



MASARYKOVA UNIVERZITA PRÁVNICKÁ FAKULTA

Jaroslav Benák, Zuzana Vikarská (eds.)

DOUPĚ: DISKUTUJEME O ÚSTAVNÍM PRÁVU

Sborník z konference

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

IURIDICA
Editio Scientia

vol. 637

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

řada teoretická, Edice Scientia
svazek č. 637

**DOUPĚ:
DISKUTUJEME O ÚSTAVNÍM PRÁVU**

Jaroslav Benák, Zuzana Vikarská (eds.)

Masarykova univerzita
Brno 2018

Vzor citace:

BENÁK, Jaroslav ; VIKARSKÁ, Zuzana. *DOUPĚ: Diskutujeme o ústavním právu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. 209 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 637. ISBN 978-80-210-9134-4 (brož.), 978-80-210-9135-1 (online)

CIP - Katalogizace v knize

DOUPĚ: Diskutujeme o ústavním právu/ Jaroslav Benák, Zuzana Vikarská (eds.). – 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018. - 209 stran. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 637. ISBN 978-80-210-9134-4, 978-80-210-9135-1 (online)

342* 316.347* 312.727+342.37* (4)* (082)

- ústavní právo
- národní identita
- konstitucionalismus
- země Evropské unie
- sborníky

342 – Ústavní právo. Správní právo [16]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Publikace vědeckých monografií VI“ č. MUNI/A/1025/2017 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2018.

Recenzoval: JUDr. PhDr. Marek Antoň, Ph.D., LL.M.

© 2018 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-9134-4

ISBN 978-80-210-9135-1 (online : pdf)

OBSAH

Úvodní slovo.....	7
Argument národní identitou jako důvod pro odepření implementace práva EU	11
<i>(v kontextu práva nosit zbraň)</i>	
<i>Ivana Kudláčková</i>	
Několik úvah ohledně možnosti definování ústavní identity	23
<i>Tomáš Zvoníček</i>	
Materiálně jadro ústavy – od Melčáka k Mečiarovým amnestiám.....	36
<i>Adam Harušinec</i>	
„Národní“ identita, faktor při implementaci právní úpravy	55
<i>(na příkladu vlivu kolektivní identity na nové pojetí vztahu lékař – pacient v praxi)</i>	
<i>Sandra Pašková</i>	
Analýza návrhů A. Babiše, aneb sny a noční můry šéfa ANO.....	64
<i>Tereza Žuffová-Kunčová</i>	
Může církev propouštět duchovní ze zjevně diskriminačního důvodu?	78
<i>Lenka Kříčková</i>	
Odstoupení od lidskoprávní smlouvy.....	93
<i>Sára Hrubešová</i>	
Projevy maligního konstitucionalismu v Maďarsku	101
<i>Paulína Vážňanová</i>	
Maligní konstitucionalismus v Polsku.....	113
<i>Damir Solak</i>	

Zmeny ústavného poriadku v podmienkach Slovenskej republiky. Dotváranie, či ničenie?	130
<i>Adam Harušinec</i>	
Post-Čentěš prezident Slovenskej republiky: Semiprezidencializmus na Slovensku?	153
<i>Daniel Staruch</i>	
Soudní kontrola v cizineckých věcech	172
<i>(zejména v kontextu novely zákona o pobytu cizinců)</i>	
<i>Jana Steblíková</i>	
Soudy jako katalyzátory přechodu k diktatuře	188
<i>Adam Juras</i>	
Veřejné mínění jako mimoprávní vliv na rozhodování soud(c)ů a pojistka jejich nezávislosti	201
<i>Sára Hruběšová</i>	

ÚVODNÍ SLOVO

Není to tak dávno, co jsem se hlásila na postgraduální studium na Oxfordské univerzitě. Leitmotivem mého motivačního dopisu byla myšlenka, že můj magisterský diplom z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze sám o sobě vlastně nic moc neříká. Je sice důkazem, že jsem dostala příležitost naučit se leccos o českém právním řádu a že jsem splnila jisté nezbytné minimum, abych studium ukončila, chybí však na něm to nejdůležitější: informace o tom, zda jsem ono nezbytné minimum překročila a zda jsem své studentské roky využila naplno.

Samozřejmě bych se této myšlence v motivačním dopise nevěnovala, kdybych se nechtěla pochlubit něčím, co přesahovalo rámec onoho nezbytného minima. Hned na začátku svého studia práv jsem měla to obrovské štěstí, že jsem na pražské fakultě narazila na osvícené pedagogy, kteří se nám (tedy studentům) věnovali s neuvěřitelnou dávkou energie a vstřícnosti. Ve státovědě to pro mě byla Miluše Kindlová, v teorii práva Zdeněk Kühn, v ústavním právu Marek Antoš, v politologii Jan Kysela a na vědeckém semináři teorie práva Jan Wintr. A právě v reakci na jejich pozvání či povzbuzení jsem se již v prvním ročníku ocitla, vystrašená a nejistá, na výjezdním semináři z ústavního práva, dost možná jako jeho nejmladší účastnice vůbec. Tehdy to byl začínající projekt mladých odborných asistentů Jana Wintra a Marka Antoše, poctěn účastí čerstvého docenta Jana Kysely; přesto jsme své kantory vnímali jako bohy a bylo pro nás neuvěřitelnou ctí, že jsme byli vybráni k účasti na čtyřdenním povídání o ústavním právu v prostředí krásných Krkonoš.

Aniž bych chtěla do příběhu vnášet nadbytečnou míru pathosu, musím konstatovat, že onen výjezdní seminář pro mě a pro mou právnickou budoucnost znamenal víc než následné absolvování všech povinných předmětů, které mi má *alma mater* nabídla. Možnost sedět s pedagogy a se spolužáky ze všech ročníků kolem jednoho stolu a zapáleně diskutovat o ústavním právu, jakož i časté pokračování těchto diskusí u vína až do brzkých ranních hodin, mě nejen zapálila pro právo, ale osmělila mě v dalším studiu a zprostředkovala mi setkání s dalšími nadšenci, se kterými jsem následně prožila svá studentská léta.

Toto „úžasné společenství pedagogů a studentů“, jak ho s oblibou nazývá Jan Witr, mě rovněž přivedlo i k zapojení do fakultního spolkového života a k aktivnímu prožití svého studia. A s odstupem času můžu s naprostou jistotou konstatovat, že právě všechny ty aktivity nad rámec nezbytného minima, mezi nimiž měly výjezdní semináře vždy výsostné postavení, mě v souhrnu naučily víc než to, o čem se píše v mém magisterském diplomu. A nejde jen o právnické vědomosti; onen aktivní fakultní život pro mě byl rovněž zdrojem dlouholetých přátelství či světonázorových obrátů; zkrátka věci v životě mnohem důležitějších než je státnice z trestního práva, ačkoli by tomu leckterý student pátého ročníku nevěřil.

Polemika o rozdílu mezi studijními povinnostmi a studijními možnostmi, resp. mezi nezbytným minimem a možným maximem studia na právnické fakultě, mě provázela celým studiem doma i v zahraničí. A provází mě i nadále, poté, co jsem se v akademickém prostředí ocitla „na druhé straně barikády“. Krátce po svém příchodu na brněnskou právnickou fakultu jsem myšlenku výjezdních seminářů představila svým kolegům na brněnské Katedře ústavního práva a politikologie – a setkala se s nadšením. Společně s kolegy jsme pozvali studenty všech ročníků na víkendový seminář, jemuž jsme dali název „DOUPĚ: Diskutujeme o ústavním právu“. Nechtěli jsme pražským kolegům koncept ukrást; chtěli jsme rozšířit dobrou věc a s drobnými obměnami dát brněnským studentům příležitost stát se součástí něčeho skvělého, co se v Praze v průběhu let osvědčilo.

Inspirováni pražskou zkušeností jsme se vypravili na víkend mimo město. (Ačkoli samozřejmě nelze srovnávat brněnské Šlapanice s nádhernou krkonošskou přírodou; na tomto turistickém aspektu brněnského DOUPĚte průběžně pracujeme a věříme, že ji budeme postupně vylepšovat.) Na jaře 2017 jsme se se studenty věnovali tématu ústavní identity a materiálního jádra ústavy, na podzim jsme prozkoumali téma maligního konstitucionalismu, tedy krize právního státu, v kontextu souvisejících témat, především hodnot evropské integrace a suverenity členských států. Za nejdůležitější však považuji, že se nám povedlo i v brněnském prostředí vytvořit onu komunitu studentů a pedagogů, ve které můžeme bez bariér mluvit o věcech souvisejících či nesouvisejících s právem a ve které se zkrátka cítíme fajn. A to je v akademickém světě konec-konců to nejdůležitější.

Přinášíme Vám sborník studentských příspěvků z prvních dvou brněnských výjezdních seminářů, protože považujeme za důležité, aby byl hlas studentů slyšet. Pro některé účastníky našich seminářů je toto publikační debut, jiní jsou již ostřílení autoři; ve všech případech však příspěvky považujeme za hodnotný příspěvek do diskuse. Zveme Vás tedy, abyste se alespoň takto „na dálku“ připojili k úžasnému společenství studentů a pedagogů brněnské právnické fakulty a abyste společně s námi přemýšleli o zajímavých a často kontroverzních tématech. A pokud byste nám chtěli cokoli sdělit, či se na další DOUPě přijít podívat v roli hosta, ozvěte se nám na doupe@law.muni.cz.

Zuzana Vikarská

ARGUMENT NÁRODNÍ IDENTITOU JAKO DŮVOD PRO ODEPŘENÍ IMPLEMENTACE PRÁVA EU

(v kontextu práva nosit zbraň)

Ivana Kudláčková

1 Úvod

Lidstvo provází od nepaměti strach. Strach z neznámého, strach ze změny. Proto je pro nás uklidňující, když se máme kam vrátit, když je pro nás něco naším záchytným bodem, se kterým se identifikujeme. Pro občany na konkrétním územím by to měla být národní identita, která vyjadřuje obecně sdílené hodnoty. Poskytuje nám odpověď na otázku, kým jsme. Co je ale naší národní identitou? Co o nás vypovídá politická situace v naší zemi? Identifikuje nás naše vlajka, nebo historické zkušenosti? Není nakonec příhodnější identifikovat nás **českým pívem, olomouckými tvarůžky nebo českými sportovci?**

Koncepce národní identity je v mezinárodním prostředí dlouhodobě akceptována. Klíčovým problémem je ale neurčitost tohoto pojmu. S tímto pojmem se zřídka potkáme v rozhodnutích Soudního dvora Evropské unie, který nám doposud neposkytnul podrobnější test proporcionality, který by napomohl zařazení či naopak vyjmutí konkrétních projevů členských států z konceptu národní identity. Výchozí hypotéza příspěvku vyjadřuje názor, že není možné poskytnout dostatečný test proporcionality, který by nám umožnil dle jednotlivých kroků určit, zda je určený projev ukázkou svébytné národní identity.

Příspěvek je rozdělen do tří částí. První kapitola představuje demonstračním výčtem jednotlivé složky národní identity. Druhá kapitola krátce analyzuje vývoj pojmu národní identity zakotveného v čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii v rozhodovací praxi Soudního dvora EU. Závěrečná část reaguje na aktuální střet mezi Českou republikou a Evropskou unií týkající se nově přijaté směrnice regulující dosavadní směrnici o kontrole nabývání a držení zbraní. Pozornost je tak **věnována žalobě** na neplatnost pozměňující směrnice, kterou Česká republika podala 9. srpna 2017.

2 Národní identita

Identita je základní termín, který v sobě skrývá kouzlo něčeho, co je nám blízké a vyjadřuje podstatu. Identita představuje ztotožnění, zobrazení a jednotu. Identifikace s někým nebo s něčím vyjadřuje naše přistoupení, sjednocení a sdílení stejných hodnot.

Pojem identita se ale postupem času stává v určitém hledisku normou, podle které jedinec posuzuje další identity. Střet tak probíhá na úrovni mezi dvěma jedinci, kdy každý má svoji vlastní zabudovanou představu o tom, co je pro něho vlastní, jedinečné a tedy identifikující. S touto kolizí se ale rovněž setkáváme na mnohem vyšší úrovni, a to nejen na mezinárodním poli, kde bychom mohli střet identit chápat jako střet dvou států, ale taktéž na poli evropském. Jedinec náležející do několika sociálních skupin se tak ocitá na rozcestí a rozhoduje se, kterou stranou se má vydat. Tento boj přináší několik otázek. Můžeme projevovat svoji identitu různými způsoby? Je naší identitou pouze to, co nás charakterizuje za každých okolností? Nakolik naše identita podléhá proměně?

V případě kolize mezi evropskou identitou, jako identitou Evropské unie (dále jen „EU“) a identitou jejich členských států stojíme opět na podobném rozcestí. Na jedné straně nacházíme relativně nedávno vytvořený celek, jenž stále hledá svoji cestu, jak se přiblížit Evropanům. Toužíme se ale stát opravdu Evropany, nebo se radši uchýlíme do mateřské náruče našeho domovského státu a obrníme se štítem národní identity? Hra o definici národní, resp. evropské identity se tak dává do pohybu.

Národní identita není zcela jistě servírována na talíři dennodenních diskuzí. Dostává se ke slovu v období, kdy pocítujeme ohrožení etablovaných hodnot a postojů. Koncept národů a jejich sebeurčení byl fenoménem především v 19. století, tedy v období snahy vymanit se ze zajetých kolejí. Národní identita tak „*pramení původně v negativním sebevymezení vůči cizím národům, ať už ve smyslu pouhého konstatování odlišnosti, nebo ve společném nepřátelství vůči nim.*“¹ Pokud chceme budovat argumentaci na podporu národa, můžeme se zaměřit na následující složky, kterými jsou „*společné národní zájmy, kolektivní kulturní tradice a společná zkušenost.*“² Domnívám se,

1 NEDOMOVA, Alena a Tomáš KOSTELECKÝ. *Národní identita*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 1996, str. 8.

2 SEEBAUER, Renate. General Preliminary remarks on the concept of „Identity“. In: SEEBAUER, Renate, Zdeněk HELUS a Emmanuel KOLLADIS. *From identities in Europe to European identities*. Brno: Paido, 2005, s. 9.

že na podobné složky identity se můžeme zaměřit taktéž v případě úvah o evropské identitě.

Národní identitu lze vnímat jako zastřešující termín, který se snaží pokrýt širokou škálu projevů určitého celku. S ohledem na národní identitu je nezbytné uvažovat nejméně v kategoriích kulturní, politická a ústavní identita. Pořadí není náhodné, neboť se domnívám, že vyjadřuje míru schopnosti představit si konkrétnější projevy pojmu. Pro laika bude pravděpodobně jednodušší představit si příklad kulturní identity než identity ústavní.

Jednotlivé složky, představující demonstrativní výčet, tvoří až ve svém souhrnu národní identitu. Národní identita pak pokrývá každodenní projevy života občanů na určitém území, kteří jsou pod ochranou státní moci prosazující na mezinárodním, resp. evropském poli jejich zájmy.

S kulturním identitou je neodmyslitelně spjata civilizace, která „*je nejvyšším stupněm lidského společenství a nejširší rovinou kulturní identity, kterou mohou lidé společně sdílet.*“³ Civilizací se za dobu existence lidstva vyvinulo hned několik, a Česká republika vplula do vlny západní civilizace charakteristickou „*dědictvím antiky, řeckou filozofií a racionalismem, římským právem, latinou a křesťanstvím.*“⁴ Domnívám se, že právě tato charakteristika může být příkladem proměnlivosti konceptu kulturní, resp. národní identity. Inspirací nám může být čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), který v poslední větě uvádí, že EU „*respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.*“⁵ Pokud tedy má dojít k naplnění cíle EU, kterým je právě kulturní a jazyková rozmanitost jednotlivých členských států, které ve svém souhrnu tvoří ono evropské kulturní dědictví, je nezbytností kulturní identitu chápat jako jeden z prvků národní identity. Kulturní odlišnosti vycházející z jedinečných historických událostí by měly být respektovány, a proto koncept kulturní a jazykové rozmanitosti musí být vykládán ve vzájemné souvislosti s národní identitou.

³ HAMPL, David. Evropská civilizace. In: DOPITA, Miroslav. *Evropská a národní identita*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, s. 20.

⁴ HAMPL, David. Evropská civilizace. In: DOPITA, Miroslav. *Evropská a národní identita*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, s. 21.

⁵ Čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=CS>

Politická identita je termínem abstraktnějším, neboť není jednoduché určit míru zapojení občanů do politického života. Politická identita vyjadřuje smýšlení o politickém rozložení sil v zemi a reakci na aktuální situaci. Dle mého názoru podléhá nejrychleji změně, neboť přímo souvisí s politickými představiteli a jejich specifickým rozhodováním o věcech veřejných.

To, co již podléhá pomalejší změně je vyjádřeno ústavní identitou. Výraznou změnu můžeme vnímat v povaze tohoto pojmu, neboť se z kategorie akademické překlápíme do kategorie právní. Ústavní systém je formálně vymezen v ústavě a je charakteristický snahou ukotvit nejistou a nejasnou politickou identitu. Tyto dvě identity jsou dle mého názoru propojeny více než kterékoli jiné.

3 Rozsah aplikace čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii

Úvahy o obsahu a aplikaci národní identity nejsou nikterak převratné, neboť se objevily se vznikem Maastrichtské smlouvy. Tehdejší ustanovení ovšem nebylo vyhovující, a proto došlo k revizi a vzniku podrobnější klauzule, která v čl. 4 odst. 2 SEU uvádí, že „*Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.*“⁶

Tento koncept vyvažuje vztah mezi EU a členskými státy. Domnívám se, že argumentace tímto článkem se může projevit ve třech rovinách. Zaprvé se členské státy na tento článek mohou odvolávat v případě, kdy napadají platnost aktů EU. Může tak být provedeno samostatně nebo ve spojitosti s aplikací zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 SEU.⁷ Tato situace reaguje

⁶ Čl. 4 odst. 2 SEU ze dne 7. února 1992. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=CS>

⁷ Čl. 5 odst. 3 SEU uvádí, že „*podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu či účinnosti, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.*“ Čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=CS>

především na rozsah výkonu pravomocí EU, zejména v případě aplikace článků obecnějšího charakteru, kterým je například čl. 114 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) uvádějící, že lze přijmout „opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“⁸

Druhým případem je možné ospravedlnění nenaplnění povinnosti členského státu vyplývající z evropského práva. Soudní dvůr EU by se pak měl přiklonit k respektu národní identity jako možnosti derogace určitých ustanovení, například týkající se volného pohybu.

Zatřetí lze čl. 4 odst. 2 SEU vnímat jako kodifikaci case law národních ústavních soudů, které často tvrdí, že převaha EU je pouze podmíněná. Může se jednat o případy ochrany lidských práv nebo zachování základních struktur národní ústavní identity. V takovém případě by vliv evropského práva převážet neměl, naopak by měla být uvolněna cesta k převaze národní identity.⁹

Zajímavým případem, který ovšem nedosáhl mety meritorního projednání, byl případ C-160/03 Španělského království proti Eurojust. Žalobkyně, jež se ucházela o pracovní pozici v Eurojust, nesouhlasila s jazykovými požadavky kladenými na jí vybranou pozici. Kromě mateřského jazyka se vyžadovala znalost francouzského jazyka a samozřejmě byla nezbytná znalost anglického jazyka. Tyto požadavky byly dle jejích slov diskriminační, zvýhodňující uchazeče, jejichž mateřským jazykem je angličtina nebo francouzština a taktéž byly přijaty v rozporu s pracovním řádem ostatních zaměstnanců Evropských společenství. Rozhodnou otázkou tak bylo posouzení jazykového režimu uplatňujícího se v průběhu přijímacího řízení a ve vnitřní činnosti EU. Generální advokát (dále jen „GP“) Maduro ve svém stanovisku uvedl, že „jazyk není pouze funkční prostředek společenské komunikace. Je to zásadní

⁸ Čl. 114 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění změn provedených smlouvami. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=CS>

⁹ Z jiných úhlů pohledu na věc nazírá Robert Zbiral ve svém článku ZBÍRAL, Robert. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2014, roč. 153, č. 2, s. 118.

*atribut osobní identity a zároveň základní prvek národní identity.*⁴⁰ Odůvodněním tohoto přístupu je fakt, že EU přistoupila na společnou měnu, ale respektuje jazykovou rozmanitost tím, že nepřijala jednotný jazyk. GA Maduro zdůraznil, že jazykový režim nelze vytrhnout z kontextu národní identity. Je pouhou spekulací, kterým směrem by se Soudní dvůr EU vydal, neboť žaloba nebyla přípustná. Jednou z možností je právě respektování jazyka, resp. národní identity a její uplatnění jako derogačního důvodu.

Ve věci C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein proti Landeshaupmann von Wien*, se Soudní dvůr EU dané problematice alespoň přiblížil. Žalobkyně požadovala, aby i nadále, po přijetí rakouského zákona o zrušení šlechtických titulů, mohla jako realitní makléřka prodeje luxusních nemovitostí používat i nadále svůj šlechtický titul hraběnka. Letmý dotek nalezneme v bodě 92 rozsudku, v němž je připomenuto, že „*v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU Unie ctí národní identitu svých členských států, jejíž součástí je rovněž republikové státní zřízení.*“⁴¹ Tento argument je ovšem v rozsudku osamocen a není dále rozveden.

Obdobně osamocený je argument národní identitou v rozhodnutí ve věci C-391/09, *Runevič-Vardyn*. Žalobkyně litevského původu Runevič-Vardyn po uzavření sňatku s Polákem požadovala, aby bylo prolomeno pravidlo o zápisu údajů do identifikačních dokladů litevských občanů pouze litevštinou. Zapsání polské verze Runiewicz-Wardyn ale bylo orgány zamítnuto. Litevská vláda prosazovala primát litevského jazyka a uvedla, že „*litevský jazyk představuje ústavní hodnotu, která zachovává národní identitu (...)*“⁴² Soudní dvůr se ale omezil pouze na vymezení právní otázky, kterou bylo nalezení rovnováhy mezi právem na soukromý a rodinný život a legitimní ochranou státního úředního jazyka. Soudní dvůr tuto možnost poskytnout podrobnější

¹⁰ Stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madury ze dne 16. 12. 2004 ve věci C-160/03, *Španělské království proti Eurojust*, bod 36. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49769 & pageIndex=0 & doclang=CS & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=149924#Footnote53>

¹¹ Rozsudek soudního dvora ze dne 22. 12. 2010 ve věci C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein proti Landeshaupmann von Wien*, bod 92. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83459 & pageIndex=0 & doclang=cs & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=163755>

¹² Rozsudek soudního dvora ze dne 12. 5. 2011 ve věci C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn*, bod 84. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82046 & pageIndex=0 & doclang=cs & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=168711>

test proporcionality neproměnil, neboť konečné rozhodnutí nechal na litevském soudu. Národní identita mohla hypoteticky posloužit jako ospravedlnění omezení požadavku na volný pohyb osob a práva na soukromý a rodinný život.

Závěrem této kapitoly se nabízí nezodpovězená otázka, za jakých okolností je EU povinna řídit se konceptem národní identity? Souhlasím zde s Robertem Zbíralem, jenž uvádí, že „koncept respektu k národní identitě ze strany EU je více zastřešujícím pravidlem vztahů mezi EU a členskými státy a EU by se jím měla řídit při veškeré své činnosti bez ohledu na to, který druh pravomocí nebo zásahu v dané chvíli vykonává.“⁴³ Z dosavadní zajímavé judikatury ale spíše nabývám dojmu, že Soudní dvůr EU se této své povinnosti vyhýbá, neboť se konstantě obává i jenom poskytnutí přesnějšího vodítka k objasnění pojmu národní identity.

4 Občan jako spojenec při obraně vlasti?

Čl. 4 odst. 2 SEU ve svém poslední řádce klade zvláštní důraz na národní bezpečnost, která i nadále zůstává výhradní odpovědností každého členského státu. Česká republika se chopila této příležitosti a představila novelu ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., kde se doplňuje čl. 3 o odst. 3 jenž říká, že „občané České republiky mají právo nabyvat, držet a nosit zbraně a střelivo k naplnění úkolů uvedených v odstavci 2. Toto právo může být zákonem omezeno a zákonem mohou být stanoveny další podmínky jeho výkonu, je-li to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, veřejného pořádku a bezpečnosti, životů a zdraví nebo pro předcházení trestným činům.“⁴⁴

K pochopení kontextu je nezbytné se obeznámit i s odst. 2 jenž uvádí, že „Státní orgány, orgány územních samosprávních celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky. Rozsah povinností

¹³ ZBÍRAL, Robert. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2014, roč. 153, č. 2, s. 118.

¹⁴ Návrh skupiny poslanců na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., Sněmovní tisk 1021/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2017, VII. volební období. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=1021 & CT1=0>

a další podrobnosti stanoví zákon.⁴⁵ Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve třetím čtení 28. 6. 2017 a postoupila ho Senátu 24. 7. 2017.

Souvisí spolu národní identita a národní bezpečnost? Určitou spojnicí můžeme nalézt v případě vzrůstající snahy o semknutí společnosti, neboť „*kdysi dojde v určitém období mezi členy určité entity ke zvýšení zájmu o jejich kolektivní identitu, dají se očekávat i vedlejší nežádoucí důsledky v podobě posílení xenofobních tendencí v dané entitě.*“⁴⁶ Je to onen podnět, na něj reaguje vládnoucí elita? Nebo je naopak cílem vyvolat pocit ohrožení, který dostatečně legitimuje předložený návrh?

V prvé řadě je nutné uvést, že držení zbraní je v současné době chápáno jako ryze soukromá záležitost. Stát ale chce takové vnímání pozměnit a za určitých podmínek využít soukromé držení zbraní ve veřejné sféře. V návrhu je tak prezentována myšlenka, že „*je proto logické a účelné, aby stát tento přínos v rámci své bezpečnostní politiky využil, zvýšil jeho potenciál, eliminoval potenciální rizika s tím spojená a počítal s civilním držením a nošením zbraní v rámci plnění a plánování svých úkolů v oblasti zajišťování své bezpečnosti.*“⁴⁷ Stát realizuje svoji povinnost zajistit národní bezpečnost a tento krok představuje i jako udělení oprávnění občanům podílet se podpůrně na zabezpečení státu. Stát považuje občany za své spojence.

Občan je v tomto návrhu klíčový termín, neboť je i jedním z nosných důvodů tvrzené kompatibility s evropským právem. Předkládaný návrh potenciálně dopadá pouze na občany České republiky, „*práva občanů jiných členských států nejsou dotčena, neboť tento návrh neimplementuje právo Evropské unie.*“⁴⁸ I přesto, že tímto návrhem nemusí nutně docházet k implementaci evropského práva, nedochází k automatickému vyřazení evropského práva ze hry. Zákonodárce

15 Čl. 3 odst. 2 zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/200 Sb. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 31. 8. 2017].

16 STANĚK, Antonín. Evropská a národní identita v kontextu teritoriální identity. In: DOPITA, Miroslav. *Evropská a národní identita*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, s. 103.

17 Návrh skupiny poslanců na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/200 Sb., Sněmovní tisk 1021/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2017, VII. volební období, s. 8. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=1021 & CT1=0>

18 *Ibid.*, s. 22.

se pokouší upravit oblast, která je již regulována, a to konkrétně směrnici Rady 91/477/ES ze dne 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní.¹⁹ Původní směrnice nebyla pro českou politickou scénu výrazně kontroverzní do té doby, než byla přijata pozměňující směrnice Evropského parlamentu a Rady 2017/853, kterou se dosavadní směrnice výrazně mění.²⁰ Rozhodující jsou především nová pravidla pro držení a civilní použití zbraní. Směrnice nově zakazuje určité typy zbraní, a to s cílem zamezit zneužívání palných zbraní pro trestnou činnost. Další požadavky jsou kladeny na označení palných zbraní a též na jejich evidenci.

Česká republika zareagovala na přijetí pozměňující směrnice podáním žaloby k Soudnímu dvoru EU na její neplatnost. Podaná žaloba se opírá o čtyři žalobní body. Prvním bodem je porušení zásady pravomocí, spočívající v harmonizaci právních předpisů členských států, což je ale v oblasti předcházení trestné činnosti zakázáno čl. 84 SFEU. Druhým bodem je porušení zásady proporcionality, ke které mělo dojít neprovedením posouzení dopadů navrhované právní úpravy. Porušení zásady právní jistoty shledává Česká republika v nejasných a nepřesných ustanoveních směrnice, které neumožňují dostatečnou identifikaci práv a povinností dotčených subjektů. Poslední žalobním bodem je porušení zásady zákazu diskriminace, k níž mělo dojít stanovením výjimky, ze které těží pouze Švýcarsko.

Tento konflikt mezi předpokládanou národní úpravou a směrnicí je možné vnímat ve dvou rovinách. Jedná se o konflikt mezi směrnicí a národní bezpečností nebo směrnicí a národní identitou? Může být oprávnění vlastnit zbraň k ochraně života, zdraví a majetku vnímáno jako součást naší národní identity? Domnívám se, že možný argument národní identitou by mohl být (v případě řádné argumentace) oním obohacujícím prvkem podané žaloby. Zcela jistě by se dalo vypořádat s otázkami dlouhodobosti držení zbraní v České republice. Vychází předkládaný návrh z dlouhodobých cílů států? Jaká je úprava v jiných členských státech? Přinejmenším odpověďmi na tyto

¹⁹ Směrnice Rady 91/477/ES ze dne 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1991L0477:20080728:CS:PDF>

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/ES o kontrole nabývání a držení zbraní. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0853 & from=CS>

otázky jsme se mohli k otázce národní identity přinejmenším přiblížit a připravit tak půdu pro potenciální názor Soudního dvora EU.

5 Závěr

Závěrem příspěvku se vracím k otázkám položeným již v první kapitole. Můžeme projevat svoji identitu různými způsoby? Je naší identitou pouze to, co nás charakterizuje za každých okolností? Nakolik naše identita podléhá proměně? Nejenom rozsudky Soudního dvora EU, ale taktéž možná argumentace na obhajobu oprávněnosti návrhu novely ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., mě utvrdila, že národní identita je živý organismus, který může podlehnout sebemenší změně. O to víc ale potřebuje orgán, který rozhodne, zda je taková změna ještě ku prospěchu těch, které identifikuje. Soudní dvůr EU nám doposud neposkytnul dostatečný test proporcionality a pravděpodobně nám ho v blízké době ani nenabídne.

Je ale nedostatkem, pokud se s národní identitou cíleně nepracuje. Pouze jejím objevováním a snahou stanovit její hranice můžeme efektivně vyvažovat pravomoci EU. Chránit to, co je nám blízké. A to je přesně to, k čemu má národní identita sloužit.

Literatura

Monografie

NEDOMOVÁ, Alena a Tomáš KOSTELECKÝ. *Národní identita*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 1996, 46 s. ISBN 80-85950-15-4.

Odborné články

HAMPL, David. Evropská civilizace. In: DOPITA, Miroslav. *Evropská a národní identita*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, 120 s. ISBN 978-80-244-2049-3.

SEEBAUER, Renate. General Preliminary remarks on the concept of „Identity“. In: SEEBAUER, Renate, Zdeněk HELUS a Emmanuel KOLIADIS. *From identities in Europe to European identities*. Brno: Paido, 2005, 272 s. ISBN 80-7315-091-3.

STANĚK, Antonín. Evropská a národní identita v kontextu teritoriální identity. In: DOPITA, Miroslav. *Evropská a národní identita*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2008, 120 s. ISBN 978-80-244-2049-3.

ZBÍRAL, Robert. Koncept národní identity jako nový prvek ve vztahu vnitrostátního a unijního práva: poznatky z teorie a praxe. *Právník: Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2014, roč. 153, č. 2, s. 112–133. ISSN 0231-6625.

Další zdroje

Návrh skupiny poslanců na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/200 Sb., Sněmovní tisk 1021/0, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2017, VII. volební období. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7 & CT=1021 & CT1=0>

Stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madury ze dne 16. 12. 2004 ve věci C-160/03 Španělské království proti Eurojust. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49769 & pageIndex=0 & doclang=CS & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=149924#Footnote53>

Soudní rozhodnutí

Rozsudek soudního dvora ze dne 22. 12. 2010 ve věci C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein proti Landeshauptmann von Wien* [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=83459 & pageIndex=0 & doclang=cs & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=163755>

Rozsudek soudního dvora ze dne 12. 5. 2011 ve věci C-391/09, *Malgożata Runevič-Vardyn*, bod 84 [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82046 & pageIndex=0 & doclang=cs & mode=lst & dir=&occ=first & part=1 & cid=168711>

Právní předpisy

Směrnice Rady 91/477/ES ze dne 18. června 1991 o kontrole nabyvání a držení zbraní. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1991L0477:20080728:CS:PDF>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/ES o kontrole nabývání a držení zbraní. [cit. 31. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0853 & from=CS>

Smlouva o Evropské Unii ze dne 7. února 1992. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL & from=CS>

Smlouva o fungování Evropské unie ve znění změn provedených smlouvami. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 8. 2017]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL & from=CS>

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

NĚKOLIK ÚVAH OHLEDNĚ MOŽNOSTI DEFINOVÁNÍ ÚSTAVNÍ IDENTITY

Tomáš Zvoníček

1 Úvodem

Existovala-li by též v právnických kruzích každoroční anketa pátrající po vzoru slavné německé „*Wort des Jahres*“ či anglické „*The Oxford Dictionaries Word of the Year*“ po jednom konkrétním slovu či spojení charakterizující daný rok či dobu, mezi zhavými adepty by alespoň v oblasti ústavního práva nepochybně bylo spojení ústavní identita. Termín, o kterém bylo jen za nedávné období napsáno mnohé a o němž, jak jsem přesvědčen, bude v souvislosti s aktuální geopolitickou situací v Evropě ještě mnohé diskutováno. Jak si všímá řada akademiků¹, byla to patrně právě migrační krize a rozpory v přístupu k ní na poli členských států Evropské unie, jež tuto diskuzi do značné míry vyvolaly. Netřeba být překvapen. „*It is only when you meet someone of a different culture from yourself that you begin to realize what your own beliefs really are,*“² napsal kdysi s věčnou platností George Orwell.

V přívalu textů věnující se tomuto tématu nicméně osobně postrádám diskuzi o hlubší konceptualizaci tzv. ústavní identity. Jaké jsou její normativní zdroje v materiálním smyslu, jak se liší od jiných koncepcí identit jako je např. národní a lze ji vůbec definovat? Ač jsou právě tyto otázky klíčové, domnívám se, že jsou pro svoji spojitost s kulturou, celospolečenským systémem a jeho hodnotami, jedněmi z řady, kde tradiční právní imaginace nepostačuje. Jestliže ovšem současně na tyto otázky nebude hledána seriózním způsobem odpověď, jestliže se spokojíme pouze s replikami soudních instancí, bude ponechán prostor pro arbitrárnost v rozhodování i zneužití tohoto termínu v politickém boji.

¹ Na půdě německého „WZB Berlin Social Science Center“ byl v roce 2017 zahájen dlouhodobý výzkum na toto téma, viz <https://www.wzb.eu/sites/default/files/veranstaltungen/constitutional-identity-in-the-age-of-global-immigration/workshopprogramrevisedversion22june2017.pdf>. Dále srov. UTTZ, R. National Constitutional Identity in the European Constitutional Project: A Recipe for Exposing Cover Ups and Masquerades. *Verfassungsblog.de* [online]. 2011 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/national-constitutional-identity-in-the-european-constitutional-project-a-recipe-for-exposing-cover-ups-and-masquerades/>

² ORWELL, G. *The road to Wigan Pier*. New York: Berkley Medallion Book, 1967, s. 160.

V tomto příspěvku si nekladu takto neskromné cíle, zaměřím se toliko na poslední uvozenou otázku a představím několik úvah ohledně jejího definování jako procesu. Je ústavní identita jako koncept vůbec definovatelná? Jakým mechanismem je její pojetí konstruované? Jaká východiska je třeba přijmout? A jaké důsledky z toho vyvodit? Prostřednictvím částečné dekonstrukce tohoto pojmu se pokusím představit, že pokusy o definici ústavní identity nemohou být založeny na esencialistickém zjevování pravd, nýbrž jsou vždy podmíněny držitelem tzv. symbolické moci, jenž si sociální realitu modeluje dle svých potřeb. Tato základní teze není obzvláště ambiciózní, přesto však považuji za důležité, aby zazněla jako jakési vytknutí před závorku obsahující texty soustředící se již na sofistikovanější ryze právní analýzy aspektů tohoto konceptu. S ohledem na spíše mimoprávní a úvahovou povahu tohoto textu bude použita mj. metoda sociologická založená na teorii konstruktivismu, jež umožní, jak věřím, pohled mimo dominantní diskurz.

2 Identita jako kontrast

Zcela obecně lze pojem identity formulovat jako atribut, tedy jako kvalitativní charakteristiku určitého jevu či nejčastěji osoby. Etymologicky má slovo identita základ v latinském „idem“, což v překladu znamená stejný. Tato stejnost je ovšem zároveň růzností, neb ji lze vždy určit až na základě porovnání s odlišnými. Pojem identity tedy odkazuje imanentně k určitému antagonismu – vyjadřuje jak kvalitu podobnosti, tak i kvalitu odlišnosti. Similarita a diference. Čím jsem a čím nejsem. My a Oni. Tato binární opozice formulovaná R. Jenkinsem v rámci jeho teorie kolektivních identit je zejména ze strukturalistických pozic vysvětlována jako základní lidská vlastnost, pomocí níž člověk strukturuje svět, který obývá, a jejímž prostřednictvím je schopen se v něm orientovat.³ Onen klíčový proces se odehrává na pomyslné hranici, polí mezi oběma póly: jedinec se skrze definiční znaky jisté skupiny vymezuje jako její člen a současně rozpoznává jisté distinktivní znaky, které jej odlišují od členů jiného společenství.⁴

³ ŠTĚTKA, V. Symbolická vymístění, národní identita a (re)konstrukce paměti [online]. *Sociální studia*, Masarykova univerzita, 2004 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: <http://socstudia.fss.muni.cz/dokumenty/080304105451.pdf>

⁴ Ibid.

Zjednodušeně lze tedy říci, že základem vytváření identity je kontrast vůči něčemu či někomu. Pro tento svůj distinkční aspekt představuje tedy identita jeden z klíčových prvků utvářejícího společnosti, a to prostřednictvím integrace jedinců vzhledem k určitým sdíleným hodnotám či idejím.

Ústavní identita a její dvě dimenze

Domnívám se, že výše uvedená teze je více než užitečná též pro zamyšlení se nad definicí ústavní identity. I v jejím rámci totiž lze vysledovat obdobnou dichotomizující tendenci směřující k výlučnosti za současného vymezení se vůči odlišnostem.

Ve snaze o její definování se jako logické východisko jeví zaměřit se na ústavu jako takovou, tedy především na její text, pokud je psaná, či obecně na konkrétní konstitucionální uspořádání. Je-li identita určitý kvalitativní atribut, pak ústavní identita vyjadřuje to, čím daná ústava je a čím zároveň není. Jinými slovy řečeno, jde o duch daného textu, resp. konkrétního ústavního systému – to, co je pro něj skutečně podstatné, základy, na nichž je postaven, jakýsi největší společný dělitel všech oficiálních pravidel a hodnot. Tuto dimenzi ústavní identity v objektivním smyslu nazývám pro větší přehlednost jako „**identita Ústavu**“. Za objektivní ji lze považovat proto, že je *v zásadě* rozpoznatelná za použití technických interpretačních metod. Z téhož důvodu ji lze též označit jako právní, neb přístup k jejímu formování si vyhrazují právníci obvykle v podobě ústavního soudnictví.

Tomuto pojetí ústavní identity se velmi blíží v ústavní teorii již dříve vytvořené koncepty materiálního jádra a klauzule věčnosti usilující taktéž o zachycení určité „prapodstaty“ konstitucionálního systému, jeho vnitřní logiky a integrity. Vzájemný vztah těchto dvou konceptů není předmětem tohoto textu, lze k němu odkázat na jiné autory⁵. Pokud jde o jejich vztah ke konceptu ústavní identity, tento zatím nebyl v české, ale i zahraniční literatuře důkladněji rozpracován, což je ovšem přirozeným důsledkem nedostatečně provedené konceptualizace ústavní identity. Lze nicméně říci, že pokud jde o „identitu Ústavu“ ve výše popsáném smyslu, zdá se, že ji je patrně možné,

⁵ MOLEK, P. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, 2014; TOMOSZEK, Maxim. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016; PREUSS, Ondřej. *Demokratický právní stát tesaný do pís-kovce. Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2016, č. 3, s. 365–376 [cit. 04. 09. 2017]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpv/article/view/6154>

s určitým zjednodušením, ztotožnit s konceptem materiálního jádra ústavy. Respektive, nepovažují za vhodné, aby právní věda násilně vytvářela nový termín a koncept pro vyjádření v zásadě téhož.

Z právě řečeného by bylo možné nabít dojmu, že koncept ústavní identity je pro svou blízkost s již vytvořenou teorií zbytným. Není tomu ovšem tak. Představené pojetí ústavní identity v objektivním smyslu je totiž, jak se domnívám, jen jednou z dimenzí tohoto konceptu. Jako takové totiž neodpovídá (leđa způsobem kruhu) na klíčovou otázku, proč je daná „identita Ústavy“ právě taková, jaká je, resp. jaká má být. Proč je založena právě na pojetí suverenity lidu, právního státu a lidských práv? Je tak třeba nahlédnout hlouběji. Ústava se totiž zdaleka nevyčerpává svým textem. Je to mnohem spíše živý organismus zrozený v určité specifické historické situaci, ovlivňovaný a formovaný politicko-ideologickými narativy a praktickou zkušeností dané doby a přežívající v myslích občanů konkrétního státu. Jak vyjadřuje Whittington, všechny ústavy mají dvojí povahu, a to ve smyslu, že existuje jednak psaný text přístupný skrze interpretační metody, tak i nepsaná ústava prostupující politickou diskuzí a politickými názory občanů samých.⁶ Podobně též Jacobson uvádí, že ústava získává svoji identitu skrze zkušenost, neexistuje jako esence sama o sobě, nýbrž vzniká prostřednictvím politického dialogu a aspirací těch, kteří tvoří společnost.⁷ Právo totiž nevzniká samo od sebe, nenacházíme ho jako „věci ležící na zemi přenášené do soudní místnosti“, ale je spíše jakýmsi znázorněním reality, způsobem, jakým je představována skutečnost.⁸ Ústavní právo tak obsahuje konstitutivní sociální hodnoty a principy sdílené členy těchto společností ve formě kolektivních představ a vědomí.⁹

⁶ WHITTINGTON, K. *Constitutional Construction*. Harvard University Press, 2009. Výňatky dostupné z: https://books.google.cz/books?id=qtJ11QCTcRkC&printsec=frontcover&hl=cs&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

⁷ JACOBSON, G. *Constitutional Identity*. *The Review of Politics*, 2006, č. 68, s. 365. Cit. dle PAVONE, T. *Constitutional Identity: An Overview and Some Conceptual Concerns* [online]. Princeton University, 2014 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/tpavone/files/jacobsohn-constitutional_identity_critical_review.pdf

⁸ GEERTZ, C. *Local Knowledge: Further Essays In Interpretive Anthropology*. Basic Books, 2008. Cit. dle PAVONE, op. cit.

⁹ DURKHEIM, E. *Sociologie a filosofie*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998, s. 17–48.

Tuto dimenzi ústavní identity označují jako „**ústava v myslích**“. Na rozdíl od objektivizující a ryze právní „identity Ústavy“ představuje tato spíše subjektivizující prvek. Nelze ji totiž určit zcela nezávisle, je vlastní a v rozdílech proměnná u každého konkrétního člena společnosti. Představuje formu sdíleného vědomí o uspořádání konstitučního čili státně-mocenského systému, tedy o rozdělení moci ve státě, o postavení jednotlivého občana, o smyslu a účelu státního uspořádání apod. Nejedná se tedy o představy občanů o obsahu skutečné Ústavy, ale o to, jakým způsobem reflektují politické a státní uspořádání, na jakých základech by v jejich očích mělo být postaveno. V tomto smyslu je tak nejčastěji prožívaná emocionálně prostřednictvím nejrůznějších symbolů a znaků. „Běžní“ lidé ji nejsou schopni sdělit slovy, ale určitým způsobem ji *cítí*. Tyto představy se mohou protnout s oficiální „identitou Ústavy“, a v takovém případě vytvoří ústavní patriotismus, ale též nemusí. Pro příklad prvního lze uvést osobu A věřící ve svobodu a rovnost všech osob v právech a důstojnosti a garanční roli státu v tomto smyslu, pro uvedení druhého osobu B přesvědčenou o nebezpečnosti islámské víry a nutnosti jejího absolutního zákazu a opět garanční roli státu v tomto smyslu. Zatímco subjektivní ústavní identita osoby A bude ze strany soudobé objektivní ústavní identity akceptována, osoba B bude pro svoji „ústavu v myslích“ v krajním případě sankcionována. Na této stigmatizaci odlišností lze pozorovat, že onen kontrast stojící v základu identity, je i v tomto případě zachován.

Ústavní identitu lze tedy vnímat ve dvou odlišných dimenzích. Jedná se jednak o objektivní identitu existujícího konstitučního systému, tedy o „identitu Ústavy“, tak ale i o subjektivní identitu konkrétních osob v podobě sdílených představ o chtěném či požadovaném ústavněprávním uspořádání, tedy o „ústavu v myslích.“

3 Vzájemný vztah obou dimenzí ústavní identity

Pokusme se nyní obě představené podoby ústavní identity opět spojit v jejich vzájemném vztahu. Ten se na první pohled může jevit jako striktně jednosměrný: objektivní „identita Ústavy“ vzniká jako vyjádření subjektivních představ. Tento pocit je samozřejmý, je v souladu s tradičním narativem, který se v příbězích o ústavněprávních základech (čili o podstatě státního institucionálního

uspořádání) určité společnosti obvykle užívá. Tímto je primárně idea společenské smlouvy, která si v nejrůznějších modifikacích drží svůj primát již téměř po čtyři staletí od jejího zformování T. Hobbesem. Vychází z autonomie jedince (občana) a státu, přičemž za onen dynamický prvek z této dvojice považuje jedince, od něhož vychází primární aktivita. Do „*homo homini lupus*“ přirozeného stavu byl lidským rozumem vtažen státní prvek jako nezávislý subjekt nadaný vrchnostenskou mocí tyto spory autoritativně rozhodovat. Prostřednictvím politických práv (volební, petiční, shromažďovací, sdružovací, informační) pak do objektivního konstitucionálního systému vtělují své aktuální představy o ideálním uspořádání moci a institucí a náležitě jej tak uzpůsobují dle představ většiny vždy ke svému aktuálnímu užítku.

Tento pohled je však příliš zjednodušující. Stát a institucionální struktury vyjádřené utvořenou „identitou Ústavy“ nejsou a nemohou být pouhým nezúčastněným přihlížejícím, jak by se mohlo jevit. Právě naopak, jsou samy o sobě tvůrčím elementem podílejícím se zásadním způsobem na formování sociální reality. Jinými slovy řečeno, jednou utvořená „identita Ústavy“ zpětně ovlivňuje své domnělé tvůrce. Jak popisuje Příbáň, ústavy představují určité sociální kódy, účelové postupy utvářené mocenskými strukturami moderních společností, jejichž cílem je vytvořit kolektivní dogma, které by integrovalo společnost.¹⁰ Uvedený model suverenity jednotlivce a státu je tak spíše toliko jedním z „triků moci“ ve foucaultovském smyslu, který vytváří pro svoji vlastní legitimizaci a ospravedlnění.¹¹

Velmi užitečný k popsání tohoto procesu je koncept tzv. habitusu vytvořený francouzským sociologem P. Bourdieu¹², který lze zjednodušeně popsat jako určitý soubor dispozic a předpokladů (vnitřních a vnějších projevů jedince), kterými je jedinec nadán v závislosti na institucích a pravidlech, jimž byl v rámci svého procesu socializace vystaven. Mezi tyto instituce a pravidla lze zařadit především nejrůznější projevy tzv. symbolické moci státního aparátu, nejvýrazněji jde o roli vzdělávacího systému, výkladu historie a dalších projevů této symbolické moci jako je policie a přirozeně též právo,

¹⁰ PŘIBÁŇ, J. Tradice, kodifikace a interpretace občanského a etnického pojetí národa: úvaha o časové dimenzi ústavnosti a ústavním symbolismu. *Sociologický časopis* [online]. 2015, s. 565 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: <http://epp.di.unito.it/index.php/epp/article/viewFile/96/76>

¹¹ FOUCAULT, M. *Dobližet a trestat: Kniha o zrodu vězení*. Praha: Dauphin, 2000.

¹² BOURDIEU, P. *Teorie jednání*. Praha: Karolinum, 1998.

jež systému vytváří formální oporu. Tyto jsou tedy postupně doslova „*vepisovány do kůžiče*“ občanů¹³ a projevují se v podobě specifického habitusu, tedy jako určité mentální struktury a vzorce, to, jak lidé myslí a uvažují o světě. Takto získaný habitus je následně opětovně konfrontován se státními institucemi a dalšími osobami, přičemž dochází k reprodukci a případně jistému ovlivnění. Takto konfrontované a ovlivněné instituce následně opět dopadají na jiné aktéry v sociálním poli a kruh počíná běžet nanovo.

