. U práva spolkového se posuzuje jeho slučitelnost se Základním zákonem, u práva zemského jeho slučitelnost jak se Základním zákonem, tak s ostatním spolkovým právem. SÚS provádí přezkum z hlediska formy i obsahu, což vyplývá z formulace čl. 93 odst. 1 č. 2 ZZ, a sice, že SÚS rozhoduje „o formální a věcné slučitelnosti“ předmětné normy s normou vyššího stupně právní síly. SÚS se necítí být vázán námitkami uplatněnými předkladatelem a normu posuzuje z různých ústavněprávních hledisek.³⁶ Jinak je ovšem vázán předmětem vytyčeným v návrhu; prohlásit za neplatnou může zásadně jen normu v návrhu uvedenou. Návrh se může týkat celého právního předpisu anebo jeho části. Týká-li se návrh jen části právního předpisu, pak prohlásit takový předpis za neplatný jako celek může SÚS, pokud by prohlášením neplatnosti své části ztratil právní předpis jako celek svůj smysl a své opodstatnění.³⁷ Kromě toho § 78 Zákona umožňuje rozšířit prohlášení neplatnosti na další ustanovení stejného právního předpisu, jsou-li protiústavní či nezákonná ze stejných důvodů jako navržené ustanovení.

³⁵ Schlaich/Korioth. Das Bundesverfassungsgericht. 6. vydání, C.H.Beck 2004, okrajové č. 123, str. 93

³⁶ Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, čl. 93, okrajové č. 126, str. 1058

³⁷ Umbach/Clemens. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar.. 2. vydání, str. 963, okrajové č. 18

Podání návrhu a jeho náležitosti

K podání návrhu na zahájení řízení opravňuje ZZ shodně se Zákonem výlučně spolkovou vládu, zemskou vládu a jednu čtvrtinu členů Spolkového sněmu. Návrh není vázán žádnou lhůtou, musí však být odůvodněn. Právní úprava odůvodnění provedená Zákonem se liší od úpravy v Základním zákoně. Zatímco k podání návrhu podle ZZ postačuje různost názorů nebo pochybnost o slučitelnosti norem, Zákon navíc vyžaduje, aby navrhovatel spolkové či zemské právo považoval za neplatné kvůli jeho formální či věcné neslučitelnosti se ZZ či jiným spolkovým právem, anebo za platné, poté co soud, správní orgán nebo orgán spolku či země toto právo jakožto neslučitelné se ZZ či jiným spolkovým právem neaplikoval. Část literatury považuje toto ustanovení § 76 odst. 1 č. 1 Zákona za neplatné z důvodu jeho neslučitelnosti s čl. 93 odst. 1 č. 2 ZZ. Naproti tomu SÚS se vyjádřil ve prospěch tohoto ustanovení. Zastává názor, že sporný paragraf Zákona představuje konkretizaci čl. 93 odst. 1 č. 2 ZZ.³⁸

Rozhodnutí a jeho právní následky

Řízení o abstraktní kontrole norem meritorně končí vydáním obecně závazného rozhodnutí o ústavnosti, resp. zákonnosti právní normy. Je-li zkoumaná norma slučitelná s měřítkem svého přezkumu, pak řízení nekončí zamítnutím návrhu jako nedůvodného, nýbrž SÚS ve výroku svého rozhodnutí vysloví, že norma je se ZZ nebo s ostatním spolkovým právem slučitelná.³⁹ V případě neslučitelnosti právní normy se ZZ nebo spolkovým právem dochází zásadně k prohlášení normy za neplatnou. Výjimky z tohoto pravidla jsou pojednány v níže uvedené části „Varianty rozhodnutí“. Podle § 31 odst. 2 Zákona má rozhodnutí SÚS o ústavnosti (resp. zákonnosti) právní normy sílu zákona a výrok rozhodnutí se uveřejňuje ve Spolkové sbírce zákonů.

Prohlášení neplatnosti

Německá koncepce způsobu rozhodování v řízení o kontrole norem spojuje přezkum ústavnosti a zákonnosti právních předpisů s pravomocí SÚS autoritativně deklarovat neplatnost protiústavního či nezákonného právního předpisu, a to s účinky *ex tunc*.⁴⁰

³⁸ Maurer, H. Staatsrecht I. 4. vydání, C.H.Beck München 2005, str. 699

³⁹ Umbach/Clemens. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. 2. vydání, str. 959, okrajové č. 7

⁴⁰ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 422

SÚS tedy protiústavní (nezákonné) právní předpisy neruší. Dojde-li k přesvědčení, že spolkové právo je neslučitelné se ZZ nebo že zemské právo je neslučitelné se ZZ či s ostatním spolkovým právem, prohlásí neslučitelný právní předpis za neplatný. Neplatnost nastupuje ipso iure od vzniku neslučitelnosti právního předpisu s normou vyšší právní síly, což zpravidla nastane již v okamžiku vydání právního předpisu. Stane-li se právní norma protiústavní (nezákonnou) a tudíž neplatnou později, může být žádoucí, aby byl počátek neplatnosti uveden ve výroku rozhodnutí.⁴¹ Pokud tento údaj chybí a ani z odůvodnění nevyplývá nic jiného, pak je právní předpis neplatný od svého vydání. Prohlášení neplatnosti se považuje za deklaratorní akt.

Právní následky prohlášení neplatnosti

Prohlášení neplatnosti neodstraňuje pouze protiústavní (nezákonný) právní předpis nebo jeho části, ale zároveň odnímá podklad právním aktům, jež byly na základě takového předpisu vydány. Je nepochybné, že předpis prohlášený za neplatný nesmí být dále aplikován. Pokud jde o účinky prohlášení neplatnosti na soudní a správní rozhodnutí, základní úpravu této otázky obsahuje § 79 Zákona. Pro případ potřeby jiného řešení je spolkovému zákonodárci vyhrazena možnost přijetí zvláštní zákonné úpravy. Nelze-li na konkrétní situaci aplikovat úpravu obsaženou v § 79 Zákona a neexistuje-li zvláštní zákonná úprava, lze otázku právních následků prohlášení neplatnosti řešit pomocí obecných právních principů.⁴²

Variety rozhodnutí

Zákon stanoví pro řízení o abstraktní kontrole norem pouze jediný možný způsob rozhodování v případě protiústavnosti či nezákonnosti právní normy, a to prohlášení neplatnosti takové normy s účinky ex tunc. SÚS se však v mnoha případech odchýlil od tohoto ustanovení a rozvinul alternativní způsoby rozhodování.

Prohlášení neslučitelnosti

Tento způsob rozhodnutí vede k prohlášení právní normy za neslučitelnou se ZZ, resp. spolkovým právem, aniž by zároveň došlo k jejímu prohlášení za neplatnou. Přestože se

⁴¹ Umbach/Clemens. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. 2. vydání, str. 961, okrajové č. 12

⁴² Maurer, H. Staatsrecht I. 4. vydání, C.H.Beck 2005, str. 703

tento způsob rozhodnutí těší v rozhodovací praxi SÚS velké oblibě,⁴³ neobsahuje Zákon jeho úpravu, ale alespoň jej v § 31 odst. 2 a v § 79 odst. 1 bere na vědomí, když hovoří o „zákoně, resp. normě prohlášené za neslučitelnou se ZZ, příp. s ostatním spolkovým právem.“ Prohlášení neslučitelnosti zavazuje zákonodárce, aby protiústavní stav odstranil a aby přijal novou ústavně-konformní právní úpravu, a to buď ve lhůtě soudem stanovené nebo v přiměřené době, která se posuzuje např. podle obtížnosti materie. Právní norma prohlášená za neslučitelnou nesmí být nadále aplikována. To ovšem neznamená, že by soudy v již zahájených řízeních mohly postupovat tak, jako by norma byla neplatná. Soudy jsou povinny řízení přerušit a vyčkat účinnosti nové zákonné úpravy. V praxi se SÚS pravidelně omezuje na prohlášení neslučitelnosti normy v případě porušení zásady rovnosti zákonodárcem (jím vydaným zákonem), protože případ nerovného zacházení s osobou či skupinou osob může být odstraněn vícero způsoby a vybrat z více možností způsob odstranění protiústavního stavu v konkrétním případě přísluší zásadně zákonodárci.⁴⁴

Apel na zákonodárce

Při přezkumu zákona může SÚS dojít k závěru, že v okamžiku rozhodování je zákon ještě slučitelný se Základním zákonem, lze však zároveň již rozpoznat, že se s určitou pravděpodobností stane protiústavním v budoucnu. V takovém případě SÚS prohlásí zákon za slučitelný se Základním zákonem; apeluje však na zákonodárce, aby sledoval jeho vývoj a zabránil vzniku protiústavnosti.⁴⁵

Ústavně-konformní výklad

Připouští-li právní norma více výkladů, z nichž některé vedou k protiústavnosti právní normy, jiné však nikoli, pak je normu třeba považovat za ústavní a vykládat ji toliko ústavně-konformním způsobem. V takovém případě SÚS stanoví, v jakém výkladu je norma v souladu se Základním zákonem, případně též v jakém nikoli. Ústavně-konformní výklad nesmí překračovat znění právního předpisu, ani překrucovat smysl právní regulace.

⁴³ Umbach/Clemens. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Komentář. 2. vydání, str. 973, pozn. pod čarou 76

⁴⁴ Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, čl. 93, str. 1010, okrajové č. 51

⁴⁵ Umbach/Clemens. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Komentář. 2. vydání, str. 959, okrajové č. 10

Abstraktní kontrola norem v praxi Spolkového ústavního soudu

Abstraktní kontrola norem činí jen zlomek (v letech 2000-2009 se jednalo o 0,05 %) agendy Spolkového ústavního soudu. Nápad těchto věcí se v letech 2000-2009 pohyboval od 1 do 8 věcí ročně, celkem se jednalo o 25 podání. V průměru tedy šlo o 2 - 3 návrhy ročně, vyskytl se však i rok (2008) s nulovým nápadem, naopak v roce 2005 bylo dosaženo desetiletého maxima osmi podání.⁴⁶ V praxi se tedy jedná o málo frekventovaný typ řízení, nicméně, jak bude uvedeno dále, význam abstraktní kontroly norem nespočívá ve statistických číslech.

Mezi významná rozhodnutí vzešlá z řízení o abstraktní kontrole norem lze kupř. řadit dvě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, týkající se práva ženy na přerušování těhotenství.⁴⁷ V roce 1975 Spolkový ústavní zákon prohlásil za neústavní zákon umožňující při splnění určitých kautel přerušování těhotenství v prvním trimestru na žádost těhotné ženy. Ve druhém rozhodnutí z roku 1993 byl prohlášen Spolkovým ústavním soudem za neústavní poněkud odlišně formulovaný zákon o přerušování těhotenství z roku 1992 reagující na tuto problematiku v souvislosti se sjednocením SRN a NDR - v SRN bylo v té době na základě zmíněného rozhodnutí SÚS přerušování těhotenství ženy zakázáno, zatímco ve východním Německu je zákon na žádost těhotné ženy dovoloval. Nová úprava této problematiky se snažila nalézt řešení především respektující právo na soukromí, to jest právo těhotné ženy se rozhodnout o svém plodu. Spolkový ústavní soud ovšem obdobně jako v roce 1975 vycházel při formování této otázky především z práva na život, které vztáhl i na plod v prvním trimestru. Podle jeho názoru, pokud nejde o medicínsky indikovaný případ a k přerušování těhotenství dojde v průběhu prvního trimestru, jedná se sice o činnost neoprávněnou, která však nemusí být postižena trestně. Rozhodnutí lze charakterizovat jako výraz určité snahy Spolkového ústavního soudu nalézt rovnováhu mezi právem matky svobodně se rozhodnout (tj. vyplývajícím z práva na soukromí) a právem na ochranu života.⁴⁸

⁴⁶ zdroj: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-I-4.html>

⁴⁷ BverfGE 39, 1 (Schwangerschaftsabbruch I) a BverfGE 88, 203 (Schwangerschaftsabbruch II)

⁴⁸ Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. ASPI 2001, str. 369 a 370

2.1.2. Abstraktní kontrola norem v ČR

Právní zakotvení

Pravomoc Ústavního soudu ČR (dále též „ÚS“) k abstraktní kontrole ústavnosti a rovněž zákonnosti norem zakotvuje Ústava ČR (dále též „Ústava“) v čl. 87 odst. 1 písm. a) a b). Podle těchto ustanovení rozhoduje ÚS o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a dále o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Řízení o abstraktní kontrole norem pak dále upravuje § 64 až § 71 zákona o Ústavním soudu (dále též „ZÚS“) v prvním oddíle hlavy druhé a části druhé zákona nazvaném Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů.

Charakteristika řízení

Ústavní soud na základě návrhu kvalifikovaného subjektu zkoumá ústavnost zákona nebo ústavnost a zákonnost jiného (podzákonného) právního předpisu, přičemž řízení je iniciováno nezávisle na případu konkrétní aplikace předkládané normy. Řízení lze zahájit pouze na návrh, po jeho podání však ÚS pokračuje v řízení na základě zásady oficiality; je povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů. Podle E. Wagnerové je návrh třeba považovat za impuls k obsáhlé kontrole napadené normy z důvodu ochrany ústavnosti. Leitmotivem je veřejný zájem a ten určuje i charakter řízení. Zpětvzetím návrhu řízení proto nemůže končit, trvá-li dále veřejný zájem na jeho provedení.⁴⁹ Shledá-li ÚS rozpor zkoumané normy s ústavním pořádkem nebo zákonem, pak ve svém nálezu rozhodne o jejím zrušení nebo o zrušení jejích jednotlivých ustanovení, a to ke dni, který v nálezu určí.

Předmět, kritérium a rozsah přezkumu

Jak Ústava, tak ZÚS označují za předmět soudního přezkumu zákony a jiné právní předpisy. ZÚS navíc upřesňuje, že zákonem se rozumí též zákonné opatření Senátu, které bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou podle čl. 33 odst. 5 Ústavy. Kromě toho Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009⁵⁰ vyslovil nezbytnost

⁴⁹ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996, str. 58

⁵⁰ Nález podrobněji rozebírám v části "Konkrétní kontrola norem v ČR".

vtažení kategorie ústavních zákonů do rámce pojmu "zákon" v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy z pohledu přezkumu jejich souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy (tzv. materiální ohnisko Ústavy), a to s případnými derogačními důsledky. „Jinými právními předpisy“ se rozumí zejména nařízení vlády, právní předpisy ministerstev a jiných správních úřadů, nařízení a obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků. Předmětem přezkumu může být jak celý zákon, resp. jiný právní předpis, tak jeho jednotlivé ustanovení. Avšak musí se jednat o platný, tj. vyhlášený, právní předpis, což lze dovodit použitím argumentu a contrario k § 66 odst. 1 ZÚS.

ÚS zkoumá předmětnou normu jak z formálního, tak z materiálního hlediska. Předně zjišťuje, zda norma byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tento přezkum provádí z úřední povinnosti; dodržení formálního hlediska však nezkoumá u právních předpisů vydaných před nabytím účinnosti Ústavy ČR.⁵¹ Dále Ústavní soud posuzuje obsah právní normy. Jde-li o zákon, posuzuje jeho obsah z hlediska souladu s ústavním pořádkem, a to i přesto, že § 68 odst. 2 a § 70 odst. 1 odkazují toliko na ústavní zákon. Ústavní soud totiž ve svém kontroverzním nálezu č. 403/2002 Sb. rozšířil pojem ústavního pořádku (upraveného v čl. 112 odst. 1 Ústavy) o ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách a v řízení o kontrole norem tak používá jako referenční kritérium pro přezkum a derogaci norem nejen ústavní zákony, ale i výše uvedené mezinárodní smlouvy. Obsah jiného právního předpisu pak ÚS posuzuje jak z hlediska souladu s ústavním pořádkem, tak se zákony. Přezkum obsahového souladu norem neprovádí ÚS z úřední povinnosti, což znamená, že tam, kde navrhovatel zpochybnil pouze proceduru přijetí právního předpisu, Ústavní soud sám od sebe nepřistoupí k obsahovému přezkumu.⁵² I v případě kritéria přezkumu lze ze ZÚS dovodit, že se musí jednat o platný právní předpis (argument a contrario k § 66 odst. 2).

ÚS opakovaně judikuje, že je vázán pouze petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním.⁵³ Návrhu může vyhovět i z jiných důvodů, než jen z těch, které uvede navrhovatel, zrušit

⁵¹ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI 2007, str. 270

⁵² Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI 2007, str. 271

⁵³ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. C.H.Beck 2007, str. 353

však může pouze to, co bylo výslovně navrženo. Jiné ustanovení lze zrušit pouze v případě, že je obsahově odvislé od navrženého ustanovení, které bylo zrušeno, v důsledku čehož toto jiné ustanovení ztrácí rozumný smysl, tedy opodstatněnost své normativní existence. V takovém případě nejde o postup ultra petitem (Pl. ÚS 15/01).

Podání návrhu a jeho náležitosti

ZÚS taxativně vypočítává okruh subjektů oprávněných k podání návrhu, a to diferencovaně podle toho, zda se jedná o návrh na zrušení zákona nebo o návrh na zrušení jiného právního předpisu. Podání návrhu není vázáno žádnou lhůtou. Pokud jde o náležitosti návrhu, platí pro něj obecné požadavky upravené v § 34 ZÚS. Ačkoli ZÚS výslovně nestanoví povinnost k odůvodnění návrhu, neznamená to, že navrhovatele nezatěžuje břemeno tvrzení. Uvést důvod namítané protiústavnosti, příp. nezákonnosti je nezbytné.⁵⁴ Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je "abstraktně" oprávněn podat prezident republiky a skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů.⁵⁵ Okruh navrhovatelů v případě návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanoveních upravuje ZÚS v § 64 odst. 2 širěji.

Navrhovatel je účastníkem řízení, podává návrh, ale dále s ním již nedisponuje. Kromě navrhovatele označuje ZÚS za účastníka řízení také toho, kdo zákon nebo jiný právní předpis, jehož zrušení je navrhováno, vydal.

Rozhodnutí a jeho právní následky

Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem (§ 54 odst. 1 Zákona). V řízení o abstraktní kontrole norem ÚS nálezem zamítne návrh, nejsou-li dány důvody ke zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení. V opačném případě ÚS nálezem zruší zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, a to ke dni, který v nálezu určí. Jedná se o derogaci s právními účinky ex nunc. Právní předpis, popř. jeho ustanovení, nelze zrušit od samého počátku (ex tunc),

⁵⁴ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. C.H.Beck 2007, str. 353

⁵⁵ Návrhy ostatních subjektů uvedených v § 64 odst. 1 ZÚS nelze považovat za případ abstraktní kontroly norem.

nýbrž nejdříve dnem vyhlášení derogačního nálezu ve Sbírce zákonů.⁵⁶ Nález rušící právní předpis se stává pramenem práva.⁵⁷ Otázku vykonatelnosti nálezu upravuje § 58 ZÚS, který stanoví, že nález je vykonatelný dnem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů, nerozhodne-li Ústavní soud jinak. Připouští se tedy možnost posunutí vykonatelnosti nálezu na pozdější dobu, a to např. z důvodu, aby zákonodárci byl dán čas k přijetí nové právní úpravy.⁵⁸

Zrušení právního předpisu se může negativně odrazit v oblasti individuálních právních aktů vydaných na základě takového předpisu. Ustanovení § 71 ZÚS umožňuje odstranit některé negativní dopady zrušeného právního předpisu, k nimž došlo před tím, než Ústavní soud shledal protiústavnost právního předpisu. V oblasti pravomocných, dosud však nevykonaných trestních rozsudků ZÚS připouští možnost obnovy řízení podle ustanovení trestních předpisů. Ostatní pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonat. Jiná práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu zůstávají nedotčena.

Abstraktní kontrola norem v praxi Ústavního soudu

V letech 2000-2009 činil objem agendy Ústavního soudu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, kdy návrhatelem byl buď prezident republiky, skupina poslanců anebo skupina senátorů, pouhých 0,33 %. V uvedeném desetiletí šlo v průměru o 10 návrhů ročně, přičemž celkem se jednalo o 102 podání. Minimum návrhů, a to 4, bylo podáno v roce 2009, maxima pak bylo dosaženo v letech 2005 a 2006, kdy v obou letech bylo podáno 15 návrhů.⁵⁹ Stejně jako v případě Spolkové republiky Německo se tak v praxi jedná o málo frekventovaný druh řízení.

Zákon o Ústavním soudu v podstatě nerozlišuje mezi abstraktní a konkrétní kontrolou

⁵⁶ Sládeček, V. Ústavní soudnictví. C.H.Beck 2003, 2. přepracované a doplněné vydání, str. 110

⁵⁷ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI 2007, str. 188

⁵⁸ Takovým příkladem, kdy ÚS odložil vykonatelnost svého nálezu o 18 měsíců, je nález ÚS vyhlášený pod č. 276/2001 Sb., jímž ÚS zrušil celou část pátou občanského soudního řádu nazvanou „Správní soudnictví“.

⁵⁹ zdroj: <http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4073>

norem. Obě kompetence jsou upraveny ve společném oddíle Zákona o Ústavním soudu a realizují se prostřednictvím shodného řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Rozdíl mezi konkrétní a abstraktní kontrolou norem není ani všeobecně akceptován, a dokonce i v judikatuře Ústavního soudu lze vysledovat pokusy o zpochybnění rozdílů mezi těmito dvěma typy kontroly.⁶⁰ Např. v nálezu Pl. ÚS 28/98 Ústavní soud uvedl, že provádí abstraktní kontrolu bez ohledu na to, že jejím podnětem byla ústavní stížnost a napadené ustanovení odmítl zkoumat ve vztahu ke konkrétním okolnostem případu, ale provedl jeho obecné a abstraktní hodnocení.

Jedním z nejsledovanějších případů řízení o abstraktní kontrole norem z poslední doby bylo rozhodování Ústavního soudu o návrhu na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů - část zdravotnická. Jednalo se o mediálně ostře sledovanou kauzu zavedení regulačních poplatků ve zdravotnictví. Návrh směřoval zejména proti těmto poplatkům s odkazem na ústavně zaručené právo na bezplatnou zdravotní péči. Ústavní soud nálezem ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08 návrh na zrušení výše uvedeného zákona, resp. jeho části zamítl.

Ústavní soud při posuzování obsahového souladu napadených zákonných ustanovení s ústavním pořádkem nejprve zaměřil pozornost na princip zdrženlivosti a minimalizace zásahu a na otázku pravomoci Ústavního soudu přistoupit ke kasačnímu rozhodnutí a shledal důvody pro zachování maximální míry zdrženlivosti v obecné rovině ve vztahu k napadené právní úpravě jako celku, přičemž již pouze z těchto důvodů mohlo dojít k zamítnutí návrhu. Vzhledem k tomu však, že se v této konkrétní věci jednalo o velmi závažnou problematiku života a zdraví, rozhodl se Ústavní soud pro komplexnější přístup a dále přistoupil k testu racionality, v němž 1) po vymezení smyslu a podstaty sociálního práva na bezplatnou zdravotní péči podle čl. 31 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") 2) hodnotil, zda se napadený zákon nedotýká esenciálního obsahu tohoto práva a po zjištění, že tomu tak není, 3) dále posuzoval, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl (tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv) a nakonec 4) došlo ke zvážení otázky, zda zákonný

⁶⁰ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI, 2007, str. 241

prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Ústavní soud konstatoval, že zákonná úprava nevybočila ze sledování legitimního cíle a není očividně nerozumnou. Napadená právní úprava tak v testu racionality obstála a ani jinak (ustanovení byla podle názoru ÚS přijata v rámci daném čl. 4 odst 4 Listiny) nebyla shledána protiústavní.

2.2. Význam abstraktní kontroly norem

Kontrola ústavnosti a zákonnosti obecně závazných norem, prováděná ústavními soudy, spjatá s pravomocí zavadnou normu zrušit nebo ji prohlásit za neplatnou se svou povahou i dosahem přibližuje zákonodárné činnosti. Nikoli neprávem se tedy ústavním soudům připisuje role tzv. negativního zákonodárce. Autorem myšlenky pojetí ústavního soudu jako negativního zákonodárce je H. Kelsen. „Zrušení zákona je výrazem funkce moci zákonodárné, je to akt - takzvaně - negativního zákonodárství. Soud, který je oprávněn rušit zákony funguje jako negativní zákonodárce. Možnost zrušit zákon přijatý zákonodárným sborem orgánem jiným pak vytváří závažné omezení zákonodárce. Tato možnost znamená, že zde je, kromě pozitivního, i negativní zákonodárce, orgán, který může být složen na základě zcela odlišného principu než lidem volený parlament. Tak je antagonismus mezi dvěma zákonodárci, pozitivním a negativním, téměř nevyhnutelný. Tento antagonismus může být zmírněn tím, že členové ústavního soudu jsou voleni parlamentem.“⁶¹

Určitou protiváhou výsady ústavních soudů rušit zákony nebo je prohlašovat za neplatné je skutečnost, že výkon této pravomoci nemůže ústavní soud činit z vlastní iniciativy a také požadavek, aby ústavní soud prováděl pouze kasaci, tedy rušení napadených předpisů, nikoli aby právní předpisy měnil a nahrazoval tak činnost zákonodárce. Abstraktní kontrola norem je také prostředkem ochrany menšin, která je zajišťována především možností podání návrhu částí členů parlamentů. Je zřejmé, že toto oprávnění bývá často využíváno především opozičními členy zákonodárných sborů

⁶¹ citováno podle: Sládeček, V. Ústavní soudnictví. 2. vydání. C.H.Beck, 2003, str. 18

a lze je kvalifikovat jako významné kontrolní právo opozice ve vztahu k vládní většině. Abstraktní kontrola norem činí jen zlomek v agendě ústavních soudů nicméně patrně nejpobulárnější (co do publicity případů) a bezpochyby jde o agendu s vysokým politickým nábojem.⁶² V neposlední řadě však je zrušení zákona, příp. jeho prohlášení za neplatný pro rozpor s ústavou rozhodnutím s dalekosáhlými účinky pro právní řád státu, neboť takové rozhodnutí ústavního soudu získává stejnou právní sílu jako zákon, vůči němuž má rozhodnutí ústavního soudu účinek srovnatelný se zásadou "lex posterior derogat priori."⁶³ Lze shrnout, že abstraktní kontrolu norem můžeme považovat za více méně exkluzivní funkci ústavních soudů, za pravomoc mimořádného významu, v praxi však málo frekventovanou.

2.2. Konkrétní kontrola norem

Konkrétní kontrola norem se zahajuje z podnětu orgánu, zpravidla soudu, který při řešení konkrétního případu byl při aplikaci příslušných norem konfrontován s jejich nesouladem s normami vyšší právní síly. Možnost uplatnit takový návrh je časově a věcně omezena, neboť trvá potud, pokud je třeba k řešení konkrétního případu použít příslušné normy. V takovém případě se rozhodování ústavního soudu omezuje pouze na konkrétní aspekty daného případu, který pochybnost o souladu vyvolal.⁶⁴

2.2.1. Konkrétní kontrola norem v SRN

Právní zakotvení

Pravomoc Spolkového ústavního soudu ke konkrétní kontrole norem upravuje čl. 100 odst. 1 ZZ, § 13 č. 11 a § 80 a násl. Zákona. Tato ustanovení opravňují SÚS rozhodovat o slučitelnosti spolkového či zemského zákona se Základním zákonem nebo o slučitelnosti zemského zákona se spolkovým zákonem na návrh obecného soudu, který

⁶² Wagnerová, E. Ústavní soudnictví, Linde Praha, 1996, str. 56 a 58

⁶³ Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. vydání, Linde Praha, 2006

⁶⁴ Wagnerová, E. a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha ASPI, 2007, str. 241

takový zákon pokládá za protiústavní, přičemž jej má použít při rozhodování. Jde-li o porušení ústavy země zemským zákonem, rozhoduje zemský soud příslušný pro ústavní spory.

Specifickými druhy konkrétní kontroly norem jsou řízení podle § 13 č. 14 Zákona, tj. rozhodování SÚS o další platnosti zákona jako spolkového práva, a to na návrh kteréhokoli soudu, je-li tato otázka v soudním řízení sporná a podstatná, a řízení podle § 13 Zákona č. 12, kdy SÚS rozhoduje v případech sporu, na žádost kteréhokoli soudu, zda je určité pravidlo mezinárodního práva součástí spolkového práva a zda zakládá ve smyslu čl. 25 ZZ bezprostředně práva a povinnosti pro jednotlivce.

Kromě toho k realizaci konkrétní kontroly norem v neposlední řadě dochází také na základě podané ústavní stížnosti. Ústavní stížnost proti zákonu přímo (bez souvislosti s jakýmkoli jiným řízením) je oprávněn podat kdokoli. Má-li však být ústavní stížnosti vyhověno, musí stěžovatel prokázat, že je osobně a bezprostředně poškozen napadeným zákonem ve svých ústavou zaručených právech.

Následující text se dále věnuje jen právní úpravě konkrétní kontroly norem podle čl. 100 odst. 1 ZZ, § 13 č. 11 a § 80 a násl. Zákona.

Charakteristika řízení

Podstatou řízení o konkrétní kontrole norem je oprávnění soudců obecných soudů posuzovat ústavnost a platnost zákona, jehož má být v konkrétním soudním řízení použito a jenž má pro rozhodnutí zásadní význam. Toto soudcovské přezkumné právo zabraňuje aplikaci protiústavních zákonů, čímž posiluje principy právního státu, a zajišťuje také zachování celistvosti ústavy. Dále odpovídá principu vázanosti soudců zákonem a jejich právu a zároveň povinnosti aplikovat pouze platné právo. Soudce však není oprávněn rozhodovat o neplatnosti zákona sám, pouze Spolkovému ústavnímu soudu přísluší pravomoc závazně rozhodnout o platnosti či neplatnosti právní normy. Soudce obecného soudu je oprávněn normu dočasně neaplikovat, považuje-li ji za protiústavní a tudíž za nicotnou. V takovém případě je však povinen přerušit své řízení a

předložit otázku ústavnosti zákona Spolkovému ústavnímu soudu.

Řízení o konkrétní kontrole norem je právně samostatné, jeho zahájení a trvání však striktně závisí na existenci výchozího řízení u obecného soudu, neboť k předpokladům nutných pro konání řízení o konkrétní kontrole patří požadavek, aby zodpovězení otázky ústavnosti zákona Spolkovým ústavním soudem mělo bezprostřední a zásadní význam pro rozhodnutí konkrétního soudního sporu ve výchozím řízení.

Právní úpravě řízení o konkrétní kontrole norem se připisuje trojí smysl.⁶⁵ Podle názorů SÚS a literatury toto řízení v první řadě chrání autoritu zákonodárce proti obcházení jeho vůle soudy tím, že by odmítaly aplikovat jím přijaté zákony. Neméně významné je pojetí, jež smysl tohoto řízení spatřuje v koncentraci závazných rozhodnutí o platnosti zákonů u jediného soudu, což přispívá k zachování právní jistoty a jednoty právního řádu. V neposlední řadě zaručuje konkrétní kontrola norem vydání takového rozhodnutí v konkrétním soudním řízení, které bude v souladu s ústavou, což je významné zejména z hlediska ochrany práv účastníků řízení.