Výsledkem toho je, že se dané konstitucionální uspořádání nakonec lidem jeví jako jediné objektivně možné, ba jako nejsprávnější a nejmoudřejší, ačkoliv je ve skutečnosti sociální realita formována spíše držitelem symbolické moci dle jeho potřeb. Tento mechanismus demaskuje M. Foucault jako jeden z moderních projevů moci, která funguje nejučinněji tak, aniž by její adresáti věděli, že mocensky působí, což se děje právě díky jejich zajetí v pomyslné kleci politických konceptů moci.¹⁴ Tento dříve tolik úspěšný trik se ovšem v dnešní době začíná bořit relativizující tradiční jistoty ontologického bezpečí mnoha jednotlivců i stability konstitučního systému jako takového, k tomu viz dále.

Pro přehlednost na tomto místě shrňme, že vzhledem k tomuto „zpětnému působení“ utvořené „identity Ústavy“ je při definování ústavní identity třeba vycházet z teorie konstruktivismu. Z toho lze vyvodit dva důsledky, kterým se budu dále věnovat.

Zprvée, v daném paradigmatu platí, že ústavní identita je v obou svých dimenzích konstruována sociálně a je toliko produktem držitele symbolické moci, jenž prostřednictvím institucí a symbolů vytváří u osob patřičné mentální struktury a vzorce chování, které však následně opět zpětně působí na institucionalizované struktury.

¹³ Bourdieu v tomto duchu uvádí jako příklad pravopisná pravidla, která jsou obecně vesměs arbitrární a která byla v minulosti z pragmatických důvodů vytvořena a prosazována státním aparátem za účelem vytvoření obecné podoby jazyka. Když se však o řadu let později francouzská vláda pokusila některá pravidla změnit, vyvolalo to významný nesouhlas ze strany občanů, kteří v tom viděli útok na tradici a cítili ohrožení bezmála pro sebe sama. Srov. více BOURDIEU, op. cit., s. 60.

¹⁴ Foucault tuto tezi ukazuje na modelu věznice ve tvaru tzv. panoptikonu, jehož smysl spočívá v tom, že ti, nad nimiž je moc vykonávána, netuší z důvodu specifického rozestavení budovy, že jsou právě kontrolováni, chovají se tudíž tak, jako by byli kontrolováni neustále. Sociální kontroly je proto poměrně efektivně dosahováno právě díky jejich vlastní sebekontrolé. Srov. více FOUCAULT, op. cit., s. 275.

A zadruhé, je třeba si být vědom, že snahy o její definování z toho důvodu nemohou vycházet z esencialistického zjevování „pravd“, nýbrž jsou podmíněny sociální pozicí definujícího subjektu a mocenskými strukturami, které na něj působí.

4 Demokratická „identita Ústavy“

Byla by chyba výše uvedené chápat negativně. Jak popisuje opět Bourdieu dále, „*tímto způsobem [stát] vytváří podmínky k určitému bezprostřednímu souladu habitusů, na němž se pak zakládá určitý druh konsenzu o onom celku sdílených zřejmostí vytrávající obecné cítění.*“¹⁵ Moderní stát a moc jsou tak vlastně tvůrčími elementy, jenž spoluutvářejí pocit společenství, čímž spojují lidi dohromady a udržují řád a stabilitu.

Nelze též souhlasit s možnou domněnkou, že jsme proto pouze loutkami v rukách neznámého loutkaře. Právě soudobý demokratický stát je založen na myšlence, že onen stát a držitel symbolické moci jsme vlastně my všichni. Krása demokratické ideologie spočívá v tom, že ony myšlenkové vzorce, které jsou „vepisovány do našich těl“, jsou založeny na respektu k odlišnostem. Již od počátku tak jsme podporováni, zjednodušeně řečeno, v tom, že můžeme a máme věřit (až na výjimky) čemukoliv chceme. To je sice dvousečné, neboť si tím demokracie vytváří odpůrce a oponenty přímo uvnitř sebe sama, nicméně jde patrně o poznání toho, že jiným způsobem stát vést není možné, neb jakkoliv v mnoha ohledech lákavá idea totalitní společnost se nikdy úspěšně nenaplnila.

Ostatně, ani demokracie ale nepovoluje svým „občanům“ zcela vše možné. Koncept tzv. bránící se demokracie, jehož projevem je již zmíněná klauzule věčnosti, rušení *nepatřičných* politických stran a kriminalizování *nepatřičných* politických názorů apod., je dokladem toho, že i demokracie je jen jedním z možných uspořádání státněmocenského aparátu. Jako takové tak dobrovolně nepřipouští svoji změnu a potřebuje upevňovat svoji identitu prostřednictvím vytváření společných arcinepřátel, jejich stigmatizací či společným vybíjením zlosti nad nimi kupř. na veřejných demonstracích v centrech měst. Na tomto místě se tak opět zcela krystalicky projevuje ze začátku popsaná podstata identity spočívající v kontrastu.

¹⁵ BOURDIEU, op. cit., s. 88.

5 (Pozdně) moderní fáze krize identit

Problém soudobé doby a její společensko-politické situace spočívá ve skutečnosti, že se tyto výše popsané procesy konstruování sociální reality ze strany státních institucionálních soustav oslabují, resp. nefungují tak úspěšně jako dříve a jak je popisoval Foucault a Bourdieu.

Pozdně moderní doba přináší relativizaci dřívějších samozřejmostí. Globalizace a integrace světa konfrontují adresáty působení symbolické moci a jejich identity s identitami jiných osob a států. Svět se spojuje, vláda se přenáší na jiná místa, vlastní stát přestává mít vliv na dění uvnitř něho.¹⁶ Tyto jevy postupně vzbuzují negativní reakci řady občanů daného státu, kteří rozpoznávají, že mnohé oficiální narativy, které byly či jsou státními institucemi tvrzeny, jsou minimálně pohledem jejich zkušenosti falešné a nefunkční. Příběh demokracie, narativ společnosti řízené volbami, se ukazuje u určité skupiny občanů jako nepravdivý – volby dopadnou ve skutečnosti vždy stejně, ať vyhraje kdokoli, nic významného se nemění. Výrazným způsobem se nabourává též idea konstantního pokroku a růstu ve společnosti, příběh o americkém snu, společnosti, v níž „práce přináší koláče.“ Ve skutečnosti však dochází k rozevírání příjmových nůžek. Mnohé skupiny obyvatel žijí v horších finančních podmínkách než předchozí generace, zatímco jiné skupiny vydělávají více než kdy dříve.¹⁷

K protnutí obou dimenzí, tedy subjektivní „ústavy v myslích“ a objektivní „identity Ústavy“, tak dochází stále méně častěji. Na vině je již popsaná skutečnost konstruktivní podoby sociální reality – to, jak lidé myslí a uvažují o světě kolem, je podmíněno jejich sociální pozicí. V důsledku rozdílného rozložení tzv. kulturního (vzdělání, stabilní rodinné prostředí atd.) a ekonomického (finanční zajištění, podmínky pro život) kapitálu dochází u členů společnosti k rozdílné míře sounáležitosti s dominantním systémem a jeho základními hodnotami, v tomto případě tedy s objektivní „identitou Ústavy.“ Vyšší míra těchto kapitálů zásadně zvyšuje míru možností

¹⁶ K tomu více viz BECK, U. *Riziková společnost: na cestě ke jiné moderně*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011; či GIDDENS, A. *Důsledky modernity*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010.

¹⁷ K tomu srov. řadu sociologických výzkumů na toto téma, např. americký „*Lost Generations? Wealth Building among Young Americans*“. Dostupné z: <http://www.urban.org/research/publication/lost-generations-wealth-building-among-young-americans>

podílu na jejím formování, vede též k její vyšší akceptaci a tendenci ji bránit. V tomto ohledu je třeba zdůraznit především roli právníků, kteří jsou s dominantním systémem pro povahu svých znalostí obecně značně spjatí. Mají téměř monopol na výklad objektivní ústavní identity, nicméně vykládají ji z pozice své subjektivní ústavní identity – tedy z pozice svých hodnot a svého vidění konstitucionálního systému. To je zcela přirozené a lidské, vzhledem k rozdílné kvalitě jejich subjektivní identity ovšem dochází k odtržení jejich pojetí od představ jiných skupin občanů. Někomu se tak může jevit, že se společnost štěpí na tzv. „elity“ a „plebs“, „kavárnu“ a „hospodu“. Skupiny osob nedisponující přímým vlivem v takovém případě přestávají cítit ze strany státního systému zastání, což oslabuje jejich sounáležitost k němu. Začínají tak bránit prvky osobité identity daného státu, které jim byly dříve prostřednictvím procesů socializace státem samým „vepsány“ do jejich habitusu, ale které jsou však dnes relativizovány. Konkrétně může jít např. o roli a důležitost národa a rodiny propagované státem dříve jako správné, jež jsou však v dnešní integrující se a liberální době zpochybňovány ze strany státu samého. Tyto jevy jsou skupinou osob, která netěží z důsledků globalizace tolik jako skupiny jiné, vnímány jako ohrožení pořádku, tradičního stavu věcí. Dovolím-li si být poněkud expresivnější: stát a tzv. elity, jež ho řídí a jež tyto nespokojené vrstvy společnosti mnohdy stigmatizují jako „burany“ či „rasisty“, jsou vnímány jako „zrádci“, hněv postupně roste až překypí prozatím jen v podobě tzv. elitami neočekávaných volebních výsledků.¹⁸

6 Závěrečné poznámky

Závěrem bych si dovilil přednesené myšlenky shrnout do ucelenější podoby a zároveň odpovědět na ústřední otázku textu. Tedy, je ústavní identita jako koncept definovatelná? Replika se nabízí typicky právnická: ano i ne.

Jak jsem se pokusil představit, mám za to, že ústavní identitu je třeba vnímat ve dvou dimenzích. Pokud jde o onu první rovinu nazvanou „identita

¹⁸ K tomu více velmi zajímavý výzkum provedený americkou socioložkou mezi voliči tzv. Tea Party v USA pokoušející se o vysvětlení jejich politické orientace a zachycující řadu trendů mající přesah i do situace v recentní evropské společnosti. Srov. HOCHSCHILD, A. R. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: The New Press, 2016. Z dalších kupř. VANCE, J. D. *Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis*. Harper, 2016.

Ústavy“, z důvodu její spíše objektivizující povahy ji definovat lze. Ostatně se tak v praxi již děje, příklady lze nalézt v judikaturách ústavních soudů, v případě českého ústavního soudu lze odkázat především na poměrně rozpracovaný koncept nezměnitelných náležitostí demokratického státu.

Tento jeden úhel pohledu ovšem není dostačující k osvětlení otázek pátajících po hlubší podstatě systému a tom, proč je zvoleno právě toto konkrétní uspořádání a proč jej lidé přijímají. Podstata a základy ústavního systému tak mnohem více než na textu spočívají na určitém specifickém sdíleném „konstitučním myšlení“ dané skupiny osob. Proto jsem zavedl druhou dimenzi ústavní identity, kterou jsem označil jako „ústavu v myslích“. Synergický vzájemný vztah těchto dimenzí, kdy jednou utvořená „identita Ústavy“ reprezentující státní struktury zpětně působí na své domnělé tvůrce a formuje jejich myšlenkové vzorce mj. v podobě jejich specifické „ústavy v mysli“, vede k závěru o sociální konstrukci konceptu ústavní identity. Pokusy o jeho definování proto nelze zakládat na esencialismu, nýbrž jsou vždy podmíněny, jednak držitelem symbolické moci majícím schopnost formovat ony vnitřní způsoby přemýšlení, tak i sociální pozicí definujícího subjektu čili jeho „ústavou v mysli“. Stručně řečeno, definování ústavní identity tedy možné je, nicméně bude se jednat toliko o definici „identity Ústavy“, která však bude podmíněna „ústavou v mysli“ definujícího subjektu.

Jak již bylo v úvodu upozorněno, tato teze ve zkratce znamenající, že při definování objektivních jevů vázneme na našich subjektivních vlastnostech není revoluční ani překvapující. Přesto věřím, že právě pro právníky je vhodné si ji čas od času připomenout. Vzhledem k jejich vlivu na formování „identity Ústavy“ považuji za klíčové, aby si byli vědomi, že když uvažují o její definici, nezjevují univerzální pravdy, ale spíše manifestují svoji vlastní hodnotovou orientaci podmíněnou sociálními faktory. Sociální realitu je třeba vnímat jako celek, identity jiných občanů nelze apriorně odsuzovat či ignorovat jen proto, že jsou v řadě ohledů odlišné, nýbrž je nutné k nim přistupovat s cílem pochopit a porozumět. Jen touto cestou a jen za předpokladu, že se obě dimenze ústavní identity u většiny populace protnou, lze dosáhnout sociálního smíru a pokoje.

Literatura

- BECK, Ulrich. *Riziková společnost: na cestě k jiné moderně*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. POST. ISBN 978-80-7419-047-6.
- BOURDIEU, Pierre. *Teorie jednání*. Praha: Karolinum, 1998.
- DURKHEIM, Emile. *Sociologie a filosofie*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1998, s. 17–48
- FOUCAULT, Michel. *Dohlžet a trestat: Kniha o zrodu vězení*. Praha: Dauphin, 2000.
- GIDDENS, Anthony. *Důsledky modernity*. 3. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 2010, Post (Postmoderní sociologické teorie). ISBN 978-80-7419-035-3.
- GEERTZ, Clifford. *Local Knowledge: Further Essays In Interpretive Anthropology*. Basic Books, 2008. Cit dle PAVONE, T. *Constitutional Identity: An Overview and Some Conceptual Concerns* [online]. Princeton University, 2014 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/tpavone/files/jacobsohn-_constitutional_identity_critical_review.pdf
- HOCHSCHILD, Arlie Russell. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: The New Press, 2016.
- JACOBSON, Gary. *Constitutional Identity*. *The Review of Politics* 68, 2006, s. 365. Cit. dle PAVONE, Tommaso. *Constitutional Identity: An Overview and Some Conceptual Concerns* [online]. Princeton University, 2014 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/tpavone/files/jacobsohn-_constitutional_identity_critical_review.pdf
- MOLEK, Pavel. *Materiální obnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* Brno: Masarykova univerzita, 2014, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity. ISBN 978-80-210-7435-4.
- ORWELL, George. *The road to Wigan Pier*. New York: Berkley Medallion Book, 1967.
- PAVONE, Tommaso. *Constitutional Identity: An Overview and Some Conceptual Concerns* [online]. Princeton University, 2014 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/tpavone/files/jacobsohn-_constitutional_identity_critical_review.pdf

- PŘIBÁŇ, Jiří. Tradice, kodifikace a interpretace občanského a etnického pojetí národa: úvaha o časové dimenzi ústavnosti a ústavním symbolismu. *Sociologický časopis* [online]. 2005, s. 565 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: <http://epp.di.unito.it/index.php/epp/article/viewFile/96/76>
- ŠTĚTKA, Václav. Symbolická vymístění, národní identita a (re)konstrukce paměti. *Sociální studia* [online]. Masarykova univerzita, 2004 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: <http://socstudia.fss.muni.cz/dokumenty/080304105451.pdf>
- UITZ, Renáta. National Constitutional Identity in the European Constitutional Project: A Recipe for Exposing Cover Ups and Masquerades. *Verfassungsblog.de* [online]. 2011 [cit. 2. 9. 2017]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/national-constitutional-identity-in-the-european-constitutional-project-a-recipe-for-exposing-cover-ups-and-masquerades/>
- VANCE, J. D. *Hillbilly Elegy: A Memoir of a Family and Culture in Crisis*. Harper, 2016.
- WHITTINGTON, Keith. *Constitutional Construction*. Harvard University Press, 2009.

MATERIÁLNE JADRO ÚSTAVY – OD MELČÁKA K MEČIAROVYM AMNESTIÁM

Adam Harušinec

1 Úvodné poznámky

Jednou zo zaujímavých charakteristík ústavného práva je fakt, že pre väčšinu populácie je väčšinu času vzdialené, ale jeho príchod do verejnej diskusie býva spojený s najzávažnejšími spoločenskými otázkami. Obzvlášť otázka demokratického (a) právneho štátu je často skloňovaným pojmom ústavných právnikov¹. Toto ustanovenie v sebe skrýva základný kameň ústavnosti štátu, ktorý býva známy aj pod prozaickým názvom materiálne jadro.

Ústava Českej republiky² a Ústava Slovenskej³ republiky obsahujú veľmi podobné úvodné ustanovenia svojich ústav. Je tu však niekoľko odlišností. Pokiaľ ignorujem systematické odlišnosti (jednotnosť štátu je na Slovensku uvedená v článku 3, odlúčenie od ideológií sa v Česku vyskytuje v LZPS), možno si všimnúť dve zaujímavé veci. Na prvú z nich ma upútal J. Drgonec vo svojom komentári.⁴ Je to spojka „a“ medzi slovami „demokratický“ a „právny“ v Ústave SR. Ide len o technický detail? Alebo je za tým niečo hlbšie? Druhou zaujímavosťou je, že český ústavodarca v úvodnom článku Ústavy poukazuje aj na úctu k právam a slobodám občana. D. Kosar ale poukazuje, že existujú názory, ktoré túto úctu k prirodzeným právam zahŕňajú v koncepciách materiálneho právneho štátu⁵. Či má tento dodatok aj právny význam pravdepodobne (zatiaľ) asi nie je podstatné, celá koncepcia úvodu

¹ Komentár k čl. 1, ods. 1 v komentári k Ústave Slovenskej republiky od Jána Drgonca má cez 100 strán. DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 1622 s. ISBN 978-80-89603-39-8.

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2017 [cit. 1. 7. 2017] (ďalej len „Ústava Českej republiky“). Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

³ 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 1. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20170601> (ďalej len „Ústava“ alebo „Ústava Slovenskej republiky“).

⁴ DRGONEC, 2015, op. cit., s. 195.

⁵ KOSAR, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, 636 s., s. 36. ISBN 978-80-7478-664-8.

do akejkoľvek ústavy je akýmsi ideovým základom, s akým bol základný dokument štátu prijatý. Hoci sa v našich systémoch často odkazuje na prvú republiku, úvodné paragrafy československej ústavy sa koncentrujú v zásade len na demokratický charakter štátu. Historické skúsenosti po dvoch totalitných obdobiach prinútili ústavodarcov pridať ešte niečo. A je to práve právny štát, ktorého absencia bola jednou z najväčších čiernych škvŕn totalitných režimov. Český ústavodarca sa v reakcii na minulosť rozhodol do Ústavy vsunúť tzv. klauzulu večnosti, ktorá je uvedená v čl. 9, ods. 2 Ústavy Českej republiky. Tento článok je pre mňa veľmi problematickým ustanovením, a to z dvoch dôvodov. Prvým problémom je slovo „podstatné“. Existuje aj nepodstatná náležitosť demokratického právneho štátu? Ak je demokratický právny štát základnou ideou štátu, z ktorého sa odvíja celé ústavné dianie v krajine, nemožno nejaké jeho ustanovenie považovať za nepodstatné. V otázke procedurálnej ochrany ústavnosti je zároveň nemožné odkazovať na klauzulu večnosti bez odkazu na úvodné ustanovenie Ústavy Českej republiky. Druhým problémom je otázka nezmeniteľnosti. Nikdy nehovor nikdy. Ústavný súd Českej republiky v známej kauze Melčák⁶ cituje klauzulu večnosti uvedenú v čl. 79, ods. 3 Základného zákona Nemeckej spolkovej republiky⁷, ktorý bol prijatý taktiež na základe historických skúseností, a to z obdobia 1933–1945. Problémom Ústavy Weimarskej republiky, ktorá vyústila do prevzatia moci NSDAP ale ťažko mohla byť absencia ustanovení o demokratickom právnom štáte. Všetky známe udalosti, ktoré k tomu viedli boli podľa môjho názoru následkom zlého nastavenia delby moci a absencia kontrolných procedúr. Možno aj z toto dôvodu sa rozšírila idea ústavného súdnictva. Prakticky vzato, existuje právo, pokiaľ neexistuje spôsob jeho vymáhania? Pokiaľ vezmeme na vedomie súčasnú situáciu v Poľsku, je na každom, aký názor si utvorí, Druhou stranou mince je aj reálna spoločenská situácia. Aj keby vo Weimarskej republike ústavný súd existoval, skôr či neskôr by sa pravdepodobne Adolf Hitler k moci

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09. *Ústavní soud*. [online]. © AutoCONT CZ, a. s. 2006 [cit. 05. 7. 2017]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63462&pos=1&cnt=1&typ=result> (ďalej len „kauza Melčák“).

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, v znení k 23. 12. 2014. In: *Deutscher Bundestag* [online]. © Deutscher Bundestag 2016 [cit. 05. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>

dostal, ak by jeho popularita stále rástla. A práve tu mi príde na myseľ spomínaná spojka a v Ústave Slovenskej republiky. Vox populi, ak je dostatočne silný, prevažuje všetkých ústavných právnikov. Ak by aj bol ľud „na strane ústavy“ a došlo by k naozaj vážnemu ohrozeniu demokratického (a) právneho štátu a ľud by s tým nesúhlasil, zopár právnikov sediacich v Brne, Košiciach, Karlsruhe alebo kdekoľvek inde by už s tým asi ťažko niečo narobili a muselo by nastúpiť právo na odpor.

2 Česko a Slovensko – kontrola ústavnosti a ústavné sťažnosti

Našťastie obidve krajiny po roku 1989 nezažili žiadne celospoločenské udalosti, ktoré by viedli k veľmi závažnému ohrozeniu ústavného systému, hoci Slovensko od toho ďaleko nebolo. Štát ale je ľudský výtvor, čas od času nefunguje, alebo sa mu nie veľmi chce dodržiavať svoje ústavné záväzky, čo sa mnohokrát odráža aj v živote ľudí. A. Rosinová si pri svojom výskume všimla, že ústavné sudy v Českej aj Slovenskej republike aj pri rozhodovaní o ústavných sťažnostiach zvyknú konštatovať porušenie úvodného článku ústavy⁸. Možno si z toho dovodiť, že základné hodnoty chránené ústavou patrí každému z nás. Otázne je opäť, ako si porušenie čl. 1 ods. 1 v konaní pred Ústavným súdom vymôcť, pokiaľ nie je spojené s porušením konkrétneho základného práva alebo slobody.⁹ Je pochopiteľné, prečo v konaní o ústavných sťažnostiach táto možnosť nie je, respektíve prečo by v takýchto konaniach bolo skôr kontraproduktívne dávať možnosť namietat porušenia ktoréhokoľvek článku ústavy. Už len pri využití článku 2, ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, respektíve ekvivalentu v článku 2, ods. 3 Ústavy Českej republiky, čo sú ustanovenia, na ktorých stojí a padá celé správne súdnictvo, by sa stal z ústavného súdu tretí stupeň v správnom súdnictve. Problém je, mohlo by vôbec dôjsť k porušeniu článku 1, ods. 1 bez porušenia základného práva alebo slobody? Nie je pre mňa jednoduché

⁸ ROSINOVÁ, Alžbeta. Úprava ústavní stížnosti v státech V4. *MUNI Law Working Paper Series* [online]. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014, s. 14 [cit. 16. 7. 2017]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/29492>

⁹ § 58, § 82, ods. 2, písm. a) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 17. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/38/20170601> (ďalej len „ZÚS SR“).

na túto otázku odpovedať. Ak áno, kto by bol povolaný k ochrane tohto jednotlivca, ale aby sa zároveň zabránilo zaplavovanie ústavného súdu? V slovenskom kontexte by v tejto súvislosti bolo možné poukázať na inak podľa môjho názoru trochu nešťastnú ústavnú definíciu prokuratúry¹⁰, ktorá by mohla túto úlohu plniť. Podávanie mimoriadnych opravných prostriedkov zo strany štátneho orgánu bolo však viackrát kritizované zo strany ESELP¹¹, čo bol aj pri rekodifikácii tzv. procesných kódexov na Slovensku dôvod na okresanie doteraz širokého inštitútu mimoriadneho dovolania.¹²

Oveľa zaujímavejšia situácia nastáva v prípade kontroly ústavnosti. Osoby aktívne legitimované na začatie konania vo veci kontroly ústavnosti (okrem situácie v Českej republike, kde môže aj individuálny sťažovateľ iniciovať konkrétnu kontrolu ústavnosti v prípadoch, kedy došlo k priamemu ohrozeniu jeho práv a slobôd¹³, tam ale odkazujem na vyššie uvedené hypotézy) môžu namietat' protiústavnosť vo vzťahu ku ktorémukoľvek článku ústavy, a teda aj vyslovene len k samostatnému úvodnému článku ústavy. Hoci pri vyslovení neústavnosti v kontrole zrejme asi vždy možno odkázať na úvodné články ústavy, nakoľko, ako už bolo uvedené vyššie, možno vychádzať z predpokladu, že ochrana základných práv a slobôd je integrálnou súčasťou demokratického (a) právneho štátu, oveľa zaujímavejšie sú prípady, kedy

¹⁰ Čl. 149 Ústavy Slovenskej republiky. (Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu.) Som toho názoru, že k tejto úlohe je povolaný každý jeden štátny orgán.

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 3. 2015, sp.zn. Plz. ÚS 3/2015. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 23. 7. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portal/docDownload/45f5571a-5a8b-463e-bfe1-08bd421d7d1e/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20zjednoten%C3%AD%20pr%C3%A1vnych%20n%C3%A1zorov%20PLz.%20o%20C3%9AS%203_2015.pdf

¹² Dôvodová správa – osobitná časť. Parlamentná tlač č. 1333 – Vládny návrh zákona Civilný sporový poriadok. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2017 [cit. 23. 7. 2017]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=408705>; Na okraj pre úplnosť dodávam, že pôvodne bolo pre podanie mimoriadneho dovolania (mimoriadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu odvolacieho súdu) nutné porušenie zákona a potreba ochrany práv a právom chránených záujmov. Súčasná právna úprava dovolania generálneho prokurátora, ktoré je účinné od 1. 7. 2016 vyžaduje pre jeho podanie závažné porušenie práva, pričom potreba zmeny rozhodnutia prevyšuje potrebu právnej istoty.

¹³ § 64, ods. 1, písm. e) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2017 [cit. 25. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182> (ďalej len „ZÚS ČR“).

sa podstata rozhodnutia rozoberala hlavne v oblasti demokratického (a) právneho štátu. Tieto ústavnoprávne evergreeny sú pre Českú republiku spomínaná kauza Melčák a pre Slovenskú republiku kauza tzv. Mečiarových amnestií.

Ústavný súd Českej republiky priniesol rozhodnutím v kauze Melčák do českého systému dovtedy nevídaný prvok, a to možnosť zrušenia ústavného zákona pre rozpor s materiálnym jadrom Ústavy Českej republiky. Či k danému porušeniu skutočne došlo nie je predmetom mojej analýzy. Mojim zámerom je akýmsi spôsobom použiť jednotlivé argumenty, ktoré sa v náleze vyskytli pre ďalšiu komparáciu s kauzou Mečiarových amnestií. Hoci prihlíadnem na odlišnosti českého a slovenského ústavného systému, oba prípady sú takpovediac jedinečné a v rámci vlastného ústavného systému asi ťažko nájsť ich ekvivalent, nepovažujem za nevhodné sa uchýliť k medzištátnej komparatistike. Je ale treba podotknúť, že jedným z najväčších rozdielov medzi slovenským a českým prístupom je procesná úprava. Na rozdiel od českej právnej úpravy, na Slovensku konkrétna kontrola ústavnosti v individuálnych prípadoch začatá účastníkmi, ani predložená senátom Ústavného súdu, pokiaľ pri konaní o ústavnej sťažnosti dospeje k názoru, že je norma podústavného práva protiústavná možná nie je¹⁴. Na okraj si dovoľím poznamenať, že podľa môjho názoru je česká úprava výhodnejšia. Ak by slovenský súd aplikoval protiústavnú normu (a sám by si to nevšimol, resp. by žiadosť účastníka o iniciovanie kontroly ignoroval), musel by účastník takéhoto konania podať ústavnú sťažnosť, ktorá by (čo je tiež otázne) vyústila maximálne do zrušenia rozhodnutia súdu (napr. pre porušenie práva na zákonného sudcu), ktorý by následne musel podať sám návrh na skúmanie súladu právnych predpisov. Ak by tú možnosť mal aj jednotlivec, alebo senát Ústavného súdu, situácia by sa tým isto zjednodušila.

3 Materiálne jadro a Ústava Slovenskej republiky – kauza Mečiarove amnestie

Celé moje doterajšie úvahy smerujú k aplikácií na slovenský prípad (možného) narušenia materiálneho jadra, a to amnestie Vladimíra Mečiara,

¹⁴ § 37, ods. 1 ZÚS SR.

ktorý amnestie vydal „v zastúpení prezidenta Slovenskej republiky“¹⁵. Pozoruhodné je, že týmto titulom ho oslovuje aj Národná rada Slovenskej republiky vo svojom stanovisku v konaní o súlade uznesenia Národnej rady SR o zrušení „Mečiarových amnestií“ a niektorých „milosti prezidenta Kováča“¹⁶, hoci kompetencie podľa vtedy účinného článku 105, ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky prešli na vládu Slovenskej republiky, predseda vlády *ex constitutione* vykonával len funkciu hlavného veliteľa ozbrojených síl SR. Vláda Slovenskej republiky ho dňa 3. 3. 1998 (jeden deň po skončení funkčného obdobia Michala Kováča) poverila výkonom niektorých funkcií uznesením č. 134/1998¹⁷. Vladimír Mečiar na základe tohto uznesenia v ten deň vydal amnestie zverejnené pod č. 55/1998 Z.z.¹⁸ Keďže formulácia amnestií v časti zmareného referenda a únosu Michala Kováča ml. nebola „formulovaná správne“, dňa 7. 7. 1998 bola vydaná nová amnestia pod č. 214/1998 Z.z.¹⁹ Odvtedy bolo za bezmála 20 rokov niekoľko pokusov o zrušenie amnestií, do roku 2017 však bolo samostatné rušenie amnestií predmetom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu len raz. Po voľbách v roku 1998 nastúpil Mikuláš Dzurinda do funkcie predsedu vlády Slovenskej republiky a rozhodnutím o amnestií č. 375/1998 Z.z. zrušil predchádzajúce amnestie v časti zmareného referenda a únosu Michala Kováča ml. (hoci pojem Mečiarove amnestie by bol vhodnejší pre celok oboch amnestií,

¹⁵ Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky č. 214/1998 Z.z. o amnestii. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 01. 08. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/214/19980707>

¹⁶ Bod 28 stanoviska Národnej rady Slovenskej republiky. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. 05. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 02. 08. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/8d244471-3b4d-4bbd-9432-1e69ef44c5c3/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20PL.%20%C3%A9AS%207_2017.pdf (ďalej len „nález sp. zn. Pl. ÚS 7/2017“).

¹⁷ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 134/1998. *Vláda Slovenskej republiky* [online]. [cit. 04. 08. 2017]. Dostupné z: http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1998/0303/uz_0134_1998.html

¹⁸ Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky č. 55/1998 Z.z. o amnestii, vo vyhlásenom znení. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 04. 08. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/55/19980303.html>

¹⁹ Napr. v prvej verzii bolo uvedené „s oznámením o zavlečení“ a v druhej verzii „s oznámeným zavlečením“. Zaujímavosťou je, že Ústavný súd v konaní sp. zn. II. ÚS 69/99 považuje obe verzie za obsahovo totožné.

budem ho používať v súlade so spoločenským trendom len na derogované časti amnestií). Ústavný súd Slovenskej republiky neskôr podal pod sp. zn. I. ÚS 30/1999, č. 182/1999 Z.z. výklad: *Právom prezidenta Slovenskej republiky upraveným čl. 102 ods. 1 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky je udeliť amnestiu niektorou z foriem, ktoré sú v tomto článku uvedené. Súčasťou tohto práva však nie je aj oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky akýmkoľvek spôsobom meniť rozhodnutie o amnestii už uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.* Ďalej však v uznesení sp. zn. II. ÚS 69/99²⁰ uvádza, že Ústava SR, ani nijaký iný právny predpis neumožňuje, aby výklad ústavy podaný ústavným súdom podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy SR pôsobil spätne v čase pred uverejnením výkladu Ústavy SR, či dokonca pred jej podaním Ústavným súdom SR. Obdobný názor uviedol v uznesení sp. zn. II. ÚS 80/99²¹. Neskôr však v náleze sp. zn. I. ÚS 48/99²² spochybnil názor druhého senátu a pripustil spätnú účinnosť výkladu Ústavy. Tento pat nebol vyriešený plénom.

Mimo tohto prieskumu sa amnestie dotkli rozhodovacej činnosti Ústavného súdu len v otázke rozhodovania o ústavných sťažnostiach. Menovite možno spomenúť rozhodnutie sp. zn. II. ÚS 8/96²³, ktorým bolo konštatované porušenie práva Michala Kováča ml. na slobodný vstup na územie Slovenskej

²⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 15. 07. 1999, sp. zn. II. ÚS 69/99. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 5. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/cd2d9cfd-408c-4793-ab78-cea0aed7d667/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BEN%C3%A9ho%20prerokovania%20II.%20-%20C3%9AS%2069_99.pdf

²¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 08. 1999, sp. zn. II. ÚS 80/99. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 5. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/516ef6bd-ef7c-42ac-936a-fc1f813ee427/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BEN%C3%A9ho%20prerokovania%20II.%20-%20C3%9AS%2080_99.pdf

²² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 48/99. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 5. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/cabd3302-6c11-476e-b79e-0425fc01c6c1/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20I.%20-%20C3%9AS%2048_99.pdf

²³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 04. 09. 1996, sp. zn. II. ÚS 8/96. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 6. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/a5a83e06-6baf-431e-9a77-f27944f9b9c2/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20II.%20-%20C3%9AS%208_96.pdf

republiky a rozhodnutie sp. zn. II. ÚS 37/98²⁴, ktorým bolo konštatované porušenie práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných zmarením referenda. Keďže prvé zmienené rozhodnutie bolo vydané ešte pred vyhlásením amnestií, muselo byť ich vyhlasovateľovi jasné, že amnestuje porušenie Ústavy Slovenskej republiky.

Do prijatia novely Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z.z.²⁵ bolo na pôde Národnej rady Slovenskej republiky niekoľko pokusov o zrušenie Mečiarových amnestií²⁶, žiaden z nich neuspel. Ako by sa Ústavný súd s takýmto ústavným zákonom vyrovnal sú už čisté hypotézy. Obzvlášť, či by skúmanie prebehlo pred, alebo až po rozhodnutí v kauze Melčák, hoci slovenský ústavný systém trochu komplikuje skutočnosť, že Ústava a ústavné zákony sú v hierarchii práva Slovenskej republiky na inom stupni²⁷.

Spomínanou novelou Ústavy Slovenskej republiky č. 71/2017 Z.z. si Národná rada udelila kompetenciu vydať uznesenie, ktorým môže zrušiť amnestiu alebo milosť prezidenta, ak táto amnestia alebo milosť odporuje princípom demokratického a právneho štátu – možno inými slovami, ak odporuje materiálnemu jadrú slovenskej ústavy (aj keď v tomto prípade, ak hovoríme o naozajstnom jadre, musí ísť o výrazné narušenie, ktoré je intenzívnejšie ako u „bežných“ prípadov). Toto uznesenie je potrebné prijať ústavnou väčšinou (teda minimálne 90 poslancami Národnej rady) a následne podlieha obligatórnemu prieskumu pred Ústavným súdom. Následnou novelou procesných pravidiel Ústavného súdu²⁸ došlo k takej situácii, kedy jediným spôsobom, ako by mohol Ústavný súd zastaviť snahu Národnej rady o zrušenie milosti

²⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 01. 1999, sp. zn. II. ÚS 37/98. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 6. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/14b67f83-9b7e-4a8d-bf11-40e846e857cb/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20II.%20%20C3%9AS%2037_98.pdf

²⁵ Ústavný zákon č. 71/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/71/20170404>

²⁶ DRGONEC, 2015, op. cit. s. 56.

²⁷ DRGONEC, 2015, op. cit. s. 52.

²⁸ Zákon č. 72/2017 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/72/20170404>

alebo amnestie je výslovné vyslovenie nesúlady uznesenia Národnej rady s Ústavou. Zároveň došlo k prijatiu osobitného článku, ktorý umožňuje retroaktívne tento proces aplikovať aj na Mečiarove amnestie.

Novela Ústavy bola samozrejme účelová. Mečiarove amnestie a milosť pre Michala Kováča ml. boli dlho trňom v oku slovenskej spoločnosti a zatiaľ nebola v histórii Slovenska iná milosť alebo amnestia označovaná ako „nehodná“. Pokiaľ nerátam proces ktorý k schváleniu novely viedol, následné konanie prebehlo raketovou rýchlosťou. Novela Ústavy a ZÚS SR boli prijaté vo štvrtok 30. 3. 2017. Vyhlásené v Zbierke zákonov boli v utorok 4. 4. 2017. Na ďalší deň, 5. 4. 2017 prijala Národná rada uznesenie č. 570, ktoré bolo 6. 4. 2017 vyhlásené v Zbierke zákonov pod č. 74/2017 Z.z.²⁹ Konanie pred Ústavným súdom trvalo necelé dva mesiace, čo bola maximálna lehota a skončilo sa vydaním nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 dňa 31. 05. 2017. V Zbierke zákonov bol vyhlásený 2. 6. 2017 pod č. 140/2017 Z.z.³⁰

Raketová rýchlosť môže naznačiť, že išlo o novelu Ústavy šitú horúcou ihlou, čo nie je pre slovenského ústavodarcu nič nezvyčajné. Hoci sa s problémom Ústavný súd vysporiadal pre Národnú radu najvhodnejším spôsobom, alternatívne riešenia by mohli priniesť ne jeden právny problém, na čo upozornil aj J. Mazák.³¹

Moja analýza sa ale zhrľadom na predmet tohto článku týka styk s materiálnym jadrom Ústavy Slovenskej republiky. Celé rušenie amnestií očividne spočinulo aj na Radbruchovej formule, čo sa však v názore pléna nenachádza a poukázala na to iba vo svojom doplňujúcom stanovisko sudkyňa

²⁹ Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 74/2017 Z.z., o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417. In: *Slow-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/74/20170406>

³⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 140/2017 Z.z., sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017. In: *Slow-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/140/20170602>

³¹ Mazák, Ján. Konanie pred Ústavným súdom SR o súlade uznesenia o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti s Ústavou SR: Otázniky a námety. *Bulletin slovenskej advokácie*, 2017, roč. 23, č. 6, s. 21–28. ISSN 1335-1079.

E.Gajdošíková³². Radbruchovu formulu, ktorú J.Drgonec nazval *atómovou bombou právnych vzťahov*³³ treba používať s veľkou opatrnosťou. Zároveň prišiel k názoru, že použitie Radbruchovej formuly je možné len ústavným zákonom. Z tohto hľadiska je vhodným spôsobom nastavené kvórum na prijatie uznesenia o zrušení amnestie – ide z pohľadu prísnosti prijatia a hierarchického zaradenia o akt ústavodarcu, nie zákonodarcu. Na Ústavnom súde už len spočíva otázka, či je jej použitie v poriadku. Ústavný súd totiž na základe čl. 129a Ústavy Slovenskej republiky nepreskúmava len otázku, či je amnestia alebo milosť skutočne v rozpore s princípom demokratického a právneho štátu, čo je podmienkou prijatia uznesenia, ale preskúmava toto uznesenie s Ústavou ako celkom, to by ale mohlo znamenať, že či aj spôsob jeho prijatia je v súlade s princípmi demokratického a právneho štátu. Ústavný súd je však toho názoru, že vzhľadom k nenormatívnosti uznesenia Národnej rady nejde o akt ústavodarnej moci³⁴. Dovolím si s týmto názorom polemizovať, nakoľko súčasťou výkonu zákonodarnej (resp. ústavodarnej, hoci v slovenských podmienkach o tom rozhoduje ten istý orgán) moci nie je len doslovne „darovať zákony“ ale vykonávať aj jednotlivé úkony ktoré vyplývajú z charakteru trojdeľby štátnej moci, ako napríklad vysloviť prítomnosť s pobytom zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky.³⁵ Preto aj brzda a protiváha proti výkonnej moci, v tomto prípade prezidentovi republiky môže byť v takýchto závažných prípadoch súčasťou ústavodarnej moci. Podporná argumentácia kauzou Melčák podľa môjho názoru v tomto prípade nie je na mieste, lebo rozhodnutie v kauze Melčák nebolo postavené len na individualite napadnutého ústavného zákona. Hoci je pravdou, že individualita ústavného zákona je rovnako atómovou bombou, nemožno preto takéto ústavné zákony generalizovať a všetky automaticky hádzat' do koša, lebo môžu nastať situácie, ktoré prijatie takéhoto ústavného zákona vyžadujú. Ústavodarca ale musí

³² Odlišné stanovisko sudkyne Eudmily Gajdošíkovej k odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 09. 08. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/787921bb-0d4d-4020-9e2a-c0a265eba064/Rozhodnutie%20-%20Odli%C5%A1n%C3%A9%20stanovisko%20k%20od%C3%B4vodneniu%20PL.%20%C3%9AS%207_2017.pdf

³³ DRGONEC, 2015, op. cit., s. 59.

³⁴ Nález sp. zn. PL. ÚS 7/2017, s. 97.

³⁵ Čl. 86, písm. m) Ústavy Slovenskej republiky.

skutočne s takýmto postupom zachádzať ako so zbraňou hromadného ničenia. Ďalším problémom je, že plénum odmietlo posudzovať ústavnosť zrušenia amnestie³⁶, k rovnakému názoru dospel vo svojom doplňujúcom stanovisku sudca Lajos Mészáros³⁷. Ja sa pýtam prečo. Ak sa má uznesenie Národnej rady preskúmať s Ústavou ako celkom, bolo by potrebné riešiť aj túto otázku. Ústavný súd totižto redukoval svoje poslanie na hodnotenie uznesenia len podľa toho, či splnilo podmienky čl. 129a, čo je podľa môjho názoru v rozpore so samotným textom Ústavy. Nebude prekvapujúce, ak sa táto otázka objaví pred Európskym súdom pre ľudské práva. Ústavný súd ako aj ostatné orgány súdnej moci by sa mali vysporiadať s čo najviac argumentami, aby ich rozhodnutia boli čo najpresvedčivejšie. To, že o ústavnosti spätného zrušenia amnestií Ústavný súd nikoho nepresvedčil môže, ale nemusí byť problém. Veľká časť argumentácie je taktiež postavená na tlaku verejnosti na zrušenie Mečiarových amnestií, čo kritizovali vo svojom disente P. Brňák a M. Ľalík³⁸. Hoci Ústava je spoločenskou zmluvou, ktorá bola prijatá *prostredníctvom svojich zástupcov*³⁹ obranyschopná demokracia by nemala uprednostňovať demokraciu za každú cenu. Hoci Ústavný súd výkladom sp. zn. II. ÚS 31/97, 139/1997 Z.z.⁴⁰ pripustil zmenu Ústavy referendum, predsa je Ústavou zakázané referendum rozhodovať o základných právach a slobodách⁴¹. Spoločenský tlak možno v niektorých prípadoch považovať za neformálne vyjadrenie toho, čo možno formálne

³⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/2017, s. 99.

³⁷ Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészároša k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 09. 08. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/be6bfa3d-887d-44ac-a9e1-b4d091474b7e/Rozhodnutie%20-%20Odli%C5%A1n%C3%A9%20stanovisko%20k%20od%C3%B4vodneniu%20PL.%20%C3%9AS%207_2017.pdf

³⁸ Odlišné stanovisko sudcov Milana Ľalíka a Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/db593e1f-3b89-4b1f-a31f-bd0f54acb213/Rozhodnutie%20-%20Odli%C5%A1n%C3%A9%20stanovisko%20k%20v%C3%BDroku%20PL.%20%C3%9AS%207_2017.pdf (ďalej len „dissent Ľalík-Brňák“).

³⁹ Preambula k Ústave Slovenskej republiky.

⁴⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 139/1997 Z. z. z 21. mája 1997. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1997/139/19970522>

⁴¹ Čl. 93, ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

vyjadriť referendum – v otázke práv a slobôd by preto mali štátne orgány s názormi spoločnosti pracovať oveľa citlivejšie. Otázne je, či sú garancie demokratického a právneho štátu vždy subsumovateľné pod nejaké základné právo alebo slobodu, alebo sa jedná o niečo úplne samostatné a je vyššie uvedený potenciálny problém o nemožnosti brániť len čl. 1, ods. 1 v konkrétnej kontrole skutočný. Toto je jeden z problémov spojky „a“ v úvode Ústavy Slovenskej republiky.

Pri čítaní nálezu ako aj stanovísk sudcov ma vcelku zaujalo stanovisko predsedníčky Ústavného súdu I. Macejkovej. Tá vo svojom stanovisku citovala⁴² rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci El-Masri proti Macedónskej republike, v ktorom sa uviedlo, že aj obeť trestných činov a verejnosť majú za určitých okolností právo na pravdu. Som toho názoru, že extenzívnou aplikáciou tohto rozhodnutia (hoci možno skôr z pohľadu Ústavy ako Dohovoru) by nebolo nutné rušiť amnestie a milosť spôsobom, akým to prebehlo. Všetky derogované rozhodnutia spočívajú na aboličnom prístupe, ktorý bol po tejto nepríjemnej skúsenosti z Ústavy odstránený⁴³. V súčasnej situácii je prezident oprávnený amnestiou alebo milosťou zmierniť alebo odpustiť trest alebo zahradiť odsúdenie⁴⁴. Takéto rozhodnutie by malo spočívať na mimoriadnych okolnostiach. V súvislosti s právom na pravdu by však malo prebehnúť aspoň vyšetrovanie prípadu.

Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky podliehajú kontrole Ústavným súdom Slovenskej republiky a ten už v minulosti zrušil rozhodnutie prezidenta pre porušenie základných práv a slobôd⁴⁵. Pokiaľ ide o amnestie, ako

⁴² Doplnujúce stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/78fe7a15-e289-47c8-91a0-1a159499dc6c/Rozhodnutie%20-%20Odli%C5%A1n%C3%A9%20stanovisko%20k%20od%C3%B4vodneniu%20PL.%20%C3%9AS%207_2017.pdf

⁴³ Ústavný zákon č. 90/2001 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/90/20020101>

⁴⁴ Čl. 102, ods. 1, písm. j) Ústavy Slovenskej republiky.

⁴⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/06a6b9b9-236e-42f3-a387-27b782319f91/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20III.%20%C3%9AS%20571_2014.pdf

už bolo uvedené, konaním štátnych inštitúcií boli rovnako v prípade zmareného referenda ako aj únosu Michala Kováča ml. porušené základné práva a slobody. Ak sú vydané amnestie na skutky, v ktorých došlo k porušeniu Ústavy, vydaním tejto amnestie došlo aj k porušeniu práva na pravdu obetí týchto amnestovaných skutkov a z tohto hľadiska by bolo podľa môjho názoru možné v konkrétnej kontrole ústavnosti napadnúť rozhodnutie o amnestiách a ak by dospel Ústavný súd k názoru, že právo na pravdu a idea spravodlivosti prevažujú nad ostatnými aspektami akými sú zákaz retroaktivity a princíp právnej istoty mohol by rozhodnutie zrušiť bez ohľadu na to, že je vyhlásené v Zbierke zákonov. Ak by sa však také riešenie chcelo uplatniť dnes, bolo by nutné ignorovať 2 mesačnú lehotu na podanie ústavnej sťažnosti.

4 Na záver

Mojou otázkou nebolo, či je nález vo veci kauzy Melčák alebo vo veci Mečiarových amnestií a milosti pre Michala Kováča ml. ústavne v poriadku. Mojou pôvodnou otázkou, ešte pred písaním tohto článku bolo, či Ústava Českej republiky potrebuje čl. 9, ods. 2. Som toho názoru že nie. Každá ústava má totiž svoje materiálne jadro. Žiadna ústava nebola prijatá z ničoho nič, bez nijakého hodnotového základu. Materiálne jadro je bújúcim srdcom ústavy. Aj Ústava Československej socialistickej republiky obsahovala tiež svoje materiálne jadro v neslávne známých článkoch 4 a 16. Po roku 1989 sa zmenilo na podobu demokratického (a) právneho štátu.

Predložil som abstraktné aj konkrétne situácie, kedy možnosť využitia materiálneho jadra záviselo od možnosti „dostať sa“ k ústavnému súdu. Opakujem svoju tézu uvedenú na začiatku, že existencia práva závisí hlavne na možnosti sa ho domôcť. Dôležitý však je aj postoj všetkých, ktorí sa na tomto procese zúčastnia. Ústavodarca a zákonodarca, ústavní právničníci, ako aj ústavný súd ako taký musia pracovať s ústavou akoby so živou bytosťou a svojimi spravodlivými, racionálnymi a kreatívnymi postojmi a postupmi posúvať ten nie vždy fungujúci mechanizmus nazývaný štát dopredu. Vo veci Mečiarových amnestií disentujúci sudcovia P. Brňák a M. Ľalík uvádzajú, že zrušením amnestií a milosti sa otvára Pandorina skrinka⁴⁶. Avšak, Ústavný súd, najmä v obrane jadra ústavnosti nie je gaučový orgán,

⁴⁶ Bod 34 dissentu Ľalík-Brňák.

ktorý je tu od toho, aby robil len pohodlné a bezpečné rozhodnutia. Musí občas spraviť aj nebezpečné rozhodnutia. Je však nutné, aby sudcovia ústavného súdu boli natoľko odborne a personálne vyzretí, aby robili rozhodnutia v tom duchu, na akom je ústavnosť postavená - na demokratickom (a) právnom štáte a na ústave celej. Lebo bez toho je ústava len zdrap papiera.