Předmět řízení

SÚS favorizuje ochrannou funkci řízení o konkrétní kontrole norem a svou úlohu spatřuje v tom, aby bránil jednotlivým soudům v obcházení a nerespektování vůle spolkového či zemského zákonodárce.⁶⁶ Z ochranné funkce čl. 100 odst. 1 ZZ pak lze dovodit vymezení předmětu řízení. Tím může být pouze platný a účinný spolkový nebo zemský zákon ve formálním smyslu vydaný po nabytí účinnosti ZZ, tj. po 23.5.1949, protože ochrana zákonodárce může spočívat jen v ochraně zákonů jím v zákonodárném procesu vydaných a zákonodárce sám může odpovídat pouze za neústavnost těch zákonů, při jejichž tvorbě se již mohl ústavou řídit. Výjimečně může být předmětem řízení i zákon vydaný před účinností ZZ, avšak pouze za předpokladu, že jej zákonodárce zahrnul do své vůle a tím jej potvrdil.⁶⁷

⁶⁵ Jarass/Pieroth, GG für die BRD. Kommentar. 7. vydání. C.H.Beck München 2004, str. 1097

⁶⁶ Sieckmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, čl. 100, okrajové č. 3

⁶⁷ Jarass/Pieroth, GG für die BRD. Kommentar. 7. vydání. C.H.Beck München 2004, str. 1100

O platnosti ostatních právních norem (např. podzákoných norem či norem vydaných před účinností ZZ), jež mají být použity v konkrétním řízení před obecným soudem a které soudce považuje za neslučitelné s normami vyšší právní síly, je oprávněn a zároveň povinen rozhodnout soudce obecného soudu s konečnou platností sám. Jeho rozhodnutí však bude pouze incidentní, nebude tedy všeobecně závazné.

Předložení návrhu

K předložení návrhu SÚS je oprávněn každý státní soud jakékoli instance. Jsou-li dány předpoklady čl. 100 odst. 1 ZZ, pak je soud k podání návrhu nejen oprávněn ale zároveň povinen. Předpokladem je přesvědčení soudu o protiústavnosti zákona, jehož má být použito. Pouhé pochybnosti o protiústavnosti nestačí. Stejně tak je irrelevantní přesvědčení účastníků řízení o neplatnosti zákona. Za podání návrhu k SÚS odpovídá soud výlučně sám. Před podáním návrhu musí vyčerpát možnosti ústavně konformního výkladu zákona.⁶⁸ Dalším důležitým předpokladem je nutnost, aby otázka platnosti či neplatnosti zákona měla pro rozhodnutí zásadní význam. A sice v tom smyslu, že v případě platnosti zákona by soud dospěl k jinému výsledku než v případě jeho neplatnosti. V odůvodnění návrhu musí obecný soud uvést, do jaké míry závisí jeho rozhodnutí na platnosti zákona a s jakou nadřazenou právní normou je předmětný zákon neslučitelný.

Průběh řízení a rozhodnutí

Řízení u SÚS má objektivní charakter, nevystupuje v něm odpůrce. Účastníkům výchozího řízení u obecného soudu přiznává zákon o SÚS pouze právo k vyjádření a právo účastnit se ústního jednání, ve kterém však může být uděleno slovo jen jejich procesnímu zmocněnci. Konání ústního jednání si účastníci nemohou žádným způsobem vynutit. K řízení před SÚS může v každém jeho stadiu přistoupit spolkový sněm, spolková rada, spolková a zemská vláda a zemské zastoupení lidu.

SÚS rozhoduje pouze o ústavnosti předloženého zákona, do rozhodování případu obecného soudu v žádném případě nezasahuje. Po rozhodnutí otázky Spolkovým

⁶⁸ Sturm, in: Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 3. vydání, C.H. Beck München 2003, čl. 100, okr. č. 14

ústavním soudem pokračuje obecný soud ve svém řízení, přičemž je rozhodnutím SÚS vázán. Způsoby rozhodování SÚS jsou v řízení o konkrétní kontrole ústavnosti stejné jako v případě abstraktní kontroly norem.

Konkrétní kontrola norem v praxi Spolkového ústavního soudu

Co do počtu případů se řízení o konkrétní kontrole norem statisticky řadí na druhé místo hned za řízení o ústavních stížnostech. V letech 2000 - 2009 bylo podáno celkem 336 návrhů.⁶⁹ Nikoli "každý" jako je tomu v případě ústavních stížností, přece však "každý soudce" může být předkladatelem návrhu. Návrh soudce na zahájení řízení podle čl. 100 odst. 1 ZZ tak stojí v určité paralele k ústavní stížnosti: Každý (člověk) a každý soudce se může přímo a bezprostředně obrátit na Spolkový ústavní soud.⁷⁰ Ostatně konkrétní kontrolu norem spolu s ústavními stížnostmi (při jejichž rozhodování bývá konkrétní kontrola norem rovněž uskutečňována) lze označit za stěžejní kompetence Spolkového ústavního soudu.⁷¹

V řízení podle čl. 100 odst. 1 byla vynesena dvě významná usnesení Spolkového ústavního soudu, a to tzv. usnesení Solange I z roku 1974 a Solange II z roku 1986. Tato usnesení jsou významná jako ukázka tzv. europeizace národního právního řádu (tj. ovlivňování vnitrostátního právního řádu členského státu Evropských společenství komunitárním právem⁷²) na úrovni ústavního soudnictví v oblasti ochrany lidských práv.

V usnesení Solange I Spolkový ústavní soud konstatoval, že ochrana základních práv v Německu má vyšší úroveň než ve Společenství, protože v této oblasti neuznal přednost komunitárního práva před právem německým. Usnesení Solange II je pak důkazem určitého vývojového procesu myšlení Spolkového ústavního soudu a zároveň důkazem o vývoji vztahu komunitárního práva a vnitrostátního práva v oblasti základních práv a v neposlední řadě též důkazem značného rozvoje komunitární ochrany základních lidských práv. Spolkový ústavní soud totiž v tomto usnesení uznal i v oblasti lidských

⁶⁹ zdroj: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-I-4.html>

⁷⁰ Schlaich/Korioth. Das Bundesverfassungsgericht. 6. vydání. C.H.Beck München 2004, str. 106

⁷¹ Blahož/Balaš/Klíma. Srovnávací ústavní právo. 3. vydání, Praha ASPI, 2007, str. 374

⁷² Tichý, L. a kol. Dokumenty ke studiu evropského práva. 2. vydání. str. 414

práv přednost komunitárního práva, avšak pouze *pokud* (něm. *solange*) Evropská společenství, zejména judikatura Evropského soudního dvora poskytují účinnou ochranu základním právům vůči pravomoci Společenství, která je v zásadě rovnocenná ochraně základních práv podle Základního zákona. Taková kvalita komunitární ochrany základních práv však právě v předmětném usnesení byla zjištěna.

2.2.2. Konkrétní kontrola norem v ČR

Právní zakotvení

Zákon o Ústavním soudu upravuje konkrétní kontrolu norem společně s abstraktní kontrolou norem ve stejném oddíle, tj. v oddíle „Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů“ ohraničeného paragrafy 64 až 71. Mezi oběma typy kontroly norem tedy jednoznačně nerozlišuje. Stejně tak Ústava v čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) zakotvuje pravomoc ke kontrole ústavnosti a zákonnosti norem, aniž by prováděla její diferenciaci. Vzhledem k této skutečnosti pojednává následující text jen o aspektech, které lze vztáhnout ke konkrétní kontrole norem. V ostatním platí to, co bylo řečeno pro případ abstraktní kontroly norem.

Charakteristika řízení

V řízení o konkrétní kontrole norem rozhoduje Ústavní soud o platnosti, resp. o zrušení právní normy. Na rozdíl od abstraktní kontroly norem však toto řízení vyžaduje souvislost s řešením konkrétního případu; tedy řízení lze zahájit pouze v případě, že napadená právní norma má být aplikována v konkrétní věci, přičemž při rozhodování věci vyvstane otázka souladu takové právní normy s normou vyšší právní síly. Možnost iniciovat řízení je tak časově a věcně omezena; trvá jen, dokud je k řešení konkrétního případu potřeba použít příslušné normy.

Má-li být rozhodování o ústavnosti předpisu v řízení o konkrétní kontrole norem omezeno pouze na konkrétní okolnosti případu, lze o ukončení řízení uvažovat, pokud přestal existovat důvod vznesení námitky neústavnosti (např. v případě zániku

podmínky aktivní legitimace). Lze si však představit i postup opačný, tj. pokračování v řízení, pokud by Ústavní soud shledal, že ochrana ústavnosti a zájem na existenci souladného právního řádu převáží nad podmínkami řízení. Potom by se však do jisté míry stíral rozdíl mezi abstraktní a konkrétní kontrolou norem.⁷³

Druhy konkrétní kontroly norem podle navrhovatele

a) řízení zahájené na návrh obecného soudu

Iniciovat řízení o konkrétní kontrole norem může předně obecný soud (podle § 64 odst. 3 ZÚS), avšak jen pokud jde o návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Obecný soud není oprávněn navrhopvat zrušení jiného právního předpisu, neboť případný soulad či nesoulad jiného právního předpisu se zákonem posuzuje na základě ústavního zmocnění sám (čl. 95 odst. 1 Ústavy); v takovém případě však jeho rozhodnutí zavazuje pouze zúčastněné strany v daném případě.⁷⁴ Obecný soud je nejen oprávněn, ale zároveň povinen obrátit se na Ústavní soud, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 95 odst. 2 Ústavy). V takovém případě řízení přeruší a vyčká rozhodnutí Ústavního soudu.

b) řízení zahájené na návrh Ústavního soudu

Vyvolat řízení o konkrétní kontrole norem je oprávněn i sám Ústavní soud, což představuje jedinou výjimku ze zásady, že řízení před Ústavním soudem je řízením návrhovým. Řízení může být zahájeno jak z iniciativy senátu (§ 64 odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. c) ZÚS), tak z iniciativy pléna Ústavního soudu (§ 78 odst. 1 ZÚS), a to v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti. Senát ÚS přeruší řízení o ústavní stížnosti a podá návrh plénu na zahájení kontroly norem v případě, že v souvislosti s projednáváním ústavní stížnosti dojde k závěru, že zákon nebo jiný právní předpis anebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jsou v rozporu s ústavním zákonem, popř. se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis (§78 odst. 2 ZÚS). Dojde-li k takovému závěru plénum - rovněž v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti - zahájí a provede řízení o

⁷³ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha, ASPI, 2007, str. 266

⁷⁴ Sládeček, Mikule, Syllová. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. C.H.Beck, 2007, str. 777

zrušení zákonů a jiných právních předpisů.

c) řízení zahájené na návrh toho, kdo podal ústavní stížnost

Iniciátorem řízení může být dále stěžovatel neboli fyzická či právnická osoba, která spolu s ústavní stížností podá návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, a to za podmínek uvedených v § 74 ZÚS. Ve vztahu k ústavní stížnosti má návrh podle § 74 ZÚS akcesorickou povahu a sdílí osud ústavní stížnosti. Vezme-li tak stěžovatel podle § 77 ZÚS ústavní stížnost zpět, je nutné učinit závěr, že zpětvzetí ústavní stížnosti dopadá i na tento návrh bez ohledu na to, zda ústavní stížnost a návrh podle § 74 ZÚS byly zjevně neopodstatněné či nikoliv - po zpětvzetí návrhu si již Ústavní soud nemůže tuto otázku klást.

V ojedinělých případech byla povaha konkrétní (incidenční) kontroly norem v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů popírána. V důsledku nerozlišování konkrétní a abstraktní kontroly norem by pak bylo možné vyslovit závěr, že v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů se prosadí vždy princip oficiality, z čehož vyplývá, že v pochybnostech o ústavnosti zákona, resp. zákonnosti jiného právního předpisu převažuje veřejný zájem na dokončení tohoto řízení; ostatně řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů ani institut zastavení řízení z důvodu zpětvzetí návrhu nezná. Pokud tak jde o zpětvzetí ústavní stížnosti, bylo by možné tvrdit, že toto zpětvzetí nebude mít žádný vliv na již zahájené řízení pléna o zrušení právního předpisu.⁷⁵

d) zvláštní případy konkrétní kontroly norem

Za zvláštní případ konkrétní kontroly norem pak lze označit podání návrhu podle § 64 odst. 1 písm. d) ZÚS, kdy návrh podává vláda za podmínek uvedených v § 118 a dále podání návrhu podle § 64 odst. 1 písm. e) a odst. 2 písm. d) ZÚS, kdy návrh podává ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 ZÚS

⁷⁵ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI, 2007, str. 418 - 419

Konkrétní kontrola norem v praxi Ústavního soudu

V letech 2000-2009 činil počet návrhů obecných soudů na zahájení řízení o konkrétní kontrole norem 172, spolu s ústavní stížností bylo učiněno 91 návrhů a z iniciativy Ústavního soudu vzešlo 7 případů konkrétní kontroly norem. Konkrétní kontrola norem z iniciativy obecných soudů se co do počtu případů řadí na druhé místo za ústavní stížnosti.

Mezi významné rozhodnutí Ústavního soudu vzešlé z řízení o konkrétní kontrole norem zahájené na základě podané ústavní stížnosti patří rozhodování Ústavního soudu o návrhu poslance Miloše Melčáka na zrušení ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny. Stěžovatel se cítil být dotčen zejména v základním právu plynoucím z čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, z něhož dle judikatury Ústavního soudu plyne i právo na nerušený výkon veřejné funkce. Porušení tohoto základního práva pak spatřoval nikoli v protiústavním způsobu aplikace a interpretace právního řádu v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí prezidenta republiky, nýbrž v jeho právním základě, v ústavním zákonu č. 195/2009 Sb., jež považoval za rozporný s čl. 21 odst. 2 a 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod a dále s čl. 9 odst. 2, čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 1 Ústavy ČR.

Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 zrušil výše uvedený ústavní zákon. V tomto nálezu se Ústavní soud mj. velmi zásadním způsobem vyslovil k otázce oprávnění zrušit ústavní zákon narušující tzv. materiální ohnisko ústavy (tedy čl. 9 odst. 2 Ústavy). Artikuloval "nezbytnost vtažení kategorie ústavních zákonů do rámce pojmu "zákon" v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy z pohledu přezkumu jejich souladu s čl. 9 odst. 2 Ústavy, a to s případnými derogačními důsledky." Tato otázka se do té doby jevila velmi spornou a doktrína se k ní stavěla značně rozporuplně.⁷⁶

Ústavní soud v nálezu prováděl i komparativní exkurz a poukázal též na tzv. imperativ nezměnitelnosti (Ewigkeitsklausel) zakotvený v čl. 79 odst. 3 Základního zákona SRN, který je reakcí na nedemokratický vývoj a nacistickou zvěl v období před rokem 1945,

⁷⁶ Šimíček, in: Bahýlová/Filip/Molek/Podhrázký/Suchánek/Šimíček/Vyhnánek. Ústava České republiky. Komentář. Linde, Praha 2010, str. 160

a konstatoval, že stejně tak je čl. 9 odst. 2 Ústavy důsledkem zkušenosti s úpadkem právní kultury a pošlapáváním základních práv v době čtyřicetileté vlády komunistického režimu v Československu. Dále pak Ústavní soud vyslovil, že v důsledku této analogie jsou proto výklad čl. 79 odst. 3 Základního zákona Spolkovým ústavním soudem SRN (a obdobné postupy v dalších demokratických zemích) pro Ústavní soud České republiky hluboce inspirující.