Literatura

DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 1622 s. ISBN 978-80-89603-39-8.

KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8.

MAZÁK, Ján. Konanie pred Ústavným súdom SR o súlade uznesenia o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti s Ústavou SR: Otázniky a námety. *Bulletin slovenskej advokácie*, 2017, roč. 23, č. 6, s. 21–28. ISSN 1335-1079.

Právne predpisy a iné akty vyhlásené v Zbierke zákonov (vrátane rozhodnutí Ústavného súdu vyhlásených v Zbierke zákonov)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, v znení k 23. 12. 2014. In: *Deutscher Bundestag* [online]. © Deutscher Bundestag, 2016 [cit. 5. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>

460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 1. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20170601>

vrátane samostatne použitých novelizácií:

Ústavný zákon č. 90/2001 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/90/20020101>

Ústavný zákon č. 71/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/71/20170404>

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2017 [cit. 1. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1> (ďalej len „Ústava Českej republiky“).

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 17. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1993/38/20170601> (ďalej len „ZÚS SR“).

vrátane samostatne použitej novelizácie:

Zákon č. 72/2017 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/72/20170404>

Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010–2017 [cit. 25. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182>

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 139/1997 Z. z. z 21. mája 1997. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1997/139/19970522>

Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky č. 55/1998 Z.z. o amnestii, vo vyhlásenom znení. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 04. 08. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/55/19980303.html>

Rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky č. 214/1998 Z.z. o amnestii. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 01. 08. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/214/19980707>

Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 74/2017 Z.z., o zrušení článku V a článku VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 214/1998 Z. z. a rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/74/20170406>

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 140/2017 Z.z., sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 7. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/140/20170602>

Judikatúra

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. 9. 1996, sp. zn. II. ÚS 8/96. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 6. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/a5a83e06-6baf-431e-9a77-f27944f9b9c2/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20II.%20%C3%9AS%208_96.pdf

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 1. 1999, sp. zn. II. ÚS 37/98. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 6. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/14b67f83-9b7e-4a8d-bf11-40e846e857cb/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20II.%20%C3%9AS%2037_98.pdf

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 15. 7. 1999, sp. zn. II. ÚS 69/99. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 5. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/cd2d9cfd-408c-4793-ab78-cea0aed7d667/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BEh%C3%A9ho%20prerokovania%20II.%20%C3%9AS%2069_99.pdf

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 8. 1999, sp. zn. II. ÚS 80/99. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 5. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/516ef6bd-ef7c-42ac-936a-fc1f813ee427/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BEen%C3%A9ho%20prerokovania%20II.%20%C3%9AS%2080_99.pdf

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 48/99. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 5. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/cabd3302-6c11-476e-b79e-0425fc01c6c1/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20I.%20%C3%9AS%2048_99.pdf

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09. *Ústavní soud* [online]. © AutoCONT CZ, a. s. 2006 [cit. 05. 7. 2017]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=63462 & pos=1 & cnt=1 & typ=result>

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. 3. 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/06a-6b9b9-236e-42f3-a387-27b782319f91/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20III.%20%C3%9AS%20571_2014.pdf

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 3. 2015, sp. zn. Plz. ÚS 3/2015. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 23. 7. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/45f5571a-5a8b-463e-bfe1-08bd421d7d1e/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20zjednoten%C3%AD%20pr%C3%A1vných%20n%C3%A1zorov%20Plz.%20%C3%9AS%203_2015.pdf

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 02. 08. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/8d244471-3b4d-4bbd-9432-1e69ef44c5c3/Rozhodnutie%20-%20N%C3%A1lez%20PL.%20%C3%9AS%207_2017.pdf

vrátane odlišných stanovísk:

Odlišné stanovisko sudkyne Ludmily Gajdošíkovej k odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 09. 08. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/787921bb-0d4d-4020-9e2a-c0a265eba064/Rozhodnutie%20-%20Odl%20-%20C5%A1n%20-%20C3%A9%20stanovisko%20k%20od%20-%20C3%B4vodneniu%20PL.%20-%20C3%9AS%207_2017.pdf

Odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 09. 08. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/be6bfa3d-887d-44ac-a9e1-b4d091474b7e/Rozhodnutie%20-%20Odl%20-%20C5%A1n%20-%20C3%A9%20stanovisko%20k%20od%20-%20C3%B4vodneniu%20PL.%20-%20C3%9AS%207_2017.pdf

Odlišné stanovisko sudcov Milana **Lalíka** a Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/db593e1f-3b89-4b1f-a31f-bd0f54acb213/Rozhodnutie%20-%20Odl%20-%20C5%A1n%20-%20C3%A9%20stanovisko%20k%20od%20-%20C3%BDroku%20PL.%20-%20C3%9AS%207_2017.pdf

Doplnujúce stanovisko sudkyne Ivetty Macejkovej k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2017 [cit. 10. 8. 2017]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/78fe7a15-e289-47c8-91a0-1a159499dc6c/Rozhodnutie%20-%20Odl%20-%20C5%A1n%20-%20C3%A9%20stanovisko%20k%20od%20-%20C3%B4vodneniu%20PL.%20-%20C3%9AS%207_2017.pdf

Internetové články a internetové dokumenty

ROSINOVÁ, Alžbeta. Úprava ústavní stížnosti v státech V4. *MUNI Law Working Paper Series* [online]. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014 [cit. 16. 7. 2017]. ISSN 2336-4785. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/dokumenty/29492>

Dôvodová správa – osobitná časť. Parlamentná tlač č. 1333 – Vládny návrh zákona Civilný sporový poriadok. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2017 [cit. 23. 7. 2017]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=408705>

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 134/1998. *Vláda Slovenskej republiky* [online]. [cit. 4. 8. 2017]. Dostupné z: http://www.vlada.gov.sk/uznesenia/1998/0303/uz_0134_1998.html

„NÁRODNÍ“¹ IDENTITA, FAKTOR PŘI IMPLEMENTACI PRÁVNÍ ÚPRAVY (na příkladu vlivu kolektivní identity na nového pojetí vztahu lékař – pacient v praxi)

Sandra Pašková

1 Úvod

Národní identita je bezesporu jedním z faktorů ovlivňujících podobu právního řádu státu. Interakce reálně působí oběma směry. Do jaké míry by právní úprava měla reflektovat národní identitu (a ono formování druhým směrem by mělo být jen jakýmsi vedlejším účinkem) a do jaké může či má být identita přetvářena pomocí právního řádu, je neznámou. Podnět je zajímavý ke zkoumání zvláště s ohledem na efektivitu právního řádu. K obrazu koho, jsou hodnoty přetvářeny, není-li to sama společnost? Otázka nabírá na významu u unitárního práva i obecně u práva mezinárodního.

Přes jednu z přijatých mezinárodních úmluv jsem se dostala k zamyšlení nad tímto tématem. Byla to úmluva o biomedicině, konkrétně nové pojetí vztahu lékař² – pacient. Vnímání tohoto vztahu považuji za součást národní identity v širším slova smyslu, přesněji identity kolektivní. Toto tvrzení podporuje i různíci se přístup v jednotlivých zemích, přestože mají obdobnou právní úpravu.

Jistě bychom podobných případů našli mnoho, zvláště v oblastech upravených mezinárodními smlouvami. Jak jsem již naznačila, s tím souvisí diskutovaná otázka jejich demokratického deficitu.

Svůj příspěvek jsem zaměřila na konkrétní oblast, abych poukázala, jak zásadním způsobem může kolektivní identita ovlivnit chápání jednotlivých práv. Lékařská péče se dotýká každého jedince, přesněji přímo jeho základních lidských práv. Vezmeme-li tento vztah v kontextu České republiky, dojdeme nejspíše k závěru, že se právní úprava ani po letech nepřekrývá s realitou.

1 Úmyslně uvádím národní identita v „“, jedná se o pojetí v širším smyslu. Přesněji je označení kolektivní identita.

2 Pro zjednodušení textu používám pouze slovo lékař, to je možno všude nahradit (s výjimkou historie) i jinými zdravotnickými pracovníky poskytujícími péči na základě informovaného souhlasu.

2 Vývoj vztahu lékař – pacient

Pro lepší porozumění popisované situaci je nezbytný krátký historický exkurs. Vztah mezi lékařem a pacientem v Evropě prošel mnohými podobami, z nichž nejzásadnější je rozlišení vztahu paternalistického versus partnerského. Za tradiční lze označit prvně zmíněný.

Před přibližně padesáti lety pacienti právy příliš neoplývali. Vztah mezi lékařem a pacientem byl vztahem vertikálním, založený na paternalistickém přístupu.³ Pacient přicházel k lékaři, aby se odevzdal do jeho rukou a nechal o sebe pečovat, aniž by jeho vůle byla významná ve volbě léčby či zákroku.⁴ Lékař jako odborník, mající informace i zkušenost, je z pohledu jednotlivce i celé společnosti vnímán jako silná autorita. Pacient zpravidla bezmezně důvěřoval svému lékaři. Byl tu pro něj jak po stránce odborné, tak i po té lidské. V literatuře jsou tyto vztahy popisovány jako hluboké, důvěrné, někdy až expresivně jako vztahy přibližující se vztahu rodičovskému, kdy očekáváme, že o nás bude pečováno, za nás rozhodováno. Odpovědnost bude ležet mimo naši osobu.⁵ U oné odpovědnosti jsme se dotkli první mylné domněnky, kterou rozeberu později. Nutno říci, že pokud by skutečně odpovědnost a reálné dopady rozhodnutí nepostihly pacienta, jevílo by se toto uspořádání jako velmi správné a spravedlivé.⁶

Na počátku vývoje tohoto vztahu stálo naprosto odlišné rozdělení moci ve společnosti. Jen velmi malá část osob měla významné postavení. Lékařům v této elitní skupině náleželo čestné místo. Dostávalo se jim uznání, oni sami k pacientům přistupovali s velkou pokorou. Zda s pokorou k nim samotným, či spíše k lidskému tělu jako objektu nedostatečně poznanému, těžko s jistotou zodpovědět. Dalším významným faktorem byl propastný rozdíl ve vzdělání lékařské obce a většinového obyvatelstva. Nevzdělanost velké části populace téměř znemožňovala dostatečné porozumění zdravotnímu problému, byť by jej lékař vysvětloval zjednodušeně. Přímý a zásadní vliv na budování vztahu měla individualita péče. Lékaři působili spíše jako

³ BARTŮNĚK, Petr, Radek PTÁČEK a kol. *Lékař a pacient v moderní medicíně*. 1. vyd. Grada, 2015.

⁴ VÁLKOVÁ, Monika. *Práva pacientů* [online]. Publikováno dne 27. 9. 2009 [cit. 5. 10. 2017].

⁵ HAŠKOVCOVÁ, Helena. *Lékařská etika*. 3. vyd. Galén, 2002.

⁶ ŠIMEČKOVÁ, Irma. *Vztah lékař-pacient*. [online]. Praha, 2012 [cit. 12. 10. 2017].

jednotlivci, jejich počet byl limitován, zpravidla byli tzv. rodinnými lékaři. To umožňovalo vytváření silných vztahů popisovaných v předchozím odstavci.

Všechny výše naznačené souvislosti se s průběhem let proměňovaly a v 70. letech 20. století dochází k prvním snahám o ustoupení od paternalismu. Lidé poznamenaní hrůzami druhé světové války, během níž docházelo i hrůzostrašnému zneužívání medicíny, si začínají uvědomovat hodnotu člověka, a tím i roli pacienta. Lidská práva se stávají novým tématem. Markantní rozdíly mezi obyvatelstvem se začínají postupně stírat. Vzdělání se dostává stále širší skupině obyvatelstva a ve vztahu mezi lékařem a pacientem se otevírá možnost komunikace o léčbě.⁷ Lékařská věda dramaticky postoupila ve svém poznání. Bylo čím dál více patrné, že medicína v léčbě nenabízí pouze jedno správné východisko. To ve svém souhrnu opodstatňuje konec medicíny mlčení.⁸

Tři zásadní faktory otevírající cestu novému pojetí:

a) Hodnota jednotlivce

Prostřednictvím uvědomění si hodnoty lidské bytosti dochází ke změně preferencí hodnot. Zájem společnosti začíná být limitován základními lidskými právy.

b) Komunikace

Díky rostoucímu vzdělání obyvatelstva je pacient schopen dostatečně porozumět problému, navrhované péči a rozhodnout se, zda navrhovanou péči přijme. Zmenšující se komunikační bariéra vzbuzuje zájem pacientů podílet se na rozhodovacím procesu.

c) Vědecké poznání

Medicína dosáhla velkého pokroku, jehož důsledkem je rozšíření možností řešení jednotlivých onemocnění. To s sebou přináší nutnost výběru i otázku, kdo a v jaké míře se má na tomto rozhodnutí podílet.

V novém pojetí se vztah přesouvá z roviny vertikální do horizontální. Z lékaře a pacienta se stávají partneři. Vedou diskuzi, ač se nachází v odlišných pozicích. Lékař, jakožto vysokoškolsky vzdělaný odborník, má informace

⁷ ŠIMEČKOVÁ, op. cit.

⁸ TŘEŠÍNOVÁ, Jolana. *Trestněprávní aspekty vztahu lékař-pacient* [online]. Praha, 2015 [cit. 12. 10. 2017].

i zkušenost a prostředky k realizaci zákroku či léčby. Na druhé straně stojí pacient – osoba, která do tohoto vztahu vstupuje za účelem nalezení pomoci na cestě k obnovení zdraví (či případně k čerpání výhod z nemoci). V ideálním případě přichází pro informace, na jejichž základě se rozhodne. Lékař má být průvodcem na cestě k obnovení zdraví. Pacient je fakticky oslaben nemocí, což má značný vliv na jeho psychiku.⁹ V tomto bodě narážíme na první z důvodů právní ochrany pacientů, jakožto slabší strany.

Ač by se na první pohled mohlo jevit nelogické, aby pacientům byla dána možnost mít finální slovo. Je třeba si uvědomit, že pacient je ten, který vždy v konečném důsledku ponese dopady rozhodnutí. K porozumění novému modelu nám může napomocť analýza „vstupního kapitálu obou zúčastněných“. Na jedné straně cenné informace odborníka, který si zaslouží úctu a respekt, na straně druhé stojí konkrétní lidský život, jehož kvalita významně závisí zdraví. Zde bych se ráda chvíli zastavila. Z mého pohledu jde o nejjednodušší moment vysvětlující opodstatněnost změny vztahu z vertikálního na horizontální. Kvalita zdraví má velký dopad na kvalitu života a medicína není oborem, v němž by vždy bylo jediné konkrétní řešení, proto je zcela legitimní, aby rozhodl ten, kdo ponese následky toho rozhodnutí.

V 80. letech již bylo možné ve vyspělých demokratických státech respektování pacientova rozhodování považovat za standard. V České republice je vývoj značně opožděný, první vlna zakotvování práv pacientů se nás nijak nedotkla. Tehdejší politický režim postavený primárně na zájmu společnosti jako celku ve své podstatě znemožňoval porozumění novému partnerskému pojetí. První posun lze zaznamenat ve velké společenské debatě, která se otevírá až v 90. letech. Následně došlo k založení mnohých pacientských organizací a změnám v právní regulaci. Primát ochrany života a zdraví byl nahrazen primátem vůle pacienta a jeho důstojnosti.¹⁰ V České republice legislativní změna nastala v roce 2001 přistoupením k Úmluvě o lidských právech a biomedicíně. Ta v článku 5 stanoví povinnost provádět jakýkoliv zákrok pouze se svobodným a informovaným souhlasem pacienta. Vývoj

⁹ DOLEŽAL, Adam. Informovaný souhlas jako vyjádření autonomie vůle nebo reflexe paternalistického vztahu. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky* [online]. [cit. 10. 2. 2018].

¹⁰ ŠIMEČKOVÁ, op. cit.

pak dále pokračuje přijetím vnitrostátní úpravy¹¹ (vycházejícím z Úmluvy o biomedicině) a jejím vývojem, což není pro tento článek stěžejní.

3 Partnerský přístup v praxi

Pozitivní právo upravilo poměry mezi lékařem a pacientem velmi uspokojivě. Středobodem mého příspěvku je zamyšlení nad tím, jak moc se fakticky (ne)daří zákony realizovat a zda zásadní roli hraje naše „národní“, přesněji kolektivní identita. Záměrně jsem použila slovo zamyšlení, neboť můžu vycházet pouze z odborných medicínsko-právních konferencí, kulatých stolů na ministerstvech a dalších diskuzí s odborníky, jichž jsem měla možnost se zúčastnit. Možnými zdroji jsou i mediální výstupy lékařů a právníků, případně odborné články. Těm však chybí totéž, co mně – empirická data. Nejzásadnější zdroj v podobě výzkumu, potvrzujícím opakující se tvrzení o přetrvávajícím paternalismu v České republice, chybí.

„V ČR ve zdravotnictví přetrvává paternalismus.“¹² Budu-li se držet této teze, která přiznávám se, stojící na vratkých základech, vzniká prostor k zamyšlení, proč se legislativa dostatečně neprojevila v praxi. Od přijetí úpravy již uplynul dlouhý časový úsek.

Prvním možným důvodem neúspěchu je nadbytečnost takové úpravy, dalším nereflektování potřeb společnosti. Troufám si říci, že důvody jsou jiné – spojené s postoji českého člověka.

V zemích evropské unie se setkáváme s poměrně odlišným chápáním práv pacientů. Pozvolný vývoj medicínského práva, doprovázený aktivním přístupem patientských a lékařských organizací poskytl dostatečný prostor pro jeho pochopení celou společností. V postkomunistických zemích došlo k přetvoření právní úpravy za specifických okolností. Obecně lze říci bez společenské debaty. Především z důvodu nutnosti přijetí celoevropských standardů. Stejná situace nastala i v oblasti zdravotnického práva. Důsledkem je faktické neztotožnění ze strany většiny odborné i laické veřejnosti. Neznalost Úmluvy o lidských právech a biomedicině a neotevřenost, či až nepřipravenost ke změně na straně druhé byly možnými důvody.

¹¹ Aktuálně zákon č. 275/2011 Sb., o zdravotních službách ve znění pozdějších předpisů.

¹² Byť jsem bytostně přesvědčena o tomto tvrzení, jeho limity si plně uvědomuju. Naprosto jej vystihuje věta: Všichni to vědí, jen to nikdo nedokázal.

Vzhledem k tomu, že došlo k přenesení práv z jedné strany na druhou, lze si změnu vztahu představit jako dvě spojené nádoby. Oba mohou s nádobou pohybovat, a tím přelévat míru rozhodování a odpovědnosti, musejí se však vypořádat s pohybem druhé strany. Chybí-li v České republice vůle z obou stran, lze změnu jen s těží očekávat bez vnějších podnětů.

Lékaři se s novým pojetím sžívají velmi pomalu, opatrně. Dle mého hledají zástupné problémy, jimiž relativizují povinnost poskytovat služby pouze se svobodným a informovaným souhlasem. Relativizují ve smyslu nemožnosti naplnění těchto podmínek a ospravedlnění realizace péči dle možností. Právní úprava¹³ hovoří zcela jasně. Lékaři si musí uvědomit, že podmínky, které brání poskytování péče v souladu se zákonem, je třeba změnit.

Lékaři nejčastěji argumentují nedostatkem času, neschopností pacienta porozumět informacím, ovlivňování pacientů médií a nepravdivými informacemi z internetu a další. Dle mého se jedná se o zástupné problémy. Hlavní příčinu odmítání změny spatřuji v oslabení mocenského postavení lékaře. Pro ně samotné je tento jev nežádoucí, a proto odmítají realizaci. Vývoj lékařská péče vede k oslabení mocenské pozice bez ohledu na změnu právní úpravy. Důvodem je její dostupnosti (ať už finanční či místní), množství poskytovatelů a rozšíření alternativ. Důležitým faktorem je také odcizení medicínské vědy, její objektivizace a specializace.^{14,15} Tím dochází ke zvýšení počtu poskytovatelů péče o jednu osobu, a tím snížení důvěrnosti vztahů. Častým mýtem je názor, že za pacienta lékař nese odpovědnost. Tu má pouze za výkon své profese v souladu se standardy. Dříve měl odpovědnost také za volbu léčby, ta se v současnosti přesouvá na pacienta, za předpokladu, že lékař neučinil chybu při stanovování diagnózy a následně možností léčby. Shrnu-li výše uvedené, vyplývá z toho, že by se lékařům mělo spíše odlehčit, ovšem mnozí z nich toto vnímají jako nepřijatelný zásah do samotné podstaty lékařské profese. Medicína 21. století musí respektovat hodnoty prozařující celým společenským řádem, a to respekt k individualitě každého jedince a jeho autonomii.

¹³ V současné době zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.

¹⁴ Léčba se více zaměřuje na nemoc než na člověka jako celek. To vede k zvýšení počtu poskytovatelů péče na jednoho pacienta. Tím k odcizení a snížení důvěry.

¹⁵ ONDROK, Josef Petr. *Bioetika, biotechnologie a biomedicína*. 1. vyd. Triton, 2005.

Problematickým aspektem je ovšem neuvědomění si tohoto faktu samotnými pacienty. Za klíčový problém považují obecně nepřijetí odpovědnosti za svůj vlastní život. To je do jisté míry způsobené právě prožitím totality, během níž došlo generačně k upozadění individuality, vyzdvihování kolektivního blaha a ztrátě schopnosti kriticky uvažovat. V současné době se část společnosti vymanila z tohoto způsobu uvažování v některých oblastech života, přesto oblast péče o zdraví je velmi zkostnatělá. Tíha rozhodnutí o něčem tak cenném jako je vlastní zdraví vede ke strachu a snaze zřeknout se této odpovědnosti ve prospěch jiného, v tomto případě lékaře. Je třeba si znovu připomenout, že vždy to bude pacient, kdo ponese následky tohoto rozhodnutí. Jedinou berličkou může být, s trochou nadsázky řečeno, proslulé stěžování si českého člověka. Co by to bylo za stěžování, chyběl-li by viník. Zpět k problematice, je třeba dodat, že pacient a lékař nejsou jedinými dvěma subjekty ovlivňujícími podobu vztahu.

Velmi důležitou roli zde sehrává samotný stát a odborné společnosti.¹⁶ V jejich moci je informovat obě strany o výhodách nové úpravy, získat cenná data, změnit uvažování lékařů a jejich prostřednictvím předat právo na rozhodování o vlastním těle, tím potažmo o vlastním štěstí jednotlivců.

4 Závěr

Jak jsem naznačila v úvodu, působení „národní“ či kolektivní identity na implementaci právní úpravy přijaté pod vlivem mezinárodního společenství je značné. V zásadních oblastech života či v oblastech se silnou hodnotovou shodou se tento jev projevuje silněji. Efektivita právního řádu je v těchto oblastech oslabená.

Přízpůsobení se evropským či mezinárodním standardům je bezpochyby žádoucí. Je třeba se vypořádat s rozdílnými hodnotami ve společnosti. K tomu může dojít dvěma způsoby. Jedním z nich je přijetí samotné úpravy. Následným vynucováním lze v průběhu doby očekávat zažití těchto hodnot. Druhým řešením je společenská debata, jež by předcházela přijetí úpravy a napomohla by ke změně postojů většinové společnosti.

První případ, kdy přijetí probíhá bez předchozí společenské debaty, považuji za jeden z hlavních důvodů „nefunkčnosti“ úpravy. Z mého pohledu

¹⁶ V našem prostředí typicky je to Česká lékařská komora.

je důležité dodržovat stabilní míru efektivity právního řádu. Zákodárce by neměl být ochoten opakovaně akceptovat významné snížení efektivity, byť pouze pro určitý časový úsek. Právní řád se tím dostává na pomyslnou horskou dráhu. Výhodou tohoto postupu je jeho rychlost a možnost okamžitého (formálního) souladu s uznávanými standardy.

Druhý způsob, změna hodnot ve společnosti pomocí společenské debaty je dle mého žádoucí demokratickou cestou. Nejsem si jistá, zda je správné to označovat jako změnu hodnot, což vyznívá nátlakově. uvědoměním si jich, ovšem to také není přesné. Společenská debata má také své limity. Jsem si vědoma, že ne vždy postačuje ke změně postojů společnosti. O to více, má-li vymezený jen určitý přijatelný čas. Její výhodu spatřuji v mnohem vyšší stabilitě efektivity právního řádu.

Nepřijatelnou variantou je vyčkávací postoj státu či až nepřijetí změn. Je třeba sáhnout po jednom ze dvou, byť nedokonalých řešení. Přestože druhé má citelnější nevýhody, jsem vnitřně přesvědčena o správnosti této cesty. I samotný pokus o změnu názoru ve společnosti má smysl, byť by byl neúspěšný. Vede k urychlení procesu implementace právní úpravy a mnohem menším otřesům v efektivitě právního řádu.

Důvěra v právo by neměla podléhat zatěžkávacím zkouškám příliš často. Historie i současnost nám ukazuje, jak snadno může její prolomení otevřít dveře totalitním tendencím. Znovuobnovení důvěry je velmi zdlouhavým, někdy až bolavým procesem. Právní řád nemůže plnit svou funkci, pokud s ním lidé nebudou ztotožnění.

Literatura

Knižní zdroje

BARTŮNĚK, Petr, Radek PTÁČEK a kol. *Lékař a pacient v moderní medicíně*. 1. vyd. Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5788-9.

HAŠKOVCOVÁ, Helena. *Lékařská etika*. 3. vyd. Galén, 2002. ISBN 8072621327.

ONDROK, Josef Petr. *Bioetika, biotechnologie a biomedicína*. 1. vyd. Triton, 2005. ISBN 80-7254-486-1.

TĚŠINOVÁ, Jolana a Roman ŽDÁREK. *Medicínské právo*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-050-8.

Elektronické zdroje

DOLEŽAL, Adam. Informovaný souhlas jako vyjádření autonomie vůle nebo reflexe paternalistického vztahu. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky* [online]. [cit. 10. 2. 2018]. Dostupné z: <http://medlawjournal.ilaw.cas.cz/index.php/medlawjournal/article/view/6/pdf>

ŘEHÁKOVÁ, Blanka a Klára VLACHOVÁ. Národ, národní identita a národní hrdost v Evropě. *Sociologický časopis*. [online]. [cit. 10. 2. 2018]. Dostupné z: http://sreview.soc.cas.cz/uploads/d2fe757af6ca935d6d1d996e3349242406475ee0_534_416vlach19.pdf

ŠIMEČKOVÁ, Irma. *Vztah lékař-pacient*. [online]. Praha, 2012 [cit. 12. 10. 2017]. Diplomová práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/120075415>

TŘEŠINOVÁ, Jolana. *Trestněprávní aspekty vztahu lékař-pacient* [online]. Praha, 2015 [cit. 12. 10. 2017]. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/download/140043362>

VÁLKOVÁ, Monika; Práva pacientů [online]. Publikováno dne 27. 9. 2009 [cit. 5. 10. 2017]. Dostupné z: <http://neurologickasekce.webnode.cz/news/prava-pacientu-uverejnen-v-dubnu-vedeni-lekarske-praxe/>.

Právní předpisy

Úmluva o lidských právech a biomedicíně ze dne 4. 4. 1997. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 10. 2017].

Zákon č. 372/2011 Sb., zákon o zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 10. 2017].

Zákon č. 20/1996 Sb., zákon o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 10. 2017].

ANALÝZA NÁVRHŮ A. BABIŠE, ANEB SNY A NOČNÍ MŮRY ŠÉFA ANO

Tereza Žuffová-Kunčová

Když v únoru roku 2017 proběhl sjezd ANO, bylo více než jasné, že jeho hlavní hvězdou a řečníkem bude Andrej Babiš. Jako zkušený byznysmen využil tuto chvíli, aby nejen představil program strany pro volby 2017, ale aby zároveň udělal prezentoval svou knihu „*O čem sním, když náhodou spím*“.¹

V této knize Andrej Babiš odhaluje potenciálním voličům i nevoličům své sny o lepší budoucnosti nazvané Vize 2035. A. Babiš si v této publikaci neklade malé cíle, zlepšit chce vše od sociálního zabezpečení, přes kvalitu pitné vody, hromadnou dopravu až po počet poslanců ve sněmovně.

Ve svém projevu v únoru 2017 se Babiš dotkl populárních témat jako snižování daní, lepší sociální zabezpečení či zmírnění byrokratizace. Pustil se i do méně tradičních témat a přednesl řadu návrhů na změnu ústavního systému.

Je tedy třeba se zaměřit na tyto nejdůležitější změny – změny, které by mohly proměnit Ústavu. Snižování počtu zákonodárců a zrušení senátu byly zřejmě nejkontroverznější a nejdiskutovanější z nich. Dále však navrhoval možnost jen dvou volebních období pro poslance, zcela nový ústavní zákon o referendu či přímou volbu starostů a primátorů.

Tento článek tak čerpá jednak z únorového projevu, jednak z později vydané knihy „*O čem sním, když náhodou spím*“. Klade si za úkol analyzovat samostatné návrhy, jejich proveditelnost a snaží se vyvažovat klady a zápory těchto změn.

1 Snížení počtu zákonodárců

„Kdyby jich bylo třeba jen 101 ... určitě by to stačilo!“²

První návrh na snížení počtu zákonodárců má předobraz v Maďarsku. Velmi podobný návrh prosadil maďarský premiér Viktor Orbán poté, co jeho

¹ BABIŠ, Andrej. *O čem sním, když náhodou spím* [online]. 1. vyd. Praha, 2017 [cit. 28. 8. 2017].

² Projev Andreje Babiše na sjezdu ANO 2017. KOPECKÝ, Josef. Chci snižovat daně, řekl Babiš. Bude kandidovat z posledního místa. *zpravy.idnes.cz* [online] publikováno: 25. února 2017 [cit. 26. 8. 2017].

strana Fidesz získala v roce 2010 ústavní většinu v parlamentu. A to i přes značné protesty nejen politické opozice, ale i části maďarských občanů. V maďarském případě bylo kritizováno hlavně to, že tento ústavní zákon může nahrávat silné straně zakládající si hlavně na výrazných osobnostech, která si chce pojistit ústavní většinu i v nadcházejících vládách. V tomto případě byl tedy připraven na míru straně Fidesz, která je velmi silně spojená s vedoucí osobností Viktora Orbána.

Při volbách v roce 2010 získala strana Fidesz okolo 50 % všech hlasů, což jí zaručilo dvoutřetinovou ústavní většinu. Strana, v čele s kontroverzním politikem Viktorom Orbánem, tak získala perfektní příležitost odstartovat tzv. maďarskou ústavní revoluci. Premiér Orbán snížil počet poslanců ze 386 na 199. Tento krok se straně Fidesz vyplatil o čtyři roky později. Na ústavní většinu jim u voleb 2014 postačilo jen 44,5 %.³ A byl to právě zákon o snížení počtu zákonodárců, díky kterému strana Fidesz velmi těsně obhájila ústavní většinu.⁴ Viktor Orbán se tak potřetí stal premiérem. Přičteme-li fakt, že se v roce 2010 podařilo straně Fidesz vyšachovat i dvě největší tradiční strany, jak Maďarskou socialistickou stranu, tak i Maďarskou liberální stranu, můžeme zde vidět velmi podobný příběh jaký doprovází stranu ANO v České republice.

Představme si obdobný ústavní zákon na území České republiky. Pokud se totiž sníží počet zákonodárců, musí se úměrně upravit i počty mandátů na volební obvody. V České republice by to tak v některých krajích (např. nejmenší Karlovarský kraj) vedlo téměř k většinovému systému. Počet přerozdělovaných mandátů by klesl o polovinu, rozloha volebního obvodu by se nezměnila. Jednotliví kandidáti by potřebovali mnohem vyšší procenta hlasů, aby získali mandát. Celé volby by se tak nesly v duchu „vítěz bere vše“. Můžeme vidět, že by se volby do poslanecké sněmovny tak přiblížili většinovému systému a tím by se dramaticky změnilo zastoupení stran v poslanecké sněmovně.⁵

³ Hungary elections: Orban declares Victory. BBC news. *BBC.com* [online] 2014 [cit. 25. 11. 2018].

⁴ PAPUCSEK, Gregor Martin. Maďarská „revoluce“ pokračuje. *Eura.cz* [online] 2014 [cit. 26. 8. 2017].

⁵ LEBEDA, Tomáš. Snížení počtu poslanců je ryzí populismus, Babiš vymýšlí věci, kterým nerozumí, říká politolog. *Aktuálně.cz* [online]. [cit. 25. 11. 2018].

Andrej Babiš rád zdůrazňuje, že 101 poslanců je zcela dostačující na zastoupení České republiky. Jeden poslanec by pak reprezentoval zhruba 100 000 obyvatel. Tento počet se může zdát vhodný, protože obdobný počet voličů na poslance vychází i v Anglii či Francii. To jsou však země, které mají šestkrát vyšší počet obyvatel než Česká republika. Je jasné, že nemůžou mít šestkrát více poslanců, pokud chtějí fungující a rychle pracující parlament. Když se naopak podíváme do obdobně lidnatých zemí jako je Řecko či Portugalsko, které mají okolo deseti miliónů obyvatel, zjistíme že Česká republika je přesně uprostřed, co se týče reprezentace svých voličů v parlamentu. Řecko má 300 senátorů, Česká republika 281 a Portugalsko 230. Náš počet zákonodárců by se tak dal nazvat rozumným.

Dále Andrej Babiš ve své knize zdůrazňuje, kolik by se ušetřilo ve státní kase, pokud bychom měli jen polovinu senátorů. Kolik ale takový parlament vlastně stojí? Fungování parlamentu stojí ročně Českou Republiku tento rok zhruba 1,8 miliardy Kč. Tato na první pohled vysoká částka však tvoří jen 0,14 % celkového státního rozpočtu. Každý z nás tak dává na fungování a chod senátů zhruba šedesát haléřů za rok.⁶ Je to příliš velká částka za fungující parlamentní demokracii?

Další argumentem pro snížení počtu zákonodárců je zvýšení efektivity. Zvýšila by se efektivnost práce sněmovny, pokud bychom snížili počet poslanců na polovinu?

Babiš ve své knize uvádí, že minimálně polovina poslanců nikdy žádný návrh nenavrhla. Tato kritika však neodráží skutečnou práci parlamentu. Většina poslanců spolupracuje ve specializovaných výborech a podvýborech. Poslanci zde proporčně zastupují své politické strany m noha různých agendách. Můžou se tak důkladněji zaměřit na jednu či dvě oblasti (např. obrana či hospodářství). Právě v těchto výborech pracují na legislativě či kontrolní činnosti. Úspěšnost poslance se tak nedá měřit pouze dle toho, kolik zákonů sám poslanec prosadil, ale na kolika se aktivně podílel.

Jak by se tedy snížení počtu zákonodárců dotklo této práce ve výborech? Pokud bychom poslanců měli jen 101, každý by musel zasedat alespoň ve třech či čtyřech výborech, zabýval by se tak navíc tak dalšíma dvěma

⁶ TRÁVNÍČEK, Matěj. Jak by dopadli poslanci? *Reflex*, 2017, roč. 29, č. 29, s. 17–18 [cit. 26. 8. 2017]. ISSN 1213-8991.

sektory. Samozřejmě i takovýto parlament může být funkční, zůstává však otázkou, zda by se zvýšila i efektivita, pokud by zákonodárci byli aktivní ve více jak třech výborech najednou. Při diskutování efektivitu parlamentu, tak musí zaznít skutečný výčet všech činností zákonodárců, nikoli jen výčet jimi prosazených zákonů

Debata o ideálním počtu zákonodárců může být legitimní diskuzí, pokud se však zabývá všemi aspekty, které fungování legislativy doprovází. Snížení počtu zákonodárců nevede a priori k zvýšení efektivitu či zkvalitnění zákonodárství, pokud by tento krok nedoprovázely další změny ve fungování poslanecké sněmovny. Od Andreje Babiše však tato hlubší analýza chybí a problém je v jeho knize velmi zjednodušený, což může být pro většinu čtenářů zavádějící.

2 Zrušení senátu

„Co Senát? Údajná pojistka demokracie... Voliči o Senát nestojí.“⁷

Dalším velmi diskutovaným návrhem je zrušení senátu. Andrej Babiš se méně zabývá reálnou stránkou tohoto návrhu, o to více však sází na kritiku současného fungování senátu. Takto o něm hovoří ve své knize:

„Pokud jste si někdy pustili v televizi přenos z jednání, tak víte, o čem mluvím. Zdržovačky, obstrukce, opakování spousty řečí, které už dávno zazněly. Chut' spolupracovat? Nic moc.“⁸

Babiš ve své knize uvádí, že chce pomoci zrychlit a zefektivnit prosazování zákonů, které příliš dlouho trvá. Na druhou stranu se lze v jeho knize dočíst, že zákonů je příliš a že vznikají tak rychle, že se je ani studenti práv nestíhají učit. I přesto, že se jedná o opačné problémy, Andrej Babiš na ně nachází řešení právě zrušením senátu. I když více promyšlený koncept zrušení senátu ze strany Babiše chybí, vysloužil si právě tento návrh mnoho negativních ohlasů a vzbudil divokou debatu v médiích. Jde totiž o velmi závažný návrh, který by měnil podstatnou část Ústavy.

V Evropě jsou více zastoupeny dvoukomorové parlamenty, ve světě je zastoupeno více jednokomorových parlamentů. Jednokomorové (unikamerální)

⁷ BABIŠ, Andrej. *O čem sním, když náhodou spím* [online]. 1. vyd. Praha, 2017, s. 131 [cit. 28. 8. 2017].

⁸ Ibid., s. 131.

parlamenty mají Skandinávské země, Pobaltské státy, Slovensko či Řecko. V jednokomorových parlamentech jsou pravomoci a povinnosti senátu jsou přeneseny na jiné složky, např. na kontrolní komise, prezidenta či referendum. Naopak dvoukomorové (bikamerální) parlamenty fungují v Anglii, Francii, Německu či Polsku.⁹ Zde se obě komory podílejí na legislativě, jsou na sobě nezávislé a mají rozdělené pravomoci.

V České republice je bikameralismus obnoven po vzoru první republiky, dalo by se tedy říct, že je určitou historickou samozřejmostí. Přesto fungování druhé komory provází určitá kritika. Často je poukazováno na omezenou pravomoc senátu, což může vést k označení senátu jako zbytečnost.¹⁰ Vůči této kritice bych dále uvedla několik argumentů a důvodů, proč je v České republice bikamerální způsob preferován a zachováván.

První argument tak může být vnímání senátu jako demokratické pojistky. Je nutné vyvážit tvorbu zákonů, zajistit že nebude ovlivněna jednou zájmovou skupinou či že pravomoci první komory nebudou jednoduše zneužitelné. Právě senát je totiž ochránce menšinových zájmů a má tak zabránit „tyranii většiny“. Je základním kamenem našeho ústavního systému, zapojený do složitého systému brzd a protivah, tak typického pro demokratický právní stát.

Je taky nutné si připomenout, že senát má zkvalitňovat zákonodárství. Právě tím, že funguje jako pojistka proti nesmyslným či nekvalitním zákonům, které často produkuje poslanecká sněmovna. Z čistě praktického hlediska, můžeme senát vnímat jako kontrolní složku, která zajišťuje druhý úhel pohledu, reprezentuje jiné personální i politické složení, což by mělo zajistit kvalitnější a spravedlivější zákony. Senát je tedy určité vylepšení, pojistka, přidaná hodnota, která má zákonodárství, i samotnému demokratickému systému pomáhat a zlepšovat ho.

Druhá komora není dokonalá, ale má své opodstatnění, které je ale konstruované pro „horší časy“. Jak prohlásil anglický politolog Walter Bagehot směrem k anglickému bikameralismu: „*Kdyby byla Dolní sněmovna dokonalá, byla*

⁹ KYSELA, Jan. Bikameralismus. In: KYSELA, Jan. *Senát v České republice – proč a jaký?* Praha, 1999 [cit. 26. 8. 2017].

¹⁰ *Ibid.*, s. 10.

*by Sněmovna lordů zbytečná, ba nebezpečná. Jelikož však dokonalá není, je Sněmovna lordů navýsost užitečná a zcela nezbytná.*¹¹

Z výčtu státu s rozdílnými parlamenty můžeme vyčíst, že fungující demokracie nebo naopak demokratický deficit nelze přičítat unikameralismu či bikameralismu. Je unikameralismus zaručeno odpovědí pro správně fungující parlament? Odpověď je samozřejmě ne. Obecně o kvalitě zákonodárství v dané zemi rozhoduje množství proměnných, od míry politické moci v rukou vlády, přes schopnost politických stran spolupracovat až po politickou angažovanost občanů.

3 Omezení volebních období

*Někteří tam sedí už 25 let...*¹²

Třetí návrh uvedený v knize Andreje Babiše se týká omezení volebního období pro poslance. V únoru 2017 se na sjezdu ANO nebál A. Babiš navrhnout zkrácení působení poslance jen na dvě volební období. On sám ale v roce 2017 kandiduje na své druhé volební období. Pokud by tedy tento návrh chtěl skutečně prosadit, lobboval by za svůj konec v politice. Zřejmě proto byl tento návrh pozměněn a nyní Babiš ve své knize „*O čem sním, když náhodou spím*“ chce působení poslance omezit na tři volební období a poté nadiktovat čtyřletou pauzu.

Tento ústavní zákon by tak byl rozšířením čl. 25 Ústavy, který pojednává o zániku mandátu poslance nebo senátora. Nejedná se tedy o tak drastickou změnu, jako výše zmíněné návrhy, i tak si ale tento návrh zajisté zaslouží hlubší analýzu.

Tento návrh sleduje dle Babišovy knihy tři cíle. Zaprvé zamezit vzniku tzv. politiků z povolání. Zadruhé má být poslancům poskytnut čas, aby se mohli uplatnit na trhu práce a získat tak cenné zkušenosti. Zatřetí chce přivést do politiky mladou krev.

Velmi podobný návrh, tzn. omezení volebního období kongresmanů, ve své kampani prosazoval i současný prezident USA Donald Trump. Chtěl tak

¹¹ FREDLOVSKÁ, Květa. *Problém senátu v teorii a praxi hlediska*. S. 8.

¹² Projev Andreje Babiše na sjezdu ANO 2017. KOPECKÝ, Josef. Chci snížit daně, řekl Babiš. Bude kandidovat z posledního místa. *zpravy.idnes.cz* [online]. Publikováno 25. února 2017 [cit. 26. 8. 2017].

údajně zamezit korupci.¹³ Andrej Babiš tak i obratně využil trend posledních pár let, kdy se hranice mezi pravíci a levíci maže a lidé se spíše vymezují proti tradičním politickým stranám celkově než proti jednotlivým politickým frakcím. Cílem tohoto slibu tedy může být ve stylu „catch-all party“¹⁴ chytit do sítí, co nejvíce voličů z celého volebního spektra. Pokud je tento návrh však motivován jakýmkoliv cílem, je nezbytné ho opět podrobit objektivní kritice. Tato neomezenost mandátu poslance má totiž několik možných opodstatnění. V současnosti není volební období poslance v České republice omezeno. A obdobně je tomu ve většině evropských zemí.¹⁵ Proč je ale důležité, aby poslanci nebyli omezováni limitem možných volebních období?

Častá změna politických reprezentantů může danému politikovi znemožnit následovat větší cíle, zaměřit se na konkrétní problematiku a dlouhodobě se jí věnovat, nebo „jen“ konzistentně reprezentovat svou partaj. Neomezeným mandátem se poslanci tedy uděluje prostor pro získání daných zkušeností, konzistentní a kontinuální práci a pro karierní růst. Pokud se na problém podíváme z dalšího hlediska, neomezený mandát poskytuje voličům více svobody vybrat svého reprezentanta.¹⁶ Pokud je tedy politik u své voličské základny oblíbený, voliči mu mohou udělit mandát znovu a znovu. Býti „politikem z povolání“ tak nemusí znamenat nic negativního. Naopak to může být obraze konzistentní podpory ze strany voličů, či profesionální působení v politické scéně. Naopak zavedením určitého počtu mandátů by mohlo lidem skutečně oddaným své práce v politice zastupovat svou voličskou základnu a místo skutečné kvality dodat do politiky spíše kvantitu.

Zaměříme-li se na další argument – přivedení mladých lidí do politiky, což je jistě legitimní cíl, musíme opět zjistit, zda omezený mandát tento cíl splní.

Proč je „omlazení parlamentu“ legitimní cíl? Mladší politici se mohou zaměřit na problémy mladé generace, vnést do parlamentu nové názory či inovativní řešení. Zároveň tak mohou podnítit vyšší účast mladých voličů u volebních

¹³ Trump chce omezit mandáty Kongresu, černoši prý mohou zfalšovat volby. *Novinky.cz* [online]. Publikováno 19. 10. 2016 [cit. 25. 11. 2018].

¹⁴ Catch-all party jinak též strana pro všechny či strana všelidová. KROUPA, Jiří. *Politologie nejen pro právníky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 42.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW. *REPORT ON DEMOCRACY, LIMITATION OF MANDATES AND INCOMPATIBILITY OF POLITICAL FUNCTIONS*. Study No. 646/2011, s. 13.

¹⁶ Ibid.

uren. Mladí voliči by totiž měli možnost volit názorové vůdce ve své věkové kategorii. Tento cíl lze však naplnit mnohem jednodušším způsobem, než je omezení volebního období poslance.

Pokud se strany rozhodnout, že začlenění mladých lidí od politiky je pro ně klíčové, není nic jednoduššího, než je dát na kandidátkách na první místa, či je jinak podpořit. Mohlo by se tedy předpokládat, že právě tuto možnost využije strana ANO v následujících volbách a bude se snažit do své strany dostat nové tváře a poskytnout tak vysloužilým politikům možnost osvěžit si své kvality na trhu práce.

Realita je však jiná. Andrej Babiš sice tvrdí, že chce mladou krev v politice a motivovat mladé voliče pro větší zájem o volby. Podle nedávného průzkumu Hospodářských novin je ale strana ANO (společně se stranou ODS) na posledním místě, co se týče zařazení politiků mladších 40 let na své kandidátky. Tyto dvě strany dohromady nasadí do první desítky na kandidátce pouze 22 mladých kandidátů do 40 let.¹⁷

Právě podpora politické strany a aktivní prosazování nových mladých tváří v politice je účinná a rychlá cesta pro omlazení politiky. Jako taková leží v rukou jednotlivých politických stran. Zavedením omezeného počtu mandátů může a nemusí mladé lidi vůbec přilákat. Přívětivý přístup a podpora mladých a nových tváří v rámci samotné strany může mít kýžené účinky, bez zbytečného zásahu do Ústavy ČR. Strana ANO v čele s A. Babišem může aplikovat tento přístup při dalších volbách, aniž by tak musela omezit působení jiných zasloužilých politiků.

4 Ústavní zákon o referendu a přímá volba starostů a senátorů

„Naši občané si to obhlídají sami nejlépe“¹⁴⁸

Poslední dva návrhy nejsou již tak často diskutované v médiích. Přesto však není dobré je zcela opomenout. Jedná se o vytvoření konkrétního ústavního zákona o referendu a zapojení celostátního referenda do rozhodovacího

¹⁷ NEPRAŠOVÁ, Veronika a Jan KOČENDA. Sněmovna po volbách rozhodně neomládně, lídrů pod 40 nasazují velké strany jen minimum. Nejhůře jsou na tom ODS a ANO. *Hospodářské noviny* [online] Economia, publikováno 4. 8. 2017 [cit. 26. 8. 2017].

¹⁸ Projev Andreje Babiše na sjezdu ANO 2017. KOPECKÝ, Josef. Chci snižovat daně, řekl Babiš. Bude kandidovat z posledního místa. *zpravy.idnes.cz* [online]. Publikováno 25. února 2017 [cit. 26. 8. 2017].

procesu. Poslední návrh se zabývá přímou volbou starostů a primátorů. Oba tyto návrhy by se tak daly shrnout jako udělení více rozhodovacích pravomocí lidu či přestoupení k přímé demokracii. Slovy A. Babiše: „*Náš občané si to sami obhlídají nejlépe!*“¹⁹

První z těchto návrhů odkazuje na ústavní zákon o referendu čl. 2 odst. 2: „*Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.*“ Tento ústavní zákon je velmi vágní a byl využit pouze u referenda v roce 2004 o vstupu do EU. Andrej Babiš by rád do české Ústavy včlenil konkrétní zákon o referendu, a navíc by již zmíněné referendum rád využíval častěji.

Referendum však může být velmi nebezpečný prostředek manipulace. Odstrašujícím případem je turecké referendum z počátku roku 2017. V tomto referendu se turecký lid zvolil přechod na prezidentský systém. Bylo to však velmi těsné rozhodnutí, 51,41 procenta voličů hlasovalo pro, proti bylo 48,59.²⁰ A to i přesto, že celému referendu předcházela mediální masáž médií, které podléhají státu. Prezident Erdogan tak získal rozsáhlé pravomoci, a navíc si může svůj úřad udržet až do roku 2029. Turecko tak přešlo z parlamentního na prezidentský systém, a to díky referendu.

Okamžitě po oznámení výsledku se turecká opozice vzepřela a snažila se prokázat, že výsledek byl zmanipulován. Žádala o anulování celého referenda. Během dne totiž došlo u volební komise k nenadálému započítání hlasů bez oficiálního razítka, tedy neplatných. Nedostatečné zajištění demokratických voleb potvrdila i organizace OBSE (Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě).²¹ Celá situace se vyostřila protivládními protesty v celé zemi. Referendum tak může paradoxně napomoci ještě většímu tříštění společnosti.

Existuje i druhá strana mince, kterou rád připomíná právě A. Babiš. A to je fungující systém referenda ve Švýcarsku. Tradice referenda se ve Švýcarsku vytváří již od 15. století, a Švýcarsko samotné je možné vnímat

¹⁹ Projev A. Babiše na celostátním sněmu ANO. *Anobudělíp.cz* [online] 2017, publikováno 25. 2. 2017. Dostupné z: <https://www.anobudělíp.cz/cs/makame/aktuality/novinky/projev-andreje-babise-na-celostatnim-snemu-33634.shtml>

²⁰ ČT24. Podmínky referenda neodpovídaly mezinárodním normám, tvrdí pozorovatelé. Opozice chce zrušit výsledek. *Česká televize* [online] 2017, publikováno 17. 4. 2017 [cit. 26. 8. 2017].

²¹ Ibid.

jako příklad hodný následování, co se týče přímé demokracie. Referendum tam slouží jako nástroj pro provázání lidu a politiků. Při rozhodování Ano či Ne, jsou totiž voliči často donuceny o problému více přemýšlet, vyhledat si více informací a vytvořit si na něj vlastní názor. Lidé jsou tak i více odpovědní za vývoj své země a konečné rozhodnutí tak lépe reflektuje názor občanů dané země. Švýcarsko je však spíše výjimkou z pravidla. Jak uvádí prof. Lubomír Kubeček: „Navíc i na příkladech jiných zemí vidíme, že referendum není aktivizačním prvkem. Když musí voliči v důsledku referend častěji hlasovat, dochází k inflaci hlasování a participace se spíš snižuje...“²² Není náhodou, že za posledních 15 let zaznělo přes pět návrhů na ústavní zákon o státním referendu. Ani jeden však nebyl schválen. I sami politici si uvědomují, že státní referendum je velmi komplikované téma a vyžaduje precizní provedení, kvalitní právní úpravu²³ a důkladnou analýzu české společnosti.

Jako další krok k přímé demokracii Andrej Babiš ve své knize uvádí přímou volbu starostů a primátorů, stejně jako rozšíření jejich kompetencí. Jde o poslední vývoj v řadě evropských států. Důraz na silné postavení starosty, stejně jako na jeho přímou volbu je tak kladen například v Polsku, Německu, Portugalsku či Slovensku. Posílení kompetencí starosty bez zavedení přímé volby proběhlo ve Francii či Španělsku.²⁴ Mnoho zemí evropské unie se tak snaží zvýšit zájem občanů o dění v jejich obci, zapojit je do rozhodovacího procesu a zvýšit legitimitu voleného starosty.

Proti zavedení přímé volby zaznívají hlavně argumenty ovlivnitelnosti, nespravedlnosti a problému kohabitace. Kandidáti na starostu by musel pro své zvolení vést kampaň, což není zrovna levná věc. Zámožnější kandidáti by tak měli značnou výhodu, ti méně majetní by tak hledali podporu u sponzorů. To by mohla být první nespravedlnost, kterou by mohli kandidáti pozorovat. Sponzoři by poté mohli ovlivňovat kampaň a snažit se manipulovat

²² FOJTŮ, Martina. Co (ne)umí přímá demokracie. *Online.muni.cz* [online]. 2018 [cit. 25. 11. 2018].

²³ S tímto souhlasí i právník L. Vyhnaněk, který uvádí, že je pro to, aby se politická prezentace snažila najít nové cesty, jak být s voliči v kontaktu, nevidí ale referendum jako dobrý způsob. *Ibid.*

²⁴ JŮPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica* [online]. 2012, roč. 4, č. 3, s. 232–245 [cit. 26. 8. 2017].

s rozhodováním daného starosty či primátora. Nakonec je zde i nebezpečí špatné spolupráce, pokud bude zvolený starosta či primátor z opačného politického spektra než současně vládnoucí rada či zastupitelstvo, tzn. problematika kohabitace.²⁵

Oba popsané instituty se dají nazvat společným jmenovatelem, tedy posílením přímé demokracie. I když osobně bych se zavedení celostátního referenda byla velmi opatrná, věřím, že přímá volba starostů a primátorů by mohla být brzy zavedena i v České republice. Jak již bylo výše zmíněno, jde o rozšiřující se praxi v mnoha okolních státech. Ve své analýze možností zavedení přímé volby starostů zmínilo samo Ministerstvo vnitra tyto výhody²⁶: Rozdělení moci v obci, starosta je nezávislým orgánem a tvoří tak protiváhu obecnímu zastupitelstvu. Je více odpovědný obyvatelům obce, kteří ho mohou z funkce odvolat. Jako institut přímé demokracie představuje přímá volba starosty možnost občanů se více zapojit do samosprávy.

Je ale velmi důležité zamyslet se nad nedostatky obou těchto institutů přímé demokracie – tzn. ovlivnění názoru masy mediální masáží, kupování podpory at' penězi či konexemi a zapojení laického názoru veřejnosti, která dá často více na charisma kandidáta než na jeho skutečné schopnosti. Návrh přímého referenda je komplikovaný návrh, který musí být podmíněn kvalitně zpracovaným ústavním zákonem, na kterém se strany zatím nemohli nikdy dohodnout. Přímá volba starostů je naopak postupujícím trendem, ale i v tomto případě musíme pečlivě zvážit, zda negativa nepřeváží pozitiva této změny.²⁷

5 Závěr

První tři návrhy Andreje Babiše jsou diskutované jak odborníky, tak širokou veřejností. Jsou velmi kontroverzní a týkají se rozsáhlejších změn Ústavy. Těmto návrhům však chybí propracovanost a hlubší analýza ze strany A. Babiše. Právě nedostatečné promyšlení navrhovaných změn může vyvolat

²⁵ JÚPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica* [online]. 2012, roč. 4, č. 3, s. 232–245 [cit. 26. 8. 2017].

²⁶ Zmíněné výhody byly ministerstvu sděleny ze strany Slovenské republiky. Analýza zavedení přímé volby starostů. *Ministerstvo vnitra* [online]. 2014, s. 12 [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>

²⁷ Ibid.

podezření, že zde nejde již o návrhy samotné, ale o určitý reformní a kritický přístup k tradičním a ustáleným principům našeho státu.

Poslední dva návrhy jsou spíše v pozadí. Přesto se právě o těchto návrzích domnívám, že mohou být skutečně v blízké době schváleny (zvláště pak přímá volba starostů). Jak referendum, tak přímá volba starostů a primátorům může přinést mnoho pozitiv, musíme si však i připomínat, že zavedení institutů přímé demokracie dává voličům více práv, ale i odpovědnosti. A právě na odpovědnost bych ráda závěrem své práce apelovala.

Při návrzích na změnu Ústavy bychom měli vždy zůstat odpovědní a představit propracovaný plán, pokud možno podpořený odpornou i laickou veřejností. A právě tato odpovědná příprava návrhů mi v knize A. Babiše i při jeho veřejných prezentacích těchto ústavních změn znatelně chybí.

Literatura

Monografie

BABIŠ, Andrej. *O čem sním, když náhodou spím* [online]. 1. vyd. Praha, 2017, [cit. 28. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/file/ede-e/2017/o-cem-snim-kdyz-nahodou-spim.pdf>

KROUPA, Jiří. *Politologie nejen pro právníky*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, 180 s. ISBN 978-80-7357-943-2

Publikace online

KYSELA, Jan. Bikameralismus. In: KYSELA, Jan. *Senát v České republice – proč a jaký?* [online]. Praha, 1999. Dostupné z: http://www.senat.cz/informace/z_historie/studie/sbornik/sbornik2.php?ke_dni=27.6.2017&O=11

Analýza zavedení přímé volby starostů. *Ministerstvo vnitra* [online]. 2014 [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW. *REPORT ON DEMOCRACY, LIMITATION OF MANDATES AND INCOMPATIBILITY OF POLITICAL FUNCTIONS*. Study No. 646/2011. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)027rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)027rev-e)

Článek

- FÓJTŮ, Martina. Co (ne)umí přímá demokracie. *Online.muni.cz* [online]. 2018, 2005–2018 [cit. 25. 11. 2018]. ISSN 1805-9759.
- JÜPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica* [online]. 2012 vol. 4, n. 3, s 232–245 [cit. 26. 8. 2017]. ISSN 1803-8220. Dostupné z: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00323.pdf>
- KOPECKÝ, Josef. Chci snižovat daně, řekl Babiš. Bude kandidovat z posledního místa. *zpravy.idnes.cz* [online]. Publikováno 25. února 2017 [cit. 26. 8. 2017]. ISSN 1210-1168. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/babis-chcesnizit-dane-pocet-poslancu-i-ministerstev-pce-/domaci.aspx?c=A170225_090257_domaci_kop
- LEBEDA, Tomáš. Snížení počtu poslanců je ryzí populismus, Babiš vymýšlí věci, kterým nerozumí, říká politolog. *Aktuálně.cz* [online]. [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/nechapu-proc-babis-vymysli-veci-kterym-nerozumi-rika-politol/r~6bf3325cfdc711e6bb37002590604f2e/>
- NEPRAŠOVÁ, Veronika a Jan KOČENDA. Sněmovna po volbách rozhodně neomládne, lídrů pod 40 nasazují velké strany jen minimum. Nejhuře jsou na tom ODS a ANO. *Hospodářské noviny* [online] *Economia*, publikováno 4. 8. 2017 [cit. 26. 8. 2017]. ISSN 1213-7693. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-65835800-lidru-pod-40-nasazuji-velke-strany-jen-minimum>
- PAPUCSEK, Gregor Martin. Maďarská „revoluce“ pokračuje. *Euro.cz* [online]. 2014 [cit. 26. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.euro.cz/byznys/gregor-m-papucsek-madarska-revoluce-pokracuje-1076264>
- TRÁVNÍČEK, Matěj. Jak by dopadli poslanci? *Reflex* [online]. 2017, roč. 29, č. 29, s. 17–18 [cit. 26. 8. 2017]. ISSN 1213-8991.
- ČT24. Podmínky referenda neodpovídaly mezinárodním normám, tvrdí pozorovatelé. Opozice chce zrušit výsledky. *Česká televize* [online]. Publikováno 17. 4. 2017 [cit. 26. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/2089947-podminky-referenda-neodpovidaly-mezinarodnim-normam-tvrdi-pozorovatele-opozice-chce>
- Hungary PM Viktor Orban: Antagonising Europe since 2010. *BBC News* [online]. Publikováno 4. 8. 2015 [cit. 28. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.bbc.com/news/world-europe-16390574>

Projev A.Babiše na celostátním sněmu ANO. *Anobudelip.cz* [online]. 2017, publikováno 25. 2. 2017. Dostupné z: <https://www.anobudelip.cz/cs/makame/aktuality/novinky/projev-andreje-babise-na-celostatnim-snemu-33634.shtml>

Hungary elections: Orban declares Victory. BBC news. *BBC.com* [online]. 2014 [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-26908404>

Trump chce omezit mandáty Kongresu, černoši prý mohou zfalšovat volby. *Novinky.cz* [online]. Publikováno 19. 10. 2016 [cit. 25. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/zahranicni/amerika/417986-trump-chce-omezit-mandaty-v-kongresu-cernosi-pry-mohou-zfalsovati-volby.html>

Vysokoškolské práce

FREDLOVSKÁ, Květa. *Problém senátu v teorii a praxi blediška*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2006, 60 s. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/dscrw/KONECNA_VERZE.txt

RIGEL, Filip. *Místní referendum v České republice z teoretického a empirického hlediska*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, právnická fakulta, 2006/2007, 235 s. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/53621/pravf_r/RIGO.pdf

Právní předpisy

Ústava ČR: *Listina základních práv a svobod*. Ostrava: Sagit, 1995, ÚZ. ISBN 978-80-7488-103-9.

MŮŽE CÍRKEV PROPOUŠTĚT DUCHOVNÍ ZE ZJEVNĚ DISKRIMINAČNÍHO DŮVODU?¹

Lenka Krůčková

1 Úvodem

Téma přípustnosti diskriminačního jednání církví vůči duchovním a jeho limitů představuje aktuální a stále jednoznačně nevyřešenou otázku v oblasti české právní úpravy postavení církví. Debatu rozvířilo především rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci *Hosanna-Tabor*, kterým byla potvrzena existence duchovenské výjimky (ministerial exception) umožňující církvím propouštět duchovní výlučně dle svého uvážení, a to i z diskriminačního důvodu.² V českém prostředí již toto téma vyvstalo v akademických kruzích³ a také v praxi veřejného ochránce práv⁴, ale dosud se na veřejnosti neobjevilo žádné rozhodnutí, ve kterém by soudy antidiskriminační žalobu duchovního vůči církvi řešily.

Tento příspěvek si pokládá otázku, zda český právní řád připouští propuštění duchovního církví ze zjevně diskriminačního důvodu, podobně jak to bylo judikováno v USA. Za tímto účelem si představme modelovou situaci, kdy je duchovní propuštěn z církve, protože je Rom. Cílem tohoto příspěvku je nejenom nastínit hodnotový střet odehrávající se na pozadí popsané modelové situace, ale zejména odpovědět na praktické otázky, zda má v takovém případě duchovní k dispozici prostředky soudní ochrany vycházející z antidiskriminačního práva, a jak by se soud mohl, či měl, s případnou žalobou vypořádat. Terminologicky příspěvek používá pojem „církve“ jako zkrácené souhrnné označení pro církve a náboženské společnosti, jak je chápe české právo,

¹ Autorka je právníčkou Kanceláře veřejného ochránce práv. Názory v tomto článku uvedené vyjadřují názory autorky, nikoliv instituce. Článek vznikl dle právního stavu ke dni 31. 8. 2017.

² Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ze dne 11. 1. 2012, *Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission et al.*, 565 US (2012).

³ KRÍŽ, Jakub. Střet autonomie církví a antidiskriminačního práva. In: SCHEU, Harald Christian et al. (eds.). *Právní postavení náboženských menšin*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 98–110.

⁴ Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. 810/2016/VOP.

protože rozdíly mezi pojmy „církev“ a „náboženská společnost“ jsou v českém právu spíše stylistické a z pohledu tohoto příspěvku zanedbatelné. Vzhledem k omezené délce se příspěvek rovněž nemůže podrobně zabývat vymezením pojmu „duchovní“ se všemi jeho nuancemi. Pro účely tohoto příspěvku ovšem postačí presumovat, že ve zmíněné modelové situaci se o duchovního jedná.

2 Shrnutí relevantní judikatury

Ačkoli české soudy dosud neřešily otázku diskriminačního propuštění duchovního z církve, judikatura týkající se skončení služebního poměru duchovního k církvi a jeho platnosti je již poměrně bohatá. Zejména Ústavní soud přispěl ke vzniku relativně ustálené judikatury svým konzistentním přístupem k sérii případů stěžovatelů, kteří napadali skončení svých služebních poměrů na pozici duchovních pro neplatnost a domáhali se u soudu určení, že poměr stále trvá.

Ústavní soud se zatím vždy postavil na stranu církvi a jejich autonomie. Vztah duchovního k církvi považuje Ústavní soud za zvláštní služební poměr, který má sice podobnou smluvní povahu jako pracovněprávní vztahy, ale v otázce vzniku, změny a zániku rozhodují orgány církve podle svých vnitřních předpisů, nikoli podle předpisů pracovněprávních.⁵ Opakovaně Ústavní soud zdůraznil, že „*obecné soudy proto nerozhodují o věcech služebního poměru duchovních k církvi, protože by tím došlo k nepřijatelnému zásahu do vnitřní autonomie církve a do její samostatné a nezávislé rozhodovací pravomoci.*“⁶ Nejvyšší soud se tento závěr pokusil zjemnit tvrzením, že soudy mohou rozhodovat o návrhu na určení trvání služebního poměru, pokud k ukončení služebního poměru zcela chybí způsobilý akt nebo jej vydal věcně nepřislušný orgán církve.⁷ Ústavní soud ovšem v dalším rozhodnutí úvahy Nejvyššího soudu odmítl, zopakoval své dřívější závěry a upřesnil, že k rozhodování o trvání služebního poměru duchovního nemají soudy vůbec pravomoc.⁸

Tento striktní přístup nicméně Ústavní soud částečně koriguje následujícím dovětkem: „*Pokud by šlo o mzdu, případně o jiné majetkové nároky duchovních,*

⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III. ÚS 136/2000.

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1997, sp. zn. I. ÚS 211/96.

⁷ Viz např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1487/2003.

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10.

je třeba mít za to, že obecné soudy jsou... povolány k tomu, aby rozhodovaly ve věcech vyplynajících z občanskoprávních, pracovních a dalších vztahů, neboť zde vystupuje do popředí soukromoprávní charakter církve jako právnické osoby, která má či nemá závazky vůči jiným osobám fyzickým či právnickým.“⁹ Ve výsledku tedy dosavadní judikatura Ústavního soudu k církevní autonomii dospěla k tomu, že obecné soudy nemají pravomoc rozhodovat o trvání služebního poměru duchovního k církvi, ale soukromoprávními majetkovými nároky duchovních vůči církvi se zabývat mohou.

3 Hodnotový střet

Na první pohled by se mohlo zdát, že v dané modelové situaci stát nemůže nikterak zasáhnout, protože vztah církve a jejího duchovního spadá zcela pod církevní autonomii. Ta je garantována v čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁰ (dále „Listina“), přičemž v sobě explicitně zahrnuje ustanovování duchovních a dle judikatury se vztahuje také na jejich odvolávání.¹¹ Církevní autonomie v personálních otázkách se navíc těší silnému postavení v dosavadní judikatuře¹². Striktním respektováním církevní autonomie tak stát chrání svobodu náboženského vyznání a jeho projevu, dodržuje zásadu oddělení církve od státu a dává jednotlivým církvím prostor rozhodovat o personálních otázkách v souladu s jejich vlastními pravidly. To dává smysl nejenom z pohledu zohlednění náboženského sentimentu a výsledné legitimacy duchovního v rámci církve, ale zejména vzhledem k neblahé historické zkušenosti z komunistického režimu, kdy státní souhlas k duchovenské činnosti a jeho odebírání představovaly nástroje státní kontroly a represe.¹³

Na druhé misce vah proti církevní autonomii ovšem leží takové hodnoty jako lidská důstojnost, princip rovnosti a zákaz diskriminace. Především lidská důstojnost přitom požívá té nejvyšší ochrany, neboť představuje jednu z ústředních hodnot českého ústavního pořádku. Někteří dokonce

⁹ Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 211/96.

¹⁰ „Církev a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech.“

¹¹ Nález ÚS, sp. zn. I. ÚS 211/96.

¹² Viz kapitola 2.

¹³ Blíže k tomu PŘIBYL, Stanislav. Vnitrocírkevní autonomie v rozhodování ústavních soudů České republiky a Slovenské republiky o služebním poměru duchovních. *Revue církevního práva*, 2005, roč. 30, č. 1, s. 44–45.

lidskou důstojnost interpretují jako nadřazenou hodnotu tak, že „*pokud je lidská důstojnost ve hře, neměl by ani být aplikován princip proporcionality; žádné základní právo ani veřejný zájem nad ní nemohou převážet, neboť si zasluhuje nekompromisní ochranu.*“¹⁴

Při propuštění duchovního ze zjevně diskriminačního důvodu tedy dochází ke střetu církevní autonomie a ochrany práv jednotlivce. Zasáhne-li v této situaci stát, bude muset dojít k prolomení církevní autonomie v personálních otázkách. Dostane-li naopak přednost církevní autonomie, nebude jednotlivci poskytnuta ochrana před zásahem do jeho lidské důstojnosti a práva nebýt diskriminován.

Ani jedna ze zmíněných hodnot nicméně nepůsobí absolutně. Církevní autonomie může být dle čl. 16 odst. 4 Listiny omezena zákonem, jde-li o opatření nezbytná v demokratické společnosti, a to mimo jiné pro ochranu práv a svobod druhých. Možnost omezení ve vztahu k lidské důstojnosti lze naproti tomu spatřovat v tom, že k neoprávněnému zásahu by došlo pouze v případě, že by propuštění duchovního představovalo zakázané diskriminační jednání. To lze definovat jako nerovné zacházení s určitým jednotlivcem v situaci srovnatelné s jinými na základě zakázaného důvodu, které mu je k tíži a které není možné právně ospravedlnit (požadavek legitimního cíle a proporcionality).¹⁵ Nerovné zacházení je tedy třeba posuzovat v každém případě individuálně, přičemž v posledním kroku popsáního testu mohou dostat přednost jiné hodnoty, čímž je konstatování diskriminace vyloučeno.

Z uvedeného vyplývá, že v naší modelové situaci se z ústavněprávního hlediska jedná o střet dvou hodnot, ve kterém je značný prostor pro jejich vzájemné poměřování a vyvažování. Bez zajímavosti není, že k případnému poměřování by mohl Ústavní soud přistoupit ze dvou úhlů – buď nahlížet na ochranu práv jednotlivce jako na možné ospravedlnění zásahu do práva církve na autonomii, nebo naopak nahlížet na církevní autonomii jako na možné ospravedlnění přípustného nerovného zacházení vůči jednotlivci. Ačkoli výsledek poměřování v obou případech nakonec může být stejný,

¹⁴ BAROŠ, Jiří. Čl. 1 (Svoboda a rovnost v důstojnosti a v právech. Základní práva a svobody obecně). In: *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 61.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1609/08.

alespoň do určité míry je z počátku v relativně silnějším postavení právo, do kterého mělo být zasaženo, než právo, kterým má být zásah ospravedlněn. Vede k tomu zejména aplikace druhého kroku testu proporcionality, tj. testu potřebnosti, ve kterém soud zkoumá, zda dotčený zásah do základního práva představuje to nejméně invazivní opatření směřující k sledovanému legitimnímu cíli. Tento přísný standard soud uplatní právě na opatření vycházející ze základního práva, jímž je zásah do jiného základního práva ospravedlňován, čímž jej staví do o něco těžší pozice. Rozdíl tak spočívá v tom, jestli soud konstatuje zásah do církevní autonomie a poté v rámci testu potřebnosti zkoumá, zda šlo ochrany práv jednotlivce dosáhnout i jinak, nebo naopak. Který přístup by Ústavní soud zvolil, by přitom zřejmě v největší míře záviselo na tom, na jakém „podvozku“ by se k němu případ dostal, tedy kdo by podal ústavní stížnost (církve tvrdící zásah do církevní autonomie nebo duchovní tvrdící zásah do svých práv).

V každém případě výše uvedené úvahy vylučují možnost soudů úplně odmítnout zabývat se případy propuštění duchovního ze zjevně diskriminačního důvodu s odkazem na církevní autonomii tak, jako to na základě ustálené judikatury činily dosud, když stěžovatelé napadali „pouhé“ porušení pracovněprávních předpisů. Jinak by totiž byla a priori upřednostněna jedna z přítomných hodnot a církevní autonomie v personálních otázkách by nabývala takřka absolutního charakteru, aniž by bylo zřejmé, proč je automaticky nadřazena právům jednotlivce.

4 Antidiskriminační zákon jako prostředek ochrany duchovního

Jak již bylo naznačeno v úvodu, odhalit ústavněprávní konotace určité otázky je jedna věc, ale pro propuštění duchovního z naší modelové situace by jistě bylo podstatnější zjistit, jak se proti přístupu církve může prakticky právně bránit. Tady již nelze spoléhat jen na Listinu, protože základní práva v ní obsažená působí zásadně vertikálně ve vztahu státu a jednotlivce. Duchovní se tak nemůže vůči církvi žalobou přímo dovolávat svých práv zaručených Listinou, neboť se jedná o horizontální vztah dvou soukromých osob, ve kterém může Listina působit toliko nepřímo (skrze

doktrínu prozařování základních práv do horizontálních vztahů). Proto musí duchovní nejprve založit svůj případný nárok na podústavním právu. Právním předpisem, který přenáší zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace do horizontálních vztahů, je antidiskriminační zákon¹⁶ (dále „ADZ“). ADZ zakazuje diskriminaci vůči fyzickým osobám, a to v taxativně vymezených věcech (§ 1 odst. 1 ADZ) a z taxativně vymezených důvodů (§ 2 odst. 3 ADZ). Dále ADZ stanoví přípustné formy rozdílného zacházení, které diskriminací nejsou (§ 6 a násl. ADZ). Právní prostředky ochrany před diskriminací jsou zakotveny v § 10 ADZ. Osoba dotčená na svých právech se může u soudu domáhat upuštění od diskriminace, odstranění následků diskriminace a přiměřeného zadostiučnění. Pokud by takové zjednání nápravy nebylo dostatečné, zejména vzhledem ke značné míře snížení dobré pověsti, důstojnosti nebo vážnosti osoby ve společnosti, lze se domáhat též náhrady nemajetkové újmy v penězích.

V typickém případě přímé diskriminace musí soud posoudit, zda se jedná o věc spadající do předmětu úpravy ADZ, zda jde o diskriminaci (srovnatelná situace, nerovné a méně příznivé zacházení, diskriminační důvod) a zda se nejedná o některou z přípustných forem rozdílného zacházení. V naší modelové situaci se duchovní jakožto fyzická osoba nachází ve služebním či pracovním poměru, a spadá proto pod věcný rozsah ADZ dle § 1 odst. 1 písm. c). Propuštění představuje nepříznivé zacházení, které je zároveň nerovné, jelikož se netýká ostatních duchovních neromského původu, přičemž rozhodným důvodem pro propuštění je právě etnický původ duchovního. Jsou tedy přítomny všechny znaky diskriminace dle § 2 odst. 3 ADZ, a kdyby byl duchovní zaměstnán ve standardním pracovním poměru, mohl by se domáhat ochrany před diskriminací, pokud by jeho zaměstnavatel neprokázal, že se jedná o přípustnou formu rozdílného zacházení. Nejdříve je však třeba zodpovědět si otázku, zda (a případně jak) tuto analýzu ovlivní církevní autonomie a zvláštní charakter služebního poměru duchovního.

¹⁶ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

5 Vztah církevní autonomie a antidiskriminačního zákona

Vztahem práva církví na autonomii a antidiskriminačního zákonodárství se již zabýval Jakub Kříž, a to ve svém komentáři k zákonu o církvích a náboženských společnostech¹⁷ a poté zevrubněji v článku s názvem „*Střet autonomie církví a antidiskriminačního práva*“¹⁸. Tato část příspěvku je proto pojata jako polemika s Křížem prezentovanými závěry a má ambici přednést alternativní řešení problému.

Kříž ve své práci vychází z premisy, že ADZ představuje omezení církevní autonomie, jak jej předpokládá čl. 16 odst. 4 Listiny.¹⁹ Část ADZ věnovanou přípustným formám rozdílného zacházení (za použití příkladu § 6 odst. 4 ADZ) pak chápe tak, že „*nezakotvuje výjimku umožňující církvím chovat se nezávadoucím (tj. diskriminačním) způsobem, ale jen koriguje zásady do práva na autonomii církví, které antidiskriminační zákon přináší.*“²⁰ Z uvedené premisy Kříž dovozuje, že ADZ musí být obecně ve vztahu k církvím interpretován restriktivně, zatímco v něm obsažené přípustné formy rozdílného zacházení (tj. výjimky ze zákazu diskriminace) musí být vůči církvím vykládány „*velkoryse*“.²¹

V takto nastíněných úvahách nelze než s Křížem souhlasit. ADZ lze bezpochyby plausibilně vykládat jako zákonné omezení církevní autonomie předvídané v čl. 16 odst. 4 Listiny, které je nezbytné v demokratické společnosti pro ochranu práv a svobod druhých. S tímto vědomím je následně třeba přistupovat k interpretaci ADZ tak, aby bylo co nejvíce šetřeno právo církve na autonomii dle čl. 16 odst. 2 Listiny.

Kříž jde ovšem dál a uzavírá, že „*v případě střetu mezi právy vyplývajícími ze svobody náboženského vyznání, zejména právem církví na autonomii, a právem fyzických osob na rovné zacházení, je třeba upřednostnit na ústavní rovině garantovanou svobodu vyznání.*“²² Přitom ovšem jediným argumentem, který Kříž pro toto tvrzení předkládá, je poukaz na to, že zákaz diskriminace je v horizontálních vztazích

¹⁷ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon o církvích a náboženských společnostech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 34–37.

¹⁸ KŘÍŽ, 2013, op. cit., s. 98–110.

¹⁹ Ibid., s. 105.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid., s. 110.

zakotven pouze zákonem, zatímco církevní autonomii chrání Listina jakožto předpis vyšší právní síly.²³

Tento závěr již lze považovat za problematický, neboť bez dostatečného zdůvodnění marginalizuje ADZ a staví církevní autonomii do nadřazené pozice. Takový přístup úplně opomíjí fakt, že ADZ je odrazem ústavně chráněných hodnot lidské důstojnosti, rovnosti a zákazu diskriminace. K Listině jako svému východisku vedle evropského práva se dokonce ADZ explicitně hlásí v § 1 odst. 1. Je-li tedy třeba ADZ vykládat ve světle Listinou chráněné církevní autonomie, je stejně tak nutné vzít při výkladu a aplikaci ADZ v úvahu Listinou chráněná základní práva jednotlivců (v souladu s doktrínou nepřímého účinku Listiny v horizontálních vztazích). Při pohledu na ADZ jako na omezení církevní autonomie ve smyslu čl. 16 odst. 4 navíc nedává příliš smysl jeho pozici relativizovat s ohledem na právní sílu, protože pro všechna podobná omezení základních práv je typická právě forma zákona.

Na základě výše uvedeného se lze na rozdíl od Kříže domnívat, že v naší modelové situaci by nedostala automaticky přednost církevní autonomie oproti právu duchovního na rovné zacházení dle ADZ. Aplikace ADZ by v modelové situaci byla obecně možná, ale významnou roli by při ní měla církevní autonomie, v jejímž světle by byl ADZ vykládán. Zejména ustanovení o přípustných formách rozdílného zacházení dávají za takových podmínek dostatek prostoru zohlednit v konkrétním případě církevní autonomii a zvláštní charakter služebního poměru duchovního k církvi.

6 Přípustné formy rozdílného zacházení dle antidiskriminačního zákona

Z výčtu přípustných forem rozdílného zacházení podle ADZ lze v případě potenciálně diskriminačního propuštění duchovního uvažovat o aplikaci ust. § 6 odst. 3, § 6 odst. 4, § 7 odst. 1 či § 7 odst. 4, zatímco ostatní přípustné formy rozdílného zacházení jsou v dané věci zjevně irelevantní.

- a) § 6 odst. 3 ADZ

²³ Ibid.

Pro oblast pracovních a služebních poměrů je významná věta první § 6 odst. 3 ADZ²⁴, která připouští nerovné zacházení, jestliže pro něj existuje důvod spočívající v povaze vykonávané činnosti a uplatněné požadavky jsou této povaze přiměřené. Strukturálně tedy tato forma přípustného zacházení kopíruje požadavky na ospravedlnění nerovného zacházení (legitimní cíl, proporcionalita), jak je používá i obecná definice diskriminace. Typickým příkladem této přípustné formy nerovného zacházení by mohlo být hledání herců výhradně mužského pohlaví pro ztvárnění mužské role ve filmu. Taková situace jistě zavdává věcný důvod upřednostnit muže na úkor žen, přičemž tento požadavek nemůže být nepřiměřený.

Není důvod pochybovat o tom, že § 6 odst. 3 ADZ může uplatnit i církev, pokud jedná v oblasti jeho rozsahu, tj. včetně otázky služebních poměrů duchovních. Církev by tak při nerovném zacházení s určitou skupinou duchovních měla prokázat věcný důvod spočívající v povaze duchovenské činnosti a přiměřenost zvolených požadavků. Obecným příkladem by mohlo být nerovné zacházení s duchovními se zdravotním postižením, pokud nejsou fyzicky schopni plnit svoje duchovenské úkoly a povinnosti. Jak bylo rozebráno výše, na takto stanovené podmínky je třeba nahlížet ve světle církevní autonomie, což znamená velmi vstřícně vůči církvi. Pak je již na posouzení okolností konkrétního případu, zda podmínky této přípustné formy rozdílného zacházení jsou církvi naplněny.

Při nejvstřícnějším čtení § 6 odst. 3 ADZ by v případě propuštění duchovního z diskriminačního důvodu mělo stačit, aby církev prokázala, že věcným důvodem pro její postup je požadavek vycházející z jejího učení. Z tohoto pohledu by obstála velká řada případů, kdy má církev legitimní důvod pro nerovné zacházení. S poukazem na své učení může například katolická církev požadovat, aby její duchovní byli muži (nerovné zacházení na základě pohlaví) s heterosexuální orientací (nerovné zacházení na základě sexuální orientace), kteří jsou křesťané (nerovné zacházení na základě náboženského vyznání).

Stejný standard by bylo možné uplatnit i v naší modelové situaci. Církvi by stačilo prokázat legitimní důvod spočívající v jejím učení k tomu, aby

²⁴ „Diskriminací není rozdílné zacházení ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolání, ve věcech pracovních, služebních poměrů nebo jiné závislé činnosti, pokud je k tomu věcný důvod spočívající v povaze vykonávané práce nebo činnosti a uplatněné požadavky jsou této povaze přiměřené.“

se jednalo o přípustnou formu rozdílného zacházení. Pokud ale církev žádný legitimní důvod pro propuštění duchovního není schopna předložit a jen na základě své libovůle nerovně zachází s Romem, nelze ani ve světle církevní autonomie dojít k jinému závěru, než že se dle ADZ jedná o zakázanou diskriminaci na základě etnického původu.

Zjistit, co v každém jednotlivém případě vyplývá z učení církve, je pak úkolem soudů v rámci procesu dokazování. Soud by měl na základě všech okolností zkoumat, že církví předkládaný důvod skutečně, prokazatelně a dostatečně konkrétně vychází z jejího učení a nejedná se jen o ad hoc účelově vytvořený důvod. K dokazování může napříkald posloužit zkoumání náboženských textů a vnitřních předpisů dané církve nebo výslech svědků a odborníků zaměřený na obsah daného učení ve vztahu k projednávané věci.

b) § 6 odst. 4 ADZ

Ustanovení § 6 odst. 4 ADZ²⁵ se jeví pro rozebíranou otázku velmi relevantně, neboť představuje přípustnou formu rozdílného zacházení v pracovní oblasti určenou přímo církvím. Jeho rozsah je ovšem poměrně omezený, když se vztahuje jen na nerovné zacházení na základě náboženského vyznání, víry či světového názoru. Stanovením podmínky legitimacy církví zvoleného požadavku se pak § 6 odst. 4 ADZ podobá konstrukci § 6 odst. 3 ADZ, jen ve zúžené a konkretizované podobě. V tomto smyslu by tedy bylo možné považovat § 6 odst. 4 ADZ za speciální ustanovení k § 6 odst. 3 ADZ, které dopadá na specifické situace ve vztahu k církvím, jimž zákonodárce považoval za vhodné poskytnout zvláštní ochranu.

Jelikož v naší modelové situaci se nejedná o nerovné zacházení na základě náboženského vyznání, víry nebo světového názoru, není pro účely tohoto článku nutné ustanovení § 6 odst. 4 ADZ dále analyzovat, protože není v dané věci aplikovatelné. Je nicméně na místě poukázat na to, že § 6 odst. 4 ADZ vyžaduje po církvi legitimní ospravedlnění jejího jednání se zřetelem k její etice. Z toho je patrné, že v některých případech zákonodárce přímo počítá s tím, že církev

²⁵ „Diskriminací není rozdílné zacházení uplatňované ve věcech práva na zaměstnání, přístupu ke zaměstnání nebo povolání, v případě závislé práce vykonávané v církvích nebo náboženských společnostech, jestliže z důvodu povahy těchto činností nebo souvislosti, v níž jsou vykonávány, představuje náboženské vyznání, víra či světový názor osoby podstatný, oprávněný a odůvodněný požadavek zaměstnání se zřetelem ke etice dané církve či náboženské společnosti.“

musí před soudem prokazovat, co plyne z jejího učení. Není proto důvod podobný způsob ospravedlnění po církvi nepožadovat i při výše rozebrané aplikaci § 6 odst. 3 ADZ.

c) § 7 odst. 1 ADZ

Ustanovení § 7 odst. 1 ADZ²⁶ představuje značně obecnou přípustnou formu rozdílného zacházení, která pro ospravedlnění nerovného zacházení vyžaduje legitimní cíl a dodržení zásady proporcionality. Dopadá však jen na vybrané oblasti věcného rozsahu ADZ a jen na některé diskriminační důvody. Nespadají pod něj ani pracovní a služební poměry, ani rozdílné zacházení z důvodu etnického původu, a proto je pro naši modelovou situaci propuštěného duchovního nepoužitelné.

d) § 7 odst. 4 ADZ

Ustanovení § 7 odst. 4 ADZ²⁷ zajišťuje, že výčet přípustných forem rozdílného zacházení obsažených v ADZ může být dále rozšířen zvláštními zákony. Zde se Kříž domnívá, že toto ustanovení by mohlo být použito i na nerovné zacházení s duchovními s tím, že dotčeným zvláštním zákonem by byla Listina a její čl. 16 odst. 2 zajišťující církevní autonomii.²⁸ Považujeme-li ale ADZ za výjimku z církevní autonomie, není zároveň možné považovat ustanovení o církevní autonomii za základ speciální přípustné formy rozdílného zacházení, jinými slovy za výjimku z ADZ. Z takové argumentace se totiž ve výsledku stává začarovaný kruh.

Dovozovat přípustnou formu rozdílného zacházení z čl. 16 odst. 2 Listiny je navíc komplikované, jelikož jde o velice obecné ustanovení. Lze se důvodně domnívat, že ustanovení § 7 odst. 4 předpokládá, že zvláštní zákony zakotví speciální přípustné formy rozdílného zacházení v dostatečně konkrétní podobě, protože jinak by § 7 odst. 4 umožňoval téměř neomezené dovozování nových přípustných forem rozdílného zacházení z jakékoli části právního řádu.

²⁶ „Diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postavení, náboženského vyznání, víry či světového názoru ve věcech uvedených v § 1 odst. 1 písm. f) až j), pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky ke jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Ustanovení § 6 tím není dotčeno.“

²⁷ „Další přípustné formy rozdílného zacházení obsažené ve zvláštních zákonech nejsou ustanovením odstavce 1 a § 6 dotčeny.“

²⁸ KRÍŽ, 2013, op. cit., s. 107.

Ani doktrína nepředpokládá tak široký výklad § 7 odst. 4 ADZ, ale spíše zmiňuje situace, kdy zvláštní zákon stanoví konkrétní podmínky, které zakládají nerovné zacházení s určitou skupinou osob. Příkladem může být stanovení potřebného věku a zdravotního stavu pro vojáky z povolání, minimálního věku pro řízení motorového vozidla či minimálního a maximálního věku pro výkon funkce soudce.²⁹ Je tedy zřejmé, že čl. 16 odst. 2 Listiny sám o sobě speciální přípustnou formu rozdílného zacházení ve smyslu ADZ založit nemůže, a proto nelze § 7 odst. 4 ADZ aplikovat ani v naší modelové situaci.

7 Právní nároky duchovního dle antidiskriminačního zákona

Jestliže soud na základě výše uvedených kritérií v konkrétním případě shledá, že dle ADZ došlo k diskriminaci duchovního, bude muset rozhodnout také o případné sankci, tj. o nárocích dle § 10 ADZ. Zde se opět otevírá prostor pro zohlednění církevní autonomie, která je způsobilá omezit soud v tom, které nároky z § 10 ADZ může zvolit.

Z popsané judikatury Ústavního soudu vyplývá, že stát vzhledem k církevní autonomii nemůže v personálních otázkách ovlivňovat, kdo bude nebo nebude v dané církvi duchovním, ale přesto soudy mohou rozhodovat o soukromoprávních majetkových nárocích duchovních vůči církvi.³⁰ Při rozhodování o antidiskriminační žalobě duchovního by se soudy proto měly vyvarovat přiznání takových právních nároků, které v důsledku nutí církev proti její vůli, aby v pozici duchovního setrvala určitá osoba.

Aplikováno na naši modelovou situaci by se tedy duchovní nemohl úspěšně domáhat upuštění od diskriminace a odstranění následků diskriminace tím, že by soud prohlásil jeho propuštění za neplatné podobně jako v obyčejných pracovněprávních sporech. Nic však nebrání soudu přiznat diskriminovanému duchovnímu přiměřené zadostiučinění a případně i náhradu nemajetkové újmy. V obou případech se jedná o majetkové nároky vůči církvi jako právnické osobě plynoucí ze soukromoprávního deliktu diskriminace, o kterých soudy v souladu s judikaturou Ústavního soudu mají pravomoc rozhodovat. Omezením možnosti přiznání některých nároků dle

²⁹ Viz BOUČKOVÁ, Pavla et al. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 246.

³⁰ Viz kapitola 2.

§ 10 ADZ dochází k ochraně diskriminovaného duchovního za současného šetření církevní autonomie v personálních otázkách, jak ji chápe judikatura Ústavního soudu.

8 Závěr

Jak tomu již v právnických kruzích bývá, na zdánlivě jednoduchou otázku, zda může církev propouštět duchovní ze zjevně diskriminačního důvodu, neexistuje jednoduchá odpověď ano či ne, ale vždy záleží na okolnostech konkrétního případu. Samotná otázka v sobě zahrnuje střet důležitých hodnot, u kterých nelze paušálně říci, která má mít přednost, ale je třeba je mezi sebou důkladně poměřovat a vážit tak, aby bylo zachováno pokud možno co nejvíce z obou z nich.

V demokratickém právním státě chránícím základní práva jednotlivců nelze připustit, aby církve měly možnost libovolně diskriminovat své duchovní. Církvím zajisté svědčí ústavně zaručené právo na autonomii, ale to nemůže sloužit jako absolutní štít proti působení světského právního řádu. Naopak se jedná o právo omezitelné, a lze jej tedy v některých případech prolomit. Zásah do lidské důstojnosti duchovního a jeho práva na rovné zacházení je přesně takovým případem. Pokud by tomu tak ani v těchto extrémních případech nebylo, dostávaly by se církve do pozice neomezeného vládce nad svými duchovními, který vůbec nemusí respektovat světské právo. Přestože je zejména v českém prostředí pochopitelné a legitimní výrazně chránit církevní autonomii, je třeba mít na paměti, že ratio čl. 16 odst. 2 Listiny nespočívá v zajištění úplné nedotknutelnosti církví, ale v ochraně svobody vyznání v kolektivním rozměru tím, že stát nebude neoprávněně zasahovat do vnitřních záležitostí církve. Požadovat po církvích alespoň minimální standard jednání s duchovními přitom toto východisko nikterak nepopírá.

Tento článek zastává stanovisko, že i přes široký rozsah církevní autonomie je možné propuštění duchovního ze zjevně diskriminačního důvodu v některých případech považovat za diskriminaci dle ADZ, pročež se duchovní může domáhat soudní ochrany antidiskriminační žalobou. Ohled na církevní autonomii se v takovém případě projeví hned ve dvou rovinách – v posouzení, zda došlo k diskriminaci, a v omezených možnostech soudu přiznat duchovnímu nároku dle ADZ. V první rovině je nutné ve světle církevní autonomie

interpretovat a aplikovat přípustné formy rozdílného zacházení, čímž je církvím poskytnut větší prostor pro nerovné zacházení než obyčejným zaměstnavatelům, aniž by se jednalo o diskriminaci. V druhé rovině církevní autonomie v souladu s judikaturou ÚS neumožňuje soudům rozhodnout o neplatnosti propuštění duchovního a ponechává na stole pouze ty nároky dle ADZ, které nebrání církvi vybrat si svoje duchovní. Kombinací obou rovin je tak dostatečně šetřeno podstaty církevní autonomie, aniž by stát rezignoval na ochranu duchovních před diskriminačním jednáním církve.

Jako příklad možné aplikace předkládaných závěrů byla zvolena modelová situace, kdy je duchovní propuštěn z církve, protože je Rom. Úplným závěrem se proto sluší poskytnout odpověď i v této věci. Ze všech výše popsaných úvah vyplývá, že církev nemůže propustit duchovního jen proto, že je Rom, pokud není schopna svůj krok ospravedlnit legitimním důvodem, který se může zakládat na povaze vykonávané duchovenské činnosti nebo na učení dané církve. Jestliže tohoto církve není schopna, jedná se o přímou diskriminaci dle ADZ a propuštěný duchovní se může u soudu domáhat ochrany antidiskriminační žalobou, ačkoli pouze v omezeném rozsahu ve formě majetkových nároků, nikoli požadavkem opětovného přijetí do služebního poměru.

Literatura

- BAROŠ, Jiří. Čl. 1 (Svoboda a rovnost v důstojnosti a v právech. Základní práva a svobody obecně). In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 55–78. ISBN 978-80-7357-750-6.
- BOUČKOVÁ, Pavla et al. *Antidiskriminační zákon: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, 405 s. ISBN 978-80-7400-315-8.
- KŘÍŽ, Jakub. *Zákon o církvích a náboženských společnostech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011, 366 s. ISBN 978-80-7400-362-2.
- KŘÍŽ, Jakub. Střet autonomie církví a antidiskriminačního práva. In: SCHEU, Harald Christian et al. (eds.). *Právní postavení náboženských menšin*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 98–110. ISBN 978-80-87146-82-8.

PŘIBYL, Stanislav. Vnitrocírkevní autonomie v rozhodování ústavních soudů České republiky a Slovenské republiky o služebním poměru duchovních. *Revue církevního práva*, 2005, roč. 30, č. 1, s. 40–59. ISSN 1211-1635.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1997, sp. zn. I ÚS 211/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1609/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ze dne 11. 1. 2012, *Hosanna-Tabor Evangelical Lutheran Church and School v. Equal Employment Opportunity Commission et al.* 565 US (2012). *Supreme Court of The United States* [online]. [cit. 29. 7. 2017]. Dostupné z: <https://www.supremecourt.gov/opinions/11pdf/10-553.pdf>

Stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 5. 1. 2017, sp. zn. 810/2016/VOP. *ESO – evidence stanovisek ochránce* [online]. © Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 29. 7. 2017]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4632>

Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III. ÚS 136/2000.

Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1487/2003.

Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 7. 2017].

ODSTOUPENÍ OD LIDSKOPRÁVNÍ SMLOUVY

Sára Hruběšová

1 Ústavní identita

Respekt k národní identitě v rámci evropského práva byl poprvé výslovně stanoven Maastichtskou smlouvou. Nyní je koncept ochrany národní identity obsažen v článku 4 odstavci 2. Lisabonské smlouvy: „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“ Ústavní identita je tak podmnožinou národní identity, neboť respekt k národní identitě zahrnuje mimo jiné aspekty i respekt k ústavnímu systému členského státu. Národní i ústavní identita jsou tedy korektivy, které jsou protiváhou k dalším principům vyplývajícím z primárního práva EU, a to především ve vztahu k principu přednosti a přímého účinku práva EU.¹

Česká republika přenesla přistoupením k EU část svých pravomocí na její orgány. Ústavní soud pak v nálezu *Cukerné kvóty III*² deklaroval, že „*delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neobrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu*“. Tento právní názor Ústavní soud potvrdil i v nálezu *Lisabon P*³, ve kterém vyslovil (ne však poprvé) i nezměnitelnost materiálního jádra Ústavy – „*Vůdčím principem [z těch, které tvoří obsah podstatných náležitostí demokratického právního státu, kdy není určen jejich uzavřený seznam] je nepochybně*

¹ GREWE, Constance. Methods of Identification of National Constitutional Identity. In: ARNAIZ, Alejandro Saiz a Carina Alcobero LLIVINA (eds.). *National Constitutional Identity and European Integration*. Cambridge: Intersentia, 2013, s. 39; prostřednictvím KOPAL, David. Národní a ústavní identita v judikatuře Soudního dvora EU. *Acta Iuridica Olomucensia*, 2015, roč. 10, č. 3, s. 84.

² Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.).

³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.).

zásada nezadatelných, nezcižitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; ke jejich ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu.“

Součástí české ústavní a potažmo i národní identity je tak mimo jiné i úcta k základním lidským právům a svobodám. Jejich ochrana pak vychází nejen z Listiny základních práv a svobod, ale také z mezinárodních smluv o lidských právech, které jsou součástí ústavního pořádku (viz níže). Zároveň se přijetím Lisabonské smlouvy stala právně závaznou i Listina základních práv Evropské unie, která deklaruje, že „se [Unie] *zakládá na nedělitelných a všeobecných hodnotách lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity; spočívá na zásadách demokracie a právního státu. Do středu své činnosti staví jednotlivce tím, že zavádí občanství Unie a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva.*“ Tato listina také „*potvrzuje (...) práva, která vyplývají především z ústavních tradic a mezinárodních závazků společným členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ze sociálních chart přijatých Unií a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva.*“ Obecný přístup k lidským právům a základním svobodám je tedy shodný jak u EU, tak u České republiky.

Jak je podrobněji rozebráno níže, český ústavní pořádek v sobě zahrnuje i mezinárodní smlouvy o lidských právech – otázkou tedy je, zda je možné od řádně ratifikované mezinárodní smlouvy o lidských právech odstoupit a zda vůbec právní řád České republiky takovou možnost předvidá. Tématem odstoupení od mezinárodní smlouvy o lidských právech je důležité se zabývat zejména z toho důvodu, že tendence k přerušení nebo změně vztahů nejen mezi členy EU, ale i členy Rady Evropy neprojevují jen antisystémové až nedemokratické strany (z aktuálních politických aktérů např. Strana přímé demokracie), ale i strany tradiční. Příkladem takové strany pak může být Občanská demokratická strana, která v rámci volební kampaně na jaře 2016 před volbami do krajských zastupitelstev v rámci své azylové politiky uvedla i nutnost změny Ženevské úmluvy o uprchlících, neboť dle ODS „*dokument z 50. let již nereaguje na aktuální „stěhování národů*“.⁴⁴ Zde je také vhodné podotknout, že postup odstoupení od mezinárodní

⁴ <https://www.ods.cz/migracni-krize>

smlouvy („bez přívlastku“) je analogický k procesu přijetí takové smlouvy a je upraven v § 108 a 109 zákona č. 90/1995 Sb. o jednácím řádu Poslanecké sněmovny.