Konkrétním důsledkem zrušení ústavního zákona č. 195/2009 bylo zrušení již vyhlášených voleb do Poslanecké sněmovny, které se měly konat ve dnech 9. a 10. října 2009, což samozřejmě vyvolalo bouřlivé reakce zejména na politické scéně a celospolečenskou diskusi. Konkrétní závěr Ústavního soudu, podle kterého volební období Poslanecké sněmovny nesmí být zkráceno v průběhu volebního období jednorázovým ústavním zákonem, ztratil však záhy po svém zformulování praktický význam přijetím ústavního zákona č. 319/2009 Sb., na základě kterého prezident republiky rozpustí Poslaneckou sněmovnu, navrhne-li mu to Poslanecká sněmovna usnesením, s nímž vyslovila souhlas třípětinová většina všech poslanců, což činí úvahy o možném zkrácení volebního období ústavním zákonem nadbytečnými. Nicméně hlavním závěrem, který z nálezu Pl. ÚS 27/09 do budoucna plyne, je připravenost Ústavního soudu rušit ústavní zákony v případě jejich rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy. Ostatní ústavní orgány akceptovaly derogační nález Ústavního soudu, zařídily se podle něho a tím je, zdá se, jednou provždy vyřešen teoretický spor o normativní význam zákazu změny podstatných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy.⁷⁷

2.2.3. Význam konkrétní kontroly norem

Význam řízení o konkrétní kontrole norem spočívá jednak v ochraně ústavnosti a jednak v konkrétní ochraně základních práv. Příležitostně v řízení jde i o rozhodnutí s významným politickým nábojem. Kromě toho lze doplnit, že smysl konkrétní kontroly

⁷⁷ Wintr, J. Desáté září českého ústavního systému. *Jurisprudence* 1/2010

norem bývá spatřován zejména v tom, že jde o ochranu zákonodárce před nedodržováním jím daných právních pravidel ze strany soudců, působících u obecných soudů.⁷⁸

2.3. Ústavní stížnosti

Institut ústavní (zvané též individuální) stížnosti má zajistit ochranu základních práv osob (fyzických a do určité míry i právnických) v řízení před ústavním soudem. Ochranu základních práv však neposkytuje ústavní soudnictví monopolně. Respektovat a chránit základní práva je úkolem všech orgánů veřejné moci a mezi nimi zejména soudů. Z tohoto pohledu je mechanismus ochrany základních práv představovaný řízením o ústavních stížnostech před ústavními soudy pouze subsidiárním prostředkem ochrany základních práv. Teprve když ostatní zákonné prostředky a mechanismy selžou, resp. jsou bezvýsledně vyčerpány nebo nejsou účinné, popř. nejsou žádné, lze se obrátit na ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti s ústavní stížností proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv. Kromě toho je pro ústavní stížnost charakteristické, že slouží pouze k ochraně ústavně zaručených základních práv, nikoli jiných práv, které vyplývají jenom z podústavního práva a nejsou zaručeny právem ústavním.⁷⁹

2.3.1. Ústavní stížnost v SRN

Právní zakotvení

Spolkovému ústavnímu soudu přísluší podle čl. 93 odst. 1 č. 4a rozhodovat o ústavní stížnosti, kterou může podat každý, kdo tvrdí, že veřejnou mocí bylo porušeno některé jeho základní právo nebo právo obsažené v čl. 20 odst. 4, 33, 38, 101, 103 a 104 ZZ (dále jen „základní práva“). Bližší právní úprava je obsažena v § 13 č. 8a, § 90 a v § 92 - 95 Zákona.

⁷⁸ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996, str. 60

⁷⁹ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI, 2007, str. 317

Charakteristika řízení

Řízení o ústavní stížnosti slouží předně individuální právní ochraně základních práv, a to je také jeho hlavní funkce, současně však napomáhá dalšímu rozvíjení objektivního ústavního práva, jeho výkladu a ochraně.⁸⁰ Objektivní funkce řízení může vést např. k omezení stěžovatelova práva na zpětvzetí stížnosti.⁸¹ Ústavní stížnost představuje procesní prostředek ochrany ústavně zaručených základních práv. Je ovšem prostředkem subsidiárním, nepřísluší jí nahrazovat právní ochranu poskytovanou obecnými soudy v řádném procesním postupu, je přípustná až po vyčerpání všech ostatních právních prostředků, které má stěžovatel k ochraně svého práva k dispozici. Z této zásady připouští zákon výjimku v případě, že stížnost má všeobecný význam anebo pokud by stěžovateli byla způsobena těžká a neodvratná újma, pakliže by byl nejprve odkázán na pořad práva. Ústavní stížnost dále představuje prostředek sloužící pouze ochraně ústavně zaručených základních práv a nikoli práv jiných. Materiální předmět řízení představuje ochrana základních práv, procesním předmětem je pak opatření veřejné moci, které podle názoru stěžovatele směřuje k porušení jeho základních práv. Ústavní stížnost nemá suspenzivní účinek.⁸²

Stěžovatel

Ústavní stížnost může podat každý, kdo tvrdí, že veřejnou mocí bylo porušeno některé jeho základní právo. Stěžovatelem může být předně každá fyzická osoba, která je způsobilá být nositelem uvedených práv, tedy i cizinec, nejedná-li se o práva, jež přísluší pouze německým občanům. Tuzemské právnické osoby soukromého práva se mohou dovolávat základních práv, jsou-li pro ně svou podstatou použitelná (čl. 19 odst. 3 ZZ). Totéž platí pro ty cizozemské právnické osoby, které mají své sídlo v některém členském státu EU. Právnické osoby veřejného práva nemohou zásadně podat ústavní stížnost, neboť nejsou způsobilé být nositeli základních práv.⁸³ Výjimky lze však v judikatuře SÚS nalézt.⁸⁴ K podání samotného návrhu se nevyžaduje povinné zastoupení

⁸⁰ W. Meyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar III, 5. vydání, 2003, okrajové č. 54 k čl. 93

⁸¹ Jarass/ Pieroth, Grundgesetz Kommentar, 7. vydání, okrajové č. 45 a 71 k čl. 93

⁸² Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 6. vydání, 2004, str. 136

⁸³ Umbach/Clemens. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. 2. vydání, str. 1128

⁸⁴ Tak např. ve vztahu k čl. 5 odst. 3 ZZ zakotvující svobodu bádání a vyučování lze za nositele tohoto práva považovat univerzity a fakulty. To samé platí pro provozovatele veřejnoprávního rozhlasu ve vztahu k čl. 5 odst. 1 ZZ, který zaručuje svobodu zpravodajství rozhlasem. Círky a náboženské

advokátem, tato povinnost je stanovena až pro případ ústního jednání před SÚS (§ 22 odst. 1 Zákona).

Předmět stížnosti

Předmětem ústavní stížnosti může být každý právně relevantní akt přičitatelný veřejné moci.⁸⁵ Ústavní stížnost může směřovat proti jakýmkoli opatřením všech složek německé státní moci (tj. moci zákonodárné, výkonné i soudní). Je přípustná jak proti jednání, tak proti opomenutí, pokud ovšem lze odpovídající povinnost jednat dovodit z ústavy. Vzhledem k podmínce vyčerpání procesních prostředků jsou prakticky vyloučeny ústavní stížnosti proti aktům moci výkonné (neboť proti nim se lze zpravidla bránit cestou správního soudnictví a ústavní stížnost by přicházela v úvahu až proti rozhodnutí správního soudu). Ústavní stížnosti tak v zásadě směřují proti pravomocným soudním rozhodnutím a proti zákonům. Zákonem se rozumí též nařízení a statuty.⁸⁶

Další podmínky řízení

Předpokladem přípustnosti ústavní stížnosti je tvrzení stěžovatele, že došlo k porušení jeho ústavně zaručených práv. Přitom relevantní je již pouhá možnost takového porušení aktem veřejné moci. Akt musí být způsobilý vyvolat újmu základním právům, tato újma nesmí být již předem vyloučena. Stěžovatel podává stížnost sám za sebe, jde v ní o porušení jeho základních práv. Podání ústavní stížnosti ve prospěch třetích osob je vyloučeno. V době podání stížnosti musí zásah do ústavně zaručených práv již existovat. Nestačí pouhý předpoklad porušení základních práv stěžovatele někdy v budoucnosti. Další nezbytnou podmínkou je, aby napadený akt vedl k porušení práv bezprostředně. Odrazem zásady subsidiarity ústavní stížnosti je pak požadavek vyčerpání všech přípustných právních prostředků určených k ochraně práv stěžovatele.

Ústavní stížnost vyžaduje odůvodnění, v němž je třeba označit právo, které bylo porušeno, a dále to jednání nebo opomenutí orgánu či úřadu, v němž stěžovatel porušení

společnosti se mohou dovolávat základního práva nerušeného výkonu náboženství podle čl. 4 odst. 2 ZZ. Umbach/Clemens - str. 1128, též Schlaich/Korioth - str. 144

⁸⁵ Sachs, M. Grundgesetz. Komentář. 3. vydání. C.H.Beck München 2003, str. 1950

⁸⁶ Umbach/Clemens/Dollinger. Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Komentář. 2005, str. 1228

spatřuje. Ústavní stížnost proti soudním rozhodnutím lze podat ve lhůtě jednoho měsíce od doručení či neformálního oznámení rozhodnutí v plném znění, popř. od vyhlášení či jiného oznámení rozhodnutí stěžovateli. Ústavní stížnosti proti zákonu lze podat ve lhůtě jednoho roku od nabytí účinnosti zákona. Zákon připouští navrácení lhůty.

Řízení o přijetí ústavní stížnosti

Ústavní stížnost vyžaduje zvláštní řízení o přijetí, jehož smyslem je snaha ulehčit práci SÚS předběžným vyřazením nepřijatelných, zjevně neopodstatněných, příp. bagatelních ústavních stížností. Zákon neuvádí důvody pro odmítnutí přijetí, stanoví pouze dva předpoklady, při jejichž splnění musí být ústavní stížnost obligatorně přijata. Je tomu za prvé tehdy, pokud je ústavní stížnost zásadního ústavněprávního významu. Takovým případem může být situace, kdy zodpovězení ústavněprávní otázky obsažené ve stížnosti nevyplývá bez dalšího ze ZZ a taková otázka dosud nebyla v judikatuře SÚS objasněna, případně vyžaduje-li vzhledem ke změně poměrů nové objasnění.⁸⁷ Za druhé musí být ústavní stížnost obligatorně přijata, je-li to žádoucí k prosazení základních práv. Jako příklad uvádí Zákon situaci, kdy by stěžovateli odepřením rozhodnutí ve věci vznikla zvlášť závažná újma (§ 93a odst. 2b) Zákona). Odmítnout přijetí ústavní stížnosti může komora složená ze tří soudců, a to jednomyslným usnesením. Neodmítla-li komora přijetí, rozhoduje dále o přijetí senát. Ústavní stížnost je senátem přijata, pakliže se pro její přijetí vyslovili alespoň tři soudci. Odmítnutí přijetí ústavní stížnosti nevyžaduje odůvodnění a nelze je napadnout.

Rozhodnutí o ústavní stížnosti

Pokud jde o meritorní rozhodnutí, může SÚS ústavní stížnost zamítnout nebo ji vyhovět. SÚS ústavní stížnosti vyhoví, pokud je napadené opatření veřejné moci protiústavní a spočívá-li v něm porušení základního práva. Vzhledem k tomu, že SÚS na ústavní stížnost nahlíží také jako na specifický právní prostředek ochrany objektivního ústavního práva, neomezuje se při jejím posuzování pouze na zjištění, zda je dáno porušení základního práva, které uplatňuje stěžovatel, nýbrž může z moci úřední přezkoumávat napadený akt ze všech ústavněprávních hledisek.⁸⁸ Vyhoví-li SÚS ústavní

⁸⁷ Jarras/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, 7. vydání, str. 1063

⁸⁸ Schlaich/Korioth. Das Bundesverfassungsgericht. 6. vydání, 2004, str. 194

stížnosti, uvede v rozhodnutí, jaké ustanovení Základního zákona bylo porušeno a jaké jednání či opomenutí k porušení vedlo. Současně může SÚS vyslovit, že také každé opakování takového jednání či opomenutí porušuje Základní zákon. Bylo-li vyhověno stížnosti směřující proti rozhodnutí, SÚS takové rozhodnutí zruší a věc vrátí příslušnému soudu (pokud se jednalo o soudní rozhodnutí; tak je tomu ovšem v drtivé většině). Pokud takové rozhodnutí spočívalo na protiústavním zákonu, prohlásí SÚS současně takový zákon za neplatný, stejně tak jako v případě, pokud ústavní stížnost směřovala bezprostředně proti zákonu. Na případ protiústavnosti zákona zjištěné v řízení o ústavní stížnosti se uplatní stejná pravidla jako v případě řízení o kontrole norem. SÚS tedy zákon v případě zamítnutí ústavní stížnosti prohlásí za slučitelný se ZZ, v případě vyhovění stížnosti může (kromě prohlášení zákona za neplatný) uplatnit alternativní způsob rozhodnutí. Rozhodnutí o ústavnosti či neústavnosti zákona nabývá podle § 31 odst. 2 síly zákona.

Řízení o ústavních stížnostech v praxi Spolkového ústavního soudu

Je to právě řízení o ústavních stížnostech, které od počátku svého zavedení (v roce 1969) kvantitavně i kvalitativně určuje charakter judikatury Spolkového ústavního soudu.⁸⁹ V období od 7. září 1951 do 31. prosince 2009 bylo u Spolkového ústavního soudu zahájeno celkem 182.388 řízení (všechny druhy).⁹⁰ Z toho řízení o ústavních stížnostech bylo zahájeno ve 175.900 případech, což představuje ohromných 96,44 %⁹¹ celkové agendy SÚS. Oproti tomu řízení o kontrole norem (abstraktní i konkrétní) představovalo pouhých 1,99 % celkové agendy. Do konce roku 2009 bylo vyřízeno celkem 173.100 ústavních stížností, přičemž převážná většina nebyla vůbec přijata k rozhodnutí. Jen 4.205 ústavních stížností bylo úspěšných, což jsou pouhá 2,4 %. I přes nízkou míru úspěšnosti však ústavní stížnost představuje významný prostředek právní ochrany. Vyhovění individuální ústavní stížnosti může mít účinky daleko přesahující konkrétní, jednotlivý případ.

⁸⁹ Schlaich/Korioth. Das Bundesverfassungsgericht. 6. vydání, 2004, str. 140

⁹⁰ zdroj: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-I-1.html>

⁹¹ V letech 2000-2009 tvořily ústavní stížnosti 97,2 % z celkového počtu podání v tomto desetiletí, přičemž v průměru se jednalo o více jak 5000 návrhů ročně.