2 Odstoupení od lidskoprávní smlouvy z pohledu mezinárodního práva

Podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu⁵ lze od mezinárodní smlouvy odstoupit na základě ustanovení smlouvy nebo se souhlasem stran (čl. 54). Výpověď nebo odstoupení od smlouvy, která neobsahuje ustanovení o zániku, výpovědi nebo odstoupení, je možné pouze, pokud je potvrzeno, že bylo úmyslem stran připustit možnost výpovědi nebo odstoupení, nebo právo smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit lze vyvodit z povahy smlouvy (čl. 56).

Mezinárodní lidskoprávní smlouvy se také řídí těmito pravidly, většina z nich však obsahuje i ustanovení o zániku, výpovědi nebo odstoupení od smlouvy. Například Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace obsahuje čl. 21, který členskému státu umožňuje výpověď smlouvy oznámením generálnímu tajemníkovi OSN. Ustanovení, které umožňuje vypovězení smlouvy, obsahuje i Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 58: „*Vysoká smluvní strana může vypovědět tuto Úmluvu až po uplynutí pěti let od data, kdy se stala její stranou, a po šesti měsících od zaslání sdělení generálnímu tajemníkovi Rady Evropy*“. Odstoupením od smlouvy je stát zproštěn závazků pouze do budoucna. Existují i takové mezinárodní lidskoprávní smlouvy, které odstoupení nedovolují. Např. Mezinárodní pak o občanských a politických právech (MPOPP) sice v čl. 4 dovoluje státům za mimořádné situace „*přijmout opatření zmírňující jejich závazky podle Paktů*“, ale odstoupení od této smlouvy možné není.⁶

Z hlediska mezinárodního práva veřejného tedy od lidskoprávní mezinárodní smlouvy odstoupit zpravidla lze, i když toto odstoupení často obnáší speciální proceduru – typicky je např. určena délka výpovědní doby. Základ řízení o odstoupení od mezinárodní smlouvy poskytuje čl. 65 a násl. Vídeňské

⁵ Vyhláška ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu č. 15/1988 Sb.

⁶ Stanovisko Výboru OSN pro lidská práva číslo 26. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/453883fde.html>

úmluvy – proces odstoupení je dle těchto ustanovení zahájen podáním oznámení druhé straně (toto oznámení může být odvoláno, než vstoupí v platnost). Důsledkem odstoupení od smlouvy je zánik povinnosti státu pokračovat v plnění smlouvy. Odstoupení však nemá retroaktivní charakter a nedotýká se tak žádného práva, povinnosti nebo právního poměru stran, které vznikly v důsledku smlouvy před aktem odstoupení.

3 Smlouvy o lidských právech jako součást ústavního pořádku

Do zavedení tzv. euronovely Ústavy (zákon č. 395/2001 Sb.) měly mezinárodní smlouvy o lidských právech (dále také „lidskoprávní smlouvy“) ve vztahu k zákonům vyšší právní sílu.⁷ Čl. 10 Ústavy zněl „ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem“. Zároveň náležela Ústavnímu soudu pravomoc rušit zákony a podzákonné předpisy pro rozpor s takovými smlouvami, a to podle tehdejšího znění čl. 87 odst. 1 písm. a) a b): Ústavní soud rozhoduje a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10; b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Zavedením euronovely – obecně inkorporační normy – se rozdíl mezi mezinárodní smlouvou a lidskoprávní smlouvou setřel. A lidskoprávní smlouvy přestaly mít právní sílu ústavního zákona.⁸ Stav před euronovelou se nezdál vhodný, protože složitá procedura schvalování lidskoprávních smluv (kvalifikovanou většinou) vedla ke „ztláčení přístupu jednotlivce v ČR k mezinárodním standardům ochrany lidských práv“⁹ a tento stav vytvářel i další interpretační problémy.¹⁰

⁷ Vedl se však spor, jestli tyto smlouvy tvoří novou kategorii v hierarchii norem (kategorii „nad“ zákonem a „pod“ ústavním zákonem, nebo jestli smlouvy podle znění čl. 10 Ústavy před euronovelou mají sílu rovnou ústavnímu zákonu. Srov. MIKEŠ, Petr. *Pronikání mezinárodního práva do rozhodovací činnosti vnitrostátních orgánů*. Univerzita Karlova v Praze: disertační práce, 2011, s. 66.

⁸ Resp. vyšší sílu, než zákon viz předchozí poznámka.

⁹ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6., upr. a dopl. vyd. Brno: Doplněk, 2014. ISBN 978-80-7239-318-3.

¹⁰ Např. které konkrétní smlouvy do této kategorie spadají, neboť mezinárodní právo veřejné takovou kategorií nezná apod. Srov. MIKEŠ, Petr. *Pronikání mezinárodního práva do rozhodovací činnosti vnitrostátních orgánů*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2011, s. 57 a násl.

Přístup k mezinárodním smlouvám o lidských právech do euronovely tedy byl takový, že lidskoprávní smlouvy byly chápány jako „*samostatná kategorie, které [ústavy] přiznávají jinou (vyšší) právní sílu než ostatním mezinárodním smlouvám a dalším pramenům mezinárodního práva. Zdá se, že tyto ústavy kladou důraz více na obsah smluv než na formu v podobě pramenu práva.*“¹¹ Přístup po euronovele Eliška Wagnerová hodnotí tak, že „[ú]stavní normativní příkaz k právní síle mezinárodních smluv o lidských právech je modifikován judikaturou ústavních soudů“¹². Ústavní soud tedy de facto určil, jakou právní sílu mezinárodní lidskoprávní smlouvy v rámci českého právního řádu mají a zařadil je mezi ústavní normy. Ústavní soud v konkursním nálezu¹³ deklaruje, že „*V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze v interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.*“ A z tohoto důvodu je tedy do rámce pojmu ústavní pořádek nutné „*zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.*“ Tímto nálezem tedy Ústavní soud podřadil mezinárodní smlouvy o lidských právech, které Česká republika ratifikovala pod pojem ústavní pořádek. A zároveň vyložil dosaženou úroveň procedurální ochrany lidských práv jako součást materiálního jádra ústavy.

Problémem, který v souvislosti s tímto vyvstává, je, že Ústavní soud v konkursním nálezem vyložil procedurální ochranu lidských práv jako součást materiálního jádra. Tento standard lze chápat jako možnost jednotlivce členského státu lidskoprávní smlouvy domáhat se svého základního práva u mezinárodní instituce. Dále je tedy vhodné zodpovědět, zda je součástí materiálního jádra ústavy i hmotněprávní úroveň ochrany lidských práv. Z výše naznačeného prozatím vyplývá, že český stát nemůže odstoupit od lidskoprávní smlouvy, která zvyšuje procedurální ochranu lidských práv, aniž by zasáhl do materiálního jádra ústavy.

¹¹ WAGNEROVÁ, Eliška. Právní síla mezinárodních smluv o lidských právech v domácím právním řádu. In: *Jinepravo.cz* [online]. Publikováno 14. 11. 2007 [cit. 23. 4. 2017]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2007/11/prvn-sla-mezinrodnch-smluv-o-lidskch.html>

¹² Ibid.

¹³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.).

Hmotněprávní úroveň mezinárodních smluv o lidských právech nebyla Ústavním soudem v souvislosti s konkursním nálezem řešena. Jedná se však o princip, který je podřazen pod materiální jádro ústavy (což deklaruje Ústavní soud ve výše zmíněném nálezu Lisabon I). Vzhledem k tomu, že Listina základních práv a svobod pak deklaruje základní práva a svobody jako nezadatelné, nezcizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné, hmotněprávní ochrana by měla pro jednotlivce přetrvat i po odstoupení od mezinárodní lidskoprávní smlouvy.

4 Závěrečná úvaha o odstoupení od lidskoprávní smlouvy

Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 19/93 (v řízení o kontrole ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu) zformuloval imperativ nezměnitelnosti materiálního jádra Ústavy České republiky: „V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Česká ústava není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká ústava např. v čl. 9 odst. 2 stanoví, že *„změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná“*. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím „ultra vires“ Parlamentu. S těmito principy stojí a padá ústavní stát. Odstraněním některého z těchto principů, provedené jakýmkoli, byť i většinovým anebo zcela jednomyslným rozhodnutím parlamentu by nemohlo být interpretováno jinak, než jako odstranění tohoto ústavního státu jako takového.“ Imperativ nezměnitelnosti materiálního jádra byl Ústavním soudem následován i v jeho následné (výše uvedené) judikatuře. Konkursní nález na tuto formulaci navázal a nesnižitelnost dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod podřadil pod materiální jádro Ústavy.

Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) zrušil ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny pro rozpor s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy. V této tzv. kauze *Melčák* Ústavní soud konstatoval, že ústavní zákon je platný, pokud jsou splněny tři podmínky: procedurální, kompetenční

(zmocňovací) a materiální (soulad s materiálním jádrem). Tyto splněny nebyly a Ústavní soud tak v posuzované věci došel k závěru, že ústavní zákon č. 195/2009 Sb., porušuje ustanovení Ústavy v takové intenzitě, která zakládá zásah do materiálního jádra Ústavy. Ústavní soud tímto nálezem deklaroval, že má pravomoc k ochraně materiálního jádra Ústavy do té míry, je pro rozpor s ním může rušit i ústavní zákony.

Ústavní soud zvolil cestu postupného výkladu materiálního jádra a nevytváří taxativní seznam principů, které jej tvoří. Svou rozhodovací praxí tedy pod materiální jádro podřadil (mimo jiné) jak samotnou úctu k základním právům a svobodám, tak úroveň jejich procedurální ochrany. Ústavní soud má také za současného stavu pravomoc pro rozpor s materiálním jádrem zrušit nejen zákonné a podzákonné právní předpisy, ale také ústavněprávní normy.

Jak je uvedeno výše, některé mezinárodní smlouvy o lidských právech předpokládají možnost odstoupení – např. vláda České republiky může podat generálnímu tajemníkovi OSN oznámení o odstoupení od mezinárodní lidskoprávní smlouvy. Důsledkem odstoupení by však bylo snížení procedurální ochrany lidských práv a Ústavní soud by pak tento krok (jak vychází z jeho dosavadní judikatury) mohl považovat za narušující materiální jádro. Problematické však je, jakým způsobem by toto oznámení mohl zrušit (resp. spíše požadovat jeho odvolání) a zda by vůbec bylo takové rozhodnutí Ústavního soudu vykonatelné.

Domnívám se, že je možné uvažovat několik způsobů, jak takový krok vlády ČR zrušit. První cestou by mohlo být vtáhnutí aktu odstoupení od lidskoprávní smlouvy pod pojem „zákon“ v čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy obdobně jako postupoval Ústavní soud v kauze *Melčák*. Druhou cestou, kterou by se mohl Ústavní soud vydat je ta, že by tato otázka mohla být řešena v rámci kompetenčního sporu podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, kdy by soud přezkoumával, jestli vůbec má daný orgán pravomoc takové oznámení podat. Při uvažování o obou těchto možnostech je nutné mít na paměti i to, že řízení před Ústavním soudem lze zahájit pouze na návrh. Pokud by se v této hypotetické situaci Ústavní soud vydal první cestou, musel by se dle mého názoru vypořádat s mnoha dalšími aspekty, a nejen tím, zda daný akt stojí v rozporu s materiálním jádrem. Musel by řešit např. i to, kdo

je aktivně legitimován podat návrh na zahájení řízení o kontrole takového aktu vlády – zda ten, kdo je podle zákona o Ústavním soudu oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo i ten, kdo je podle tohoto zákona oprávněn podat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu. Jako nejproblematictější se však nemusí jevit to, jak přezkum takového aktu vlády pře Ústavní soud „dostat“, ale závažnější může být otázka, zda by rozhodnutí Ústavního soudu nepřekročilo doktrínu politické otázky nebo konečně i to, zda by bylo respektováno a bylo by v praxi vykonatelné. I rozhodnutí v kauze *Melčák* totiž vyvolalo vlnu kritiky právnícké obce¹⁴, ale ani politická reprezentace jej nepřijala jednotně. Např. tehdejší předseda ČSSD Jirí Paroubek Ústavní soud za tento nálezn velmi kritizoval¹⁵ a s rozhodnutím Ústavního soudu nesouhlasil ani tehdejší prezident Václav Klaus, který v projevu před Poslaneckou sněmovnou uvedl: „*Nesmíme se smířit s tím, že Ústavní soud, místo toho, aby ústavu vykládal, do základního zákona naší země samovolně zasahuje a nad rámec svých pravomocí ústavní zákony mění.*“¹⁶

Na první pohled se může výše zmíněná rozhodovací praxe Ústavního soudu jevit tak, že směřuje k značnému rozšíření jeho pravomocí. Do jisté míry to tak je, nicméně mě předchozí úvaha vede k závěru, že není všemocný, a to ani při ochraně materiálního jádra ústavy. Pokud totiž ostatní ústavní instituce nebudou principy a hodnoty obsažené v nezměnitelném materiálním jádru respektovat tak se i to může postupnými kroky změnit a s ním i ústavní identita.

14 Viz online symposium Jiného práva. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2009/09/on-line-symposium-jakub-vosahlo-ustavni.html>

15 Vyjádření Jiřího Paroubka a dalších tehdy činných politiků ke kauze *Melčák*. Dostupné na: https://zpravy.idnes.cz/respekt-ci-prekroceni-pravomoci-politiky-verdikt-soudu-rozdelil-p9e-/domaci.aspx?c=A090910_165242_domaci_bar

16 Projev prezidenta republiky Václava Klause v Poslanecké sněmovně. Dostupné z: <https://zahranicni.ihned.cz/c1-46301670-dokument-projev-prezidenta-republiky-vaclava-klause-v-poslanecke-snemovne>

PROJEVY MALIGNÍHO KONSTITUCIONALISMU V MAĎARSKU

Pavína Vážanová

1 Úvod

Ve své práci se stručně shrnut základní změny, které proběhly v minulých letech za vlády strany Fidesz v Maďarsku.

Změny, o kterých bude řeč, vznikly zejména v rámci přijetí nové maďarské Ústavy a jejích následných dodatků. Plynou však také z jiných vládních kroků – z těch bude řeč zejména o snaze omezit práci Středoevropské univerzity nebo nevládních organizací.

Nejdříve velice stručně shrnu pozadí změn, které se v Maďarsku dějí. Poté se již budu věnovat konkrétním změnám. Pozornost v tomto ohledu bude věnována nejdříve novele Ústavy a jejím dodatkům (zde zmíním především změny v oblasti soudnictví, ale nastíním i jiné) a poté již zmíněným ostatním kontroverzním vládním krokům, tedy konkrétně postupu proti Středoevropské univerzitě a nevládním organizacím. Třetí část práce bude tvořit stručné shrnutí kritiky maďarské vlády. Zmíním zde stanovisko Benátské komise, postup Evropské komise a Evropského parlamentu proti Maďarsku, ale také názor Human Rights Watch.

Pokud jde o zdroje, vycházet budu zejména z veřejně dostupných článků (českých i zahraničních), které se věnují proměnám demokratického systému v Maďarsku a dále pak ze stanovisek a jiných textů Benátské komise, Evropské komise, Evropského parlamentu a Human Rights Watch. Vedle toho budou mým zdrojem také odborné závěrečné práce.

2 Pozadí aktuálních událostí

Ve volbách v roce 2010 získala konzervativní koalice sestávající ze strany Fidesz Viktora Orbána a křesťanských demokratů 2/3 křesel v Parlamentu. Takto velká většina jim umožnila přijímat i velmi kontroverzní legislativu.

V dalších volbách v roce 2014 si tato koalice 2/3 většinu těsně udržela. Volit se opět v roce 2018¹.

3 Ústava a další důležité změny

Základní (a zároveň ty nejpodstatnější) rysy maligního konstitucionalismu se začaly v Maďarské republice objevovat poté, co maďarský Parlament schválil v dubnu 2011 novou Ústavu. Nová Ústava začala platit na počátku roku 2012. Text, který nahradil dokument z roku 1949, vzbudil vlnu kritiky doma i v zahraničí. Opozici a aktivistům se nelíbilo zejména její nacionalistické vyznění a sporné formulace².

Zajímavostí je, že změna Ústavy byla schválena navzdory tomu, že ani jedna z vládních stran neměla ve svém volebním programu příslib jejího vytvoření. A není bez zajímavosti také to, že Maďarsko od ledna do června 2011 předsedalo Radě EU. Právě v této době byla Ústava schválena³.

Kromě samotné Ústavy následně vyvolaly kritiku také v roce 2013 přijaté kontroverzní dodatky a další sporné kroky, ke kterým se vláda uchýlila (týkající se například Středoevropské univerzity nebo nevládních organizací).

3.1 Změny spojené s Ústavou a jejími dodatky

Mezi nejzávažnější změny charakterizující přeměnu demokracie v Maďarsku můžeme na prvním místě podřadit rozsáhlé změny v oblasti soudnictví.

Nová Maďarská Ústava především změnila postavení Ústavního soudu. Nově získal pravomoc rozhodovat o ústavních stížnostech proti rozhodnutím obecných soudů. Naopak však z jeho pravomocí zmizelo právo kohokoliv napadat ústavnost zákonů bez ohledu na to, zda se ho zákon nějak dotýká (tzv. *actio popularis*). Byla rovněž omezena jeho pravomoc zasahovat do rozpočtové a daňové politiky do chvíle zvýšení státního dluhu nad ústavou stanovený limit⁴. Podstatným zásahem do ústavního systému bylo

1 DOKULILOVÁ, Magdalena. *Reakce maďarské vlády na kritiku ze strany institucí EU týkající se dodržování základních práv a hodnot Evropské unie* [online]. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2012 [cit. 22. 2. 2018].

2 ČT24 Maďarsko má novou ústavu – ale velmi spornou. *ČT24* [online]. 18. 4. 2011, © Česká televize 1996–2018 [cit. 22. 2. 2018].

3 DOKULILOVÁ, 2012, op. cit.

4 KÜHN, Zdeněk. *Nová ústava Maďarska. jinepravo.blogspot.cz* [online]. Jiné právo, publikováno 17. 4. 2011 [cit. 22. 2. 2018].

rovněž omezení Ústavního soudu tím, že novela Ústavy zrušila všechna jeho rozhodnutí přijatá před rokem 2012. Tím Ústavní soud přišel také o možnost využívat starší rozsudky jako⁵ precedens⁶.

Ústavnímu soudu bylo dále „zakázáno“ zrušit změny Ústavy na základě jejich znění, ale pouze z procesních důvodů. Toto pravidlo otvírá vládě dveře k přijímání ústavních zákonů, které by jinak Ústavní soud zrušil - taková praxe nastala právě nedlouho po přijetí radikální změny Ústavy. Dodatky k ní totiž zahrnovaly několik zákonů, které Ústavní soud předtím zrušil, jako například pravidla umožňující penalizaci bezdomovců, omezení volebních kampaní a nucení absolventů univerzit, kteří dostanou příspěvky od státu, pracovat v Maďarsku po dostudování. Tyto změny jsou kontroverzní, co je však ještě důležitější je uvědomit si, že vzhledem k tomu, že tato pravidla budou součástí nové Ústavy a vztahuje se na ně 2/3 většina, bude v budoucnu těžké je⁷ změnit⁸.

V neposlední řadě je nutné jako podstatnou změnu zmínit zvýšení vlivu zákonodárné moci na moc soudní a tedy takové menší naklonění rovnováhy tří sil ve státě, kterou by se za „normální“ situace demokratická vláda

5 JEŽEK, Martin. Maďarsko změnilo ústavu. Omezilo moc ústavního soudu a nezávislost škol i církví. *iROZHLAS* [online]. Český rozhlas, © 1997–2018 [cit. 22. 2. 2018].

6 K tomuto rozhodnutí lze zaujmout různá stanoviska. Samozřejmě o něm lze vést odborné diskuze a dle mého názoru jej lze také vcelku legitimně kritizovat, objevily se však i názory upozorňující, že nelze zapomínat na fakt, že rozhodnutí Ústavního soudu přijatá před rokem 2012 byla založena na Ústavě z roku 1949, tedy na „té staré“ (HANDL, Jiří. Maďarská ústava v zajetí emocí. *Euroskop.cz* [online]. © 2005–2018 Vláda České republiky [cit. 22. 2. 2018]).

7 Viktor's justice: The Hungarian government defies Europe over constitutional change. *The Economist* [online]. The Economist, 16. 3. 2013, © The Economist Newspaper Limited 2018 [cit. 22. 2. 2018].

8 Ohledem toho, co všechno je po novelizaci součástí Ústavy v Maďarsku, vyjádřila obavy také Benátská komise. Podle ní je počet otázek upravených ústavními zákony příliš vysoký. Benátská komise ve svém stanovisku zdůraznila, že „funkčnost demokratického systému spočívá v jeho stálé schopnosti změny. Prostá většina by měla být proto preferována před kvalifikovanou většinou. Zákonodárci by měl mít možnost měnit důležité aspekty legislativy přijaté prostou většinou. Pokud ústavní zákony neupravují pouze základní principy, ale také velmi specifické a detailní otázky demokracie se nachází v ohrožení.“ Komise zmínila, že Ústava obsahuje témata, která mohla být ponechána běžné legislativě (např. rodinné právo, sociální a daňová politika) a která se nyní budou jen těžko měnit, což mimo jiné oslabuje funkci voleb, neboť v budoucnu hrozí, že bude zvolena vláda, která nebude mít 2/3 většinu v Parlamentu a nebude tak zcela schopná přizpůsobovat zákony aktuálním potřebám (European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Opinion on the New Constitution of Hungary. Venice Commission. *Council of Europe* [online]. Publikováno 30. 6. 2011 [cit. 22. 2. 2018]).

měla snažit spíše zachovávat. Maďarská vláda však posílila roli Parlamentu ve vztahu k moci soudní tím, že mu připsala kompetenci volit předsedu Ústavního soudu⁹.

Změny v Maďarsku se však netýkají jen Ústavního soudu. Podstatným zásahem je snížení důchodového věku soudců. V důsledku tohoto nového pravidla muselo být jmenováno 200 nových¹⁰ soudců¹¹.

Z dalších podstatných změn, které nastaly, můžeme zmínit požadavek na studenty, kteří dostali státní podporu ve studiu, aby zůstali pracovat v Maďarsku po určitou dobu po ukončení školy nebo splatili peníze, které dostali, což jsem již naznačila výše. Tato změna bývá považována za narušující právo na svobodný pohyb.

Nová Ústava zasáhla také do tématu rodiny. Preferována by dle ní měla být tradiční heterosexuální rodina, přičemž základ tradiční rodiny tvoří manželství a vztah rodiče a dítěte. Pojem manželství je pak vysvětlen jako svazek mezi mužem a ženou. Ústava tak nepředpokládá homosexuální manželství¹².

V neposlední řadě můžeme ze všech přijatých změn zmínit to, že soudy mohou vynášet rozsudky doživotního odnětí svobody bez možnosti podmíněného propuštění. Evropský soud pro lidská práva přitom považuje doživotní trest bez jakékoli možnosti propuštění za nelidský¹³.

A pokud jde o vztah Maďarska k Evropské unii (EU), pak i této roviny se změny dotkly. Zmíním kupříkladu fakt, že státní měnou zůstává forint, ačkoli současná vláda předpokládá přijetí eura. V takovém případě však díky přijatým změnám bude nutná změna Ústavy, pokud by Maďarsko někdy v budoucnu skutečně euro přijat chtělo¹⁴.

⁹ SZYMANOWSKÁ, Lucie. Maďarsko versus demokracie: Je třeba se obávat tamějších ústavních změn? *Centrum pro studium demokracie a kultury* [online]. Centrum pro studium demokracie a kultury © 2016 [cit. 22. 2. 2018].

¹⁰ Hungary: Legislative changes threaten democracy and human rights. *Council of Europe* [online]. Council of Europe, 1. 12. 2012, © Council of Europe 2018 [cit. 22. 2. 2018].

¹¹ Kritici říkají, že toto pravidlo vzniklo proto, aby se stát zbavil nepohodlných soudců, kteří budou kvůli na první pohled ústavně souladné změně nahrazeni. Slyšet je v tomto ohledu také Evropská komise, která v souvislosti s tímto zásahem hovořila o diskriminaci na základě věku (ČT24, 18. 4. 2011, op. cit.).

¹² ČT24, 18. 4. 2011, op. cit.

¹³ WINTNER, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 150.

¹⁴ ČT24, 18. 4. 2011, op. cit.

3.2 Další změny v Maďarsku

O posunu demokracie v Maďarsku nesvědčí pouze změna Ústavy. Tamní politici činí i v jiných „rovinách“ často velmi překvapivé kroky. Zajímavý je z hlediska demokracie kupříkladu jejich vztah ke Středoevropské univerzitě (CEU)¹⁵ či nevládním organizacím.

Vláda v březnu představila zákon, který požaduje, aby univerzity, které jsou registrované mimo Maďarsko, měly své „kroky“ (činy) schválené prostřednictvím „smlouvy“ mezi maďarskou vládou a státem, odkud univerzita „pochází“ (kde je registrovaná). V případě CEU by to tedy bylo mezi Maďarskem a USA. Zákon zároveň požaduje po univerzitě, aby postavila areál/kampus ve státě svého původu, což by opět v případě CEU znamenalo postavit nový areál v USA. Zákon také počítá s obnovením kladení různých požadavků na pracovníky, kteří nepochází z EU a pracují na univerzitě v Maďarsku. Žádné takové požadavky v současnosti pro CEU neplatí. Další pravidlo, které přímo míří na CEU, zabráňuje tomu, aby maďarské a americké subjekty nesly stejný název – Středoevropská univerzita je přesným překladem maďarského Kozep-europai Egyetem, takže by dále svého názvu nemohla využívat.

Tyto změny každá zvlášť nemusí vyvolávat nikterak velké znepokojení. Dohromady však všechny zmíněné podmínky znamenají značné náklady, které by mohly ohrozit budoucí fungování CEU, což už představuje podstatný zásah do demokratického systému a fungování vzdělávání v Maďarsku.

Tento „útok“ na CEU celkově zapadá do série kroků Orbánovy vlády proti nevládním organizacím včetně lidsko-právních a anti-korupčních organizací jako například Transparency International Hungary. Vláda se vyjádřila ve smyslu, že chce vytvořit regule a zacílit na tyto skupiny¹⁶. To již také činí. 13. června 2017 byl přijat zákon o nevládních organizacích financovaných ze zahraničí, který zavádí nové povinnosti pro některé kategorie nevládních organizací, které dostávají roční zahraniční financování nad 7,2 milionu

¹⁵ CEU byla založena Georgem Sorošem v roce 1991. Je jednou z mála univerzit, které nabízejí maďarské i americké tituly pro studenty z více než 129 zemí. Několik současných členů vlády v Maďarsku absolvovalo CEU (Hungary: Law Threatens Independent Universities. *Human Rights Watch* [online]. Human Rights Watch, 4. 4. 2017, © 2018 [cit. 22. 2. 2018]).

¹⁶ Human Rights Watch, 4. 4. 2017, op. cit.

HUF (přibližně 24 000 €). Ty by se měly zaregistrovat a označit ve všech svých publikacích, internetových stránkách a tisku jako „organizace podpořované ze zahraničí.“ Takové nevládní organizace jsou rovněž povinny předkládat maďarským orgánům specifické informace o financování, které dostávají ze zahraničí, podrobné údaje o dárci a každém daru. Tato data jsou obsažena ve zvláštním registru a stávají se tak veřejně přístupnými. Dotčené organizace čelí sankcím, pokud nesplní nové povinnosti týkající se registrace, podávání zpráv a transparentnosti¹⁷.

4 Kritika

Na Maďarsko se za přijaté změny ústavní i jiné hrne kritika, a to jak od domácí veřejnosti, tak od Evropské unie či Rady Evropy.

4.1 Rada Evropy – Benátská komise

Na prvním místě je dle mého názoru důležité zmínit stanovisko Benátské komise, která je, co se týče sledování demokracie a ústavnosti, zajisté jedním z předních „odborníků“.

Benátská komise novou ústavu Maďarska „rozebrala“ ve svém stanovisku skutečně velmi podrobně. Uzнала, že je skvělé, že Maďarsko jako postkomunistický stát přijalo novou Ústavu a uvítala také, že tato zavádí ústavní pořádek založený na demokracii, právním státě a na ochraně základních práv. V celkovém hodnocení Ústavy samozřejmě Benátská komise vyzdvihla snahy Maďarska a správné kroky.

Kromě zhodnocení Ústavy jako celku a její Preambule, se Benátská komise vyjádřila k jednotlivým problematickým článkům. Pokud jde o soudnictví jako podstatnou změnu celého systému, na které jsem se zaměřila také ve své práci, tak Benátská komise zaujala názor, že omezení Ústavního soudu je v rozporu se zřejmým cílem ústavní legislativy v maďarském Parlamentu, která údajně měla vést k „posílení ochrany základních práv v Maďarsku.“ Benátská komise dále vyjádřila obavu nad tím, že pravomoci Ústavního soudu mohou být potenciálně dále omezeny. Například podmínkou, že mu může být opětovně postoupena jen právní úprava, která se podstatně liší od dříve přezkoumávaného textu.

¹⁷ European Commission. European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law. European Commission – Press release. *European Commission* [online]. Publikováno 4. 10. 2017 [cit. 22. 2. 2018].

Problematické je dále také podmínění zásahů Ústavního soudu do rozpočtové a daňové politiky do chvíle zvýšení státního dluhu nad ústavou stanovený limit. Toto může vést k situaci, za které bude moci být až do dosažení stanovené limitu cílů v otázkách rozpočtové a daňové politiky dosahováno neústavními prostředky¹⁸.

4.2 Evropská unie – Evropská komise a Evropský parlament

Evropská komise (EK) byla dlouhou dobu k Orbánovi hodně zdráhavá. Orbán přitom EU dlouhodobě provokuje (například změnami, které vedou ke konsolidaci moci strany v médiích nebo ekonomice). Největší „vzpourou“ proti EU bylo ale odmítnutí uprchlických kvót a postavení zdi na hranici se Srbskem¹⁹.

Po vstupu Ústavy v platnost 1. ledna 2012 si EK vyžádala její důkladnou analýzu. Předseda José Manuel Barroso prohlásil: „*Maďarsko, jako všechny členské státy, musí v souladu se Smlouvami o EU zaručit nezávislost své národní banky a orgánu pověřeného ochranou údajů a vyloučit diskriminaci soudců. Komise je odhodlána učinit jakékoli nezbytné právní kroky, aby zajistila, že bude zachována slučitelnost s právními předpisy Evropské unie.*“ Na základě této analýzy se poté EK rozhodla vést s Maďarskem právní proceduru ve třech sporných bodech. Jednalo se o nezávislost centrální banky, nezávislost soudnictví a nezávislosti orgánu pověřeného kontrolou údajů.

EK si pak dál s Maďarskem „dopisovala“, nicméně zajímavé je, že se blíže nezábývala obecným stavem demokracie v zemi, ani centralizací moci kolem vládní strany Fidesz, vztahem vlády s opozicí, neexistujícím politickým konsenzem nad přijatými zákony, které budou ovlivňovat život v Maďarsku po mnoho let, nebo množstvím kontroverzních pojmů a formulací v nové Ústavě a spokojila se s výrokem, že vývoj v zemi bude pozorně sledovat. A možná proto, že nenašla v nové Ústavě a základních zákonech kromě výše zmíněných skutečností další viditelné rozpory s unijním právem, které by jí umožnily zasáhnout, skutečně blízkým pozorovatelem událostí v Maďarsku byl

¹⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 30. 6. 2011, op. cit.

¹⁹ DEMPSEY, Judy. Hungary and Poland are making a mockery of Europe. *The Washington Post* [online]. The Washington Post © 1996–2018, publikováno 26. 4. 2017 [cit. 22. 2. 2018].

Evropský parlament (EP). Europoslanci schválili několik rezolucí shrnujících problémové oblasti nově přijatých maďarských zákonů a vyžádali si, aby jim EK věnovala náležitou pozornost (o EP bude více řečeno dále)²⁰.

Pokud jde o aktuální kroky, tak EK v červenci 2017 odeslala odůvodněné stanovisko Maďarsku kvůli situaci ohledně CEU. Frans Timmermans uvedl, že maďarský zákon omezuje činnost univerzity a je třeba, aby se situace vrátila co nejdříve do souladu s právem Unie²¹.

Odůvodněné stanovisko poslala EK Maďarsku taky v souvislosti s jeho postupem proti nevládním organizacím. Maďarské zákony podle EK nepřímou diskriminují a nepřiměřeně omezují zahraniční podporu pro organizace občanské společnosti. Kromě toho se EK obává, že Maďarsko porušuje právo na svobodu sdružování a právo na ochranu soukromého života a osobních údajů²².

Jak již bylo ale řečeno, hlavní postavení v kritice Maďarska ze strany EU měl EP. Ještě před schválením nové maďarské Ústavy EP v rezoluci o ní uvedl, že přestože příprava a schvalování nových základních zákonů spadá do působnosti členských států, mají členské státy společně s EU povinnost zajistit, aby byl obsah jejich Ústav a postup jejich schvalování v souladu s hodnotami EU. Proces vytváření Ústavy v Maďarsku nebyl však dle EP transparentní a její příprava a schvalování se uskutečnily ve výjimečně krátké časové lhůtě, v důsledku čehož o navrhovaném dokumentu neproběhla důkladná veřejná diskuse. EP se tedy na rozdíl od EK nesoustředí na výčet konkrétních kontroverzních změn v ohraničené oblasti soudnictví a dalších, ale na celkové vyznění a obsah Ústavy a všechny problémy, které by mohla přinést svým občanům nebo sousedním státům.

Po přijetí Ústavy vyjádřil EP v další rezoluci své znepokojení nad celkovou politickou situací v zemi a vyzval maďarskou vládu, aby se v určitých oblastech řídila doporučeními, námitkami a požadavky EK a Benátské komise a aby příslušné zákony odpovídajícím způsobem změnila. EP žádal i napravení konkrétních změn Ústavy jako třeba obnovení pravomoci Ústavního

²⁰ DOKULILOVÁ, 2012, op. cit.

²¹ Hungary: Commission takes second step in infringement procedure on Higher Education Law. European Commission – Press release. *European Commission* [online]. European Commission, publikováno 13. 7. 2017 [cit. 22. 2. 2018].

²² European Commission, 4. 10. 2017, op.cit.

soudu přezkoumat kterýkoli právní předpis, a to včetně pravomoci přezkoumat rozpočtové a daňové zákony²³.

Taková byla základní kritika a postup EP těsně před přijetím a po přijetí nové Ústavy. Jedním z nejnovějších vyjádření EP je pak usnesení ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku. V tom EP kritizuje zákony, které Maďarsko přijímá a říká, že Maďarsko jako takové je zkouškou pro EU. EP je přesvědčen, že při současné situaci v Maďarsku existuje jasné riziko, že dojde k závažnému porušení hodnot uvedených v článku 2 Smlouvy o Evropské unii²⁴, a že situace opravňuje k zahájení řízení podle čl. 7 odst. 1 Smlouvy o Evropské²⁵ unii²⁶.

4.3 Další kritika

Z dalších organizací či institucí se k Ústavě vyjádřil také Human Rights Watch, který v dubnu 2017 v článku napsal, že vláda žene Maďarsko směrem k autoritativnímu režimu od doby nástupu k moci v roce 2010. Upozornil rovněž na to, že je stále hodně věcí, které by instituce EU měly udělat, aby prosadily zásady a hodnoty, na kterých stojí EU a vyřešily krizi lidských práv a právního státu v Maďarsku²⁷.

Ústavě je ale kromě konkrétních diskutabilních změn v „obecné“ rovině vytýkáno také to, že *„přestože je oficiálně demokratická v tom smyslu, že byla schválena dvoutřetinovou většinou v Parlamentu, nikdy nebyla obecně schválena v referendu nebo jinak.“* Podporu jí vyjádřily pouze strany vládní koalice, což nesvědčí o politickém konsenzu²⁸.

²³ DOKULILOVÁ, 2012, op. cit.

²⁴ „Unie je založena na hodnotách úcty ke lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společně členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidariitou a rovností žen a mužů“ (Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). In: EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 22. 2. 2018]).

²⁵ Evropský parlament. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku. *Evropský parlament* [online]. Evropský parlament, publikováno 17. 5. 2017 [cit. 22. 2. 2018].

²⁶ Ten zakotvuje možnost členských států hlasovat o tom, že některý ze států závažně porušil hodnoty, na kterých je Unie založena. Tento článek členským státům rovněž umožňuje hlasovat o tom, že určitá práva, která pro dotyčný stát vyplývají z použití Smluv, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena (Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění), op. cit.).

²⁷ GALL, Lydia a Philippe DAM. EU Finally Steps Up on Hungary's Rights Crisis. *Human Rights Watch* [online]. © 2018 Human Rights Watch, publikováno 27. 4. 2017 [cit. 22. 2. 2018].

²⁸ DOKULILOVÁ, 2012, op. cit.

5 Závěr

Ve své práci jsem se snažila alespoň v základních obrysech nastínit, jaké (v mnoha případech velmi kontroverzní) změny probíhaly a probíhají v Maďarsku. Jedná se o změny jak na ústavní, tak na podústavní úrovni, které se dotýkají celého systému, přičemž v mnoha případech je bude velmi těžké v budoucnu změnit, neboť, jak jsem již říkala, jedná se o změny ústavní (tedy „vratné“ opět pouze ústavní většinou). Mezi ty nejvíce zásadní můžeme zařadit určitě změny v oblasti soudnictví, kde došlo především k omezení Ústavního soudu ale také ke kontroverznímu snížení věku soudců.

Mimo ústavní zásahy maďarská vláda však činí také jiné kontroverzní kroky, a to zejména směrem ke Středoevropské univerzitě, jejíž činnost se snaží zaváděním novým pravidel výrazně ovlivnit, a nevládním organizacím.

Za všechny změny, které Maďarsko přijalo, se na něj snesla vlna kritiky z celé Evropy. Své nesouhlasné názory zejména se znění nové Ústavy vyjádřila Benátská komise, k Ústavy jako celku se vyjádřila rovněž Evropský parlament, který je v hodnocení Maďarska velmi aktivní. O poznání aktivnější než byla Evropská komise, která se ve svých (spíše zdrženlivějších) hodnoceních zaměřuje více na konkrétní věci než na celkový stav demokracie v zemi.

Změny demokratického systému v Maďarsku mohou budit rozpaky, a to jako v samotné maďarské společnosti, tak také v evropských institucích. Do budoucna bude rozhodně zajímavé sledovat, jak tato společnost a tyto instituce budou reagovat na další vývoj v Maďarsku a rozhodně bude zajímavé rovněž sledovat letošní volby v této zemi.

Literatura

DOKULILOVÁ, Magdalena. *Reakce maďarské vlády na kritiku ze strany institucí EU týkající se dodržování základních práv a hodnot Evropské unie* [online]. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, 2012 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/348436/fss_b_a2/Reakce_madarske_vlady_na_kritiku_ze_strany_instituci_EU_tykajici_se_dodrzovani_zakladnich_prav_a_hodnot_Evropske_unie.pdf

- DEMPSEY, Judy. Hungary and Poland are making a mockery of Europe. *The Washington Post* [online]. The Washington Post © 1996–2018, publikováno 26. 4. 2017 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2017/04/26/hungary-and-poland-are-making-a-mockery-of-europe/?utm_term=.c174b3e0aac8
- GALL, Lydia a Philippe DAM. EU Finally Steps Up on Hungary's Rights Crisis. *Human Rights Watch* [online]. © 2018 Human Rights Watch, publikováno 27. 4. 2017 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2017/04/27/eu-finally-steps-hungarys-rights-crisis>
- HANDL, Jiří. Maďarská ústava v zajetí emocí. *Euroskop.cz* [online]. © 2005–2018 Vláda České republiky [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/46/22154/clanek/madarska-ustava-v-zajeti-emoci/>
- JEŽEK, Martin. Maďarsko změnilo ústavu. Omezilo moc ústavního soudu a nezávislost škol i církví. *iROZHLAS* [online]. Český rozhlas, © 1997–2018 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/madarsko-zmenilo-ustavu-omezilo-moc-ustavniho-soudu-a-nezavislost-skol-i-cirkvi_201303112122_mkaspar
- KÜHN, Zdeněk. Nová ústava Maďarska. *jinepravo.blogspot.cz* [online]. Jiné právo, publikováno 17. 4. 2011 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/04/nova-ustava-madarska.html>
- SZYMANOWSKÁ, Lucie. Maďarsko versus demokracie: Je třeba se obávat tamějších ústavních změn? *Centrum pro studium demokracie a kultury* [online]. Centrum pro studium demokracie a kultury © 2016 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.cdk.cz/madarsko-versus-demokracie>
- WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 272 s. ISBN 978-80-7380-564-7.
- WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015.
- Evropský parlament. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. května 2017 o situaci v Maďarsku. *Evropský parlament* [online]. Evropský parlament, publikováno 17. 5. 2017 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0216+0+DOC+XML+V0//CS>
- European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law. European Commission – Press release. *European Commission* [online]. European Commission, publikováno 4. 10. 2017 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3663_en.htm

- European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Opinion on the New Constitution of Hungary. *Venice Commission* [online]. Council of Europe, publikováno 30. 6. 2011 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2011)016-e)
- Hungary: Law Threatens Independent Universities. *Human Rights Watch* [online]. Human Rights Watch, 4. 4. 2017, © 2018 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.hrw.org/news/2017/04/04/hungary-law-threatens-independent-universities>
- Hungary: Legislative changes threaten democracy and human rights. *Council of Europe* [online]. Council of Europe, 1. 12. 2012, © Council of Europe 2018 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/hungary-legislative-changes-threaten-democracy-and-human-rights>
- Hungary: Commission takes second step in infringement procedure on Higher Education Law. European Commission — Press release. *European Commission* [online]. European Commission, publikováno 13. 7. 2017 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1952_en.htm
- Maďarsko má novou ústavu – ale velmi spornou. *ČT24* [online]. ČT24, 18. 4. 2011, © Česká televize 1996–2018 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1271723-madarsko-ma-novou-ustavu-ale-velmi-spornou>
- Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL & from=CS>
- Viktor's justice: The Hungarian government defies Europe over constitutional change. *The Economist* [online]. The Economist, 16. 3. 2013, © The Economist Newspaper Limited 2018 [cit. 22. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.economist.com/news/europe/21573589-hungarian-government-defies-europe-over-constitutional-change-viktors-justice>

MALIGNÍ KONSTITUCIONALISMUS V POLSKU

Damir Solak

Cílem tohoto textu je obeznámit čtenáře se současným politicko-právním vývojem v Polské republice a porovnat provedené reformy se stavem v České republice.

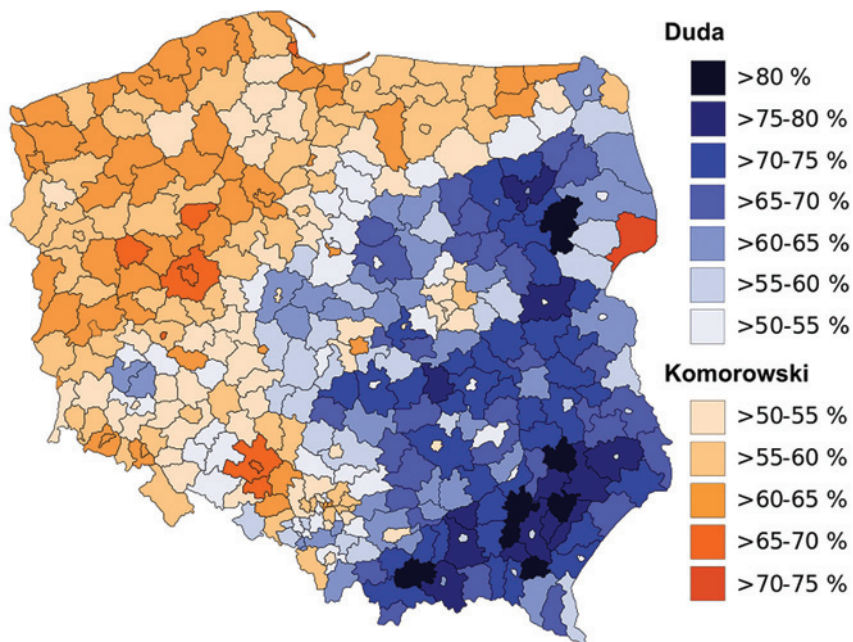
1 Politický vývoj v Polsku

Mezi lety 2007 a 2015 vládla v Polsku středo-pravicová Občanská platforma (*Platforma Obywatelska*), jelikož však neměla dostatek mandátů pro vytvoření jednobarevné vlády, uzavřela koalici s Polskou lidovou stranou (*Polskie Stronnictwo Ludowe*). Premiérem se stal Donald Tusk, který funkci po volbách v roce 2011 obhájil. Z důvodu zvolení předsedou Evropské rady jej nahradila Ewa Kopaczová, která stála v čele polské vlády až do řádných voleb v roce 2015.

Postupem času byl znát růst popularity tehdy opoziční strany Právo a spravedlnost (*Prawo i Sprawiedliwość*). V roce 2014 proběhly volby do *Evropského parlamentu, ve kterých sice vládnoucí strana volby vyhrála, na počty mandátů však měla spolu s PiS stejně. Zvolení europoslanci Občanské platformy se poté sdružili ve frakci Evropské lidové strany (EPP), do které se řadí například česká TOP 09, poslanci strany PiS jsou členové Skupiny Evropských konzervativců a reformistů (ECR), kterou zakládali mimo jiné s českou Občanskou demokratickou stranou (ODS).*

Prezidentem polské republiky byl od roku 2010 bývalý maršálek polského Sejmu za Občanskou platformu Bronisław Komorowski. Ve volbách uspěl proti současnému předsedovi strany PiS Jarosławu Kaczyńském. Jednalo se o mimořádné volby, kdy byl úřad prezidenta uvolněn po tragickém úmrtí Lecha Kaczyńského v letecké havárii u Smolensku. V roce 2015 vybrala strana PiS jako vyzyvatele Komorowského z řad svých europoslanců Andrzeje Dudu. I přestože Andrzej Duda nebyl oproti současnému prezidentovi favoritem, povedlo se mu uspět v prvním kole a následně vyhrál i druhé kolo. Nečekaný úspěch zaznamenal také polský rockový zpěvák

Paweł Kukiz, který s 20 % skončil na třetím místě (PKW, 2015).¹ I přestože Komorowski nebyl oficiálním kandidátem Občanské platformy, lze jeho prohru považovat i jako prohru jeho bývalé strany. Zajímavé bylo také sledovat východo-západní dělení země dle podpory jednotlivým kandidátům v druhém kole (viz graf).



Zdroj: WILEGÓRSKI, Robert. Präsidentschaftswahl Polen 2015 Runde 2. *Wikipedia* [online]. © 2015 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Polish_presidential_election,_2015#/media/File:Pr%C3%A4sidentschaftswahl_Polen_2015_Runde_2.svg

V roce 2015 proběhly v Polsku parlamentní volby. Polský Parlament je dvoukomorový, dolní komora (Sejm) má 460 členů volených dle zásad poměrného systému ve vícemandátových obvodech, horní komoru (Senát) tvoří 100 senátorů volených většinou v jednomandátových obvodech.

¹ Pierwsze głosowanie. *Państwowa Komisja Wyborcza: Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2015* [online]. Państwowa Komisja Wyborcza, © 2015 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: http://prezydent2015.pkw.gov.pl/319_Pierwsze_glosowanie

Jelikož volby do obou komor probíhají zároveň, stranické poměry v obou komorách bývají podobné. Senát navíc může být vždy přehlasován. Takové situace bylo dosaženo právě i v roce 2015. Do té doby opoziční PiS se povedlo se svým volebním lídrem Beatou Szydlo vyhrát volby do obou komor. Avšak poprvé v historii moderního Polska měla jedna politická strana většinu v Sejmu i Senátu. Na vzestupu byly i protestní hlasy, uspěla strana Kukiz'15 kolem již zmíněného prezidentského kandidáta Pawla Kukize. Uzavírací klauzuli nepřekročila koalice levicových stran, novým subjektem se naopak stala liberálně-proevropská Nowoczesna Ryszarda Petru. Vládu dle očekávání sestavili představitelé PiS v čele s Beatou Szydlo. V roce 2017 došlo k výměně v čele vlády, kterou vede bývalý ministr financí Mateusz Morawiecki, údajným cílem bylo nalákat osobností nového premiéra pro stranu další voliče do blížících se voleb.² Lídrem strany PiS je Jarosław Kaczyński, přestože žádnou oficiální funkci v exekutivě nezastává, je mu připisována role faktického lídra Polska.