Tak tomu kupříkladu bylo v případě rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 16. května 1995 v tzv. případě křížů,⁹² ve kterém šlo o otázku interpretace čl. 4 odst. 1 Základního zákona zakotvujícího svobodu víry, svědomí, náboženského a světonázorového vyznání. V této konkrétní kauze bylo cestou ústavní stížnosti namítáno porušení náboženské svobody vyznání, a to bavorským nařízením, které předepisovalo vyvěšení krucifixu vedle státních symbolů ve všech bavorských školách. Spolkový ústavní soud shledal porušení výše uvedeného ústavně zaručeného práva tímto nařízením. Konkrétně se jednalo o porušení tzv. negativního aspektu svobody víry a vyznání, tedy práva být ušetřen vlivu jakékoli víry nebo náboženství, jenž si jednotlivec nepřejde. Pro právní vývoj v Německu je rozhodnutí ve věci křížů významné především proto, že Spolkový ústavní soud konkretizoval princip povinnosti náboženské neutrality státu ve vztahu ke konkrétní praxi dodržování této povinnosti veřejnými (státními) školami (Volksschulen).⁹³ Obecně se jedná o významné rozhodnutí dotýkající se problému vztahu "stát - církev". V této souvislosti je zajímavé zmínit, že také Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku vyslovil dne 3. listopadu 2009 závěr, že kříže v italských školách porušují svobodu náboženského vyznání podle čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, kterým prohlásil výše uvedené bavorské nařízení za neústavní, vyvolalo v katolickém Bavorsku, ale i v jiných, katolicky orientovaných oblastech Německa značný nesouhlas. Šlo celkově o menšinu německých občanů, ovšem politicky velmi vlivnou, a to zvláště když se jejím hlavním mluvčím stal tehdejší spolkový kancléř Helmut Kohl. Bavorsko na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu reagovalo vydáním kompromisního zákona, který vyvěšení krucifixů pouze umožňuje a pokud se žáci nebo jejich rodiče proti tomu stížností ohradí, provádí se smířčí řízení u ředitele školy.⁹⁴

⁹² BverfGE 93,1 - Kruzifix

⁹³ <http://de.wikipedia.org/wiki/Kruzifix-Beschluss>

⁹⁴ Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. ASPI, 2001, str. 377-378

2.3.2. Ústavní stížnost v ČR

Právní zakotvení

Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy přísluší Ústavnímu soudu pravomoc rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Toto ustanovení zakotvuje tzv. obecnou ústavní stížnost, kterou je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, což na základě ústavního zmocnění v čl. 88 odst. 1 Ústavy stanoví § 72 odst. 1 písm.a) ZÚS. Další pravidla o řízení o ústavních stížnostech obsahuje ZÚS v §§ 72 - 84, přičemž tato ustanovení zahrnují jednak úpravu obecné ústavní stížnosti a jednak úpravu dalších dvou druhů ústavní stížnosti, a sice tzv. „komunální“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a návrhu politické strany podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy. Následující text se týká pouze obecné ústavní stížnosti.

Charakteristika řízení

Smyslem řízení o ústavní stížnosti je ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod (dále jen „základní práva“) porušených pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci, a to pouze v případě, kdy se ochrany již nelze domáhat jiným zákonným způsobem. Z tohoto vymezení lze dovodit, že ústavní stížnost představuje za prvé pouze subsidiární prostředek ochrany základních práv a za druhé prostředek speciální, neboť slouží toliko k ochraně ústavně zaručených základních práv a žádných jiných. ZÚS však ve dvou případech umožňuje prolomení zásady subsidiarity. Vyčerpání všech procesních prostředků nepožaduje, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele (a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo) anebo dochází-li v řízení o podaném posledním opravném prostředku ke značným průtahům, z nichž stěžovateli vzniká nebo může vzniknout vážná a nedvratitelná újma (§ 75 odst. 2 ZÚS). Právo domáhat se ochrany svého základního práva je v dispozici stěžovatele, proto mu také ZÚS výslovně poskytuje možnost vzít ústavní stížnost zpět, avšak jen do okamžiku, než se ÚS odebere k závěrečné poradě. Ústavní stížnost nemá odkladný účinek, ZÚS však výslovně připouští možnost odložení vykonatelnosti napadeného

rozhodnutí na návrh stěžovatele (§ 79 odst. 2). Kromě individuální právní ochrany základních práv naplňuje řízení o ústavní stížnosti též účel institucionální garance objektivní ústavnosti veškerého výkonu veřejné moci.⁹⁵

Stěžovatel

ZÚS k podání ústavní stížnosti opravňuje fyzickou nebo právnickou osobu, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo. Má-li vést podání ústavní stížnosti k úspěchu, je nezbytné, aby stěžovateli skutečně příslušelo základní právo, jehož ochrany se domáhá. Základní práva platí pro každou fyzickou osobu, s výjimkou těch práv, která jsou výslovně vázána na občanství ČR. Česká právní úprava neobsahuje ustanovení, které by explicitně stanovilo, že základní práva platí také pro právnické osoby, jsou-li pro ně svou povahou použitelná. ZÚS nicméně opravňuje k podání ústavní stížnosti také právnické osoby, což předpokládá jejich způsobilost být nositelem alespoň některých základních práv. Je pak věcí judikatury Ústavního soudu dovodit, která ze základních práv lze na právnické osoby vztáhnout.⁹⁶ ZÚS z okruhu právnických osob nevylučuje právnické osoby veřejného práva, ty však mohou podat ústavní stížnost pouze tehdy, když v daném právním vztahu vystupovaly v rovném postavení a pokud v konkrétním případě mohly být a také skutečně byly nositelkami základních práv.⁹⁷ ZÚS v § 30 odst. 1 předepisuje pro fyzické a právnické osoby jakožto účastníky, příp. vedlejší účastníky řízení před ÚS obligatorní zastoupení advokátem.

Předmět ústavní stížnosti

Ústavní stížnost musí být namířena proti pravomocnému rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci. Ústava ani ZÚS tyto pojmy nedefinují; jejich výklad by měl podle Důvodové zprávy k návrhu ZÚS vyplynout z judikatury Ústavního soudu. Pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení, bez ohledu na jeho

⁹⁵ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI, 2007, str. 318

⁹⁶ Sládeček, V. Ústavní soudnictví, 2. vydání, C.H.Beck 2003, str. 127

⁹⁷ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 492

označení.⁹⁸ Rozhodující je proto obsah takového aktu. Pojem „jiný zásah orgánu veřejné moci“ interpretuje ÚS tak, že jde zpravidla o převážně jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánu veřejné moci vůči základním právům, který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu.⁹⁹ Přitom se nejedná o výsledek rozhodovací pravomoci příslušného orgánu. Zásah může spočívat také v nečinnosti orgánu veřejné moci tam, kde měl být orgán činný. Ústavní stížnost se primárně nepřipouští proti zákonům a jiným právním předpisům. ZÚS však stěžovateli umožňuje podat spolu s ústavní stížností návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním pořádkem, popř. se zákonem. Tímto způsobem může fyzická nebo právnická osoba nepřímou vyvolat konkrétní kontrolu norem.

Další podmínky řízení

Základní podmínkou je tvrzení stěžovatele, že došlo k porušení jeho základního práva, a to zásahem (v širším smyslu) orgánu veřejné moci. Takový zásah musí být způsobilý narušit základní práva a dále musí být aktuální a trvajícím, tzn. stěžovatel musí být již nebo ještě postižen, tzn. napadený zásah musí v jeho osobní sféře vyvolávat právní následky.¹⁰⁰ Stěžovatel musí být postižen osobně, *actio popularis* se nepřipouští.

O podmínce vyčerpání procesních prostředků bylo pojednáno výše. Pro podání ústavní stížnosti je předepsána lhůta 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Neposkytne-li zákon takový prostředek, lze ústavní stížnost podat ve lhůtě 60 dnů ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho základních práv dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo. Zmeškání lhůty nelze prominout.

⁹⁸ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání, C.H.Beck 2007, str. 495

⁹⁹ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI, 2007, str. 327

¹⁰⁰ Šimíček, V. Ústavní stížnost. 3. vydání, Linde Praha 2005, str. 102

Rozhodnutí o ústavní stížnosti

ÚS může nálezem rozhodnout ve věci samé tak, že ústavní stížnosti zcela vyhoví nebo ji zcela zamítne anebo jí zčásti vyhoví a zčásti jí zamítne. ÚS vyhoví stížnosti, zjistí-li porušení alespoň jednoho základního práva, přičemž může zjistit porušení i jiného práva, než jakého se stěžovatel dovolával, neboť podle převažující judikatury je ÚS vázán pouze petitum ústavní stížnosti a nikoli jejím odůvodněním.¹⁰¹ Ve vyhovujícím nálezu je ÚS povinen vyslovit, které základní právo a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo. Pokud došlo k porušení základního práva rozhodnutím orgánu veřejné moci, pak ÚS takové rozhodnutí zruší. ÚS se sice řídí zásadou vázanosti petitum, ze které vyplývá, že by měl rozhodovat jen o tom, co stěžovatel výslovně navrhl a rušit by tak měl pouze napadené rozhodnutí o posledním procesním prostředku, v praxi však ÚS nezdědka ruší i předcházející rozhodnutí. Takový postup však není žádoucí zejména s ohledem na zájmy stěžovatele.¹⁰² Po zrušení rozhodnutí orgánu veřejné moci se totiž věc vrací tomuto orgánu k novému rozhodnutí a zruší-li ÚS kromě napadeného také předcházející rozhodnutí, může se případ vrátit do jiné fáze řízení, než stěžovatel zamýšlel. Spočívá-li porušení základního práva v jiném zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, pak ÚS zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením.

Řízení o ústavních stížnostech v praxi Ústavního soudu

Většinu veškerého nápadu k Ústavnímu soudu tvoří právě ústavní stížnosti. V letech 2000-2009 činil počet podání k Ústavnímu soudu celkem 31.300 (toto číslo zahrnuje všechny druhy řízení). Z toho bylo 30.769 ústavních stížností, což tak představuje 98,3 % z celkového počtu podání. V průměru se jednalo o přes 3000 ústavních stížností ročně.¹⁰³ Úspěšnost ústavní stížnosti se v ČR pohybuje kolem 5 %.¹⁰⁴

Zajímavým rozhodnutím Ústavního soudu vzešlém z řízení o ústavních stížnostech, z

¹⁰¹ Sládeček, V. Ústavní soudnictví, 2. vydání, C.H.Beck 2003, str. 140

¹⁰² Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI 2007, str. 450

¹⁰³ zdroj: <http://www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=4073>

¹⁰⁴ Šimíček, V. Ústavní stížnost. 2005, str. 93

něhož vyplývá závěr s dopadem přesahujícím konkrétní, rozhodovaný případ, se mi jeví náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 449/06 ze dne 3. února 2011. V jeho odůvodnění se Ústavní soud vyslovil také obecně k otázce povinného očkování, a to následujícím způsobem:

Povinné očkování je ve vztahu k základnímu právu svobodně projevit své náboženství nebo víru přípustným omezením tohoto základního práva, neboť jde evidentně o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých. Povinné očkování je v obecné rovině plně ospravedlnitelné též ve vztahu k dalším základním právům. Rozhodnutí zákonodárce o tom, že určitý druh očkování bude povinný, je rozhodnutím, které je v první řadě otázkou politickou a expertní, a proto je tu i velmi omezená možnost ingerence Ústavního soudu. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, přičemž jeho rozhodnutí zásadně nemůže nahradit závěr zákonodárce nebo exekutivy o tom, že určité infekční nemoci vyžadují povinné očkování. Ústavní soud v rozhodnutí nezpochybňoval a nezpochybnil ústavnost povinného očkování a konstatoval, že účinnou ochranu základních práv, která jsou v konfliktu s veřejným zájmem na ochraně zdraví, bezpečnosti veřejnosti nebo práv a svobod jiných, lze ve vztahu k uvedenému veřejnému zájmu zajistit podstatně šetrněji pečlivým zvažováním okolností individuálního případu a výjimečným rozhodnutím, že sankce nebude uložena, a povinné očkování nebude v individuálním případě ani jinak vynuceno.

Ústavní soud tedy uvedl, že povinné očkování je v obecné rovině ústavně konformním omezením základního práva podle čl. 16 Listiny a že český ústavní pořádek nezná žádné základní právo na to nebýt očkovan. Ovšem zcela jinou otázku představuje, zda je ústavně konformním omezením základního práva podle čl. 16 Listiny bezvýjimečné vynucování povinného očkování proti jakékoliv osobě, bez ohledu na individuální specifika případu a na motivaci, kterou má daná osoba ve svém rozhodnutí povinné očkování nepodstoupit. Z hodnoty autonomie jednotlivce a jeho primátu na státu, která se promítá též v ustanovení čl. 16 odst. 1 Listiny, tak vyplývá právo stěžovatele na to, aby správní orgán při rozhodování o pokutě (která byla stěžovateli vyměřena za to, že

nepřivedl své děti na povinné očkování proti tetanu, dětské obrně a žloutence typu B) přihlédl ke všem aspektům jeho případu a výjimečně jeho jednání nesankcionoval z důvodů ochrany základních práv chráněných ústavním pořádkem.

Verdikt Ústavního soudu hodnotí odpůrci povinného očkování jako opatrný krok k lepšímu. Podle mluvčí Ústavního soudu Jany Pelcové je rozhodnutí Ústavního soudu nutné vnímat jako potvrzení individuálního přístupu. To tvrdí i hlavní hygienik Michael Vít: "Soud nezpochybil plošné očkování. Ale seznal, že bychom měli zohlednit pohnutky lidí, kteří očkování odmítnou. To respektujeme."¹⁰⁵

2.3.3. Význam ústavní stížnosti

Rozhodování o ústavních stížnostech je možno považovat za typickou kompetenci rozvinutého modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. V klasickém modelu všeobecného ústavního soudnictví neexistuje. Z hlediska své podstaty je ústavní stížnost především právním prostředkem obrany jednotlivce proti porušení jeho ústavou zaručených práv. Pomocí individuálních ústavních stížností teprve získávají základní práva úplný charakter práv subjektivních. Zavedením individuálních stížností plní ústavní soudnictví vedle funkce strážce ústavnosti i funkci strážce základních práv.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Kubíčková, K. Soud: Očkování je jako náboženství. Mladá Fronta Dnes ze dne 10. února 2011

¹⁰⁶ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde, Praha 1996, str. 67

Oddíl třetí: Některé další kompetence Spolkového ústavního soudu a Ústavního soudu a jejich význam

3.1. Kontrola ústavnosti mezinárodních smluv

O recepci mezinárodních smluv (a mezinárodního práva vůbec) do svého práva vnitrostátního rozhoduje volně každý stát, přičemž dbá v podmínkách právního státu o to, aby jím recipované mezinárodněprávní normy neodporovaly základním hodnotám chráněným v jeho ústavě. Moderní ústavy proto svěřují často soudním orgánům ústavního typu kompetenci posoudit soulad (rozpor) jednotlivých významných mezinárodních smluv s nejvyšší normou vnitrostátního práva. Důvodem pro takovou působnost ústavního soudu bývá snaha ústavodárce vytvořit koherentní právní stát chránící konzistentně hodnoty zaručené ústavou.¹⁰⁷

Jak Spolkový ústavní soud, tak Ústavní soud ČR jsou oprávněny kontrolovat ústavnost některých mezinárodních smluv. Spolkový ústavní soud tak však činí v rámci řízení o kontrole norem, popříp. v rámci řízení o ústavních stížnostech, zatímco Ústavní soud byl k tomuto účelu vybaven speciální kompetencí - předběžnou kontrolou ústavnosti mezinárodních smluv realizovanou prostřednictvím samostatného druhu řízení.

Kontrola ústavnosti mezinárodních smluv v SRN

Ve Spolkové republice Německo se provádí recepce mezinárodní smlouvy formou transformačního zákona (*Zustimmungsgesetz* nebo *Vertragsgesetz*), a to v případě smluv podle čl. 59 odst. 2 ZZ. Jedná se o smlouvy, které upravují politické vztahy spolku nebo se vztahují na předměty spolkového zákonodárství. Tyto smlouvy vyžadují souhlas nebo spolupůsobení sborů, jimž přísluší spolkové zákonodárství, a to právě ve formě spolkového (transformačního) zákona. Spolkový ústavní soud je pak oprávněn posuzovat ústavnost takového transformačního zákona, nikoli tedy ústavnost mezinárodní smlouvy samotné. Přezkum transformačního zákona je přípustný až následně po jeho přijetí. Základní zákon nezná žádný případ preventivní kontroly

¹⁰⁷ Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné. 5. podstatně upravené a doplněné vydání. Doplněk, 2008

norem.¹⁰⁸ Spolkový ústavní soud nicméně připouští kontrolu transformačního zákona, který již byl přijatý parlamentem, nebyl však ještě podepsán spolkovým prezidentem a vyhlášen, tj. nebyl ještě ratifikován.¹⁰⁹

Vzhledem k tomu, že i v případě transformačního zákona se stále jedná o běžný (spolkový) zákon, může být jeho přezkum vyvolán jednak řízením o abstraktní a konkrétní kontrole norem a jednak řízením o ústavních stížnostech. Také v řízení o kompetenčních sporech ústavních orgánů spolku může dojít k přezkumu takového zákona, je-li tento zákon právně relevantní pro ústavněprávní postavení navrhovatele. V tomto řízení je však Spolkovému ústavnímu soudu zapovězeno rozhodovat o platnosti normy, místo toho SÚS ve svém rozhodnutí stanoví, zda napadený zákon (jeho vydání) porušuje ustanovení Základního zákona a pokud ano, pak je na zákonodárci, aby protiústavní stav odstranil.¹¹⁰

Zvláště významným případem kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy, resp. transformačního zákona k této smlouvě, Spolkovým ústavním soudem bylo rozhodnutí o ústavnosti Maastrichtské smlouvy.¹¹¹ Toto rozhodnutí výrazně obohatilo spolkové ústavní právo interpretací vztahů státní suverenity a mezinárodního společenství, jemuž stát část své suverenity postupuje, moderní interpretací pojmů dělby moci a demokracie. Zároveň ovšem SÚS zdůraznil, že pokud jde o Německo, nesmí další rozvoj Evropské unie odporovat principům Základního zákona.¹¹²

Spolkový ústavní soud posuzoval také ústavnost (transformačního) zákona k Lisabonské smlouvě a dne 30. června 2009 konstatoval, že tento zákon je se Základním zákonem slučitelný. Současně však vyslovil protiústavnost doprovodného zákona upravujícího pravomoci Spolkového sněmu ve vztahu k EU pro rozpor s čl. 23 ZZ (tzv. ústavní euroklauzule) a rozhodl, že ratifikační proces Lisabonské smlouvy je pozastaven do té doby, než zákonodárce přijme novou úpravu, která by měla spočívat v posílení

¹⁰⁸ Sachs, Grundgesetz. Kommentar, 3. vydání, str. 1943

¹⁰⁹ Rojahn, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz. Kommentar, Band 2, 5. vydání, str. 1042

¹¹⁰ Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht. 6. vydání, C.H.Beck, 2004, str. 75-76

¹¹¹ BverfGE 89, 155

¹¹² Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. ASPI, 2001, str. 338

rozhodovacích pravomocí obou komor parlamentu, tj. Spolkového sněmu a Spolkové rady v evropských záležitostech.

Preventivní kontrola ústavnosti mezinárodních smluv v ČR

Institut preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv byl do českého právního řádu zaveden ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovelou Ústavy) v souvislosti s přípravou na přistoupení České republiky k EU. Jako novou kompetenci Ústavního soudu jej zakotvila Ústava v čl. 87 odst. 2. Do Zákona o Ústavním soudu pak byla vložena právní úprava řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony, a to novelou ZÚS provedenou zákonem č. 48/2002 Sb. Uvedená právní úprava se nachází v §§ 71a - 71e ZÚS.

Funkcí preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv je zabránit negativním a těžko odstranitelným důsledkům ratifikace neústavní mezinárodní smlouvy, která se má stát součástí právního řádu.¹¹³ Preventivní kontrola ústavnosti je fakultativní, řízení o ní lze u Ústavního soudu zahájit jen na návrh v § 71a ZÚS vyjmenovaných subjektů, pokud to tyto subjekty pokládají za nezbytné.

Předmětem kontroly je "mezinárodní smlouva podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy", tj. vládou ČR schválená a prezidentem dosud neratifikovaná mezinárodní smlouva. Přímou následnou kontrolu již ratifikované mezinárodní smlouvy Ústavní soud provést nemůže (nález III. ÚS 252/04). Podstatným znakem předmětné smlouvy je její obsah, který buď splňuje požadavky čl. 10a Ústavy, což znamená, že se jí přenášejí některé pravomoci orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci anebo se může jednat o mezinárodní smlouvu naplňující podmínky čl. 49 Ústavy.

V řízení před Ústavním soudem jde o prevenci skutečné neústavnosti, ne o represí, tedy o odstranění neústavního stavu. Podání návrhu má významné ústavní účinky. První je spojen se samotným návrhem, kdy vzniká překážka ratifikace takové smlouvy trávající do vydání nálezů, kterým bude vysloven soulad mezinárodní smlouvy s ústavním

¹¹³ Bahýlová/Filip/Molek/Podhrázký/Suchánek/Šimíček/Vyhnánek. Ústava České republiky. Komentář. Linde, Praha 2010, str. 1172

pořádkem. V případě vydání nálezu, kterým je vysloven nesoulad, tato překážka trvá dál až do doby jeho odstranění. Účinky nálezu Ústavního soudu jsou deklaratorní, důsledkem nálezu vyslovujícího nesoulad tak není derogace právních norem, nýbrž výše uvedená překážka ratifikace smlouvy.

Dosavadní praxe není příliš bohatá na počet případů, zato měla v případě obou nálezů k Lisabonské smlouvě (Pl.ÚS 19/08 a Pl.ÚS 29/09)¹¹⁴ zcela zásadní význam nejen vnitrostátní, nýbrž i mezinárodní. Jinak ovšem nadále přetrvává trend parlamentarizace kontroly zahraniční politiky včetně uzavírání mezinárodních smluv nad trendem judicializace této oblasti.¹¹⁵

V případě prvního nálezu (Pl. ÚS 19/08) ve věci Lisabonské smlouvy Ústavní soud poprvé meritorně rozhodoval o ústavnosti mezinárodní smlouvy. Hlavní význam nálezu spočívá nepochybně v obsahovém přezkumu Lisabonské smlouvy, resp. jejích napadených částí, a tedy v dalším rozkrývání vztahu mezi českým a evropským právem, kromě toho však nález přinesl podstatné závěry i pro další řízení o ústavnosti mezinárodních smluv.¹¹⁶

3.2. Kompetenční spory

Kompetence (tj. souhrn oprávnění a povinností, týkajících se výkonu svěřené funkce) státních orgánů, popř. orgánů samosprávních určuje v systému dělby moci meze možností jednání těchto orgánů, jejich státně mocenského působení. V rámci výkladu o svrchovanosti lidu opakovaně zdůrazňuje prof. V. Klokočka, že „moc v demokratickém právním státě nemůže být suverénní, neboť uvnitř ústavního státu jsou již jen kompetence“¹¹⁷. Se spory o pravomoc či kompetenčními konflikty mezi jednotlivými

¹¹⁴ V obou případech Ústavní soud vyslovil, že Lisabonská smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem.

¹¹⁵ Filip, in: Bahýlová/Filip/Molek/Podhrázký/Suchánek/Šimíček/Vyhnánek, Ústava ČR. Komentář. Linde, 2010, str. 1172

¹¹⁶ Wintr, J. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. Jurisprudence č. 1/2009

¹¹⁷ citováno podle: Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha, ASPI 2007, str. 551

orgány veřejné moci se v právním státě počítá jako s nezbytnou složkou praktického nalézání skutečného rámce oprávnění a povinností zmíněných orgánů. Jde o projev empirického poznání, stojícího v základech principu dělby moci, že každá moc má sklony se neomezeně rozšiřovat, přičemž tomuto rozšiřování postaví nejefektivnější hráz střet s oblastí, vyhrazenou jiné moci.¹¹⁸

Kompetenční spory nastávají, pokud dva nebo více orgánů uplatňuje svou pravomoc v určité záležitosti nebo naopak pravomoc v takové záležitosti popírají. V prvním případě se jedná o tzv. pozitivní (kladný) kompetenční spor, ve druhém o negativní (záporný) kompetenční spor. Zvláště závažným se zdá být záporný kompetenční spor, neboť vzniká ústavně nepřipustný stav označovaný jako *denegatio iustitiae* (odmítání spravedlnosti), proto je třeba v právním (ústavním) státě s takovou situací počítat a právně ji řešit.¹¹⁹

Řízení o kompetenčních sporech v SRN

Spolkový ústavní soud je oprávněn rozhodovat jednak kompetenční spory v horizontální rovině, tj. spory mezi nejvyššími spolkovými orgány a jednak kompetenční spory plynoucí z federativní vertikální struktury státu. Zákon o SÚS upravuje tři druhy řízení, pokud jde o spory plynoucí z federativního uspořádání. Jedná se o:

1. řízení o ústavně-právních sporech mezi spolkem a zeměmi (§ 13 č. 7, § 68 a násl. Zákona o SÚS)
2. řízení o jiných veřejno-právních sporech mezi spolkem a zeměmi, mezi různými zeměmi nebo uvnitř jednotlivé země, není-li dán jiný pořad práva (§ 13 č. 8, § 71 a násl. Zákona o SÚS)
3. řízení o ústavně-právních sporech uvnitř jednotlivé země, je-li takové rozhodování Spolkovému ústavnímu soudu přikázáno zákonem dané země a jedná-li se ve sporu o použití zemského práva (§ 13 č. 10, § 73 a násl. Zákona o SÚS).

¹¹⁸ Wagnerová a kol., Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, 2007, str. 551

¹¹⁹ Sládeček/Mikule/Syllová. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání, C.H.Beck, 2007, str. 717

Co se týče vztahu Spolku a zemí, zdůrazňuje Spolkový ústavní soud mj. zásadu „spolkové věrnosti“, podle které zejména jednotlivé země musí být solidární se zájmy Spolku a konstruuje teorii skrytých pravomocí federální moci, doplněnou restriktivním výkladem pravomocí zemí. Obecně platí princip „Bundesrecht bricht Landesrecht“ zakotvený v čl. 31 ZZ, tedy přednost spolkového práva před právem zemským. Velice silnou pozici Spolku Spolkový ústavní soud poněkud vyvažuje koncepcí kooperativního federalismu.¹²⁰

Kompetenční spory mezi nejvyššími spolkovými orgány

Pokud jde o kompetenční spory v horizontální rovině, podle čl. 93 odst. 1 č. 1 ZZ rozhoduje Spolkový ústavní soud o výkladu Základního zákona z podnětu sporů o rozsah práv a povinností nejvyššího spolkového orgánu nebo jiných účastníků, které ZZ nebo jednacím řád nejvyššího spolkového orgánu vybavuje vlastními právy. Příslušný druh řízení pak upravuje Zákon o SÚS v § 13 č. 5 a v § 63 a násl., přičemž se jedná o řízení kontradiktorní, v němž proti sobě stojí navrhovatel a odpůrce brojící o rozsah svých Základním zákonem garantovaných práv a povinností. Předmětem řízení je otázka, zda právně relevantní chování odpůrce nezasahuje neoprávněně do výkonu kompetencí navrhovatele.¹²¹

Navrhovatelem nebo odpůrcem v tomto řízení může být spolkový prezident, Spolkový sněm, Spolková rada, spolková vláda a také části těchto kolektivních orgánů, pokud jim podle ZZ nebo jednacím řádu Spolkového sněmu náleží vlastní práva (§ 63 Zákona o SÚS). Vlastními právy jsou Základním zákonem a jednacím řádem Spolkového sněmu vybaveny i politické strany, stranické frakce a jednotliví poslanci, jimž SÚS přiznal oprávnění navrhnout zahájení řízení o ústavním sporu a jež je proto nutno rovněž považovat za potenciální subjekty v tomto řízení.¹²²

Navrhovatel musí v návrhu uplatňovat, že jeho z ústavy plynoucí práva a povinnosti nebo práva a povinnosti orgánu, k němuž náleží, byla porušena nebo bezprostředně

¹²⁰ Dostál, M. Německé ústavní soudnictví a Spolkový ústavní soud. *Jurisprudence* č. 3/2005

¹²¹ Meyer, in: von Münch/Kunig, *GG Kommentar III*, 5. vydání, 2003, str. 608

¹²² Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti. *Srovnávací pohled. ASPI*, 2001, str. 296

ohrožena opatřením či opomenutím odpůrce. V návrhu je nutné označit ustanovení Základního zákona, která předmětné opatření nebo opomenutí porušuje. Návrh je dále vázán prekluzivní lhůtou šesti měsíců ode dne, kdy se navrhovatel o takovém opatření či opomenutí odpůrce dozvěděl.

Spolkový ústavní soud v rozhodnutí stanoví, zda napadené opatření nebo opomenutí porušuje ustanovení Základního zákona a toto ustanovení označí. Zároveň SÚS může rozhodnout o právní otázce podstatné pro výklad ustanovení Základního zákona, na které závisí vydání rozhodnutí (§ 67 Zákona o SÚS). Spolkový ústavní soud tedy neruší napadené opatření ani nestanovuje odpůrci povinnost, aby něco konal, strpěl nebo aby se zdržel konání. Zákon vychází z toho, že odpůrce sám vyvodí z rozhodnutí SÚS důsledky a případný protiústavní stav neprodelně odstraní.¹²³ Směřoval-li návrh proti výnosu (přijetí) zákona, potom bude-li navrhovateli vyhověno, SÚS opět pouze stanoví, že vynesemím zákona došlo k porušení práv navrhovatele. Nedojde tedy k prohlášení neplatnosti takového zákona.

Řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy v ČR

Ústava ČR v čl. 87 odst. 1 písm. k) zakládá pravomoc Ústavního soudu rozhodovat některé kompetenční spory, nepřísluší-li podle zákona jejich řešení jinému orgánu. ZÚS pak upřesňuje, že jde o spory o rozsah kompetencí mezi státními orgány navzájem, mezi státními orgány a orgány územních samosprávných celků a mezi orgány územních samosprávných celků navzájem. Ústavní soud pak v řízení konkrétně rozhoduje o tom, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 120 ZÚS). Jde tedy o spory týkající se aplikace práva. V žádném případě nejde o problematiku vydávání normativních právních aktů, resp. o spor o pravomoc v oblasti normotvorné, která je řešena v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů.¹²⁴

¹²³ Maurer, H. Staatsrecht I., 4. vydání, C.H.Beck München 2005, str. 688

¹²⁴ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI, 2007, str. 553

Státním orgánem se rozumí především kterýkoli orgán státu v rámci existujícího systému dělby moci. Tento pojem zahrnuje orgány moci výkonné (vláda, prezident republiky, správní úřady, orgány státního zastupitelství atd.), ale i jiné státní orgány, ať již tvoří součásti moci zákonodárné (Poslanecká sněmovna, Senát), příp. působí relativně nezávisle, resp. jsou jen obtížně (do systému dělby moci) zařaditelné (např. Bankovní rada České národní banky nebo finanční arbitř). Státními orgány - součástmi moci soudní - jsou jistě jednotlivé soudy.¹²⁵

Řízení ve sporech o rozsah kompetencí je vedeno zásadou subsidiarity, podle níž je příslušnost Ústavního soudu v tomto řízení založena tehdy, nepřísluší-li o daném kompetenčním konfliktu rozhodovat jinému orgánu podle zvláštního zákona nebo nepřísluší-li o něm rozhodovat orgánu společně nadřízenému orgánům, mezi nimiž kompetenční spor vznikl. Na rozdíl od jiných orgánů, které jsou vybaveny obdobnou kompetencí, avšak pro zcela přesně vymezené situace, nemůže být v případě ÚS tato kompetence definována do všech podrobností, protože se zakládá na tzv. zbytkové klauzuli. ÚS je v tomto smyslu povolán rozhodovat všechny kompetenční spory, které nemohou být rozhodnuty někým jiným. Nemůže tak nastat situace, že by stát nebyl schopen plnit své funkce, protože konkrétní věc je odmítána všemi orgány, které by o ní mohly rozhodnout.¹²⁶

Zákonodárce využil možnosti stanovené v čl. 87 odst. 3 písm. b) a v souvislosti se zřízením Nejvyššího správního soudu v roce 2003 přenesl rozhodování některých kompetenčních sporů na základě kompetenčních žalob právě na Nejvyšší správní soud. Od přijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tedy rozhoduje ve většině případů Nejvyšší správní soud místo Ústavního soudu, především pokud jde o oblast veřejné správy, a již tak nízký počet věcí, rozhodnutých Ústavním soudem v kompetenčních konfliktech se proto ještě sníží. Do té doby výlučná pravomoc ÚS v oblasti kompetenčních sporů se tedy změnila. Ústavnímu soudu však zůstává zejména pravomoc rozhodovat spory o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originární pravomocí z Ústavy samé, což si vyhradilo plénum ÚS (dříve byly

¹²⁵ Sládeček/Mikule/Syllová. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání, C.H.Beck, 2007, str. 717

¹²⁶ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání, C.H.Beck, 2007, str. 776

příslušné senáty) již sdělením č. 8/2001 Sb. Vrcholnými ústavními orgány jsou bezpochyby Poslanecká sněmovna a Senát Parlamentu ČR, prezident republiky, vláda a samotný Ústavní soud; šířeji lze jako významné orgány veřejné moci chápat i Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud, i když je ústavněprávně nelze podřadit pod pojem vrcholné ústavní orgány.¹²⁷ (Bylo již zmíněno, že za vrcholné ústavní orgány lze považovat takové nejvyšší státní orgány, jejichž existence, statut a kompetence jsou v ústavě nejen zmíněny, ale bezprostředně konstituovány, což v případě Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu říci nelze).