2 Vládní politika PiS

Je zcela nepochybné, že představitelé PiS získali silný mandát k realizaci svého volebního programu. S překvapením však bylo možné sledovat s jakou rychlostí polská vláda a představitelé PiS svou moc uplatňují. V průběhu sestavování vlády udělil polský prezident Duda Mariuszovi Kamińskému, ministrovi pro koordinaci tajných služeb, milost. Kamińský byl nepravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody a zákazu činnosti za zneužití pravomoci veřejného činitele při vedení centrálního protikorupčního úřadu.³

Jakkoliv nelze prezidentu upřít jeho výsadní pravomoc udělovat milost, je přinejmenším diskutabilní, zdali je vhodné ji udělovat stranickým kolegům, a to ještě v případě, kdy dochází k zásahu do probíhajícího trestního řízení. Omilostněnému je tak v podstatě znemožněno očistit se před soudem.

² Polskou premiérku chudých střídá muž, který umí jazyky. *TNCZ* [online]. TV Nova, s. r. o., © 2012, publikováno 8. 12. 2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://tn.nova.cz/clanek/polsko-ma-noveho-premiera-sefku-vlady-vystridal-byvaly-banker.html>

³ Nová polská vláda odvolala šéfy všech tajných služeb. *Novinky.cz* [online]. Publikováno 19. 11. 2015. Borgis, a. s. © 2003-2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/386813-nova-polska-vlada-odvolala-sefy-vsech-tajnych-služeb.html>

Tento argument sdílí i představitelé opoziční Občanské platformy, podle kterých představuje prezidentská milost „*prvotní hřích*“ nového období pod vládou PiS.⁴

I další krok polské vlády se týkal tajných služeb. Na nočním zasedání krátce po získání důvěry se rozhodla k odvolání všech čtyř vedoucích představitelů vojenských i civilních tajných služeb.⁴ Hlavním důvodem pro odvolání byla skutečnost, že tajné služby působily spíše jako politická policie, opozice na druhou stranu kritizovala rychlost, jakým toto odvolání bylo provedeno.

Značné kontroverze však vzbudila posílení kompetencí ministra spravedlnosti, v současnosti vykonávané Zbygniewem Ziobrem, která proběhla začátkem roku 2016. Vláda se rozhodla sloučit funkce ministra spravedlnosti a generálního prokurátora. Na polské poměry se však nejedná o nic neobvyklého, funkce byly v rámci druhé Polské republiky a i v postkomunistické době až do rozdělení Občanskou platformou v roce 2010 sloučené.⁵ Musíme vzít v úvahu i rozdílné požadavky při výběru uchazečů o funkci ministra a generálního prokurátora, především v rovině požadovaného vzdělání a zkušeností.

V domácím prostředí by takové sloučení bylo velmi neobvyklé a obtížně představitelné. Pozice ministra spravedlnosti je funkcí v exekutivě a bývá tradičně obsazována dle politického klíče v rámci rozdělování ministerstev. Funkce státního zástupce by pak měla být apolitická, odborná a nestranná, jak praví Zákon o státním zastupitelství, který mimo jiné vylučuje, aby se státní zástupce nechal ovlivnit zájmy politických stran.⁶

Lze tedy závěrem konstatovat, že rozdělení funkcí ministra spravedlnosti a generálního prokurátora posiluje nezávislost státního zastupitelství a justice obecně. Varovným signálem je i to, že prokurátory, kteří pracovali

⁴ Nová premiérka Szydlová: Prioritou je bezpečnost Polek a Poláků. *ČT24* [online]. Publikováno 18. 11. 2015. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1621197-nova-premierka-szydlova-prioritou-je-bezpecnost-polek-a-polaku>

⁵ Zákon v Polsku sloučí funkci ministra a prokurátora, opozice to kritizuje. *idnes.cz* [online]. Publikováno 29. 1. 2016. MAFRA, a. s., © 1999–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/polsky-parlament-schvalil-zakon-o-generalni-prokurature-pz4/zahranicni.aspx?c=A160129_072820_zahranicni_bur

⁶ § 24, odst. 1, 2 Zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi* [online]. © AION CS, s. r. o. 2010–2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-283>

právě na kauze Mariusze Kamińskiego, čekal z rozhodnutí ministra spravedlnosti kariérní sestup.⁷

3 Reforma polské justice

Změny v justici jsou patrné ve všech jejích patrech. Strana Právo a spravedlnost prosadila změnu zákona o obecných soudech, kdy došlo k posílení pravomocí ministra spravedlnosti při rozhodování o personálním obsazení vedení soudů. Jmenování a odvolávání místopředsedů spadá čistě do jeho pravomoci, v případě předsedů soudů je nutná konzultace s Národní soudcovskou radou.⁸

Zbylé dva zákony o Nejvyšším soudu a soudní radě byly nejprve vetovány prezidentem. Jelikož je pro přehlasování veta nutná třípětinová většina hlasů, kterou PiS nedisponuje, bylo tak fakticky znemožněno přehlasování veta. V druhé polovině loňského roku byly schváleny upravená znění obou zákonů, které předložil prezident.⁹

I tak jsou ale z důvodu obav o ztrátu nezávislosti justice kritizovány. Prvně zmiňovaný zákon stanoví hranici odchodu do důchodu v 65 letech (s možností výjimky), pro jmenování soudců bude zapotřebí tři pětin všech hlasů zákonodárců. Toto opatření má být pojistkou proti tomu, aby jedna strana mohla sama rozhodovat o obsazení soudů.¹⁰

Horní limit pro výkon funkcí v justici však není nic nepřipustného, je však potřebné jej ošetřit přechodnými ustanoveními, aby nedošlo k narušení legitimního očekávání současných soudců, kteří jsou blízko k odchodu

⁷ Zákon v Polsku sloučí funkci ministra a prokurátora, opozice to kritizuje. *Česká justice* [online]. Publikováno 30. 4. 2016. Media network, s. r. o. © 2016 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/04/prokurator-spojeny-s-odsouzenim-clena-polske-vlady-byl-prelozen/>

⁸ Bruselu se nelíbí zásah do polských obecných soudů. Řízení jde do další fáze. *ČT24* [online]. Publikováno 12. 9. 2017. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/2238790-bruselu-se-nelibi-zasah-do-polskych-obecnych-soudu-rizeni-jde-do-dalsi-faze>

⁹ Polský Sejm schválil kontroverzní soudní zákony. *České Noviny* [online]. Publikováno 8. 12. 2017. ČTK © 2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/polsky-sejm-schvalil-kontroverzni-soudni-zakony/1560303>

¹⁰ Polský sejm schválil kontroverzní zákon o nejvyšším soudu, země sklízí kritiku ze zahraničí. *E15.cz* [online]. Publikováno 20. 7. 2017. CN Invest, a. s., © 2001–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/polsky-sejm-schvalil-kontroverzni-zakon-o-nejvyssim-soudu-zeme-sklizi-kritiku-ze-zahranici-1335174>

do důchodu, ale aby toto opatření začalo platit až např. za několik let. V České republice končí soudce ve své funkci k 31. prosinci v roce, kdy navrší 70 let.¹¹ V otázce jmenování funkcionářů soudů má exekutiva vliv i v naší zemi. Na výběru se podílejí členové komise složené ze soudců i zástupců Ministerstva spravedlnosti.

Druhý předpis, zákon o soudní radě oslabuje vliv justice na výběr nových soudců obecných soudů. Dle původní předlohy je měl jmenovat ministr spravedlnosti, později prezident Duda navrhl, aby tato pravomoc přešla na prezidenta.

4 Krize polského Ústavního soudu

Kořeny krize polského Ústavního soudu můžeme spatřit již v průběhu vlády Občanské platformy, která prosadila v roce 2015 změnu Zákona o Ústavním soudu. Na základě pozměňovacího návrhu k této novele jmenoval celkem 5 soudců „dopředu“ – tři se ujali funkce až po volbách, dva z nich dokonce až po ustavení nového Parlamentu.¹² Domnívám se, že tento krok mohl být politicky motivovaný, jelikož Občanská platforma musela tušit, že v příštích volbách nemusí sestavovat novou vládu.

Prezident Duda odmítnul přijmout sliby nových soudců a nově zvolený Parlament později provedl volbu nových pěti soudců. K věci se vyjádřil i samotný Ústavní soud, který zneplatnil volbu posledních dvou soudců předchozím Parlamentem. Následně došlo ke konfliktu mezi Vládou a ÚS o publikování rozhodnutí Ústavního soudu, jelikož se vládní představitelé domnívali, že rozhodnutí má být neplatné.¹³ Rozhodnutí bylo publikováno, následně však staženo ze stránek soudu.

Samotný zákon o Ústavním soudu také doznal změn, bylo zvýšeno kvorum na dvě třetiny, během jednání musí být přítomno alespoň 13 soudců

¹¹ § 94, písm. a), Zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi* [online]. © AION CS, s. r. o. 2010–2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6>

¹² BYSZOVWIEC, Marián. *Postavení a úloha polského Ústavního soudu v dělbě moci*. Diplomová práce. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2017, 86 s. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/28602/1/Marian%20Byszowiec%20-%20Postaveni%20a%20uloha%20polskeho%20Ustavniho%20soudu%20v%20delby%20moci.pdf>

a generální prokurátor (ministr spravedlnosti).¹³ Jednalo se o další kontroverzní krok polské vlády, který byl kritizován nejen v Polsku ale i např. EU. Zvýšení by nebylo možné považovat za kontroverzní krok (např. i český Ústavní soud rozhoduje o rušení zákonů kvalifikovanou, tří pětinovou, většinou¹⁴), v polském případě však se bude jednat i o rozpor s Ústavou, jelikož ta stanoví, že ústavní soud rozhoduje většinou hlasů, z čehož můžeme dovodit, že se jedná o většinu prostou.¹⁵ Je také třeba varovně vnímat značně vysoký vyžadovaný počet přítomných soudců a nutnost účasti generálního prokurátora během jednání. Druhé opatření shledávám nejkontroverznějším.

5 Mediální reformy

Důležitost nezávislých médií je v demokratickém právním státě neoddiskutovatelná. Slouží k objektivnímu informování veřejnosti o dění ve společnosti a je jím přisuzována role hlídacího psa demokracie (watchdog). Za logické bychom tedy mohli považovat, že společnost, která má nedávnou zkušenost s totalitou, bude kladen na nezávislost médií ještě větší důraz. Přesto jsou však prováděny kontroverzní reformy nejen v oblasti justice, ale i médií, které jsou předmětem kritiky mezinárodních organizací, například Evropské vysílací unie, která ve svém oficiálním vyjádření uvádí: „*Jde o přímý útok na nezávislost veřejnoprávních médií v Polsku. Navrhovaný systém činí veškerá editoriaální rozhodnutí přímo závislými na vládě.*“¹⁶

I v případě mediálních reforem dochází k posilování pravomocí exekutivy. Byly ukončeny mandáty členů vedení a dozorčích rad veřejnoprávních

¹³ Vláda se snaží dál ochromit ústavní soud, zlobí se polská opozice po schválení novely. *ČT24* [online]. Publikováno 7. 7. 2016. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1839668-vlada-se-dal-snazi-ochromit-ustavni-soud-zlobi-se-polska-opozice-po-schvaleni-nove-ly>

¹⁴ § 13, Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi* [online]. © AION CS, s. r. o. 2010-2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182/zneni-20170413>

¹⁵ Čl. 190, odst. 5 Ústavy Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) [online]. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

¹⁶ Czech television joins call against new Polish media law. *EBU NEWS* [online]. Publikováno 13. 1. 2016. EBU © 2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.ebu.ch/news/2016/01/czech-television-joins-the-call>

médií. Pravomoc jmenovat a odvolávat ředitele veřejnoprávních médií přešla na ministra státního pokladu. Vznikla také Národní mediální rada (NMS). Její členy jmenuje prezident a parlament. Úkolem NMS je pak jmenování vedení a dozorčích rad veřejnoprávních médií. Je patrné velké politické ovlivnění NMS, jelikož 3 z 5 jejích členů jsou politici.¹⁷ Důvody reforem jsou dle představitelů zvýšení objektivity, nestrannosti a spolehlivosti médií.¹⁸ Ta by neměla vládu kritizovat, nýbrž jen o jejích krocích informovat.¹⁹

Pro srovnání v České republice funguje třináctičlenná Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, patnáctičlenná Rada České televize, sedmičlenná Rada Českého rozhlasu a pětičlenná Rada České tiskové kanceláře. Tyto orgány jsou voleny Poslaneckou sněmovnou a zákon klade přísně podmínky na nezávislost radních. Nesmějí například vykonávat některé veřejné funkce či podnikat v oblasti médií. Je také kladen důraz, aby v radách bylo zastoupeno široké spektrum názorových proudů. Mezi jejími členy nalezneme představitele z řad politiky, duchovních, vysokoškolských pedagogů či novinářů. Vůči médiím se vymezil i parlament samotný, a to za účelem zvýšení pohodlí pro práci. Soukromá média nesmějí pořizovat v zasedacím sále žádné záznamy a byl omezen počet novinářů za médium, kteří smějí do Parlamentu vstoupit. Zástupci médií pak smějí klást dotazy politikům pouze v tiskovém centru.²⁰ Problematické je i roční vyloučení fotoreportéra ze Sejmu za pouhé vyfotografování opoziční poslankyně při zouvání bot.²¹

¹⁷ Kontrola médií v Polsku: Vládní boj za lepší národní polská média. *EJO – European journalism observatory* [online]. Publikováno 20. 3. 2017. Evropská observatoř žurnalistiky – EJO © 2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://cz.ejo-online.eu/4570/svoboda-tisku/polska-media-pod-dohledem>

¹⁸ Evropu pobouřil zákon o polské televizi. Protestuje i ČT. *Echo24.cz* [online]. Publikováno 7. 1. 2016. Echo Media, a. s. © 2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/wMEa9/evropu-pobouril-zakon-o-polske-televizi-protestuje-i-ct>

¹⁹ Polský prezident podepsal: Na televizi a rozhlas budou dohlížet politici. *CT24* [online]. Publikováno 7. 1. 2016. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1651771-polsky-prezident-podepsal-na-televizi-a-rozhlas-budou-dohlizet-politici>

²⁰ O politice dnes ani slovo. Polská média protestují proti omezení přístupu do parlamentu. *iRozhlas* [online]. Publikováno 16. 12. 2017. Český rozhlas © 1997–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/o-politice-dnes-ani-slovo-polska-media-protestuji-proti-omezeni-pristupu-do-parlamentu_201612161138_fharzer

²¹ Sto tisíc eur denně. Polsku hrozí za kácení pralesa tvrdá pokuta. *idnes.cz* [online]. Publikováno 20. 11. 2017. MAFRA, a. s., © 1999–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/foto-bosa-poslankyne-fotograf-zakaz-sejm-ftp-/zahranicni.aspx?c=A161007_063831_zahranicni_fka

Ani v české Poslanecké Sněmovně nemají novináři od roku 2009 neomezený pohyb. Rozhovory tak již nemohou uskutečňovat v kuloárech, ale právě v tiskovém centru. Polská omezení ale považují za příliš přísná. Právě parlamenty jakožto přímo volené orgány zastupující občany země by měly mít svou otevřeností příkladem. Celá tato situace mi připomíná citát Otto von Bismarka: „*Se zákony je to podobné jako s párky. Je lepší, když nevidíme, jak se dělají.*“

6 Vnější reakce k situaci v Polsku

Znepokojení nad stavem v Polsku opakovaně vyjadřovaly instituce Evropské unie. V první fázi zaslala Evropská komise několik doporučení týkajících se právního státu. Že jsou vztahy mezi Varšavou a Bruslem napjaté je patrné z letošní návštěvy polského premiéra u předsedy Evropské komise, který mu při fototerminu odmítl podat ruku, polská vláda se negativně vymezila i vůči předběžnému opatření SDEU ve věci kácení v Bělověžském pralesi, které podala právě Komise.²²

Formální dialog mezi EU a Polskem byl veden téměř dva roky.²³ V posledních dvou letech se dvakrát ke stavu v Polsku kriticky vyjádřil také Evropský parlament.²⁴ Na konci loňského roku Evropská komise přistoupila k aktivaci první fáze článku 7 (konsolidovaného znění SEU).²⁵ V této fázi zatím Polsku nehrozí žádné sankce (např. odejmutí hlasovacích práv). Je však otázkou, zdali by k takové situaci vůbec mohlo dojít, jelikož Maďarsku dopředu deklarovalo Polsku ve věci článku 7 podporu. Evropská komise samotná možná necítí ani jednoznačnou podporu z ostatních členských států, což může být

²² Za snímek bosé poslankyně nesmí polský reportér rok vkročit do Sejmu. *idnes.cz* [online]. Publikováno 7. 10. 2016. MAFRA, a. s., © 1999–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/polsko-belovezsky-prales-0yv-/zahranicni.aspx?c=A171120_194622_zahranicni_aha

²³ Komise zjišťuje, zda se v Polsku hroutí právní stát. Nakročila k formálnímu mechanismu. *EurActiv.cz* [online]. Publikováno 13. 01. 2016. EU-Media, s. r. o., © 2004–2016 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/clanky/aktualne-v-eu/komise-zjistuje-jestli-se-v-polsku-hrouti-pravni-stat-spustila-formalni-mechanismus-013099/>

²⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. listopadu 2017 o stavu právního státu a demokracie v Polsku. *Evropský parlament* [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0442&language=CS&ring=B8-2017-0595>

²⁵ Je právní stát v Polsku v ohrožení? Evropská komise spustila článek 7, Varšavě hrozí sankce. *iRozhlas* [online]. Publikováno 20. 12. 2017. Český rozhlas © 1997–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-komise-spustila-clanek-7-unijni-smlouvy-je-tezky-den-pro-polsko-i-pro_1712201310_dp

patrné například z připravovaného vyjádření Slovenska, které je pro pokračování dialogu.²⁶ Proces dle článku 7 pak probíhá následovně:

„Článek 7

(bývalý článek 7 Smlouvy o EU)

1. Na odůvodněný návrh jedné třetiny členských států, Evropského parlamentu nebo Evropské komise může Rada většinou čtyř pětín svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodnout, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v článku 2. Před přijetím tohoto rozhodnutí vyslechne Rada daný členský stát a může stejným postupem podat tomuto státu doporučení.

Rada pravidelně přezkoumává, zda důvody, které ji k takovému rozhodnutí vedly, stále trvají.

2. Na návrh jedné třetiny členských států nebo Evropské komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu může Evropská rada jednomyslně rozhodnout, že došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v článku 2 ze strany členského státu, poté co tento členský stát vyzve, aby se ke této věci vyjádřil.

3. Bylo-li učiněno zjištění uvedené v odstavci 2, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, která pro dotýčný stát vyplývají z použití Smlou, včetně hlasovacích práv zástupců jeho vlády v Radě, budou pozastavena. Přitom přibližně ke možným důsledkům takového pozastavení pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob...“²⁷

Článek 2 definuje Evropskou unii takto: „Unie je založena na hodnotách úcty ke lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“²⁸

Evropská unie svou kritiku opírá o stanovisko Benátské komise, kterou požádala o stanovisko. Její předseda vyjádřil hluboké znepokojení nad

²⁶ Proceduru Evropské komise vůči Polsku označilo Slovensko za krajní řešení. TÝDEN.cz [online]. Publikováno 13. 02. 2018. EMPRESA MEDIA, a. s., © 2006 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.tyden.cz/rubriky/zahranici/proceduru-evropske-komise-vuci-polsku-oznacilo-slovensko-za-krajni-reseni_467280.html

²⁷ Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o Fungování Evropské unie. In: EUR-Lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202CS.01001301

²⁸ Ibid.

zhoršující se situací v Polsku, plénum pak vyzvalo Polsko k omezení provádění reformy ohrožující nezávislost justice. Reformy v Polsku kritizovala i OBSE.²⁵

Zajímavá byla nedávná reakce vůči europoslancovi z PiS. Ryszard Czarnecki byl odvolán ze své funkce poté, co označil svou kolegyni z Občanské platformy za nacistickou kolaborantku (szmalcownik). O napětí v Polsku svědčí i fakt, že v listopadu 2017 byly fotografie polských opozičních europorců, kteří podpořili návrh usnesení o stavu právního státu v Polsku, pověšeny na šibenici během demonstrace v Katovicích.²⁹

Nejvýraznější reakcí z České republiky bylo Společné prohlášení k situaci v Polsku, které vytvořili předseda Ústavního soudu, předsedové Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu a veřejná ochránkyně práv. Jak je patrné níže, konstatují v něm ohrožení demokratického právního státu.

*„V posledním roce jsme však u našeho blízkého souseda svědky vývoje, který ohrožuje samotnou podstatu principů, na kterých stojí demokratický právní stát. Po ochromení Ústavního tribunálu a podřízení veřejnoprávních médií momentální státně stranické politice v minulém roce dochází v těchto dnech k bezprecedentnímu útoku na nezávislost polského soudnictví. Přijaté zákony o Národní radě soudnictví, o obecných soudech i projednávaný zákon o Nejvyšším soudu, které umožňují výkonné i zákonodárné moci zcela zřehavit soudní moc její nezávislosti, nepobohdně soudece zřehavit mandátu a **podřídít soudní moc politickému řízení**, představují útok na samotné základy fungování demokratického právního státu. I při vědomí suverenity polského státu a respektu k ní, nemůžeme mlčet ke krokům, které obrožují její samotný zdroj, kterým jsou nedotknutelné hodnoty evropské civilizace, humanismu a základních práv a svobod.“³⁰*

²⁹ Poland probes pictures of MEPs ‘on gallows’ at far-right demonstration. *EURACTIV.com* [online]. Publikováno 28. 11. 2017. Efficacité et Transparence des Acteurs Européens © 1999–2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/poland-probes-pictures-of-meps-on-gallows-at-far-right-demonstration/>

³⁰ Společné prohlášení k situaci v Polsku. *Ústavní soud* [online]. Publikováno 21. 7. 2017. Ústavní soud, © 2015 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/spolecne-prohlaseni-k-situaci-v-polsku/>

7 Podpora polských reforem a reakce českých politiků

Největším spojencem Polska je současný maďarský premiér Viktor Orbán, který již dopředu deklaroval, že omezení hlasovacích práv Polska nepodpoří. Uvedl také, že postup vůči Polsku má politický charakter a podporuje méně přenášení pravomocí na unijní úroveň. Bez dosažení konsenzu nelze sankce dle článku 7 SEU udělit, lze tak předpokládat, že v případě maďarského veta bude udělení sankcí nerealizovatelné. Hypoteticky by tuto podmínku bylo možné odejít, pokud by se oba státy v režimu dle článku 7 SEU nacházely zároveň. Toto opatření by však bylo značně kontroverzní a mohlo by dále nabourat důvěru v instituce EU.

Z českých politiků opakovaně polské reformy podporoval předseda SPD Tomio Okamura. Premiér Babiš se vyjádřil, že věří v uklidnění situace, zatímco ministr zahraničních věcí Martin Stropnický polské reformy kritizoval.³¹

8 Závěr

Z hlediska zájmů naší země lze postoj k situaci v Polsku rozdělit do dvou rovin. V prvé může sloužit jako varování před vzestupem popularity charismatických lídrů (podobně jako v Maďarsku nebo Turecku), kteří pro své strany získávají silný mandát a provádějí kontroverzní reformy. Je však třeba situaci v každé zemi posuzovat individuálně s ohledem na historicko-politický kontext. V žádném případě nelze mezi Turecko a Polsko postavit rovnítko. Silný mandát neznamená a nesmí znamenat legitimizaci k provádění čehokoliv.

Polský příklad nám dále ukazuje, že obě hlavní politické strany měly zájem o politické ovlivnění justice. Některá z navrhovaných opatření není třeba apriori odmítat, kumulace reforem jako jsou například posílení pravomocí ministra spravedlnosti vůči ÚS, sloučení funkce ministra s generálním prokurátorem nebo zvýšení kvóra pro hlasování v plénu jsou přinejmenším velmi pochybné pro nezávislost justice. Veškeré reformy je třeba posuzovat

³¹ Best: Babišův pohled na Polsko z pozice premiéra se výrazně mění. *prvnízpravy.cz* [online]. Publikováno 27. 12. 2017. Easy Communications, s. r. o., © 2008-2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/politika/best-babisuv-pohled-na-polsko-z-pozice-premiera-se-vyrazne-meni/>

komplexně a hodnotit celkový stav právního státu, tedy posuzovat nejen reformy justiční, ale i například zmíněné mediální reformy. Varovným znakem jsou pak občanské protesty nebo stanoviska mezinárodních organizací (např. Benátské komise).

Právě tyto situace ukazují výhodnost dvoukomorových parlamentů s odlišným volebním systémem. Horní komora s většinovým volebním systémem, zejména pokud je jinak politicky složena, plní svou roli pojistky demokracie. Pro změnu ústavních zákonů má kvalifikovaná většina své opodstatnění.

Polský příklad nám také prezentuje bezzubost Evropské unie, která sice může vést formální dialog, upozorňovat na možná ohrožení právního státu v zemi, ale udělení sankcí se stává nemožným, pakliže má daná země alespoň jednoho spojence.

V druhé rovině můžeme sledovat napětí mezi Polskem (a Maďarskem) a Evropskou unií. S ohledem na to, že jsme společně s těmito státy sdruženi ve V4, můžeme jako Česká republika využít momentální politické orientace těchto států k získání podpory pro znemožnění prosazení některých společných unijních opatření, které jsou pro nás klíčové, zejména v oblasti migrační politiky (otázka kvót) a ve kterých jsme byli doposud přehlasovávaní.

Literatura

BYSZOWIEC, Marián. *Postavení a úloha polského Ústavního soudu v době moci*.

Diplomová práce. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2017, 86 s. [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/11025/28602/1/Marian%20Byszowiec%20-%20Postaveni%20a%20uloha%20polskeho%20Ustavniho%20soudu%20v%20delby%20moci.pdf>

WILEGÓRSKI, Robert. Präsidentschaftswahl Polen 2015 Runde 2.

Wikipedia [online]. © 2015 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Polish_presidential_election,_2015#/media/File:Pr%C3%A4sidentschaftswahl_Polen_2015_Runde_2.svg

Pierwsze głosowanie. *Państwowa Komisja Wyborcza: Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2015* [online]. Państwowa Komisja Wyborcza, © 2015 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: http://prezydent2015.pkw.gov.pl/319_Pierwsze_glosowanie

Polskou premiérku chudých střídá muž, který umí jazyky. *TNCZ* [online]. Publikováno 8. 12. 2017. TV Nova, s. r. o., © 2012 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://tn.nova.cz/clanek/polsko-ma-noveho-premiera-sefku-vlady-vystridal-byvaly-banker.html>

Nová polská vláda odvolala šéfy všech tajných služeb. *Novinky.cz* [online]. Publikováno 19. 11. 2015. Borgis, a. s. © 2003-2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/386813-nova-polska-vlada-odvolala-sefy-vsech-tajnych-sluzeb.html>

Nová premiérka Szydlová: Prioritou je bezpečnost Polek a Poláků. *ČT24* [online]. Publikováno 18. 11. 2015. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1621197-nova-premierka-szydlova-prioritou-je-bezpecnost-polek-a-polaku>

Zákon v Polsku sloučí funkci ministra a prokurátora, opozice to kritizuje. *idnes.cz* [online]. Publikováno 29. 1. 2016. MAFRA, a. s., © 1999–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/polsky-parlament-schvalil-zakon-o-generalni-prokurature-pz4-/zahranicni.aspx?c=A160129_072820_zahranicni_bur

§ 24, odst. 1, 2 Zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi* [online]. © AION CS, s. r. o. 2010-2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-283>

Zákon v Polsku sloučí funkci ministra a prokurátora, opozice to kritizuje. *Česká justice* [online]. Publikováno 30. 4. 2016. Media network, s. r. o. © 2016 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2016/04/prokurator-spojeny-s-odsouzenim-clena-polske-vlady-byl-prelozen/>

Bruselu se nelíbí zásah do polských obecných soudů. Řízení jde do další fáze. *ČT24* [online]. Publikováno 12. 9. 2017. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/2238790-bruselu-se-nelibi-zasah-do-polskych-obecnych-soudu-rizeni-jde-do-dalsi-faze>

Polský Sejm schválil kontroverzní soudní zákony. *České Noviny* [online]. Publikováno 8. 12. 2017. ČTK © 2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/polsky-sejm-schvalil-kontroverzni-soudni-zakony/1560303>

- Polský sejm schválil kontroverzní zákon o nejvyšším soudu, země sklízí kritiku ze zahraničí. *E15.cz* [online]. Publikováno 20. 7. 2017. CN Invest, a. s., © 2001–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/zahranicni/politika/polsky-sejm-schvalil-kontroverzni-zakon-o-nejvyssim-soudu-zeme-sklizi-kritiku-ze-zahranici-1335174>
- § 94, písm. a), Zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi* [online]. © AION CS, s. r. o. 2010–2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6>
- Vláda se snaží dál ochromit ústavní soud, zlobí se polská opozice po schválení novely. *ČT24* [online]. Publikováno 7. 7. 2016. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1839668-vlada-se-dal-snazi-ochromit-ustavni-soud-zlobi-se-polska-opozice-po-schvaleni-novely>
- § 13, Zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi* [online]. © AION CS, s. r. o. 2010–2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-182/zneni-20170413>
- Čl. 190, odst. 5 Ústavy Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej). *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
- Czech television joins call against new Polish media law. *EBUNews* [online]. Publikováno 13. 1. 2016. EBU © 2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.ebu.ch/news/2016/01/czech-television-joins-the-call>
- Kontrola médií v Polsku: Vládní boj za lepší národní polská média. *EJO – European journalism observatory* [online]. Publikováno 20. 3. 2017. Evropská observatoř žurnalistiky – EJO © 2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://cz.ejo-online.eu/4570/svoboda-tisku/polska-media-pod-dohledem>
- Evropu pobouřil zákon o polské televizi. Protestuje i ČT. *Echo24.cz* [online]. Publikováno 7. 1. 2016. Echo Media, a. s. © 2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/wMEa9/evropu-pobouril-zakon-o-polske-televizi-protestuje-i-ct>
- Polský prezident podepsal: Na televizi a rozhlas budou dohlížet politici. *ČT24* [online]. Publikováno 7. 1. 2016. Česká televize © 1996–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1651771-polsky-prezident-podepsal-na-televizi-a-rozhlas-budou-dohlizet-politici>

O politice dnes ani slovo. Polská média protestují proti omezení přístupu do parlamentu. *iRozhlas* [online]. Publikováno 16. 12. 2017. Český rozhlas © 1997–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/o-politice-dnes-ani-slovo-polska-media-protestuji-proti-omezeni-pristupu-do-parlamentu_201612161138_fharzer

Sto tisíc eur denně. Polsku hrozí za kácení pralesa tvrdá pokuta. *idnes.cz* [online]. Publikováno 20. 11. 2017. MAFRA, a. s., © 1999–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/foto-bosa-poslankyne-fotograf-zakaz-sejm-fpt-/zahranicni.aspx?c=A161007_063831_zahranicni_fka

Za snímek bosé poslankyně nesmí polský reportér rok vkročit do Sejmu. *idnes.cz* [online]. Publikováno 7. 10. 2016. MAFRA, a. s., © 1999–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/polsko-belovez-sky-prales-0yv-/zahranicni.aspx?c=A171120_194622_zahranicni_aha

Komise zjišťuje, zda se v Polsku hroučí právní stát. Nakročila k formálnímu mechanismu. *EurActiv.cz* [online]. Publikováno 13. 1. 2016. EU-Media, s. r. o., © 2004–2016 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/clanky/aktualne-v-eu/komise-zjistuje-jestli-se-v-polsku-hrouci-pravni-stat-spustila-formalni-mechanismus-013099/>

Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. listopadu 2017 o stavu právního státu a demokracie v Polsku. *Evropský parlament* [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0442&language=CS&ring=B8-2017-0595>

Je právní stát v Polsku v ohrožení? Evropská komise spustila článek 7, Varšavě hrozí sankce. *iRozhlas* [online]. Publikováno 20. 12. 2017. Český rozhlas © 1997–2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/evropska-komise-spustila-clanek-7-unijni-smlouvy-je-tezky-den-pro-polsko-i-pro_1712201310_dp

Proceduru Evropské komise vůči Polsku označilo Slovensko za krajní řešení. *TÝDEN.cz* [online]. Publikováno 13. 02. 2018. EMPRESA MEDIA, a. s., © 2006 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.tyden.cz/rubriky/zahranici/proceduru-evropske-komise-vuci-polsku-oznaci-lo-slovensko-za-krajni-reseni_467280.html

- Konsolidovaná znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o Fungování Evropské unie. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.CES&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202CS.01001301
- Poland probes pictures of MEPs ‘on gallows’ at far-right demonstration. *EURACTIV.com* [online]. Publikováno 28. 11. 2017. Efficacité et Transparence des Acteurs Européens © 1999-2017 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/poland-probes-pictures-of-meps-on-gallows-at-far-right-demonstration/>
- Společné prohlášení k situaci v Polsku. *Ústavní soud* [online]. Publikováno 21. 7. 2017. Ústavní soud, © 2015 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/spolecne-prohlaseni-k-situaci-v-polsku/>
- Best: Babišův pohled na Polsko z pozice premiéra se výrazně mění. *prvnizpravy.cz* [online]. Publikováno 27. 12. 2017. Easy Communications, s. r. o., © 2008-2018 [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/politika/best-babisuv-pohled-na-polsko-z-pozice-premiera-se-vyrazne-meni/>

ZMENY ÚSTAVNÉHO PORIADKU V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY. DOTVÁRANIE, ČI NIČENIE?

Adam Harušinec

1 Úvod

Hoci Ústava Slovenskej republiky neobsahuje pojem ústavný poriadok, ako to obsahuje Ústava Českej republiky, taktiež ide o polylegálnu ústavu, ktorá obsahuje mnoho dokumentov. Národná rada Slovenskej republiky prijala mnoho ústavných zákonov stojacich samostatne mimo Ústavu Slovenskej republiky a 14 novelizácií Ústavy Slovenskej republiky.¹ V tomto článku by som chcel v stručnosti analyzovať tieto zmeny, ktoré mnoho krát dopĺňali, čo sa v roku 1992 nepredpokladalo, mnohokrát menili podmienky, ktoré súviseli so spoločenskými udalosťami ale možno mnohokrát dávali do Ústavy niečo, čo by v Ústave byť nemuselo, respektíve možno ani byť nemalo.

2 Novelizácie Ústavy Slovenskej republiky

Prvou novelou bol ústavný zákon č. 244/1998 Z.z., ktorý upravil voľbu prezidenta v Národnej rade tak, že návrh mohlo podať minimálne 8 poslancov a taktiež presunula vymenúvanie a odvolávanie vlády a niektorých ďalších funkcionárov v čase, kedy nie je ustanovený prezident, na predsedu Národnej rady. Problematická situácia vznikla, keď 2. 3. 1998 uplynulo funkčné obdobie prezidentovi Michalovi Kováčovi² a nebol zvolený nový prezident. Po voľbách uskutočnených v septembri 1998³, v ktorom zvíťazila

¹ 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 15. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20170601> (ďalej len „Ústava“ alebo „Ústava Slovenskej republiky“).

² Michal Kováč. *Prezident Slovenskej republiky* [online]. Kancelária prezidenta Slovenskej republiky, © 2017 [cit. 15. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.prezident.sk/michal-kovac/>

³ Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 119/1998 Z.z. o vyhlásení volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 15. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/199/19980626>

koalícia vedená Mikulášom Dzurindom, vláda bola podľa čl. 117 Ústavy povinná podať demisiu, a taktiež bolo potrebné vymenovať novú vládu. Tieto právomoci prezidenta avšak podľa čl. 105, ods. 1 Ústavy nikomu nepatrili, a preto pre riadne fungovanie štátu bolo potrebné niekomu na dobu vakancie prezidentského úradu tieto právomoci zveriť.

Druhou novelou bol ústavný zákon č. 9/1999 Z.z., ktorý zaviedol priamu voľbu prezidenta. Priama voľba prezidenta bola jedným z konfliktov medzi prezidentom Michalom Kováčom a premiérom Vladimírom Mečiarom, keď mala byť táto otázka predmetom referenda. Ústavný súd sa neskôr vyjadril, že predmetom referenda môže byť zmena Ústavy⁴, avšak referendum sa neuskutočnilo. Priama voľba bola teda zavedená až novelou Ústavy, a to v situácií, kedy bolo Slovensko už takmer rok bez prezidenta. V súvislosti s priamo voľbou prezidenta (okrem samotnej úpravy volieb a ich ďalšej kontroly Ústavným súdom a príslušnej zmene právomocí Národnej rady) sa do Ústavy zaviedlo najmä niekoľko zmien súvisiacich so zmenou ústavnej pozície prezidenta:

- Prezidentské veto sa už nevzťahovalo na ústavný zákon.
- Potrebná absolútna (nie relatívna) väčšina pri prerokovaní veta.
- Odobratie možnosti prezidenta zúčastňovať sa na zasadaní vlády a predsedat' jej.
- Kontrasignácia pri rozhodovaní o amnestiách.
- Možnosť rezignácie prezidenta.
- Zavedenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta. Pred tým mohla pre závažné dôvody odvolať prezidenta Národná rada, od tejto novely je možné prezidenta odvolať len prostredníctvom ľudového hlasovania schváleného trojpäťtinovou väčšinou v Národnej rade. Ak v ľudovom hlasovaní nezahlasuje za odvolanie nadpolovičná väčšina všetkých voličov, prezident nie je odvolaný a musí povinne rozpustiť Národnú radu.
- Stíhanie prezidenta pred Ústavným súdom už nie je viazané len na vlastizradu, ale aj na úmyselné porušenie Ústavy.

⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 21. 05. 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 16. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portal/docDownload/38400ecec7c7-407f-a3be-0cc74b04dd86/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20v%C3%BDklade%20II.%20%C3%9AS%2031_97.pdf

- Zmena menovania ministrov. Pred novelou na návrh predsedu vlády prezident „vymenúva a odvoláva“, čo Ústavný súd vyložil tak, že prezident nie je viazaný týmto návrhom predsedu vlády.⁵ Novelou sa zaviedla formulácia „vymenuje a odvolá“, čo môže naznačiť, že prezident je od novely návrhom viazaný (spory o povahu tohto ustanovenia zatiaľ v praxi nenastali).

Som však toho názoru, že nie všetky úpravy priamo súviseli so zmenou k priamej voľbe prezidenta, ale reagovali na predchádzajúce konflikty.

Tret'ou novelou bola tzv. veľká novela Ústavy, ústavný zákon č. 90/2001 Z.z. Najzávažnejšou zmenou bola úprava v súvislosti so vstupom do Európskej únie. Ďalej to boli zmeny v oblasti základných práv a slobôd, ústavné zakotvenie Národnej banky Slovenska, bližší popis fungovania Najvyššieho kontrolného úradu, vytvorenie vyšších územných celkov, úprava týkajúca sa poslancov, prezidenta a vlády, rozšírenie právomocí Ústavného súdu a zmena počtu jeho členov z 10 na 13, zriadenie Súdnej rady a Verejného ochranu práv, či zrušenie dvojstupňového menovania sudcov (najskôr na štyri roky a potom bez časového obmedzenia) na priame menovanie bez časového obmedzenia. Už táto novela priniesla veľa otázných ustanovení, napríklad čl. 7a, ktorým sa štát zaviazal podporovať národné povedomie a kultúrnu identitu Slovákov žijúcich v zahraničí, či povinnosť dbať o šetrné využitie prírodných zdrojov.

Štvrtou novelou, ústavným zákonom č. 140/2004 Z.z. sa v čl. 78, ods. 2, ktorý stanovuje imunitu poslancov za prednesené výroky vypustila veta „Občianskoprávna zodpovednosť poslanca tým nie je dotknutá.“ Z dôvodovej správy vyplýva⁶, že ide o rozšírenie poslaneckej imunity.

Piatou novelou bol ústavný zákon č. 323/2004 Z.z., ktorým sa stanovila nezlučiteľnosť mandátu poslanca Národnej rady a mandátu poslanca

⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. 6. 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 16. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/45f51d05-ee75-4b22-9254-c3c749683dc9/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20I.%20%C3%9A%2039_93.pdf

⁶ Návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Jána Drgonca na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 20. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=187561>

Európskeho parlamentu a rozšírila sa právomoc Ústavného súdu o rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu.

Ústavným zákonom č. 463/2005 Z.z. sa rozšírila pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu, pričom ak niekto túto pôsobnosť namieta, môže sa od tejto novely obrátiť na Ústavný súd. Taktiež sa Najvyšší kontrolný úrad zmenil z členského princípu (členovia úradu) na riadiaci (predseda a podpredseda úradu).

Ústavným zákonom č. 92/2006 Z.z. sa zmenila definícia pôsobnosti Verejného ochrana práv, ale hlavne sa mu dala právomoc podávať návrh o súlade právnych predpisov na Ústavný súd v prípade, ak zákon porušuje základné právo a slobodu. Ústavný súd neskôr túto právomoc vyložil tak, že návrh možno podať len v súvislosti s konkrétnymi poznatkami pri výkone svojej činnosti⁷.

Ôsmou novelou, ústavným zákonom č. 210/2006 Z.z. sa poslanecká imunita v čl. 78, ods. 3 Ústavy zúžila na trestné stíhanie, od tejto novely je možné stíhať v priestupkovom konaní.

Deviatou novelou, ktorou bolo ústavný zákon č. 100/2010 Z.z. sa stanovilo, že majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochrany nepožíva a voči takémuto majetku možno zasiahnuť zákonom. Vláda tým reagovala⁸ na nález Ústavného súdu sp. zn. Pl. ÚS 29/05⁹, ktorým bol zákon č. 335/2005 Z.z. o preukazovaní pôvodu majetku zrušený mimo iného aj pre rozpor s právom na ochranu vlastníctva. Zákon o preukazovaní pôvodu

⁷ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 05. 03. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 5/2014. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 20. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/4493a62a-ce31-4507-96d3-bb6f991d54b8/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbe%20C5%BE%20C3%A9ho%20prerokovania%20PL.%20C3%9AS%205_2014.pdf

⁸ Dôvodová správa. Parlamentná tlač č. 1414 – Vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 22. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=342090>

⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 03. 09. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 29/05. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 22. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/e1fa2323-2e07-484d-a9f3-3397ab71b8a/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20C3%9AS%2029_05.pdf

majetku totiž, stručne povedané, umožňoval odňatie majetku, ktorého pôvod nevedel vlastník preukázať, čo Ústavný súd videl ako problematické. Nešlo teda o úpravu zákona do ústavného rámca, ale o prispôsobenie Ústavy zákonodarnej činnosti, čo ja osobne vidím ako veľmi problematické.

Desiatou novelou bol ústavný zákon č. 356/2011 Z.z. Táto zmena Ústavy reagovala na nevyslovenie dôvery vláde Ivety Radičovej¹⁰ Ustanovenia o menovaní a odvolávaní vlády a jej členov sú postavené podľa môjho názoru nekoncepčne. Článok 115 obsahuje v odseku 1 ustanovenie, ktorým ukladá prezidentovi odvolať vládu v prípade zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery alebo vyslovenie nedôvery v Národnej rade. Odsek 2 zas do tejto novely splnomocňoval prezidenta poveriť vládu vykonávaním úloh v prípade demisie vlády. Neupravoval však situáciu po odvolaní vlády. V histórii Slovenska pred touto novelou nebol prípad vyslovenia nedôvery/ nevylovenia dôvery vláde. Pád vlády v reakcii na nedôveru bol len v súvislosti s druhou vládou Vladimíra Mečiara v marci roku 1994¹¹, tu však bola vyslovená nedôvera predsedovi vlády, čo má podľa Ústavy za následok odstúpenie vlády. Avšak deň na to už bola vymenovaná nová vláda Jozefa Moravčíka.¹² Ústava preto napriek tejto skúsenosti neriešila prípad, kedy by nebolo možné bezprostredne menovať novú vládu. Ústavná novela preto umožňuje prezidentovi poveriť doterajšiu vládu výkonom jej úloh, avšak len v obmedzenom režime, pričom ale menovanie a odvolávanie funkcionárov a riešenie otázok neupravených v Ústave sú podľa čl. 115, ods. 3 Ústavy viazané na predchádzajúci súhlas prezidenta.

Jedenástou úpravou bol ústavný zákon č. 232/2012 Z.z., ktorý výrazným spôsobom obmedzil indemnitu poslancov, podľa úpravy po novele ústavná úprava spočíva len na povinnom súhlase Národnej rady pre väzbu poslanca a povinnom súhlase Mandátového a imunitného výboru na následné zadržanie poslanca pristihnutého pri trestnom čine. V súvislosti s touto zmenou

¹⁰ Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 11. 10. 2011 č. 633. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 24. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=360470>

¹¹ Vláda Slovenskej republiky od 24. 6. 1992 do 15. 3. 1994. *Úrad vlády Slovenskej republiky* [online]. Úrad vlády Slovenskej republiky, © 2018 [cit. 24. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.vlada.gov.sk/vlada-slovenskej-republiky-od-24-6-1992-do-15-3-1994/>

¹² Michal Kováč. *Prezident Slovenskej republiky* [online], op. cit.

sa taktiež zrušil čl. 136, ods. 1 Ústavy, ktorý priznával sudcom Ústavného súdu rovnakú imunitu¹³, akú majú poslanci.

Ďalšou veľkou novelou bol ústavný zákon č. 161/2014 Z.z. Jednou zo zmien bola ústavná definícia manželstva ako „zväzok jedného muža a jednej ženy“. Ďalšími zmenami bolo rozšírenie osôb, ktoré sú aktívne legítimované na podanie návrhu o súlade právnych predpisov o predsedu Súdnej rady, a to do rozsahu predpisov „týkajúcich sa výkonu súdnictva“. Ďalej to bolo zavedenie možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu Ústavného súdu, ak vznikne medzinárodnou zmluvou povinnosť preskúmať rozhodnutie Ústavného súdu, čo prima facie reaguje na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva. Taktiež došlo k ústavnému zákazu zasahovať dočasným pozastavením výkonu funkcie sudcu do nezávislého výkonu súdnictva. V oblasti trestného stíhania sudcov sa zveril prieskum rozhodnutí o začatí trestného stíhania sudcu do rúk generálneho prokurátora. V neposlednom rade sa rozšírili kompetencie Súdnej rady o verejnú kontrolu súdnictva a rozhodovanie o zásadách sudcovskej etiky. Avšak asi najzávažnejšími zmenami boli zrušenie indemnity sudcu Ústavného súdu a sudcu, oddelenie funkcií predsedu Najvyššieho súdu a predsedu Súdnej rady a tzv. sudcovské previerky. Ústava dala do podmienky vzniku a existencie funkcie sudcu „splňanie podmienok sudcovskej spôsobilosti“, pričom ich nesplnenie je dôvodom na podanie návrhu na odvolanie sudcu. Prechodným ustanovením sa však táto povinnosť uložila aj voči sudcom vymenovaných do účinnosti novely. Asi ale najviac problematickým sú ustanovenia, ktoré predpokladajú stanovisko orgánu plniaceho úlohy utajovaných skutočností (ktorým je Národný bezpečnostný úrad) v podkladoch Súdnej rady pri rozhodovaní o sudcovskej spôsobilosti. Previerky však neboli prítomné v pôvodnom poslaneckom návrhu¹⁴, a preto nie sú ani v dôvodovej správe. Sudcovské previerky boli vsunuté až doplnujúcim návrhom

¹³ Hoci nešlo o imunitu, ale o indemnitu, keďže v predchádzajúcej právnej úprave bol nesúhlas na trestné stíhanie viazaný na výkon poslaneckého mandátu.

¹⁴ Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Pašku a Pavla Hruškovského na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 26. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=397222>

v druhom čítaní, avšak ani jeden z dvoch doplňujúcich návrhov¹⁵ vo svojom odôvodnení potrebu tohto stanoviska vôbec neopisujú. Je však nutné poznamenať, že Ústavný súd bol veľkým kritikom sudcovských previerok, a to konkrétne v rozhodnutí Pl. ÚS 17/08¹⁶, ktorým zrušil Špeciálny súd, okrem iných dôvodov aj preto, že videl podmienku bezpečnostnej previerky na stupeň prísne tajné pre sudcov Špeciálneho súdu ako ohrozujúcu nezávislosť súdnictva. Ide teda o ďalší prípad, kedy sa Ústava upravila pre potrebu zákona.

Trináskou novelou, ústavným zákonom č. 306/2014 Z.z. sa zaviedol ústavný zákaz vývozu vody z územia Slovenskej republiky s výnimkou vody vyvezenej na osobnú spotrebu, vodu balenú do spotrebiteľských obalov a vodu určenú pre humanitárne účely.

Štrnástou novelou bol ústavný zákon č. 427/2015 Z.z., ktorý predĺžil povolený čas, počas ktorého môže byť osoba zadržaná, a to pri trestných činoch terorizmu zo 48 na 96 hodín. Definícia trestných činov terorizmu je uvedená v § 140 b trestného zákona.¹⁷

Posledné tri novely sa uskutočnili v roku 2017. Prvou z nich, ústavným zákonom č. 44/2017 Z.z. bol pred voľbami do orgánov vyšších územných celkov predĺžený mandát funkcionárov, ktorý vyšli z týchto volieb zo 4 na 5

¹⁵ Pozmeňujúci a doplňujúci návrh k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Pašku a Pavla Hrušovského na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 921). *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 26. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=400705>

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancu NR SR Jána Figeľa k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Pašku a Pavla Hrušovského na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 921). *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 26. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=400825>

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. 05. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/08. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 26. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/99f2fbf5-86cf-452d-bc2b-e5056badacd4/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20C3%9AS%2017_08.pdf

¹⁷ Zákon č. 300/2005 Z.z. trestný zákon v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 26. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/300/20180101>

rokov, a to za účelom spojenia volebných období orgánov obcí a miest a orgánov vyšších územných celkov. Druhou z nich, ústavným zákonom č. 71/2017 Z.z. boli vytvorené podmienky pre zrušenie tzv. Mečiarových amnestií. Zatiaľ poslednou, v poradí sedemnástou novelou Ústavy bol ústavný zákon č. 137/2017 Z.z., ktorým bola zavedená ústavná ochrana pôdy a rozšírenie niektorého typu majetku určeného na zabezpečenie fungovania štátu o majetok zabezpečujúci potravinovú bezpečnosť štátu, pričom takýto typ majetku už nemusí byť len vo vlastníctve štátu, obec a vybraných právnických osôb, ale aj vybraných fyzických osôb.