Ústavní soud nálezem rozhodne, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy (dále jen „rozhodnutí“) ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení (§ 124 ZÚS). Jestliže v případě pozitivního kompetenčního konfliktu bylo vydáno rozhodnutí, k jehož vydání je příslušný jiný orgán, Ústavní soud je v souladu s kasační zásadou zruší (§ 125 odst. 1 ZÚS). V zásadě jde o nicotný akt (paakt), zrušen je z důvodu právní jistoty.¹²⁸ Pokud jde o negativní kompetenční spor a určitý orgán vydaným rozhodnutím popřel svoji kompetenci, ačkoli je k vydání takového rozhodnutí příslušný, Ústavní soud rovněž takové rozhodnutí svým nálezem zruší.

¹²⁷ Wagnerová, E. a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. str. 561

¹²⁸ Wagnerová, E. a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, 2007, str. 567

III. část - Srovnání kompetencí Spolkového ústavního soudu a Ústavního soudu ČR

3.1. Obecný úvod

Ústavní soudnictví ve Spolkové republice Německo i ústavní soudnictví v České republice vychází ze stejného modelu - z modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví, pro který je příznačná mnohost kompetencí. Ústavní soudy obou republik jsou vybaveny všemi kompetencemi, které lze v uvedeném modelu označit za základní, popř. považovat za běžné. Podle J. Blahože¹²⁹ a E. Wagnerové¹³⁰ lze za ně označit následující kompetence:

1. kontrola norem (v širokém smyslu slova)
2. ústavní stížnosti
3. kompetenční spory
4. rozhodování ve věcech politických stran
5. věci tzv. volebního soudnictví
6. ústavní žaloby proti ústavním činitelům (zejm. proti hlavě státu).

Pokud jde o další druhy kompetencí lze zvláště poukázat na dvě kompetence Spolkového ústavního soudu, kterými Ústavní soud ČR nedisponuje. V prvním případě je to dáno federativním uspořádáním Spolkové republiky Německo a jedná se o kompetenční spory vyplývající právě z federativní struktury SRN. S federativní strukturou SRN pak souvisí i oprávnění SÚS rozhodovat v rámci abstraktní kontroly norem též o slučitelnosti zemského práva s ostatním spolkovým právem. Toto oprávnění SÚS slouží k ochraně spolkového právního řádu s ohledem na čl. 31 ZZ, který stanoví, že spolkové právo ruší zemské právo. Ve druhém případě jde o specifickou kompetenci SÚS zakotvenou v čl. 18 Základního zákona, která Spolkovému ústavnímu soudu umožňuje rozhodovat o pozbytí základních práv. Tento institut slouží k ochraně v čl. 18 ZZ vyjmenovaných základních práv před jejich zneužitím k boji proti svobodnému

¹²⁹ Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. Praha, ASPI, 2001, str. 266

¹³⁰ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996, str. 53

demokratickému zřízení. V praxi však nemá řízení o pozbytí základních práv velký význam a za celou dobu existence SÚS bylo toto řízení zahájeno pouze ve čtyřech případech¹³¹, přičemž SÚS ani v jednom z nich pozbytí základních práv nevyslovil.

Kromě toho naopak Ústavní soud ČR je přímo z Ústavy oprávněn posuzovat soulad jiných (podzákoných) právních předpisů se zákonem. Problematika souladu podzákoných právních předpisů se zákony (obyčejnými) je však svou povahou podstatně bližší soudnictví správnímu. Sama Ústava ČR v čl. 87 odst. 3 písm. a) dovoluje, aby zákon stanovil, že namísto ÚS rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem. Zákodárce však tohoto zmocnění nevyužil. Naproti tomu oprávnění SÚS posuzovat soulad podzákoného spolkového práva se spolkovými zákony nelze přímo ze Základního zákona dovodit.

Jinak však již výše bylo uvedeno, že z pohledu množství kompetencí lze v případě obou států hovořit o úplně rozvinutém ústavním soudnictví a v tomto ohledu jsou tedy oba ústavní soudy srovnatelné.

Veškeré kompetence, kterými jsou ústavní soudy SRN a ČR vybaveny jsou pak realizovány prostřednictvím zákonem stanovených typů řízení. V předchozích částech této práce již bylo naznačeno, že jednotlivé druhy řízení jsou různě frekventované a lze shrnout, že rovněž co do struktury nápadu se praxe SÚS a ÚS shoduje. V obou případech je to řízení o ústavních stížnostech, které tvoří většinu veškerého nápadu; konkrétně v letech 2000-2009 činil počet podání ústavních stížností v SRN něco málo přes 97 % z celkového počtu podání, v ČR pak něco málo přes 98 %. Na druhé místo z hlediska počtu případu se pak řadí konkrétní kontrola norem.

¹³¹ zdroj: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2009/A-I-4.html>

3.2. Kontrola norem

Odhlédneme-li od specifické kompetence preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv v ČR, můžeme říci, že ústavní kontrola norem jak v SRN, tak v ČR je založena na přezkumu norem platných, které jsou k okamžiku rozhodování platnou součástí právního řádu té které republiky. Jde tedy o to, že ústavní soudy SRN a ČR neplní funkci preventivní kontroly norem (s výše uvedenou výjimkou týkající se specifického případu mezinárodních smluv).

3.2.1. Abstraktní kontrola norem

Jak Spolkový ústavní soud, tak Ústavní soud zahajují řízení o abstraktní kontrole norem pouze na návrh oprávněného subjektu a dále v řízení postupují na základě zásady ofiiality a v popředí stojí hledisko veřejného zájmu. Předmětem řízení v obou případech může být jakákoli platná právní norma, která je součástí právního řádu státu, přičemž oba dva ústavní soudy se vyrovnávaly s otázkou svého oprávnění k přezkumu ústavních zákonů.¹³² V SRN se názor doktrinární, dle něhož Spolkovému ústavnímu soudu přísluší rozhodovat o neplatnosti ústavního zákona, který je v rozporu s materiálním ohniskem Základního zákona, prosadil vzápětí po nabytí účinnosti ZZ a posléze byl potvrzen i samotnou judikaturou SÚS (BverfGE,30,1/24).¹³³ V ČR se k této otázce Ústavní soud zásadním způsobem vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 27/09, o kterém bylo pojednáno již výše. Předmětem vytyčeným v návrhu jsou oba ústavní soudy vázány, v SRN však zákon o SÚS umožňuje rozšířit prohlášení neplatnosti i na další ustanovení stejného právního předpisu, jsou-li protiústavní či nezákonná ze stejných důvodů jako navržené ustanovení, což v ČR možné není. Jde-li o posuzování ústavnosti právní normy, je kritériem přezkumu v SRN toliko Základní zákon. V ČR jím je podle Ústavy "ústavní pořádek", přičemž však Ústavní soud jako referenční kritérium pro přezkum a

¹³² Ústavní zákony jsou takové zákony, které mění nebo doplňují Základní zákon - v SRN nebo Ústavu - v ČR. Německé právo ovšem nepoužívá termín "ústavní zákon", proto by bylo správnější používat výrazu "zákon(y) měnící (nebo doplňující) Základní zákon".

¹³³ Z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 ze dne 10.9.2009

derogaci norem používá nejen ústavní pořádek, ale též ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Kritérium přezkumu v ČR tak lze považovat za širší.

Zásadním rozdílem mezi německou a českou právní úpravou řízení o kontrole norem (nejen abstraktní, ale i konkrétní) je způsob rozhodování. Německá koncepce pojímá rozhodnutí ve věci kontroly norem za deklaratorní. Neshledá-li SÚS důvody k prohlášení právní normy za neplatnou, pak ve výroku svého rozhodnutí, vysloví že napadená právní norma je slučitelná s měřítkem svého přezkumu. Naproti tomu v případě, že SÚS dojde k přesvědčení, že napadená právní norma není slučitelná s měřítkem svého přezkumu, prohlásí takovou právní normu za neplatnou, a to s účinky *ex tunc*. Vzhledem k tomu, že se tato koncepce ukázala jako příliš rigidní a politicky neúnosnou, začal SÚS namísto neplatnosti vyslovovat v určitých případech "neslučitelnost právní normy" se Základním zákonem, popř. se spolkovým právem, a zastává názor, že tato konstrukce dovoluje posunout časový účinek do polohy *ex nunc*, resp. dále do budoucnosti.¹³⁴

Naproti tomu česká právní úprava vychází z tzv. rakouského modelu, který přezkum ústavnosti právních norem spojuje s pravomocí jejich rušení, a to s právními účinky *ex nunc*. Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ve věci kontroly norem je konstitutivní. Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že nejsou dány důvody ke zrušení právní normy, návrh zamítne. V opačném případě nálezem rozhodne, že se předmětná právní norma zrušuje dnem, který v nálezů určí. Je pravidlem, že datum derogace odpovídá datu vyhlášení derogačního nálezů ve Sbírce zákonů. V řadě případů však Ústavní soud den zrušení posunul výrazně za den vyhlášení derogačního nálezů (a to v rozpětí od několika měsíců až do dvou let).¹³⁵ Naopak v některých případech ÚS rozhodl, že nález nabývá účinnosti ještě před datem publikace ve Sbírce zákonů, a účinnost stanovil na den jeho veřejného vyhlášení podle § 56 ZÚS, a to z důvodu zvýšeného zájmu na ochraně ústavnosti. Nelze však připustit možnost posunutí časového působení ještě dále zpět (za veřejné vyhlášení nálezů) např. k datu nabytí platnosti protiústavního právního

¹³⁴ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996, str. 89

¹³⁵ Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání, C.H.Beck, 2007, str. 423

předpisu. Takovému postupu Ústavního soudu brání princip právní jistoty a ochrany nabytých práv, byť by tato práva vznikla na základě neústavního právního předpisu.¹³⁶

3.2.2. Konkrétní kontrola norem

V SRN je řízení o konkrétní kontrole norem zakotveno jako samostatný druh řízení, které lze zahájit pouze na návrh obecného soudu. Naproti tomu česká právní úprava zavedla jedno společné řízení - o zrušení zákonů a jiných právních předpisů - jak pro abstraktní, tak konkrétní kontrolu norem. Odhlédneme-li od řízení zahájeného na návrh toho, kdo podal ústavní stížnost, pak lze konstatovat, že v ČR může ke konkrétní kontrole norem dojít jednak stejně jako v SRN na návrh obecného soudu, a jednak z iniciativy Ústavního soudu samotného. Tento postup německá právní úprava neumožňuje. Předmětem řízení v SRN může být pouze tzv. poustavní zákon, tj. vydaný po nabytí účinnosti Základního zákona. Návrh obecného soudu v ČR se může týkat také pouze zákona, ale bez jakéhokoli omezení.

3.3. Ústavní stížnost

Řízení o ústavních stížnostech v SRN a ČR si je zřetelně podobné, neboť právní úprava tohoto řízení v SRN byla základním inspiračním zdrojem českého zákonodárce. Přesto lze v německé a české právní úpravě nalézt několik základních rozdílů.

Ústavní stížnost v SRN může směřovat jak proti individuálním právním aktům, tak i přímo proti obecně závazným normativním právním aktům (tedy i přímo proti zákonům). Naproti tomu ČR připouští ústavní stížnost jen proti individuálním právním aktům a zásahům veřejné moci a ve vztahu k zákonům a jiným právním předpisům zvolila cestu pouze akcesorickou, tj. derivativního porušení práva - vlastním předmětem ústavní stížnosti musí být individuální právní akt, který se opírá o ustanovení zákona,

¹³⁶ Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. ASPI, 2007, str. 280

jehož protiústavnost je namítána (§ 74 ZÚS). Přímou individuální stížnost proti normativním aktům ČR nezná.¹³⁷

Ústavní stížnost proti individuálnímu právnímu aktu v SRN lze podat ve lhůtě 1 měsíce od doručení či neformálního oznámení rozhodnutí v plném znění, popř. od vyhlášení či jiného oznámení rozhodnutí stěžovateli, zatímco v ČR lze ústavní stížnost podat ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí nebo ode dne, kdy se stěžovatel dozvěděl o zásahu orgánu veřejné moci do jeho základních práv (nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo). Zmeškání lhůty v ČR nelze prominout, naproti tomu v SRN Zákon o SÚS připouští navrácení lhůty, bylo-li stěžovateli bez vlastního zavinění znemožněno lhůtu dodržet.

V SRN se k samotnému podání ústavní stížnost nevyžaduje zastoupení advokátem, zatímco v ČR je takové zastoupení povinné od samého počátku.

3.4. Kontrola ústavnosti mezinárodních smluv

V ČR byl zaveden institut preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv a přezkum mezinárodních smluv tak probíhá v rámci zvláštního, samostatného typu řízení, zatímco v SRN k takovému přezkumu dochází v rámci řízení o kontrole norem. To je však dáno zejména tím, že recepce mezinárodní smlouvy v SRN přebírá formu transformačního zákona a Spolkový ústavní soud je pak oprávněn k přezkumu takového zákona. Smyslem preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv v ČR je umožnit tuto kontrolu ještě před ratifikací mezinárodní smlouvy. Nicméně již výše bylo uvedeno, že i v SRN Spolkový ústavní soud připouští přezkum transformačního zákona k mezinárodní smlouvě ještě před ratifikací.

¹³⁷ Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996, str. 69

3.5. Kompetenční spory

Bylo již naznačeno, že v případě kompetenčních sporů se v ČR nejedná o příliš frekventované řízení a že rozhodování v těchto věcech bylo z větší části převedeno na Nejvyšší správní soud. Nicméně Ústavnímu soudu zůstala zejména pravomoc rozhodovat spory o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů. Stejně tak Spolkový ústavní soud je oprávněn rozhodovat kompetenční spory mezi nejvyššími spolkovými orgány, resp. přesněji řečeno je oprávněn rozhodovat o výkladu Základního zákona z podnětu kompetenčního sporu mezi těmito orgány. Těto formulaci pak odpovídá způsob rozhodování Spolkového ústavního soudu a odlišnost mezi německou a českou právní úpravou spočívá právě zejména ve způsobu rozhodování. Spolkový ústavní soud tedy nerozhoduje přímo o sporu samém, ale pouze konstatuje, zda chování odpůrce (tedy to, že vydal určité opatření nebo naopak jeho vytýkané opomenutí) porušilo Základní zákon. SÚS v tomto typu řízení rozhodně nedisponuje žádnou kasační pravomocí. Naproti tomu Ústavní soud ČR rozhoduje o sporu samém, resp. o tom, který orgán je příslušný rozhodovat nebo činit jiné úkony ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Kromě toho je Ústavní soud dále oprávněn rušit rozhodnutí vydaná účastníky v kompetenčním sporu.