3 Ústavné zákony vydané na základe Ústavy

Okrem spomínaných novelizačných ústavných zákonoch existujú v Slovenskej republike ústavné zákony, ktoré predpokladá Ústava. Ústavnými zákonmi sa podľa Ústavy regulujú:

- a) Úprava štátnych hraníc (čl. 3, ods. 2)
- b) Vstup do štátneho zväzku s inými štátmi alebo vystúpenie z tohto zväzku (čl. 7, ods. 1)
- c) Podmienky fungovania štátu počas vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (čl. 51, ods. 2, čl. 102, ods. 3)
- d) Zmena alebo zrušenie výsledku referenda Národnou radou najskôr po troch rokoch od jeho konania (čl. 99, ods. 1)

Z uvedených štyroch typov boli použité len dva typy. Prvým je zmena štátnych hraníc, ústavné zákony, ktorými bola schválená zmena štátnych hraníc boli štyri, jeden s Českou republikou (47/1996 Z.z.), jeden s Poľskou republikou (160/2003 Z.z.) a dva s Maďarskom (352/1997 Z.z., 84/2017 Z.z.)

Druhým použitým typom je ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Dočkal sa celkom štyroch novelizácií. Ústavným zákonom č. 113/2004 Z.z. sa reflektovala reforma štátnej správy, ústavným zákonom č. 566/2005 Z.z. bolo reagované na profesionalizáciu armády a zrušenie povinnej vojenskej služby, ústavným zákonom č. 181/2006 Z.z. bola rozšírená pracovná povinnosť počas vojnového stavu aj na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a spresnená podmienka pri vyhlasovaní výnimočného stavu (pri vyhlasovaní na základe ohrozenia života a zdravia sa pridala klauzula

„a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie“¹⁸) a posledným ústavným zákonom č. 344/2015 sa reflektovalo zavedenie dobrovoľnej vojenskej prípravy¹⁸ a reforma štátnej správy.

Tento ústavný zákon popisuje podmienky vzniku krízových situácií, možné obmedzenia základných práv a slobôd, ako aj fungovanie niektorých ústavných orgánov, napríklad Parlamentnej rady, ktorá je tvorená z niektorých členov Národnej rady a Národnú radu v krízových situáciách pre určité oblasti nahrádza, pokiaľ Národná rada nemôže vykonávať svoju činnosť. Prináša však aj mnohé otázky.

Tento ústavný zákon musel prejsť dvoma novelizáciami z dôvodu reformy štátnej správy. Bezpečnostná rada kraja a bezpečnostná rada okresu sú zriadené podľa územného členenia Slovenskej republiky a viazané na príslušné miestne orgány štátnej správy, ktoré sa, pochopiteľne časom menili. Je preto otázne do akej podoby má byť z organizačného hľadiska (mimo mimoriadnych orgánov vykonávajúcich ústavné kompetencie) tento ústavný zákon podrobný, a do akej miery má byť ďalej vykonaný zákonmi.

Ďalším pozoruhodným ustanovením je právo vykonať opatrenia na vyriešenie stavu ropnej núdze počas núdzového stavu. Najmä, keď stav ropnej núdze a jeho riešenie je upravené zákonom¹⁹, a zároveň mi osobne nie je jasné, akým spôsobom sa riešením ropnej núdze zasahuje do ústavne zaručených práv nad rámec bežných zákonných obmedzení.

Ústavný súd môže kontrolovať²⁰, či bolo vyhlásenie výnimočného stavu alebo núdzového stavu v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom. Slovenská republika zatiaľ nebola vo vojne, vojnovom stave, ani výnimočnom stave.

¹⁸ Zákon č. 378/2015 Z.z. o dobrovoľnej vojenskej príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 29. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/378/20170701>

¹⁹ Zákon č. 218/2013 Z.z. o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 29. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/218/20130801>

²⁰ Čl. 129, ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky.

Núdzový stav bol vyhlásený len raz, a to 28. 11. 2011²¹ odvolanou vládou Ivety Radičovej, kedy v súvislosti so štrajkom lekárov a ohrozeniu chodu niektorých nemocníc bola v rámci núdzového stavu uložená pracovná povinnosť a zákaz štrajku lekárom. Núdzový stav trval do 7. 12. 2011.²² Hoci jednou z podmienok vyhlásenia núdzového stavu je „ohrozenie života a zdravia“, toto ustanovenie je podľa môjho názoru treba vykladať veľmi reštriktívne, aby bolo vyhlásené len pri veľmi vážnej situácii, ktorá môže byť riešená výhradne vyhlásením mimoriadnej ústavnej situácie. Nastalo to však aj v tomto prípade? Je samozrejmé, že tieto mimoriadne stavy sú určené pre prípad, kedy štandardné fungovanie štátnych orgánov nie je postačujúce a to hlavne, ak sa ani pri všetkej snahe situácia inak riešiť nedá. Problém so zdravotníctvom bol a stále je však na Slovensku dlhodobý, vtedajšia situácia bola len kulmináciou nespokojnosti lekárov. Možno k mimoriadnym situáciám, akými sú pandémie a výrazná ekologická katastrofa pridať neschopnosť štátnych orgánov vyriešiť dlhodobý problém? Odpoveď sa asi zatiaľ nedozvieme, keďže k vyhláseniu daného núdzového stavu sa Ústavný súd nevyjadril. Hoci je podľa môjho názoru dobré, že tento ústavný zákon obsahuje taxatívny výpočet možných obmedzení základných práv a slobôd, môžeme len dúfať, že obmedzenie bude vždy len primerané a nedôjde k zneužitiu krízových situácií.

4 Ústavné zákony ad hoc

Počas obdobia existencie Slovenskej republiky došlo k trom skráteniam volebných období. Ústavným zákonom č. 70/1994 Z.z. sa skrátilo volebné

²¹ Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 752 z 28. novembra 2011 č. 421/2011 Z.z. k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 29. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/421/>

²² Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 777 zo 7. decembra 2011 č. 449/2011 Z.z. k návrhu na skončenie núdzového stavu, zrušenie uloženia pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zrušenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 752 z 28. novembra 2011. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky [cit. 29. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/449/>

obdobie Národnej rady zvolenej v roku 1992, a to v súvislosti s už spomínaným odstúpením druhej vlády Vladimíra Mečiarovi v reakcii na vyslovenie nedôvery Vladimírovi Mečiarovi. Ústavným zákonom č. 82/2006 Z.z. bolo o niekoľko mesiacov skrátené volebné obdobie Národnej rady zvolenej v roku 2002, a to v súvislosti s konfliktom v koalícii, týkajúceho sa zmluvy so Svätou Stolicou o výhrade vo svedomí. V tomto prípade však až do ustanovujúcej schôdze novej Národnej rady nedošlo k vysloveniu nedôvery/nevysloveniu dôvery ani demisií vlády. Posledným skrátením bol ústavný zákon č. 330/2011 Z.z. po nevyslovení dôvery vláde Ivety Radičovej z dôvodu sporov o Európsky stabilizačný mechanizmus²³. Ale asi najzaujímavejším bol ústavný zákon č. 332/1998 Z.z., ktoré počas trvania volebného obdobia orgánov samosprávy obcí toto volebné obdobie predĺžilo, pričom namiesto pôvodného termínu volieb, naplánovaného na 13. a 14. novembra 1998 sa voľby uskutočnili 18. a 19. decembra 1998. Dôvodom bolo zrušenie niektorých ustanovení volebného zákona Ústavným súdom, v dôsledku čoho by niektoré procesy, ktoré už boli vykonané pre pôvodné voľby, a ich zákonná báza bola zrušená Ústavným súdom mohli spôsobiť nezákonnosť alebo neústavnosť volieb.²⁴ Je ale zaujímavé, že pokiaľ išlo o predĺženie volebného obdobia orgánov samosprávnych krajov pred voľbami roku 2017, to bolo, ako už bolo spomenuté, riešené doplnením záverečných a prechodných ustanovení Ústavy, nie samostatným ústavným zákonom. V dôvodovej správe k predĺženiu volebného obdobia orgánom obcí sa uvádza, že „*Predĺženie volebného obdobia ale znamená nesúlad s ústavným stavom podľa Čl. 30 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Preto je nutné predĺženie volebného obdobia orgánov samosprávy obcí vykonať formou ústavného zákona.*“ V novele Ústavy, týkajúcej sa predĺženia volebného obdobia orgánom samosprávnych údadov sa v tejto novele explicitne uviedlo, že ustanovenia o dĺžke volebného obdobia sa nepoužijú. Prečo v koncepcne podobnej veci boli zvolené rôzne prístupy je ale otázne.

²³ Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 11. 10. 2011 č. 633, op. cit.

²⁴ Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 2. 2. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocument?documentId=236140>

5 Samostatné ústavné zákony

Národná rada prijala aj niekoľko ústavných zákonov, ktoré upravujú samostatnú materiu, ale nepredpokladá ich priamo Ústava.

Prvým z nich je ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Tento ústavný zákon ukladá povinnosti niektorým verejným funkcionárom v úmysle obmedziť rozpor ich osobného záujmu a verejného záujmu pri výkone ich funkcie a v prípade porušenia stanovených povinností, o konaní pred osobitným výborom Národnej rady, nazývaným výbor pre nezlučiteľnosť funkcií, respektíve pred inými príslušnými orgánmi. Zákon nadväzuje na predchádzajúci podobný ústavný zákon č. 119/1995 Z.z. Tento ústavný zákon z roku 2004 bol novelizovaný, a to ústavným zákonom č. 545/2005 Z.z. Hoci politická kontrola zamedzenia konfliktu záujmov je nesporne podstatná, prináša v niektorých aspektoch problémy. Ústavný význam tohto zákona spočíva v tom, že výbor za určitých mimoriadnych okolností môže vysloviť stratu mandátu, toto rozhodnutie musí potvrdiť ústavná väčšina v Národnej rade, pričom toto rozhodnutie môže preskúmať Ústavný súd. Medzi funkcionármi, voči ktorým platí pôsobnosť tohto ústavného zákona patria aj ústavní činitelia, napríklad prezident Slovenskej republiky, alebo poslanci na ktorých si dovoľím demonštrovať problematiku tohto zákona. Na prezidenta môže podať ústavnou väčšinou Národná rada obžalobu za úmyselné porušenie Ústavy a vlastizradu²⁵. O tej rozhoduje Ústavný súd. Ďalej poslanci, ako zástupcovia ľudu sú viazaní len svojim svedomím a presvedčením²⁶. Konanie o zbavení mandátu, hoci ďalej preskúmateľné Ústavným súdom ale tak či tak trochu obchádza tieto ustanovenia.

Ďalším ústavným zákonom je ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie. Tento krátky ústavný zákon popisuje proces prijímania stanovísk Slovenskej republiky k návrhom právnych aktov Európskej únie a iným otázkam, ktoré sa Európskej únie týkajú. Nemám informácie o tom, že by tento ústavný zákon bol niekedy prakticky využitý.

²⁵ Čl. 107 Ústavy Slovenskej republiky.

²⁶ Čl. 73, ods. 2 Ústavy.

Ústavný zákon s veľmi zaujímavým pozadím je ústavný zákon č. 254/2006 Z.z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu, činnosť tohto výboru sa týka preskúmavania rozhodnutí o neúspešných bezpečnostných previerkach. Tento ústavný zákon reaguje²⁷ na nález Ústavného súdu Pl. ÚS 6/04²⁸, ktorý pôvodne ustanovenia o tomto výbore upravené v zákone o utajovaných skutočnostiach zrušil ako protiústavné pre rozpor s princípom deľby moci. Hoci utajované skutočnosti sú veľmi citlivou otázkou, tento ústavný zákon je úplne flagrantným porušením základných ústavných princípov, pričom dôvodová správa len lakonicky konštatuje, že ústavný zákon bol prijatý z dôvodu legislatívneho vákua a „za účelom zvýšenia transparentnosti rozhodovania o bezpečnostných previerkach Národného bezpečnostného úradu“, pričom sa ďalej uvádza, že „návrh ústavného zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky“, čo už nevyžaduje ďalší komentár.

Posledným ústavným zákonom je ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. Stanovuje pravidlá verejného dlhu, ako aj opatrenia pri neplnení týchto pravidiel a právomoci Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá rozpočtovú zodpovednosť monitoruje. Hoci veľká časť sa aplikuje až od roku 2028, ústavne zaujímavou je povinnosť vlády podať za určitých mimoriadnych podmienok pri neplnení stanovených pravidiel požiadať Národnú radu o vyslovenie dôvery. Je však veľkým otáznikom, nakoľko majú byť rozpočtové limity predmetom ústavnej úpravy, nakoľko Ústava samotná predpokladá len existenciu štátneho rozpočtu v čl. 58, taktiež stanovuje, že pravidlá rozpočtového hospodárenia stanoví zákon, ktorým je v súčasnej

²⁷ Dôvodová správa. Parlamentná tlač č. 1482 – Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 13. 02. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsk.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=191626>

²⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/04. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 13. 2. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/5c488fc7-129c-49c3-8cbc-8c8b8f67169c/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%C3%9AS%206_04.pdf

dobe zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

6 Záver

Čo dodať? Mnoho z ústavných zákonov v sebe zachytáva väčšiu či menšiu chybičku krásy, či už ide o nekonceptnosť, nedostatočnú úpravu, či v niektorých prípadoch vôbec otázku ústavnú relevanciu, alebo, čo je asi najviac do očí bijúce je úprava Ústavy a ústavných zákonov pre vytvorenie pohodlného priestoru pre zákony, nie naopak. Hoci dúfam, že vo väčšine prípadov mal ústavodarca dobrý úmysel, v mnohých prípadoch sa z toho spravil mišmaš, pri ktorom sa vytvára otázka, či je Ústava základným zákonom štátu, alebo politickým dokumentom. Bol by som rád, aby sa ústavodarná kultúra posúvala viac k tej prvej rovine, inak to môže mať neblahé následky...

Literatura

Ústavné zákony

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2018. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>
- 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20170601>
- Ústavný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 70/1994 Z.z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1994/70/19940410>
- Ústavný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 119/1995 Z.z. o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1995/119/19951101>

- Ústavný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 47/1996 Z.z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Českou republikou. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/47/19970725>
- Ústavný zákon č. 352/1997 Z.z. o zmene hranice Slovenskej republiky s Maďarskou republikou In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1997/352/19990501>
- Ústavný zákon č. 244/1998 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/244/19980805>
- Ústavný zákon č. 332/1998 Z.z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/332/19981105>
- Ústavný zákon č. 9/1999 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky čl. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z.z. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1999/9/19990127>
- Ústavný zákon č. 90/2001 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/90/20020101>
- Ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/227/20160102>

- Ústavný zákon č. 160/2003 Z.z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Poľskou republikou. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/160/20050723>
- Ústavný zákon č. 113/2004 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/113/20040401>
- Ústavný zákon č. 140/2004 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/140/20040318>
- Ústavný zákon č. 323/2004 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/323/20040720>
- Ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/357/20060101>
- Ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/397/20040801>
- Ústavný zákon č. 463/2005 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/463/20060101>

- Ústavný zákon č. 545/2005 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/545/20060101>
- Ústavný zákon č. 566/2005 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 113/2004 Z.z. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/566/20060101>
- Ústavný zákon č. 82/2006 Z.z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/82/20060214>
- Ústavný zákon č. 92/2006 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/92/20060401>
- Ústavný zákon č. 181/2006 Z.z. ktorým sa dopĺňa ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/181/20060411>
- Ústavný zákon č. 210/2006 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/210/20060501>
- Ústavný zákon č. 254/2006 Z.z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/254/20060511>

- Ústavný zákon č. 100/2010 Z.z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/100/20110101>
- Ústavný zákon č. 330/2011 Z.z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/330/20111018>
- Ústavný zákon č. 356/2011 Z.z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/356/20111025>
- Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/493/20150101>
- Ústavný zákon č. 232/2012 Z.z. ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2012/232/20120901>
- Ústavný zákon č. 161/2014 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/161/20140901>
- Ústavný zákon č. 306/2014 Z.z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/306/20141201>

Ústavný zákon č. 344/2015 Z.z. ktorým sa mení ústavný zákon č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/344/20160102>

Ústavný zákon č. 427/2015 Z.z. ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/427/20160101>

Ústavný zákon č. 44/2017 Z.z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/44/20170227>

Ústavný zákon č. 71/2017 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/71/20170404>

Ústavný zákon č. 84/2017 Z.z. o súhlase so zmenami štátnej hranice medzi Slovenskou republikou a Maďarskom. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/84/20170420>

Ústavný zákon č. 137/2017 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/137/20170601>

Ostatné akty vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Rozhodnutie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 119/1998 Z.z. o vyhlásení volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1998/199/19980626>

- Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/523/20180101>
- Zákon č. 300/2005 Z.z. trestný zákon v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2005/300/20180101>
- Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 752 z 28. novembra 2011 č. 421/2011 Z.z. k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov, na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/421/>
- Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 777 zo 7. decembra 2011 č. 449/2011 Z.z. k návrhu na skončenie núdzového stavu, zrušenie uloženia pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zrušenie zákazu uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom vyhláseného uznesením vlády Slovenskej republiky č. 752 z 28. novembra 2011. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/449/>
- Zákon č. 218/2013 Z.z. o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2013/218/20130801>
- Zákon č. 378/2015 Z.z. o dobrovoľnej vojenskej príprave a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Slov-Lex* [online právny informačný systém]. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2015/378/20170701>

Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 02. 06. 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 16. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/45f51d05-ee75-4b22-9254-c3c749683dc9/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20I.%20%20%20C3%9AS%2039_93.pdf

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 21. 05. 1997, sp. zn. II. ÚS 31/97. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 16. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/38400ecec-e7c7-407f-a3be-0cc74b04dd86/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20v%20%20C3%BDklade%20II.%20%20%20C3%9AS%2031_97.pdf

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/04. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 13. 02. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/5c488fc7-129c-49c3-8cbc-8c8b8f67169c/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%20%20C3%9AS%206_04.pdf

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 03. 09. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 29/05. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 22. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/e1fa2323-2e07-484d-a9f3-3397ab71bb8a/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%20%20C3%9AS%2029_05.pdf

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20. 05. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 17/08. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 26. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/99f2fbf5-86cf-452d-bc2b-e5056badacd4/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%20%20C3%9AS%2017_08.pdf

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 05. 03. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 5/2014. *Ústavný súd Slovenskej republiky* [online]. © Ústavný súd Slovenskej republiky 2018 [cit. 20. 01. 2018]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/4493a62a-ce31-4507-96d3-bb6f991d54b8/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbe%C5%BE.n%C3%A9ho%20prerokovania%20PL.%20%C3%9A%205_2014.pdf

Internetové články

Michal Kováč. *Prezident Slovenskej republiky* [online]. Kancelária prezidenta Slovenskej republiky, © 2017 [cit. 15. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.prezident.sk/michal-kovac/>

Vláda Slovenskej republiky od 24. 6. 1992 do 15. 3. 1994. Úrad vlády Slovenskej republiky [online]. Úrad vlády Slovenskej republiky, © 2018 [cit. 24. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.vlada.gov.sk/vlada-slovenskej-republiky-od-24-6-1992-do-15-3-1994/>

Dokumenty Národnej rady Slovenskej republiky

Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 02. 02. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocument?documentId=236140>

Návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Jána Drgonca na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 20. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=187561>

Dôvodová správa. Parlamentná tlač č. 1414 – Vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 22. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=342090>

Dôvodová správa. Parlamentná tlač č. 1482 – Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 13. 02. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=191626>

Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Pašku a Pavla Hruškovského na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 26. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=397222>

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Pašku a Pavla Hruškovského na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 921). *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 26. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=400705>

Pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanca NR SR Jána Figeľa k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Pavla Pašku a Pavla Hruškovského na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 921). *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 26. 01. 2018]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=400825>

Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky zo dňa 11. 10. 2011 č. 633. *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. © Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 2004–2018 [cit. 24. 01. 2018]. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=360470>

POST-ČENTĚŠ PREZIDENT SLOVENSKEJ REPUBLIKY: SEMIPREZIDENCIALIZMUS NA SLOVENSKU?

Daniel Staruch

1 Úvod

V Slovenskej republike dlho panoval (stále panuje?) ústavný chaos, keďže sme sa ani za asistencie Ústavného súdu nevedeli takpovediac vymotať z pradiava problémov, ktoré spustil výklad¹ vo veci kandidáta na vymenovanie za generálneho prokurátora pána Jozefa Čentěša. Výsledkom bol viac než tri a pol roka inkompletný Ústavný súd² a chiméra neistoty, čo vlastne môže a nemôže prezident, vláda, parlament, aký je ich skutočný, ústavne súladný vzťah.

Týmto výkladom Ústavný súd, judikujúc, že prezident Slovenskej republiky ako explicitný³ aktér zabezpečujúci riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 druhá veta ústavného zákona Slovenskej národnej rady č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“) nie je bezpodmienečne *viazaný* v prípade jeho *viazaných* kreačných právomocí predloženým návrhom (v tom prípade návrhom Národnej rady), ale že má istý manévrovací, ako toto spojenie v inom kontexte krásne do ústavnej praxe uviedol sudca Ústavného súdu Lajos Mészáros, „dýchací“⁴ priestor. Prezident Slovenskej republiky teda definitívne od 15. decembra 2012⁵ nie je len notariálnym ceremoniarom,

¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012, č. 58/2012 ZNaU; č. 390/2012 Z. z. (ďalej len „Výklad“).

² Táto inkompletnosť bola odstránená vymenovaním troch nových sudcov prezidentom 14. decembra 2017 na podklade príkazu obsiahnutého v náleze Ústavného súdu; pozn. pod čiarou č. 39.

³ Keďže žiaden iný ústavný orgán túto úlohu nemá *expressis verbis* zverenú, čo však neznamená, že neexistuje. Implicitne ju možno vyvodit' z čl. 1 ods. 1 Ústavy, ktorý Ústavný súd vyložil ako obsahujúci klauzulu vyžadujúcu spoluprácu všetkých ústavných orgánov s cieľom riadneho chodu ústavných orgánov (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 11. júla 1996, sp. zn. I. ÚS 7/96, č. 12/96 ZNaU; č. 229/1996 Z. z.).

⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. marca 2015, sp. zn. II. ÚS 191/2015, č. 60/2015 ZNaU, bod 59.

⁵ Dátum publikovania Výkladu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

ako by sme si dovtedy hádam mohli myslieť, ale plnokrvným ústavným hráčom nie nerovnocenným v prípade nominácií s parlamentom či vládou, ktoré sú spravidla v parlamentných republikách telesá prvotne ústavne zodpovedné za každodennú politickú údržbu štátu.

Výklad však možno považovať za neprekvapivý, pričom cieľom tejto práce nie je ho posudzovať z hľadiska jeho správnosti, keďže ho vnímam ako ďalší relevantný kamienok mozaiky ústavnej pozície prezidenta Slovenskej republiky. Ponechajme stranou, že v kontexte práve prípadu pána Jozefa Čentěša ma neprekvapil výsledok evidentne napomáhajúci vtedajšiemu prezidentovi Ivanovi Gašparovičovi a jeho antagonizmu voči vládnej koalícii na čele s predsedníčkou vlády Ivetou Radičovou⁶. Ak sa odpojíme od úzkeho vnímania tohto výkladu vo väzbe na všednú politickú realitu roku 2011, na ktorú sa časom zabudne, nemôžeme ani tak povedať, že by bol Výklad prekvapivý. Podľa môjho názoru bol len logickým vyústením úvah o úlohe, o ústavnej pozícii prezidenta Slovenskej republiky. Je v tomto kontexte hodné pozornosti, že samotnú myšlienku existencie kvalifikačnej úvahy prezidenta Slovenskej republiky, ako bude vysvetlená neskôr, podporilo 12 z 13 sudcov Ústavného súdu⁷.

Pracujem teda s tézou, že v Slovenskej republike by mohla existovať⁸ (v neposlednom rade v dôsledku Výkladu) istá forma poloprezidentského politického systému⁹ (silnejšieho prezidenta). Zavedením pojmu „kvalifikačná úvaha“, odlišujúcim sa od klasickej, notorickej voľnej úvahy, ponúkam vlastnú interpretáciu Výkladu, keďže mám za to, že účinky Výkladu neboli na viacerých miestach ani rôznorodými fórami, ani Ústavným súdom správne uchopené.

⁶ Psychologizmus špecifického vzťahu medzi prezidentom, politickou väčšinou v parlamente a Ústavným súdom Slovenskej republiky v tých časoch by bol vhodnou témou na samostatnú prácu.

⁷ Vo svojom disente s podstatou Výkladu nesúhlasila jedine sudkyňa Eudmila Gajdošíková. Ostatní disentéri sa skôr pokúšali zmierniť kontúry Výkladu, súhlasiac ale s jeho základnou premisou.

⁸ Resp. by bolo vhodné sa nad takou možnosťou aspoň zamyslieť.

⁹ Vylúčením tézy, že v prípade Slovenskej republiky ide o parlamentný systém, bez ambície teoreticky rozpracovať podstatu poloprezidentského systému.

2 Spor o obsadenie pozície generálneho prokurátora a z toho rezultujúci Výklad

17. júna 2011 Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 499 navrhla prezidentovi Slovenskej republiky vymenovať za generálneho prokurátora pána Jozefa Čentěša¹⁰.

Prezident Slovenskej republiky bol v súvislosti s týmto návrhom nečinný, odvolávajúc sa na existujúci spor o ústavnosti uznesenia Národnej rady č. 499, ako aj jemu predchádzajúceho postupu¹¹, a to aj vo vzťahu k predchádzajúcemu hlasovaniu v Národnej rade Slovenskej republiky 17. mája 2011. Sťažovateľom vo veci bol pán Dobroslav Trnka, ďalší kandidát¹². Rovnako sa prezident Slovenskej republiky odvolával na konanie o súlade právnych predpisov, ktoré sa týkalo zavedenie verejnej voľby kandidáta na generálneho prokurátora¹³.

Skupina poslancov, vzhľadom na pretrvávajúcu nečinnosť prezidenta Slovenskej republiky a možné spory o rozsahu právomocí prezidenta Slovenskej republiky, iniciovala konanie o výklade podľa čl. 128 Ústavy, výsledkom ktorého bolo podanie Výkladu, výrok ktorého znie:

Prezident Slovenskej republiky je povinný zaoberať sa návrhom Národnej rady Slovenskej republiky na vymenovanie generálneho prokurátora Slovenskej republiky podľa čl. 150 Ústavy Slovenskej republiky, a ak bol zvolený postupom v súlade s právnymi predpismi, v primeranej lehote buď vymenovať navrhnutého kandidáta, alebo oznámiť Národnej rade Slovenskej republiky, že tohto kandidáta nevymenuje.

Nevymenovať kandidáta môže len z dôvodu, že nespĺňa zákonné predpoklady na vymenovanie, alebo z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholným predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu,

¹⁰ Generálneho prokurátora vymenúva podľa čl. 150 Ústavy prezident na návrh Národnej rady. Generálny prokurátor je silnou figúrou, keďže slovenská prokuratúra pracuje na báze vzťahov nadriadenosti a podriadenosti jednotlivých prokurátorov a generálny prokurátor je nadriadený všetkým ostatným prokurátorom.

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. augusta 2012, sp. zn. IV. ÚS 433/2012. Sťažnosť bola odmietnutá pre zjavnú neopodstatnenosť.

¹² A sám bývalý generálny prokurátor.

¹³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 5. októbra 2011, sp. zn. PL. ÚS 95/2011, č. 5/2011 ZNaU. Návrhu nebolo vyhovené.

ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky).

Prezident uvedie dôvody nevyhnutného, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.

3 Kľúčové závery Výkladu

Výklad pracuje s tézou, že od momentu zavedenia priamej voľby prezidenta Slovenskej republiky sa ústavná pozícia prezidenta Slovenskej republiky posilnila, i keď sa nevyhnutne nemusel zmeniť rozsah jeho právomocí. Legitimitu prezidenta Slovenskej republiky pri kreácii jednotlivých orgánov považuje za rovnocennú s legitimitou Národnej rady:

„Od účinnosti ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. a voľby prezidenta v roku 1999 je navyše prezident tak ako národná rada volený priamo občanmi. Nesúhlas prezidenta s určitým návrhom národnej rady je preto vo svojej podstate rovnako legitímne rozhodnutie, akým je podpora tohto návrhu zo strany národnej rady. Je vecou ústavodarcu, aby rozhodol, či a v akých prípadoch sú takéto kontrolné mechanizmy pri prijímaní politických rozhodnutí potrebné.“ (bod 37 Výkladu)

Výklad ako východisko tohto záveru používa historickú prax vzťahov medzi vládou a prezidentom v Československu, pričom zastáva názor, že sa textuálne vzťah medzi prezidentom a vládou v podstate iba recipoval z predchádzajúcej (československej) právnej úpravy. V dôsledku tohto konštatovania je o to viac dôvodné prijať záver, že prezident je oprávnený autonómne posudzovať jemu predkladané personálne návrhy, s potenciálnym negatívnym rozhodnutím:

V dôsledku uvedenej kontinuity bola v prípade, že na výkone určitej právomoci participoval prezident a vláda, základným predpokladom prijatia určitého rozhodnutia zhoda oboch orgánov. Ústavný súd Slovenskej republiky ich vzájomné vzťahy vymedzil tak, že „hoci sú obe zložky výkonnej moci v Slovenskej republike (prezident a vláda) navzájom oddelené, zároveň spolupracujú a sú navzájom previazané spolupôsobením pri realizácii svojich ústavných právomocí... Vzájomná spolupráca prezidenta a vlády pri výkone ich ústavných právomocí sa prejavuje tak, že bez ústavou určeného výkonu ústavnej právomoci jednej z nich nie je možné ani uplatnenie (reálny výkon) ústavnej právomoci druhej z nich.“ (I. ÚS 7/96). Oba orgány ale mali samostatnú možnosť uváženia v tom zmysle, či akceptujú návrh alebo stanovisko druheho z nich. To znamená, že prezident napr. nemohol vymenovať určitého štátneho funkcionára sám, pokiaľ jeho

menovanie bolo podmienené návrhom zo strany vlády, zároveň však nemusel vyhovieť návrhu vlády na vymenovanie konkrétnej osoby. Oba orgány tak museli dospieť k zhode, že určitá osoba je vhodným kandidátom na túto funkciu“. (bod 41 Výkladu)

„Všeobecný princíp, z ktorého by vyplývala povinnosť prezidenta vyhovieť návrhom vlády alebo národnej rady, nie je možné odvodiť ani v dôsledku novelizácie ústavy ústavnými zákonmi č. 9/1999 Z. z. a č. 90/2001 Z. z., ktoré sa významným spôsobom dotkli i ústavnej úpravy postavenia prezidenta. Tieto ústavné zákony čiastočne zmenili i vymedzenie niektorých právomocí prezidenta, keď priamo obmedzili jeho uváženie stanovením povinnosti vyhovieť návrhu predsedu vlády na vymenovanie a odvolanie člena vlády a zavedením inštitútu kontrasignácie, týmto zmenám však nie je možné pripísať také dôsledky, že by na ich základe došlo k tak zásadnému prehodnoteniu vzťahu prezidenta k ostatným orgánom, ktoré by v prípadoch jeho právomocí vykonávaných na návrh vylúčilo na jeho strane akýkoľvek priestor pre vlastné rozhodovanie, ktoré by presahovalo rámec posúdenia jeho súladu s ústavou či zákonom. Takýto záver pochopiteľne nie je možné odvodzovať ani zo zmeny spôsobu voľby prezidenta na voľbu priamu, pretože tou došlo k posilneniu jeho demokratickej legitimity. To síce samo osebe neznamená posilnenie jeho právomocí, rozhodne však nejde o skutočnosť, ktorá by z povahy veci odôvodňovala ich prísne restriktívny výklad“. (bod 43 Výkladu)

Uvedené oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky nevyhovieť personálnym návrhom, ktoré sú mu predkladané na rozhodnutie, však podľa Výkladu nie je neobmedzené. Výklad teda nepracuje s udelením voľnej úvahy prezidentovi Slovenskej republiky, kontúry naznačené v bodoch 41 a 43 zmiernuje:

„Základné obmedzenie v tomto zmysle vyplýva zo samotnej funkcie, akú má prezident v ústavnom systéme, a ktorej podstatou nie je byť konkurentom jednotlivých zložiek moci a ústavných orgánov, ale naopak, garantom, že ústavou predpokladaná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov. Ústavodarca v tomto zmysle spresnil znenie ústavy novelou uskutočnenou ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., keď doplnením druhej vety čl. 101 ods. 1 ústavy zdôraznil povinnosť prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov.

Je namieste zdôrazniť, že v prípade právomoci vymenovať generálneho prokurátora nie je možné považovať postavenie prezidenta a národnej rady za totožné. Kým výber osoby kandidáta na vymenovanie generálneho prokurátora z okruhu všetkých do úvahy prichádzajúcich osôb je úlohou národnej rady, ktorá o ňom rozhoduje voľbou z kandidátov nominovaných poslancami, prezident sa pri výkone svojej funkcie vyjadruje ku konkrétnej

osobe. Zmysel jeho uváženia preto nespočíva v samotnom výbere kandidáta zo všetkých osôb splňujúcich zákonom stanovené predpoklady, ale v hodnotení vhodnosti zvolenej osoby pre výkon predmetnej funkcie, a to z hľadiska, ktoré odpovedajú už uvedenej základnej povinnosti prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Táto povinnosť sa vo všeobecnosti premieta do výkonu jeho právomocí“. (bod 45 Výkladu)

„Uvedené znamená, že prezident nemá možnosť vymenovať kandidáta na funkciu generálneho prokurátora z akéhokolvek dôvodu. Rozsah jeho uváženia síce presahuje posúdenie toho, či kandidát, ktorého prezidentovi navrhla národná rada, spĺňa zákonom stanovené podmienky, akékoľvek ďalšie dôvody, pre ktoré by sa prezident rozhodol vymenovať ho, však musia obstáť práve s ohľadom na jeho povinnosť zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov“. (bod 46 Výkladu)

4 Kvalifikačná úvaha prezidenta Slovenskej republiky, prezident ako ústavná poistka a širší potenciál Výkladu

„[V]o vzťahu k právomociam prezidenta nemožno vo všeobecnosti vyvodzovať ich notariálny charakter, na čom nič nemení ani [...] princíp parlamentnej formy vlády.“¹⁴

Možno teda uzavrieť, že hoci sa plénum v istej fáze úvah pohybovalo na hranici pripustenia absolútnej voľnosti prezidenta Slovenskej republiky pri rozhodovaní o personálnych návrhoch, v ďalšom jeho právomoc zúžilo na preskúvanie vhodnosti kandidáta v prísnej väzbe na ústavnú povinnosť prezidenta Slovenskej republiky zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov.

Z toho dôvodu si dovoľím pre tento typ úvahy prezidenta Slovenskej republiky zaviesť pre účely tejto práce pojem „kvalifikačná úvaha“¹⁵. Keďže Výklad explicitne vylúčil založenie prezidentovho nesúhlasu na akomkoľvek dôvode, v žiadnom prípade nemôže ísť o voľnú úvahu prezidenta porovnateľnú s rozhodovaním a uvážením Národnej rady pri výbere kandidátov, ktorých potom predkladá prezidentovi Slovenskej republiky.

¹⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. septembra 2009, sp. zn. PL. ÚS 14/06, č. 90/2009 ZNaU; č. 2/2010 Z. z., bod 29.

¹⁵ V tomto smere veľmi správne uvažuje i sudkyňa Ludmila Gajdošíková, ktorá vo svojom disente k Výkladu pracuje s pojmom „prieskumné oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky“:

Príkláňam sa preto k takému výkladu, podľa ktorého prezident môže vykonávať svoju funkciu (svoje právomoci) iba v rámci platného a účinného práva a patrí mu len prieskumné oprávnenie vo vzťahu k zákonom ustanoveným predpokladom na výkon funkcie generálneho prokurátora.

Výkladom teda bolo povedané, že prezident Slovenskej republiky vo vzťahu k jeho (jednej) viazanej kreačnej právomoci nemá len notariálnu (potvrzovaciu, či dokonca podpisovaciu) funkciu, ale je povinný posúdiť i širšie ústavné významné okolnosti a v pozícii ústavnej poistky zabrániť nekvalifikovanému kandidátovi stať sa generálnym prokurátorom Slovenskej republiky. Prezident teda nemôže voľnú úvahu Národnej rady substituovať svojou voľnou úvahu, je len oprávnený výber Národnej rady podrobiť prieskumu, overiť naplnenie relevantných (nielen zákonných) podmienok. Nemôže teda svoje negatívne rozhodnutia založiť na osobnej nedôvere voči kandidátovi.¹⁶

Prezident teda nie je čo do rozsahu jeho úvahy rovnocenný s Národnou radou, je však oprávnený a povinný *brzdiť* možné extrémnosti v jej prístupe k nomináciám. Tento záver je podporený priliehavým názorom sudcu Lajosa Mészárosa v jeho disente k Výkladu:

„Asymetria medzi mocou parlamentu a prezidenta v predmetnej veci má podľa môjho názoru aj hlbší teoretický základ. Legitimita parlamentu a prezidenta, spomínané tiež vo väčšinovom odôvodnení, sú azda aritmeticky porovnateľné, ale legitimita parlamentu je obsažnejšia, pretože demokracia nie je väčšina, ale práve proporcia, preto je parlament „demokratickejší“, lebo zastupuje širšie spektrum spoločenských názorov.“ (bod 12)

Výkladom teda Ústavný súd prezentoval prezidenta ako ústavnú poistku, ako to správne tvrdia sudcovia Ján Luby a Ladislav Orosz vo svojom disente k Výkladu:

„Ide predovšetkým o funkciu vyvoditeľnú z textu čl. 101 ods. 1 druhej vety ústavy, teda funkciu zabezpečovať svojim rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov (obdobne uvažuje aj väčšina pléna ústavného súdu, pozri najmä body 45 a 46 namietaného uznesenia). Na základe skutočnosti, že prezident výkonom svojich viazaných kreačných právomocí završuje proces ustanovovania príslušného ústavného činiteľa, príp. iného štátneho funkcionára (a teda aj generálneho prokurátora), možno podľa nášho názoru priznať prezidentovi v súvislosti s výkonom týchto právomocí aj funkciu (poslednej)

¹⁶ Ako sa podľa mojej mienky mylne domnieva predsedníčka pléna Ivetta Macejková vo svojej konkurencii k Výkladu:

„Ak pritom „len“ nedostatok dôvery mohol byť dôvodom nevymenovania člena vlády, resp. riaditeľa Slovenskej informačnej služby, nepochybne takýto dôvod nevymenovania musí byť prípustný i pri – z hľadiska riadneho chodu ústavných orgánov – nemenej významnom poste generálneho prokurátora stojaceho na čele nezávislého a nestranného ústavného orgánu povereného ochranou záujmov fyzických a právnických osôb a štátu“ (bod 25)

ústavnej poistky, uplatnením ktorej by mohol z ústavne akceptovateľných dôvodov zabraňiť vymenovaniu určitej osoby navrhnujej mu iným ústavným orgánom do verejnej funkcie.“ (bod 5)

V súvisiacej veci, kde Ústavný súd konal o ústavnej sťažnosti pána Jozefa Čentěša, ktorou sa bránil proti rozhodnutiu prezidenta Slovenskej republiky, ktorým ho nevymenoval¹⁷ za generálneho prokurátora, Ústavný súd prijal zásadný záver, že Výklad (a ním vymedzené limity) je plne aplikabilný na všetky viazané kreačné právomoci prezidenta Slovenskej republiky¹⁸.

Nie je preto dôvod sa domnievať, že by Výklad mal redukovanú platnosť len na spôsob kreácie generálneho prokurátora. Práve naopak, akcentujúc ústavnoprávnu logiku, na ktorej Výklad stojí, a to na premisách (i) prezidenta ako ústavnej poistky vykonávajúcej (ii) kvalifikačnú úvahu voči prijatým personálnym návrhom (iii) vo väzbe na zabezpečenie riadneho chodu ústavných orgánov, bolo by popretím ústavnej úlohy prezidenta, ak by sa jeho úloha strážcu riadneho chodu ústavných orgánov obmedzila výlučne na jedného funkcionára, aby bola selektívna.

Treba teda uzavrieť, že Výkladom došlo k takej interpretácii Ústavy, ktorá oprávnila prezidenta Slovenskej republiky pre dôvody ústavného významu (nie pre akékoľvek do úvahy prichádzajúceho dôvody, typicky teda dôvody vzájomnej i politickej nedôvery, nebodaj politickej výhodnosti) nerešpektovať návrh oprávneného orgánu, ale naopak, zaviazala prezidenta návrhu tohto orgánu obligatórne nevyhovieť. Bez tejto logickej konštrukcie by ústavné oprávnenie prezidenta dbať na riadny chod ústavných orgánov bolo iba proklamáciou, nie reálnym príkazom riadny chod ústavných orgánov svojou aktívnym prístupom aj zabezpečiť. Z toho dôvodu nemožno Výklad iné než privítať¹⁹.

17 Majúc za právny základ svojho negatívneho rozhodnutia práve Výklad.

18 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 4. decembra 2014, sp. zn. I. ÚS 397/2014, č. 31/2014 ZNaU, bod IV. 2.

19 Z pohľadu zachovania akcieschopnosti orgánov kreovaných iným orgánom spolu s prezidentom, pri existencii kontroly aktov prezidenta Ústavným súdom by bolo vhodné zaniest' do procesného zákona (dnes už) č. 314/2018 Z. z. poriadkovú lehotu, do uplynutia ktorej Ústavný súd musí o ústavnej sťažnosti (vo všeobecnosti) nevyzmenovaného kandidáta rozhodnúť.

Výklad podľa mojej mienky vymedzil prezidentovi jeho miesto v štruktúre orgánov verejnej moci a mohol mať potenciál uzavrieť všetky možné spory týkajúce sa ústavného významu hlavy štátu v Slovenskej republike.

Je tiež nevyhnutné dodať²⁰, že primárnej povinnosti prezidenta Slovenskej republiky preskúmať kvalifikovanosť jemu predložených kandidátov musí zrkadlovo zodpovedať sekundárna povinnosť predkladateľa personálneho návrhu s prezidentom spolupracovať²¹ a v prípade jeho negatívneho personálneho verdiktu aj predložiť mu bez zbytočného odkladu nový personálny a hlavne kvalifikovaný návrh.

5 Priama voľba ako príčina Výkladu?

Na tomto mieste je potrebné doplniť, že si nemyslím, že by Výklad ako rýdzo právny konštrukt mal mať inú podobu, ak by nebola bývala v Slovenskej republike zavedená priama voľba hlavy štátu. Hoci to Výklad naznačoval, zavedenie priamej voľby nič nezmenilo na rozsahu prezidentových právomocí²². Priama voľba zvýšila jeho legitimitu a hádam mu dodala väčšiu faktickú vážnosť vo vzťahoch s inými ústavnými orgánmi, ako aj utlmila mieru ochoty iných ústavných orgánov mu vzdorovať.

Bez toho, aby som popieral význam ústavných zvyklostí²³, ale musím uzavrieť, že bez zmeny rozsahu právomocí prezidenta v súvislosti s jeho priamou voľbou argument iba priamou voľbou pre prijatie Výkladu by bol príliš slabý.

K zmene voľby z nepriamej na priamu došlo v súvislosti s politickou krízou, keď nebolo možné zvoliť nástupcu po prezidentovi Michalovi Kováčovi, a nie vzhľadom na prehodnotenie ústavnej úlohy prezidenta Slovenskej republiky. Výklad by bol teda rovnako platný aj v období pred zavedením priamej voľby, čo sa potvrdzuje aj z mnohých situácií, v ktorých prezident

²⁰ Podobne, ako argumentoval prezident v prípade jeho návrhu na podanie výkladu v zmysle čl. 128 Ústavy. K tomu: uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. októbra 2015, sp. zn. PL. ÚS 45/2015.

²¹ Na čo poukázala vo svojej správe aj Benátska komisia. K tomu: *OPINION ON QUESTIONS RELATING TO THE APPOINTMENT OF JUDGES OF THE CONSTITUTIONAL COURT*. Adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10–11 March 2017), p. 19. Dostupné z: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)001-e) [cit. 14. 3. 2017].

²² Resp. sa tieto zmeny udiali nie vo väzbe na priamu voľbu hlavy štátu.

²³ Príčom ani nemožno prijať názor, že by sa úspešne zmenila argumentovaním práve a len priamou voľbou čo i len faktická pozícia prezidenta Slovenskej republiky.

Kováč (zvolený nepriamo) konzistentne odmietal viaceré personálne návrhy politicky propongované predsedom vlády²⁴.

6 Neskorší vývoj názoru Ústavného súdu na Výklad

Tendencie Výkladu boli v súvislosti s rozhodovaním o sťažnostiach nevy-
menovaných kandidátov na sudcov Ústavného súdu z rokov 2014²⁵ neopod-
statnene opustené.

Prezident Slovenskej republiky, analogicky aplikujúc Výklad, svojimi
rozhodnutiami z 2. júla 2014 odmietol vymenovať za sudcov Ústavného
súdu pánov Jána Bernáta a Miroslava Duriša, pani Evu Fulcovú a pánov
Juraja Sopoligu a Imricha Volkai²⁶. Za sudkyňu Ústavného súdu vymenoval
jedine pani Janu Baricovú²⁷.

Neúspešní kandidáti sa bránili proti rozhodnutiu prezidenta Slovenskej
republiky cestou ústavnej sťažnosti. Traja z nich (Duriš, Fulcová,
Sopoliga) sa ocitli pred III. senátom Ústavného súdu v konaní sp. zn. III.
ÚS 571/2014. Dvaja z nich (Bernát, Volkai) sa zase (nesystémovo) ocitli
pred II. senátom Ústavného súdu v konaniach sp. zn. II. ÚS 718/2014 a sp.
zn. II. ÚS 719/2014.

V prípade ústavných sťažností dvoch kandidátov Ústavný súd v uzneseniach
o prijatí sťažností na ďalšie konanie konštatoval²⁸, že Výklad sa analogicky
aplikuje i na situáciu sťažovateľov:

*„V tejto súvislosti Ústavný súd Slovenskej republiky poukazuje najmä na zásadný
rozdiel medzi argumentáciou sťažovateľa a argumentáciou prezidenta obsiahnutou
v jeho vyjadrení k sťažnosti vo vzťahu k otázke aplikácie právnych názorov vyjadrených
v uznesení sp. zn. PL. ÚS 4/2012 z 24. októbra 2012 vo veci výkladu čl. 102 ods. 1*

²⁴ K tomu príkladmo:

ŠIMUNIČOVÁ, Katarína. Právomoci vo vzťahu k vláde. In: OROSZ, Ladislav
a Katarína ŠIMUNIČOVÁ. *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava:
VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1998, s. 101. ISBN 80-224-0546-9.
SITKO, Jozef. Osudový vzťah v štáte: Kováč – Mečiar. In: BALÁŽ, A. (ed.). *Nový
štát a jeho prezident. Michal Kováč očami spolupracovníkov*. Bratislava: DILEMA, 2003, s. 85.
ISBN 80-89114-02-4.

²⁵ A neskôr i o sťažnostiach kandidátov z roku 2015; pozn. pod čiarou č. 39.

²⁶ Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky z 2. júla 2014, č. 1112-2014-BA.

²⁷ Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky z 10. júla 2014, č. 39-2014-OP.

²⁸ Uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. októbra 2014, sp. zn. II.
ÚS 718/2014 a sp. zn. II. ÚS 719/2014.

písm. t) a čl. 150 ústavy, ktorý je v zmysle čl. 128 ústavy všeobecne záväzný, na vec sťažovateľa. Ústavný súd Slovenskej republiky zastáva názor, že právne názory vyjadrené v označenom uznesení sú z hľadiska aplikácie relevantné na vec sťažovateľa, pričom práve táto skutočnosť môže mať zásadný význam na meritórne rozhodnutie o sťažnosti.“

Toto konanie bolo pre späťvzatie sťažností sťažovateľmi zastavené 23. júna 2015.

Vo vzťahu k ostatným trom sťažovateľom Ústavný súd rozhodol tak, že im vyhovel, zrušil napadnuté rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky a vec mu vrátil na ďalšie konanie²⁹.

III. senát Ústavného súdu vyložil ústavné oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky vymenúvať na návrh Národnej rady sudcov Ústavného súdu spôsobom, že prezident Slovenskej republiky nemôže žiadneho z navrhnutých kandidátov odmietnuť, a teda že sa na vec neaplikuje Výklad³⁰, lebo prezident svoju voľnú úvahu realizuje dostatočne vďaka počtu prekladaných kandidátov, teda že sa jeho voľná úvaha v súvislosti s dvojnásobným počtom kandidátov vyčerpáva:

„Právomoc podľa čl. 102 ods. 1 písm. s) ústavy je prezident povinný uplatniť v súlade s podmienkami vymedzenými ústavou, ktorá mu poskytuje možnosť voľnej úvahy v dimenziách čl. 134 ods. 2 a čl. 139 ústavy, ktoré predstavujú obmedzenie jeho úvahy na rozdiel od menovania (resp. nemenovania jediného) kandidáta na funkciu generálneho prokurátora a umožňujú výber medzi dvomi kandidátmi navrhnutými národnou radou na jedno uvoľnené miesto.