IV. část - Závěr

Ústavní soudnictví je nedílnou součástí demokratického právního a ústavního státu, byť se historicky jedná o institut poměrně nový. Zatímco v 19. století bylo ústavní soudnictví v Evropě neznámým jevem, v průběhu 20. století se rozšířilo do celé Evropy a dnes se bez něj (s výjimkou specifické Velké Británie) neobejde žádný evropský stát a jeho význam postupem času roste.¹³⁸ Své významné místo v ústavním systému státu si však ústavní soudy musí vytvořit vlastním rozhodováním.¹³⁹

Německý Spolkový ústavní soud je nepochybně nejvýznamnějším a nejnámějším evropským ústavním soudem. Za téměř 60 let své existence si získal důvěru občanů a přispěl tak zároveň k důvěře obyvatelstva v ústavu, k rozvoji demokracie, integraci společnosti a zachování politické stability. Německé ústavní soudnictví se stalo synonymem kvality judikatury, odvážných rozhodnutí ve jménu ústavních hodnot a vzorem pro ostatní (nejen evropský) demokratický svět. Pochopitelně, že ne všechna rozhodnutí Spolkového ústavního soudu se setkala s bezvýhradnou podporou většiny obyvatelstva. Ústavní soudnictví však není zaváděno proto, aby soud rozhodoval podle momentálních názorů veřejnosti nebo politiků a koncipoval judikaturu pouze s ohledem na společenskou akceptaci.¹⁴⁰

Na hodnocení role Ústavního soudu České republiky se může zdát stále ještě brzy. Josef Blahož kupř. uvádí, že pro posouzení skutečné úlohy soudní kontroly ústavnosti je nutné, aby v daném státě existovala jako funkční nejméně 20-25 let.¹⁴¹ Historie Ústavního soudu ČR není sice příliš dlouhá, na druhé straně by však mohla být dostatečná k tomu, aby jeho ústavní role v demokratickém právním státě byla pochopena a respektována - abychom se tedy v budoucnosti již obešli, zejména v kauzách mediálně ostře sledovaných - bez nelibých komentářů některých čelných politických představitelů o jakési třetí komoře Parlamentu či pokusech o soudcovský

¹³⁸ Kubát, M. Ústavní soudnictví a jeho legitimita - teorie a česká praxe. <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1112/ustavni-soudnictvi-a-jeho-legitimita-teorie-a-ceska-praxe>

¹³⁹ Kličočka, V. Ústavní systémy evropských států, 2. vydání, Linde Praha, 2006

¹⁴⁰ Dostál, M. Německé ústavní soudnictví a Spolkový ústavní soud. *Jurisprudence* č. 3/2005

¹⁴¹ Blahož, J. Srovnávací ústavní právo, 2001, str. 419

stát těch, kteří nemají mandát vzešlý z voleb.¹⁴² Ústavní soud ČR již v řadě případů svým rozhodnutím nesporně výrazně zasáhl do politické sféry. Nelze však přehlédnout, že Ústavní soud zásadně nejedná z vlastní iniciativy a zda v konkrétním případě svým rozhodnutím zasáhne do politické sféry, nezávisí primárně na jeho vlastním uvážení, nýbrž na tom, zda obdrží kvalifikovaný návrh. Za některá "nepopulární" a pro politiky nepříznivá rozhodnutí Ústavního soudu si tak mohou sami politici, kteří s každou maličností utíkají k Ústavnímu soudu s cílem napravit porážku utrpěnou na půdě Parlamentu. Politici by si měli uvědomit, že Ústavní soud skutečně není pokračováním Parlamentu, a proto by z něj neměli alibisticky činit odvolací instanci v jejich politických sporech.¹⁴³ Souhlasím s názorem M. Kubáta, že specifické postavení Ústavního soudu jako instituce ztělesňující právní, politické a další dimenze, by nemělo být zneužíváno vnějšími aktéry ve prospěch politiky na úkor ostatních faktorů, jak se to u nás často děje.

Ústavní soud¹⁴⁴ sám se však musí při rozhodování jemu předložených sporů uchýlovat k právním kritériím a vyhýbat se tak potenciálním střetům s politickými mocemi, a to z důvodu, aby se zachovala rovnováha právního a politického v modelu dělby moci.¹⁴⁵ Pokud ústavní soud překračuje meze, které mu ukládá logika oddělování právního a politického, přebírá roli, která se obvykle připisuje politickému mocem, tj. roli dynamické, aktivní účasti na tvorbě práva. Je-li ústavní soud pokud jde o takový aktivismus velmi ambiciózní, lze o jeho rozhodnutích hovořit jako o "politických" nebo lze hovořit o "soudcovském aktivismu". Ústavní soud se může znepokojivé političnosti některých svých rozhodnutí vyhnout nejlépe tak, že se - zjistí-li, že věc evidentně nelze rozhodnout právními prostředky - uchýlí ke zdrženlivosti. Koncepce "soudcovské zdrženlivosti" (*judicial self-restraint*) byla vypracována v reakci na nadměrný aktivismus Nejvyššího soudu Spojených států amerických během reformy Nového úřadu. Zdrženlivost vychází z předpokladu, že soud se nemůže - má-li být jeho

¹⁴² Wagnerová a kol. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Předmluva. Praha, ASPI 2007

¹⁴³ Kubát, M. Ústavní soudnictví a jeho legitimita - teorie a česká praxe, <http://www.revuepolitika.cz/clanky/1112/ustavni-soudnictvi-a-jeho-legitimita-teorie-a-ceska-praxe>

¹⁴⁴ Zde je myšlen ústavní soud obecně, zejména ústavní soud vycházející z modelu koncentrovaného a specializačního ústavního soudnictví.

¹⁴⁵ Novak, M. Ústavní soud mezi právem a politikou. Právník 2001/ č. 5

rozhodnutí ospravedlnitelné - příliš uchylovat od toho, aby při rozhodování aplikoval čistě právní kritéria, zejména mohlo-li by to vést k možným střetům s jinými, tj. politickými mocemi státu.

Také v ústavních soudech modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví převládla po určitém období hledání svého místa, forem a obsahu své aktivity doktrína soudního sebeomezení. Tato doktrína krystalizovala v druhé polovině padesátých let právě v judikatuře německého Spolkového ústavního soudu.¹⁴⁶ Spolkový ústavní soud zformuloval např. zásadu presumpce ústavnosti, podle níž nelze kvalifikovat za neústavní zákon, jestliže je možno jej vyložit v souladu s ústavou. Od této zásady je také odvozena tzv. Schumanova věta, aplikující doktrínu ústavně konformního výkladu při rozhodování zejména ústavních stížností. Důvody k tomu spočívaly zvláště ve snaze posílit relativně nezávislé postavení ústavního soudu v ústavním systému tím, že bude stát stranou při zásadních politických střetech - k prosazování těchto tendencí zřejmě působilo poznání negativních důsledků významných politických rozhodnutí Nejvyššího soudu USA v krizovém období 30. let na postavení ústavního soudnictví v ústavním systému.

Hodnotit na tomto místě základní trendy judikatury Ústavního soudu ČR (které by vypovídaly o tom, jaká je skutečná úloha ústavního soudnictví v ústavním systému ČR) by již přesahovalo předmět této práce, nehledě na to, že takové hodnocení by bylo stále ještě předčasné. Analýza takových trendů a její výsledek by - po teprve necelých 18 letech činnosti Ústavního soudu ČR - měla charakter pouze pravděpodobné výpovědi o tom, jaké trendy lze předpokládat v soudní kontrole ústavnosti v České republice.

¹⁴⁶ Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. ASPI, 2001, str. 320

Seznam použitých zkratk

ČR - Česká republika

Listina - Listina základních práv a svobod

NDR - Německá demokratická republika

SRN - Spolková republika Německo

SÚS - Spolkový ústavní soud (SRN)

Ústavní soud - Ústavní soud České republiky

ÚS - Ústavní soud České republiky

Ústava - Ústava České republiky

Základní práva - základní práva a svobody (zaručené Ústavou ČR)

Zákon - Zákon o Spolkovém ústavním soudu

Zákon o SÚS - Zákon o Spolkovém ústavním soudu

ZÚS - Zákon o Ústavním soudu ČR

ZZ - Základní zákon (Spolkové republiky Německo)

Seznam použité literatury

Monografie česká

1. Bahýřová/Filip/Molek/Podhrázský/Suchánek/Šimíček/Vyhnánek. Ústava České republiky. Komentář. Linde Praha, 2010
2. Blahož, J. Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled. ASPI, 2001
3. Blahož/Balaš/Klíma. Srovnávací ústavní právo. 3. vydání, Praha ASPI, 2007
4. Filip/Holländer/Šimíček. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 929 s.
5. Klíma K. a kol. Státověda. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 415 s.
6. Klokočka, V. Ústavní systémy evropských států. 2. aktualizované a doplněné vydání. Linde Praha, 2006
7. Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné. 5. podstatně upravené a doplněné vydání. Doplněk, 2008
8. Pavlíček, V. a kolektiv. Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda. Linde Praha, 1998
9. Sládeček, V. Ústavní soudnictví. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 264 s.
10. Sládeček/Mikule/Syllová. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 949 s.
11. Šimíček, V. Ústavní stížnost. 3. aktualizované a přepracované vydání. Linde Praha, 2005
12. Tichý, L. a kol. Dokumenty ke studiu evropského práva. 2. vydání, Linde Praha 2002
13. Wagnerová, E. Ústavní soudnictví. Linde Praha, 1996
14. Wagnerová a kolektiv. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha, ASPI 2007
15. Zoulík, F. Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 74

Monografie německá

1. Jarass/Pieroth. Grundgesetz. Kommentar. 7. vydání. C. H. Beck München 2004
2. v. Mangoldt/Klein/Starck. Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, svazek 3. 4. vydání, Franz Vahlen München 2001
3. Maurer, H. Staatsrecht I. 4. vydání. C. H. Beck München 2005
4. Sachs, M. Grundgesetz. Kommentar. 3. vydání. C. H. Beck München 2003
5. Schlaich/Korioth. Das Bundesverfassungsgericht. 6. vydání. C. H. Beck München 2004
6. Stein/Frank. Staatsrecht. 18. vydání. Mohr Siebeck Tübingen 2002
7. Umbach/Clemens/Dollinger. Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. 2. vydání. C.F. Müller Heidelberg 2005
8. von Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar III, 5. vydání, 2003

Články

- Blahož, J. K rozvoji koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví po II. světové válce, Právník, 1993, č. 12
- Dostál, M. Německé ústavní soudnictví a Spolkový ústavní soud. Jurisprudence 3/2005
- Chaloupek, J. K problematice vzniku a pojmu ústavního soudnictví. Právník, 1969, č. 4
- Kubičková, K. Soud: Očkování je jako náboženství. Mladá Fronta Dnes, 10. února 2011
- Novak, M. Ústavní soud mezi právem a politikou. Právník, 2001, č. 5
- Rattinger, B. Soudní kontrola ústavnosti a zákonnosti norem. Právník 1969, č. 8
- Wintr, J. První rozhodnutí Ústavního soudu o ústavnosti mezinárodní smlouvy. Jurisprudence č. 1/2009
- Wintr, J. Desáté září českého ústavního systému. Jurisprudence 1/2010

Internetové zdroje

<http://www.concourt.cz/view/internetcs>

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/>

<http://de.wikipedia.org/wiki/Kruzifix-Beschluss>

<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1112/ustavni-soudnictvi-a-jeho-legitimita-teorie-a-ceska-praxe>

<http://jinepravo.blogspot.com/2009/06/spolkovy-ustavni-soud-k-lisabonske.html>

Název diplomové práce v anglickém jazyce

Jurisdiction of The Constitutional Court of The Czech Republic and of The Federal Constitutional Court of Germany (comparison)

Klíčová slova/ Key Words

ústavní soud

kompetence ústavního soudu

kontrola norem

ústavní stížnost

Constitutional Court

Jurisdiction of the Constitutional Court

Judicial Review

Constitutional Complaint

Summary (abstrakt v anglickém jazyce)

The main contents of this dissertation (diploma paper) is a study of jurisdiction of The Constitutional Court of the Czech Republic and of The Federal Constitutional Court of Germany and their comparison. The first part of this work describes in brief the genesis of the constitutional jurisdiction and its two basic types. Afterwards there is characterized the constitutional jurisdiction in Germany and in the Czech Republic and next there is described legal regulation and organisation of the German and Czech constitutional courts. Further I deal with the jurisdiction of constitutional courts (of european continental type) in general.

In the second part of this work, first I give a general idea about jurisdiction of the German and Czech constitutional courts. After it I already deal with analysis of their single, selected competences - in the concrete: regulation control (judicial review), constitutional complaint, judicial review of international conventions and questions of jurisdiction. I have not focused on the other competences, which the both constitutional courts dispose of. Firstly there is no need to analyse them for the sake of insight into the problem, secondly there should be kept adequate range of this work.

The third part results from the analysis of the competences made in the second part and includes the required comparison. Considering the fact that both compared constitutional courts are based on the same type of constitutional jurisdiction and that the Czech legislator has been in number of cases inspired rightly with German legal regulation of The Federal Constitutional Court, I have not found diametral differences in the compared legal regulations. Of course, there are some differences and I deal with them rightly in the third part of this work.

In conclusion I refer to the significant position of the German constitutional court. I have not evaluated position of the Czech constitutional court in consideration of relatively short period of its activity, however I have indicated its relation to political sphere.

Abstrakt v českém jazyce

Hlavním obsahem a zaměřením této diplomové práce jsou kompetence Ústavního soudu České republiky a Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo a jejich srovnání. Práce se člení na 4 části. V první úvodní části se stručně zabývám zrodem ústavního soudnictví a popisem jeho dvou základních modelů. Následně charakterizuji ústavní soudnictví v SRN a ČR a dále se věnuji právnímu zakotvení a organizaci Spolkového ústavního soudu a Ústavního soudu ČR, přičemž v závěru první části se ještě stručně zabývám kompetencemi ústavních soudů (v modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví) obecně.

V části druhé nejprve podávám přehled kompetencí ústavních soudů jak SRN, tak ČR. Poté se již zabývám rozбором jednotlivých jejich kompetencí, a to konkrétně kontrolou norem, ústavní stížností, kontrolou ústavnosti mezinárodních smluv a kompetenčními konflikty. Dalšími kompetencemi, kterými oba ústavní soudy dále disponují, jsem se již nezabývala, a to jednak proto, že k pochopení dané problematiky to již nebylo nutné, a jednak proto, aby byl zachován přiměřený rozsah této diplomové práce.

V následující třetí části vycházím z rozboru kompetencí provedeného v části druhé a provádím potřebné srovnání. Vzhledem k tomu, že oba srovnávané ústavní soudy vychází ze stejného modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví, a že se český zákonodárce v řadě případů inspiroval právě německou právní úpravou Spolkového ústavního soudu, nenalezla jsem v srovnávaných právních úpravách diametrální rozdíly. Odlišnosti však nepochybně existují a ve třetí části této práce se jimi právě zabývám.

Závěrem jsem poukázala na významné postavení německého Spolkového ústavního soudu. K hodnocení Ústavního soudu ČR jsem vzhledem k jeho zatím poměrně krátké době působení nepřistoupila, ale naznačila jsem jeho vztah k politické sféře.