Možno konštatovať, že všetky menovacie právomoci prezidenta, za ktoré nesie zodpovednosť (nie kontrасignované) a kde z povahy veci nevyplyva požiadavka na jeho zdržanlivosť (napr. menovanie profesorov), majú mocenský rozmer, čo znamená, že prezident musí mať určitý priestor na rozhodnutie. V prípade generálneho prokurátora dostáva na jednu funkciu návrh na jedného kandidáta. Jeho rozhodovacia právomoc tu zabíra aj možnosť za určitých, ústavným súdom konkretizovaných podmienok, navrhnutého kandidáta odmietnuť. V prípade sudcov ústavného súdu dostáva prezident dvojnásobný počet kandidátov na ústavných sudcov, ako má vymenovať. Jeho rozhodovacia právomoc – hranice

²⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014, č. 12/2015 ZNaU.

³⁰ Nemyslím si, že by týmto nálezom došlo k popretiu Výkladu. Došlo ale k jeho nesprávnej a vzhľadom na okolnosti prípadu aj značne účelovej interpretácii.

možného i povinného výberu – tu ustanovuje priamo ústava. Ústavná úprava právomocí prezidenta pri menovaní generálneho prokurátora a sudcov ústavného súdu sa zásadne líši. Tam, kde rozlišoval ústavodarca, treba rozlišovať i pri výklade a aplikácii ústavy. Prezident môže, ba je povinný vybrať najvhodnejších sudcov ústavného súdu z kandidátov zvolených národnou radou.“

Pri existencii protichodných názorov senátov Ústavného súdu prezident podal návrh na podanie výkladu podľa čl. 128 Ústavy.

Ústavný súd tento jeho návrh odmietol. Stotožnil sa s názorom, že vo veci kreácie Ústavného súdu neexistuje relevantný spor o výklad jednotlivých ustanovení Ústavy, keďže akékoľvek pochybnosti boli odstránené jednoznačnou dikciou právneho názoru III. senátu Ústavného súdu³¹:

„Ústavný súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti v prvom rade poukazuje na to, že otázka, s ktorou sa navrhovateľ obrátil na Ústavný súd Slovenskej republiky, už bola ústavným súdom právoplatne vyriešená, a to v rámci konania vedeného pod sp. zn. III. ÚS 571/2014, v ktorom Ústavný súd Slovenskej republiky jednoznačne konštatoval, že výklad navrhovateľom označených ustanovení ústavy nie je ústavne konformný, ale práve naopak, navrhovateľ aplikáciou presadzovaného výkladu porušil práva sťažovateľov.

Z odôvodnenia nálezu sp. zn. III. ÚS 571/2014 tak jednoznačne vyplýva, že na rozhodovanie prezidenta o vymenovaní sudcov ústavného súdu sa nevzťahuje výklad ústavy podaný ústavným súdom v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 4/2012, keďže tento sa vzťahuje výhradne na rozhodovanie prezidenta o (ne)vymenovaní generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Prezident je teda povinný z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať presne polovicu z kandidátov na sudcu ústavného súdu, a teda prezident nie je oprávnený z dvojnásobného počtu kandidátov na sudcu ústavného súdu vymenovať menej ako polovicu z kandidátov na sudcu ústavného súdu z dôvodu, že sa domnieva, že existujú dôvody závažnej skutočnosti vzťahujúce sa na osobu kandidátov, ktoré relevantne spochybňujú ich schopnosť vykonávať funkciu sudcu ústavného súdu spôsobom neznižujúcim vážnosť funkcie sudcu a ústavného súdu.“

³¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. októbra 2015, sp. zn. PL. ÚS 45/2015.

7 Kritika neskoršieho prístupu Ústavného súdu a nasledujúca prax prezidenta Slovenskej republiky

*As concerns the power to appoint judges of the Constitutional Court, the President of the Republic therefore is not merely the symbolic Head of the State.*³²

Ústavný súd v prípade kreácie *samého seba* postupoval, podľa môjho názoru, nesystémovo. Nesystémovo v rovine procesnej, keďže o totožných podaniach sťažovateľov rozhodovali viaceré senáty a úplne protichodne. Nesystémovo tiež preto, lebo nedošlo k riadnemu zjednoteniu týchto odlišných právnych názorov.

Nesystémovo primárne ale preto, že pre (ne)známe dôvody zvrátil tendenciu Výkladu, a tým opätovne vrhol pochybnosti na ústavnú pozíciu prezidenta Slovenskej republiky. Účelovým vylúčením kvalifikačnej úvahy prezidenta vo vzťahu ku kreácii Ústavného súdu ho posunul do roviny výlučne selektívnej ústavnej poistky, nevedúc, aké sú kritériá pre to, či sa mandát prezidenta ako ústavnej poistky uplatní, alebo nie³³.

Čo je ešte horšie, Výklad interpretoval ako dávajúci prezidentovi voľnú úvahu. Ako však už bolo vysvetlené vyššie, Výklad prezidentovi napriek existujúcemu pokušeniu neudelil žiadnu mieru voľnej úvahy, ale ho zaviazal posudzovať predložené personálne návrhy z pohľadu ich kvalifikovanosti.

Prezident skutočne realizuje ústavne zverenú voľnú úvahu vo vzťahu ku kreácii Ústavného súdu, a to vzhľadom na počet kandidátov (na každé voľné miesto sudcu dvaja kandidáti³⁴), ktorý mu je predkladaný. Na tomto počte sa naozaj jeho voľná úvaha spotrebúva. Predpokladom realizácie voľnej úvahy prezidenta Slovenskej republiky v tomto prípade ale je, aby mal k dispozícii predpísaný počet kvalifikovaných kandidátov (v analyzovanom prípade 6), a je jeho ústavnou povinnosťou nekvalifikovaných kandidátov odmietnuť. Ak teda prezident Slovenskej republiky rozhodol o odmietnutí niektorých kandidátov, konal tak v súlade so svojou ústavnou úlohou, aplikáciou svojej kvalifikačnej úvahy si zabezpečujúc množinu kvalifikovaných

³² Už citované stanovisko Benátskej komisie, s. 16.

³³ Pričom vymenúvaním sudcov Ústavného súdu a generálneho prokurátora sa spektrum viazaných kreačných právomocí prezidenta Slovenskej republiky zďaleka nevyčerpáva; pozn. pod čiarou č. 40.

³⁴ Čl. 134 ods. 2 Ústavy.

kandidátov, na ktorej bude následne realizovať svoju voľnú úvahu pri vymenúvaní sudcov Ústavného súdu.

Z tohto dôvodu neobstojí argument III. senátu Ústavného súdu o inaplikabilite Výkladu. III. senát pracuje s premisou, že prezident pri výbere polovice z navrhnutého počtu kandidátov na sudcov Ústavného súdu realizuje voľnú úvahu a žiadnu ďalšiu úvahu už realizovať nemôže. Žiadnym spôsobom ale nepoprel, že prezident *popri* svojej voľnej úvahe, ktorú plne uplatňuje na predpísanom počte kvalifikovaných kandidátov, má stále v zmysle Výkladu povinnosť zabezpečiť, aby aj svoju voľnú úvahu, ak mu ju ústavodarca zveril, mohol aplikovať na dostatočnom počte vhodných kandidátov, aby teda v koši nemal i takých kandidátov, ktorých by za žiadnych okolností nemohol akceptovať na vymenovanie. Prezident teda musí mať i v prípade, že mu ústavodarca zveril voľnú úvahu pri vymenúvaní funkcionárov navýšením počtu kandidátov na aspoň dvoch, k dispozícii vždy taký predpísaný počet kandidátov, z ktorých každý spĺňa predpísané kvalifikačné podmienky, aby si mohol podľa svojej úvahy vybrať ktoréhokoľvek z nich.

V prípade Ústavného súdu došlo k vzniku nedorozumenia a chaosu³⁵, keďže sa v právnom komplexe problémov týkajúcich sa jeho kreácie prelína tradičná voľná úvaha s (typovo odlišnou) kvalifikačnou úvahou. III. senát *bez ambícií*³⁶ zvrátiť Výklad v jeho podstate, tento nerešpektoval nepochopením jeho logickej výstavby.

V tomto kontexte ďalej považujem za ústavný omyl, ak prezident napriek odmietnutiu 5 kandidátov na sudcov Ústavného súdu zo šiestich, jednu kandidátku za sudkyňu vymenoval. Keďže vylúčil 5 nekvalifikovaných kandidátov, splniac si svoju úlohu v zmysle Výkladu, nemohol pristúpiť ihneď k vymenovaniu pani Jany Baricovej za sudkyňu Ústavného súdu, keďže mal na jedno voľné miesto sudcu Ústavného súdu iba jedného kvalifikovaného kandidáta, nie dvoch tak, ako to vyžaduje Ústava.

Zastávam teda názor, že následný vývoj judikatúry je nepochopením principiálneho stanoviska Výkladu, a v konečnom dôsledku môžu byť pre tento dôvod nepoužiteľné neskoršie právne názory Ústavného súdu v prípade

³⁵ Vo vytvorenom chaose, žiaľ, pokračuje aj Benátska komisia vo svojej už citovanej správe, keď v kapitole VII.C nesprávne pracuje tiež s diskrepciou prezidenta.

³⁶ A právnej možnosti, keďže plenárny výklad podľa čl. 128 Ústavy má účinky *erga omnes*, teda i voči senátom Ústavného súdu.

kandidátov na sudcov Ústavného súdu. Tieto v konečnom dôsledku Výklad nijako nepopreli, keďže pracovali v iných kategóriách (voľná úvaha prezidenta), než aké sú pre Výklad relevantné (kvalifikačná úvaha prezidenta, prezident ako ústavná poisťka).

Prezident Slovenskej republiky napriek protichodným dikciám právnych názorov Ústavného súdu opätovne odmietol troch kandidátov vymenovať za sudcov Ústavného súdu³⁷. Rovnako odmietol vymenovať ďalších dvoch kandidátov na sudcov Ústavného súdu, predložených mu v roku 2015³⁸. Svoje rozhodnutie založil v podstate na kritike neskoršieho vývoja právnych názorov Ústavného súdu, na existencii protichodných názorov senátov Ústavného súdu, na rezignácii pléna podať výklad podľa čl. 128 a tak definitívne súčasnú ústavnú krízu vyriešiť, ba dokonca na tom, že sa vyhlásené odôvodnenie nálezu III. senátu nezhoduje s jeho písomným odôvodnením.

Bez toho, aby som sa pokúšal o autoritatívne vyjadrenie k správnosti postupu prezidenta Slovenskej republiky³⁹, či o vyzývanie k nerešpektovaniu právoplatných rozhodnutí Ústavného súdu, s ktorými nesúhlasím, v kontexte chaosu, ktorý zavládol pri existencii neprehľadnej a rozporuplnej judikatúry, som toho názoru, že Výklad správne identifikoval ústavnú rolu prezidenta Slovenskej republiky, a že si v súlade s požiadavkami tejto úlohy počínal aj súčasný prezident Slovenskej republiky⁴⁰.

³⁷ Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky zo 6. júla 2016, č. 636-2016-KPSR.

³⁸ Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky zo 6. júla 2016, č. 1107-2016-KPSR.

³⁹ Jeho rozhodnutia zo 6. júla 2016 boli predmetom konania o ústavných sťažnostiach pod sp. zn. I. ÚS 575/2016. Tieto boli nálezom zo 6. decembra 2017 zrušené, resp. vyhlásené za paaky; rovnako boli vyhlásené za paaky aj ešte nezrušené rozhodnutia o nevymenovaní v roku 2014 a prezidentovi bolo uložené spomedzi všetkých doposiaľ mu predložených kandidátov vymenovať troch za sudcov Ústavného súdu. Ústavný súd sa priklonil k záverom vo veci sp. zn. III. ÚS 571/2014 a kríza spojená s kreáciou Ústavného súdu bola (nateraz) ukončená.

⁴⁰ Pričom Výklad analogicky aplikuje i na iné viazané kreačné právomoci (rozsah práce však nedovoľuje podrobnejšiu analýzu týchto aktov). Prezident má rovnako k dispozícii paletu ďalších viazaných kreačných právomocí, kde je zatiaľ aplikabilita Výkladu pri najmenšom na uváženie. K tomu príkladmo:

- uznesenia Súdnej rady č. 346 z 20. októbra 2014 a č. 962 z 26. júna 2017;
- A. Kiska vymenoval sedem sudcov, jedno konanie pozastavil. *www.teraz.sk* [online]. Tlačová agentúra Slovenskej republiky, publikované 26. 8. 2014 [cit. 29. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.teraz.sk/slovensko/kiska-nevyemenovanie-sudkyne/95831-clanok.html>;
- Prezident zatiaľ nevymenuje dvoch sudcov. *www.aktuality.sk* [online]. Ringier Axel Springer Slovakia, a. s., publikované 19. 4. 2017 [cit. 29. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.aktuality.sk/clanok/464429/prezident-zatial-nevymenuje-dvoch-sudcov/>

8 Závěr

„Vycházejíc z uvedeného tak v žádnom prípade nemožno tvrdiť, že Slovenská republika predstavuje ideálny model parlamentnej demokracie so slabým postavením prezidenta. Preto aj pri diskusii o ústavnej úprave právomocí prezidenta nepostačuje argumentácia princípom parlamentnej formy vlády na odôvodnenie takého výkladu ústavy, v rámci ktorého by slovenský prezident vo vzťahu k iným slovenským ústavným orgánom mal mať nerovnocenné, podriadené postavenie. Takáto argumentácia sa neopiera o platnú ústavnoprávnu úpravu a nepodporuje ju ani objektívna slovenská ústavno-politická prax a realita.“⁴¹

Na základe všetkých prezentovaných názorov sa nebojím prijať záver, že vzhľadom na Výkladom založenú ústavne posilnenú pozíciu prezidenta Slovenskej republiky jednak ako ústavnej poistky s, prenesene povedené, absolútnym vetom voči predkladateľom v prípade viazaných kreačných právomocí nejde v prípade Slovenskej republiky o čistú formu parlamentnej demokracie. Taký obrázok je intenzívne narušovaný práve dôležitými oprávneniami, ktoré majú významný politický dopad a potenciál negovať politické rozhodnutia tradičnejších politických hráčov.

Post-Výkladová Slovenská republika skôr vykazuje znaky poloprezidentskej demokracie, čo sa môže ešte samostatne potvrdiť⁴², nie však zapríčiniť⁴³, aj priamou voľbou jej prezidenta. Mohli by sme uvažovať o kvázisemiprezidencializme, keďže prezident sa o politicky aktívnejšiu úlohu vzhľadom na pochybnosti o rozsahu jeho ústavnej pozície, ktoré v minulosti mohli existovať, aj vzhľadom na *deklarované* ústavné tradície⁴⁴ a formálne parametre politického systému nikdy systematicky nepokúsil.

⁴¹ Predsedníčka pléna Ústavného súdu Ivetta Macejková vo svojej konkurencii k Výkladu.

⁴² Paradoxne by priamou voľbou poľahky mohlo odôvodniť faktické posilnenie pozície prezidenta až Výkladom, a nie naopak, ako by bolo obvyklejšie.

⁴³ Toto kritérium síce využíva R. Elgie ako samostatný (výlučný) determinant, avšak, ako bolo popísané vyššie, iba priama voľba nezapríčiňuje silnejšiu pozíciu prezidenta, ani nespôsobuje nevyhnutnosť Výkladu. K tomu: BRUNCLÍK, Miloš a Michal KUBÁT. Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci středoevropských demokratických režimů. *Středoevropské politologické studie* [online]. 2014, roč. XVI, č. 2–3 [cit. 29. 8. 2017]. ISSN 1212-7817. Dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=644>

⁴⁴ Ako relevantný determinant formálnej ústavnej pozície prezidenta podľa G. Sartorihho. *K tomu: JAVUREK, Petr. Prezidenti poloprezidentských systémů. In: BRUNCLÍK, NOVÁK, op. cit., s. 14.*

Prezident má k dispozícii významné právomoci, pričom má dominantné postavenie⁴⁵ voči vláde, táto však je politicky závislá od parlamentu⁴⁶. Je zachovaná autonómia jednotlivých zložiek exekutívy⁴⁷, je prítomná duálna autorita prezidenta i vlády, nie iba výlučne jedného z týchto aktérov.

Napriek tomu, že mnou prezentované názory sa nepochybne stretnú s nevôľou, najmä tým, že sa pokúšam označiť slovenský politický systém za viac poloprezidentský, ako by sa chcelo pripustiť, myslím si, že ústavný text v kombinácii s Výkladom a ne-systematickými pokusmi prezidentov v minulosti nepripúšťa záver o *nerušenej* parlamentnej demokracii v Slovenskej republike. Nech je tento text apelom *de constitutione ferenda* pre vyriešenie pretrvávajúcej spornej, resp. potenciálne spornej dimenzie prezidentovania slovenského prezidenta.

Literatura

- BALÁŽ, A. (ed.). *Nový štát a jeho prezident. Michal Kováč očami spolupracovníkov*. Bratislava: DILEMA, 2003, 264 s. ISBN 80-89114-02-4.
- BRUNCLÍK, Miloš a Michal KUBÁT. Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci středoevropských demokratických režimů. *Středoevropské politologické studie* [online]. 2014, roč. XVI, č. 2–3 [cit. 29. 8. 2017]. ISSN 1212-7817. Dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=644>
- BRUNCLÍK, Miroslav a Miloš NOVÁK (eds.). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, 399 s. ISBN 978-80-7363-179-6.
- OROSZ, Ladislav a Katarína ŠIMUNIČOVÁ. *Prezident v ústavném systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1998, 140 s. ISBN 80-224-0546-9.

⁴⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93, č. 206/1993 Z. z.

⁴⁶ Podľa klasifikácie M. Duvergera. K tomu: JAVŮREK, Petr. Prezidenti poloprezidentských systémů. In: BRUNCLÍK, NOVÁK, op. cit., s. 13.

⁴⁷ Podľa klasifikácie G. Sartorího. K tomu: Ibid., s. 13.

Seznam jiných pramenů

- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 2. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93, č. 206/1993 Z. z. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 11. júla 1996, sp. zn. I. ÚS 7/96, č. 12/96 ZNAU; č. 229/1996 Z. z.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. septembra 2009, sp. zn. PL. ÚS 14/06, č. 90/2009 ZNaU; č. 2/2010 Z. z.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 5. októbra 2011, sp. zn. PL. ÚS 95/2011, č. 5/2011 ZNaU
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012, č. 58/2012 ZNaU; č. 390/2012 Z. z.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. augusta 2012, sp. zn. IV. ÚS 433/2012
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. októbra 2014, sp. zn. II. ÚS 718/2014
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. októbra 2014, sp. zn. II. ÚS 719/2014.
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 4. decembra 2014, sp. zn. I. ÚS 397/2014, č. 31/2014 ZNaU
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17. marca 2015, sp. zn. III. ÚS 571/2014, č. 12/2015 ZNaU.
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. marca 2015, sp. zn. II. ÚS 191/2015, č. 60/2015 ZNaU
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. októbra 2015, sp. zn. PL. ÚS 45/2015.
- Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky z 2. júla 2014, č. 1112-2014-BA.
- Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky z 10. júla 2014, č. 39-2014-OP.
- Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky zo 6. júla 2016, č. 636-2016-KPSR.
- Rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky zo 6. júla 2016, č. 1107-2016-KPSR.

A. Kiska vymenoval sedem sudcov, jedno konanie pozastavil. *www.teraz.sk* [online]. Tlačová agentúra Slovenskej republiky, publikované 26. 8. 2014 [cit. 29. 8. 2017]. Dostupné z: <http://www.teraz.sk/slovensko/kiska-nevymenovanie-sudkyne/95831-clanok.html>

Prezident zatiaľ nevymenuje dvoch sudcov. *www.aktuality.sk* [online]. Ringier Axel Springer Slovakia, a. s., publikované 19. 4. 2017 [cit. 29. 8. 2017]. Dostupné z: <https://www.aktuality.sk/clanok/464429/prezident-zatial-nevymenuje-dvoch-sudcov/>

OPINION ON QUESTIONS RELATING TO THE APPOINTMENT OF JUDGES OF THE CONSTITUTIONAL COURT. Adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10–11 March 2017). Dostupné z: [http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD\(2017\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2017)001-e) [cit. 14. 3. 2017].

Seznam skratek

- Výklad uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012, č. 58/2012 ZNaU; č. 390/2012 Z. z.
- Ústava ústavný zákon Slovenskej národnej rady č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

SOUDNÍ KONTROLA V CIZINECKÝCH VĚCECH

(zejména v kontextu novely zákona o pobytu cizinců)

Jana Stehlíková

1 Úvod

Podle některých teorií se lidé v určitých ohledech od ostatních živočichů příliš neliší a lidské chování provází stejné zákonitosti jako chování některých druhů zvířat. Podle teorie příbuzenského altruismu se jedinec chová vstřícněji k těm, s nimiž sdílí stejné geny.¹ Reciproční altruismus pak příbuzenství jako podmínku vstřícného chování jedinců k sobě navzájem překlenuje a připouští, že vstřícnost lidského jednání motivuje očekávání vstřícnosti ze strany jiné osoby. Neschopnost či neochota lidí jednat v duchu univerzálního altruismu, tedy chovat se vstřícně a nezištně ke každému bez rozdílu, vyjádřil také Thomas Hobbes ve svém známém rčení „*homo homini lupus*“. Chtěl tím poukázat na skutečnost, že bez existence státu, který nastolí ve společnosti jistý řád, nebudou mít lidé důvod chovat se k sobě slušně.

Od smrti Thomase Hobbesa však uplynulo více jak 300 let,² během kterých se pojetí úlohy státu i vnímání jednotlivce zásadně proměnilo. Stát se místo dohláznětelem nad pokojným soužitím lidí v té nejzákladnější podobě stal garantem hodnot a idejí, které lidé ve společnosti začali považovat za zcela zásadní. V podmínkách takového státu, který nazýváme *materiálním právním státem*, máme možnost v současnosti žít. Klademe důraz na zachování lidských práv a svobod, protože si sami nechceme ani představit, že bychom o ně přišli.

Možná přece jen z nějakých důvodů upřednostňujeme práva a svobody osob, které jsou nám bližší. Jeví se jako zcela samozřejmé, že suverénní stát některými právy obdaří pouze své vlastní občany a cizincům přičkne trochu jiný režim. Otázkou však zůstává, jaká práva cizinců smí být určité restriktivy podrobena, jaká práva jim smí stát upřít, aby se stále mohl označovat za právní, demokratický, mající v úctě základní práva a svobody.³

¹ LYČKA, P. *Altruismus v evolučně-biologické perspektivě*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 26.

² Thomas Hobbes žil v letech 1588 až 1679.

³ Čl. 1 odst. 1 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Potřebu vypořádat se nejen s touto otázkou vyvolala novela zákona o pobytu cizinců⁴, která zavedla mechanismy omezující přístup cizinců k soudní kontrole aktů, s nimiž je české orgány konfrontují. Zákon o pobytu cizinců prodělal již v minulosti řadu změn, které se různými způsoby a s rozdílnou intenzitou dotýkaly možností soudní kontroly v cizineckých věcech, což se neobešlo bez adekvátní reakce českých soudů. Právě o stěžejních momentech ve vývoji přístupu cizinců k soudní kontrole a zejména o současných změnách spjatých s novelou zákona o pobytu cizinců z roku 2017⁵, reflektovaných v rozhodnutích českých soudů, pojednává tento příspěvek.

2 Postavení cizince ve vztahu k soudní ochraně

Virginie Guiraudon ve své studii velmi výstižně uvádí, že ochrana cizinců představuje významný test úrovně dodržování lidských práv právě z toho důvodu, že k jejich ochraně nedává impuls příbuzenská, klanová či národní sounáležitost, ale příslušnost cizinců k lidstvu jako celku.⁶ Moderní státy se ve snaze obstát v tomto testu zavazují k ochraně lidských práv nejen ve svých vnitrostátních předpisech, ale také v mezinárodních dokumentech. Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky obsahuje především Úmluva o ochraně lidských práv a svobod („Úmluva“).⁷ V článku 6 Úmluvy upravuje jedno ze zásadních pravidel pro poskytování soudní ochrany, a to právo na spravedlivý proces před nezávislým, nestranným a zákonným soudem, rozhodujícím o občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění ve vztahu ke komukoliv.⁸ V případě pokusu o uplatnění tohoto článku na případy související s pobytem cizinců na území jiného státu narazíme na nesplnění hned několika podstatných podmínek.

Aby se na věc vztahoval čl. 6 Úmluvy, musí být rozhodováno o civilních právech a závazcích či o trestním obvinění cizince, přičemž obě tyto skupiny

⁴ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Novela byla provedena zákonem č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶ GUIRAUDON, V. *European Courts and Foreigners' Rights: A Comparative Study of Norms Diffusion*. *The International Migration Review*, 2000, roč. 34, č. 4, s. 1088–1025.

⁷ Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně základních práv a svobod ve znění pozdějších protokolů.

⁸ Čl. 6 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod.

rozhodnutí nelze vykládat podle vnitrostátního práva, nýbrž na základě autonomní interpretace těchto pojmů Evropským soudem pro lidská práva („ESLP“). V případě záležitostí týkajících se pobytu cizinců (např.: vstup, pobyt na území, vyhoštění z území...) se žádná situace nedá podle ESLP označit jako věci týkající se civilních práv a závazků ani jako trestní obvinění. Na nenaplnění požadavku civilní věci nemění nic ani skutečnost, že případné vyhoštění z území může mít dopad na soukromý a rodinný život cizince. Rozhodnutí o vyhoštění (ani jiné rozhodnutí týkající se pobytu cizinců) z povahy věci nemá rovněž povahu trestního obvinění, jelikož jeho účelem není primárně někoho potrestat, ale preventivně regulovat pobyt cizinců na území státu. Evropský soud pro lidská práva vyslovil tento závěr ve věci *Maaouia proti Francii*⁹, aby tím vysvětlil nepoužitelnost článku 6 na řízení o zrušení zákazu pobytu (vyhoštění).

Ve výše uvedeném rozsudku Evropský soud pro lidská práva rovněž uvedl, že článek 6 nelze na případy vyhoštění použít také proto, že smluvní strany Úmluvy projeví vůli vyjmout tyto případy ze zmíněného článku zakotvením procesních záruk cizincům v případě rozhodnutí o vyhoštění v článku 1 Protokolu 7 k Úmluvě. Tento článek garantuje cizincům, kterým byl povolen vstup na území, že nebudou moci být vyhoštěni jinak než na základě výkonu zákonného rozhodnutí, mohou podat proti vyhoštění námitky, následně nechat svůj případ přezkoumat a dát se zastupovat. Výjimky z těchto pravidel představují pouze zájem veřejného pořádku a zájem národní bezpečnosti.¹⁰

Tato práva garantovaná cizincům jsou však ryze procesní povahy a nestanoví nic ohledně hmotněprávních limitů vyhoštění (takové limity mohou ale představovat jiné články¹¹ Úmluvy).¹² Zároveň si lze všimnout, že procesní záruky podle čl. 1 Protokolu 7 v případě vyhoštění nepřísluší každému cizinci. Na cizince bez povoleného vstupu na území se totiž toto

⁹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. října 2000 ve věci *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

¹⁰ Čl. 1 Protokolu 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod.

¹¹ Např.: čl. 3 Úmluvy zakotvující zákaz mučení. Specifickým projevem exteritoriální aplikace Úmluvy je zákaz vyhoštění cizince (třebaže pobývajícího na území státu nelegálně) do země, kde by byl ohrožen jeho život nebo mu hrozilo jiné závažné porušení lidských práv (zásada *non-refoulement*). In: KMEC, J., D. KOSAR a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 437.

¹² KMEC, J., D. KOSAR a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1388.

procesní ustanovení nevztahuje. To však neznamena, že by osoby, které se na území cizího státu nacházejí neoprávněně, neměly k dispozici žádné prostředky ochrany svých základních práv.

Podle článku 13 Úmluvy musí mít každý garantovaný účinný právní prostředek nápravy před národním orgánem pro případ porušení práv garantovaných Úmluvou. Článek 13 tak má akcesorickou povahu ve vztahu k jiným článkům Úmluvy, které chrání jedince před porušením základních práv. Možnost opravného prostředku musí být jedinci dána i v případě, že porušení jeho základního práva ještě nelze postavit na jisto a je zatím pouze namítáno. Zcela přirozeně se totiž může stát, že porušení základního práva vyjde najevo právě až v řízení o opravném prostředku.¹³ Právo podat opravný prostředek tak svědčí i cizinci, který nesplnil podmínky procesní ochrany podle čl. 1 Protokolu 7 a hrozí přitom zásah do jeho základního práva.

Zpravidla půjde o právo podle článku 5 Úmluvy¹⁴, hájícího právo na svobodu a osobní bezpečnost, pokud se cizinec domnívá, že jeho zadržení v souvislosti s řízením o vyhoštění neproběhlo zákonným způsobem apod. Článek 5 ve vztahu k cizincům může být porušen například tím, že dojde ke svévolnému zbavení svobody cizince, zbavení svobody proběhlo neadekvátně co do místa a podmínek, za kterých k němu došlo, doba zadržení přesahuje přiměřenou dobu či zákon upravující zbavení osobní svobody neodpovídá svou kvalitou zásadám právního státu.¹⁵ Podle článku 5 odst. 5 Úmluvy má následně každý, kdo byl zatčen nebo zadržen v rozporu s článkem 5, nárok na odškodnění.

Česká republika se k zajištění soudní kontroly hlásí rovněž na vnitrostátní úrovni. Článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁶ („Listiny“) garantuje každému možnost domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy, kterými byl zkrácen na svých právech. Tento článek představuje základ správního soudnictví, jehož úkol spočívá v ochraně veřejných

¹³ KMEC, J., D. KOSAŘ a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1198.

¹⁴ Čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

¹⁵ KMEC, J., D. KOSAŘ a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 482.

¹⁶ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

subjektivních práv¹⁷. Právní řád však může stanovit určité výlučky ze soudního přezkumu a také tak činí.¹⁸ S omezením soudního přezkumu se nezdá setkáváme ve věcech týkajících se udělení azylu, povolení k pobytu, správního vyhoštění apod.

Tato omezení nepředstavují žádnou kolizi s mezinárodními závazky či ústavním právem, pokud tím cizinci nevznikne újma na jeho základních právech. Podle Ústavního soudu tak neexistuje základní právo cizince na získání víza, a proto stát nemusí zajistit soudní přezkum rozhodnutí o odepření udělení víza.¹⁹ Lze tedy identifikovat situace, v nichž stát jako suverén smí rozhodovat o tom, kdo a za jakých podmínek se bude kromě jeho občanů pohybovat po státním území, aniž by tato rozhodnutí podléhala jakémukoliv přezkumu.²⁰ Za všech okolností se však stát či jeho orgány musí vyvarovat jednání, kterým by zasáhly do základních práv cizince. Proto by i česká legislativa měla respektovat skutečnost, že jakmile se rozhoduje o základních právech cizince a hrozí jejich zasažení, měl by mít cizinec možnost tato svá práva chránit.

3 Stručný exkurz do historie zákona o pobytu cizinců

Český zákonodárce se s problémy ohledně dostatečné soudní kontroly v cizineckých věcech potýká dlouhodobě. Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, pojal soudní přezkum v těchto případech velmi restriktivně. Zákon vylučoval z přezkumu všechna rozhodnutí Ministerstva vnitra s výjimkou pravomocných rozhodnutí o zákazu pobytu, pokud cizinec vyčerpal řádné opravné prostředky.²¹ Soudy tedy neměly pravomoc přezkoumat např. rozhodnutí o vyhoštění. Podle českého zákonodárce tato výlučka nepředstavovala žádný problém, jelikož rozhodnutí o vyhoštění předcházelo rozhodnutí o zákazu pobytu,

¹⁷ Obecná žalobní legitimace ve správním soudnictví je podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, založena na přímém či nepřímém zásahu do veřejných subjektivních práv.

¹⁸ Např.: § 70 soudního řádu správního.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

²⁰ Nejvyšší správní soud tento závěr zopakoval v rozsudku ze dne 21. listopadu 2013, č. j. 7 As 80/2013-34.

²¹ § 32 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů.

kteří přezkumu podléhali.²² Podle Policie ČR, která o vyhoštění rozhodovala, navíc v případech vyhoštění nešlo o samostatné řízení, ale pouze o nucenou realizaci výkonu rozhodnutí o zákazu pobytu.²³

S těmito argumenty však Ústavní soud nesouhlasil. Prohlásil, že ne ve všech případech lze neoprávněnost vstupu či pobytu jednoznačně posoudit. Mezi takové případy zařadil pobyt cizince na území v době čekání na vyřízení žádosti o prodloužení dlouhodobého pobytu. Dále připomněl, že pro vyhoštění nesmí existovat zákonné překážky. Nemožnost jejich přezkoumání by pak mohla způsobit zásah do základních práv cizince nejen podle Listiny, ale také podle Úmluvy. Ústavní soud proto uvedené ustanovení zákona zrušil.²⁴

V roce 1999 byl přijat nový zákon o pobytu cizinců²⁵, jenž v několikrát novelizované podobě platí dodnes. Stěžejní normy pro soudní přezkum představovaly a představují § 171 a následující. Ve znění zákona č. 161/2006 Sb.²⁶ působil velmi problematicky právě § 171 odst. 1 písm. c), podle něhož se z přezkumu vylučovala „*rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud se před zahájením řízení o tomto vyhoštění zdržoval cizinec na území nebo v tranzitním prostoru mezinárodního letiště neoprávněně*“.²⁷

Silné omezení uplatnění základních práv cizinců, kteří se nemohli proti vyhoštění bránit soudní cestou, se nejdříve soudy snažily odstranit ústavně konformní interpretací. Nejvyšší správní soud uvedl, že všechny výluky z přezkumu je nezbytné vykládat jako výjimky z pravidla restriktivně. Dovodil tak, že na řízení o zrušení platnosti rozhodnutí o vyhoštění výluka z přezkumu nedopadá, jelikož tyto případy zákon výslovně nezmiňuje, a tak nelze upřít soudní ochranu někomu, jehož veřejná subjektivní práva byla zasažena.²⁸

²² Bod II Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97.

²³ Bod I Nálezu Ústavního soudu ze dne 26. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97.

²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 26. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97.

²⁵ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

²⁶ Zákona č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁷ § 171 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2007, č. j. 4 As 75/2006-52.

Koncepce ústavně konformního výkladu problematického ustanovení se však ukázala jako nedostatečná. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. Pl. ÚS 26/07,²⁹ poukázal na dalekosáhlé dopady aplikace § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Za potenciálně ohrožená základní práva v důsledku aplikace tohoto ustanovení označil např.: právo na život, právo nebýt podroben mučení a jinému ponižujícímu zacházení nebo trestání, právo na ochranu soukromého a rodinného života atd. Upozornil proto na skutečnost, že čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje právo domáhat se ochrany u soudu či jiného orgánu *každému*, a nikoliv pouze *občanu*. Stejně tak čl. 36 odst. 2 Listiny dává příslib ochrany základních práv všem.

Ústavní soud tímto nepopřel absenci subjektivního ústavně zaručeného práva cizinců na pobyt na území České republiky. Uvedl však, že přestože smí suverénní stát rozhodovat svobodně o podmínkách připuštění cizinců na své území, nemůže opomenout, že vyhoštěním lze zasáhnout do základních práv cizince. Základní práva se přitom stát zavázal chránit v Listině, která má pro tyto účely širší dopad než Úmluva, jelikož soudní ochranu nezařítuje pouze cizincům s oprávněným pobytem.³⁰ Ústavní soud proto ustanovení omezující soudní přezkum v případě vyhoštění zrušil. Zákonodárci tak dostali podnět k tomu, aby při formulování předpisů nedbali pouze na nezbytné minimum garance soudní ochrany, které pro tyto stanovuje Úmluva, ale aby respektovali požadavky uložení Listinou a nutnost ochrany i dalších základních práv, která mohou dojít k újmě.

4 Novela zákona o pobytu cizinců

V prosinci roku 2016 vláda předložila zatím poslední návrh novely zákona o pobytu cizinců, kterým došlo k implementování tzv. návratové směrnice³¹ do českého právního řádu. Na návrhu zákona se podepsala atmosféra tzv. migrační krize, které se kterou se potýkala celá Evropa. Návrh vládní novely s sebou nesl zpřísnění podmínek pobytu cizinců na území České

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. 26/07.

³⁰ Ibid.

³¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2018].

republiky. Ve 2. čtení se poslanec Klučka pokusil návrh zákona ještě více zpřísnit dvaadvacetistránkovým pozměňovacím návrhem.³²

V tomto pozměňovacím návrhu znovu obživil § 171 odst. 1 písm. c), který měl vyloučit ze soudního přezkumu „*rozhodnutí o nevydání nebo neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, o nevydání povolení k trvalému pobytu nebo o zrušení platnosti oprávnění k pobytu cizince na území, nejedná-li se o občana Evropské unie nebo jeho rodinného příslušníka*“.³³ Šlo tedy o další pokus rozšíření výluk ze soudního přezkumu. Poslanec Klučka se mylně domníval, že by rozhodnutí, která chtěl z přezkumu vyloučit, nebyla způsobilá zasáhnout základní práva chráněná Listinou.³⁴ Ohrožení práva na osobní svobodu a dalších základních práv by nastalo zcela stejně jako v případech, o nichž rozhodoval Ústavní soud před zrušením bývalého § 171 odst. 1 písm. c). Tento dílčí návrh na rozšíření výluk ze soudního přezkumu naštěstí Poslanecká sněmovna nepřijala.

V konečné verzi návrhu novely zákona, která nakonec přijata byla, se však přeci jen nachází z hlediska možností soudního přezkumu kontroverzní ustanovení. Ustanovení se týká soudní ochrany v případě, že orgány státu rozhodnou o zajištění cizince. Podle § 172 odst. 6 proti těmto rozhodnutím cizinci sice svědčí právo žalobu proti rozhodnutí podat, avšak soud řízení zastaví, pokud v mezidobí zajištění skončilo. Zákonodárce zřejmě k zakotvení tohoto pravidla vedla snaha nevést spory o záležitostech, které již pomí- nuly. Rozhodnutí o žalobě podané cizincem by tak měla vyřešit toliko trvajících protiprávní stav. Zdá se však, že zůstalo zcela opomenuto nebezpečí újmy, která nezákonným zajištěním cizinci mohla vzniknout na jeho základních právech navzdory tomu, že již byl propuštěn. Toto ustanovení proto začalo zaměstnávat správní soudy.

5 Obrana proti zajištění cizince v judikatuře Nejvyššího správního soudu

V rozhodování Nejvyššího správního soudu (NSS) lze sledovat různé tendence při vypořádávání se s aplikací § 172 odst. 6 zákona o pobytu

³² KLUČKA, V. Písemný pozměňovací návrh č. 5813 ze dne 22. února 2017 k návrhu novely zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 990.

³³ *Ibid.*, s. 20.

³⁴ Viz výše uvedená rozhodnutí Ústavního soudu.

cizinců. Tyto odlišné způsoby řešení problému s kontroverzním ustanovením zjevně odrážejí rozdílné okolnosti jednotlivých případů. Zároveň však lze konstatovat, že všechny způsoby spojuje snaha vyhnout se vydání rozhodnutí opřené o neústavní normu.

První skupinu rozhodnutí tvoří ta, která se díky použití přechodných ustanovení zákona o pobytu cizinců³⁵ aplikaci výluky ze soudního přezkumu na rozhodnutí o netrvajícím zajištění vyhnula. Nejvyšší správní soud se takto postavil k případům, v nichž stěžovatel (cizinec) podal žalobu i kasační stížnost proti rozhodnutí o zajištění, které již v době rozhodování NSS netrvalo, před nabytím účinnosti novely. Soud svůj postup opřel o principy právního státu. Mezi nimi uvedl i právo na spravedlivý proces, které v tomto případě spatřoval především v legitimním očekávání cizince, který v době podání žaloby mohl předpokládat, že jeho žaloba i kasační stížnost budou meritorně projednány. Tento přístup považoval soud v dané situaci za ústavně konformní, přestože formulaci přechodného ustanovení neshledal zcela jednoznačnou.³⁶

Ve druhém typu rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců sám o sobě ani jeho aplikace není protiústavní. Soud si však otázky ohledně ústavnosti položil a zvážil dopady do sféry cizince, na jehož případ se ustanovení aplikuje. Od prvního typu případů se případy těchto cizinců odlišovaly tím, že o jejich žalobách proti zajištění již rozhodoval krajský soud v době, kdy zajištění trvalo. Kasační stížnost pak tyto cizinci podali až po svém propuštění. S ohledem na to, že se stěžovatelům dostalo přezkumu v souladu s čl. 36 Listiny ze strany krajských soudů, nedoznala jejich další základní práva újmy. Nejvyšší správní soud také uvedl, že na dvouinstanční přezkum neexistuje právní nárok, a tudíž není povinen o kasační stížnosti meritorně rozhodovat. Podle soudu rovněž nedošlo také k porušení práva na odškodnění za nezákonné

³⁵ Čl. II bod 1 zákona č. 222/2017 Sb.

³⁶ Tímto rozhodl NSS např.: v rozhodnutí ze dne 24. srpna 2017, č. j. 1 Azs 275/2017-27, v rozhodnutí ze dne 24. srpna 2017, č. j. 2 Azs 229/2017-41, v rozhodnutí ze dne 13. prosince 2017, č. j. 1 Azs 378/2017-21, v rozhodnutí ze dne 20. prosince 2017, č. j. 4 Azs 207/2017-17, v rozhodnutí ze dne 11. ledna 2018, č. j. 1 Azs 195/2017-27.

rozhodnutí podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy³⁷ i podle čl. 36 odst. 3 Listiny, jelikož krajské soudy zákonnost už posoudily a neshledaly její porušení. Nejvyšší správní soud proto v těchto případech v souladu s požadavkem v § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců řízení zastavil.³⁸

Jiný přístup ve vztahu k dostupnosti soudní ochrany zajištěných cizinců zvolil desátý senát NSS, který řešil obdobný případ jako výše uvedený (krajský soud meritorně rozhodl, ale kasační stížnost byla podána již po účinnosti novely, zakazující přezkum po skončení zajištění) ovšem v kontextu zákona o azylu.³⁹ Zákon o azylu totiž obsahuje podobné kontroverzní ustanovení jako zákon o pobytu cizinců.⁴⁰ Desátý senát se domníval, že v rozporu s evropským právem může být i odepření přezkumu kasačním soudem.

Ustanovení neumožňující přezkum zajištění po jeho skončení se podle desátého senátu dostává do kolize s čl. 9 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU⁴¹ ve spojení s čl. 6 a 47 Listiny základních práv EU⁴², v nichž lze nalézt podklad pro přezkum zajištění cizinců, žádajících o azyl. Uvedl, že takové ustanovení zabraňuje efektivním a ekvivalentní aplikaci unijního práva ve srovnání s právem vnitrostátním, což jde zcela proti smyslu principů efektivity a ekvivalence, na nichž je aplikace unijního práva postavena. Z těchto důvodů se desátý senát obrátil na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou, zda dotčené předpisy unijního práva zabraňují takové vnitrostátní právní úpravě, která znemožňuje Nejvyššímu správnímu soudu přezkoumat soudní rozhodnutí ve věcech zajištění cizince poté, co je cizinec ze zajištění propuštěn. Do rozhodnutí Soudního dvora EU tak zůstává řízení v této věci přerušeno.

³⁷ Podle Úmluvy musí k přezkumu zákonosti rozhodnutí dojít, i když již omezení svobody již netrvá, aby byl dán podklad pro případné odškodnění. V těchto případech k přezkumu však došlo již za trvání zajištění. POSPÍŠIL, I. čl. 36: Právo na spravedlivý proces. IN: WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 931.

³⁸ Nejvyšší správní soud takto rozhodl např.: v rozhodnutí ze dne 25. září 2017, č. j. 3 Azs 243/2017-24, v rozhodnutí ze dne 8. listopadu 2017, č. j. 6 Azs 291/2017-31, v rozhodnutí ze dne 23. listopadu 2017, č. j. 3 Azs 303/2017-36.

³⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2017, č. j. 10 Azs 252/2017-43.

⁴⁰ § 46a odst. 9 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění zákona č. č. 222/2017 Sb.

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřevzaté znění).

⁴² Listina základních práv Evropské unie, ze dne 26. října 2012, 2012/C 326/02. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 20. 2. 2018].

V další skupině případů se Nejvyšší správní soud musel vypořádat se situacemi, v nichž se cizinci nedomohli žádného přezkumu svého zajištění. Po argumentační stránce lze rozhodnutí z této skupiny považovat za nejzajímavější. V rozsudku ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20, Nejvyšší správní soud⁴³ rozhodoval ve věci stěžovatele, kterého nejdříve zajistila Policie ČR podle zákona o pobytu cizinců a následně byl po podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany přezajištěn rozhodnutím Ministerstva vnitra. Stěžovatel trval na tom, že přestože zajištění podle zákona o pobytu cizinců skončilo, stále má zásadní dopad do jeho osobní sféry, neboť by bez něj nedošlo ani k přezajištění podle zákona o azylu.⁴⁴ Stěžovatel se tak ocitl v situaci, v níž stále fakticky trvalo omezení jeho osobní svobody, přestože se domníval, že rozhodnutí o jeho zajištění trpělo z hlediska zákonnosti vadami. Městský soud v Praze však řízení o žalobě podle § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců zastavil. V kasační stížnosti stěžovatel navrhol, aby NSS předložil návrh Ústavnímu soudu na zrušení zmíněného ustanovení.

Nejvyšší správní soud souhlasil se stěžovatelem v tom, že zajištění představuje institut, který zasahuje do jeho základního práva na osobní svobodu, garantovaného čl. 8 odst. 1 Listiny, čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, ale také čl. 52 odst. 3 ve spojení s čl. 6 Listiny základních práv Evropské unie⁴⁵. Označil proto za nepřijatelné, aby proti hrozícímu zásahu do takového základního práva neposkytoval stát soudní ochranu.

Situaci se však NSS rozhodl řešit jinak než navrhovatel stěžovatel a nedal podnět na zrušení problematického ustanovení Ústavnímu soudu. Místo toho připomněl, že Česká republika je povinna řádně implementovat právo Evropské unie⁴⁶ a zároveň při tom dodržovat základní práva těch, na které zprostředkovaně akt Evropské unie dopadá.⁴⁷ V souvislosti se zajištěním

⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20.

⁴⁴ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ Listina základních práv Evropské unie, ze dne 26. října 2012, 2012/C 326/02. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2018].

⁴⁶ V tomto případě čl. 15 a násl. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES. Čl. 15 odst. 2 navíc sám garantuje soudní přezkum zajištění za účelem vyhoštění.

⁴⁷ Povinnost členských států dodržovat při provádění aktů Evropské unie základní práva zakotvená v Listině základních práv EU v rozsahu a stejném smyslu, jak je formuluje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyplývá z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 26. 2. 2013, věc C 617/10, *Akerberg Fransson*.

proto konstatoval, že „*neumožňuje-li § 172 odst. 6 zákona o pobytu cizinců na základě žaloby věcný přezkum zákonitosti rozhodnutí o zajištění cizince před správními soudy ani v prvním stupni řízení, v případě, že je zajištění ukončeno před rozhodnutím soudu, je toto ustanovení v rozporu s uvedenými ustanoveními práva Evropské unie, potažmo Evropské úmluvy*“.⁴⁸

Tento rozpor vnitrostátního ustanovení s evropským právem označil za zcela zjevný v souladu s doktrínou *acte clair*. Jediné možné řešení pro obecné soudy v takovém případě je vnitrostátní ustanovení neaplikovat a napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů přezkoumat.⁴⁹

Přes rozdílné přístupy v rozsudcích Nejvyššího správního soudu lze bezesporu nalézt snahu odstranit protiústavní stav úpravy soudní ochrany cizinců v případě zajištění, který zákonodárce nastolil. Nezbyvá nyní než čekat, jakým směrem se bude v těchto věcech rozhodovací praxe ubírat. Čas ukáže, zda nižší soudy uposlechnou rad Nejvyššího správního soudu a přestanou v souladu s evropským právem vyluku ze soudního přezkumu na rozhodnutí o zajištění, které již skončilo, aplikovat. Také se může stát, že Ústavní soud rozhodne o návrhu na zrušení ustanovení vylučujících soudní přezkum již netrvajících zajištění, který dne 7. prosince 2017 podala kvalifikovaná skupina senátorů.⁵⁰

6 Závěr

Tento příspěvek se zabýval postavením cizince ve vztahu soudní ochraně, kterou mu garantují různé lidskoprávní dokumenty, závazné v mezinárodním i vnitrostátním měřítku. Jak se ukázalo, snaha zajistit dostupnost soudní ochrany cizincům často koliduje s potřebou státu regulovat pobyt cizinců na svém území způsobem, který s ohledem na své zájmy považuje za nejvhodnější.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20.

⁴⁹ Ke stejnému závěru dospěl také desátý senát v rozsudku ze dne 21. prosince 2017, č. j. 10 Azs 317/2017-31.

⁵⁰ Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky na zrušení ustanovení zákona, a to ustanovení § 169r odst. 1 písm. i) a ustanovení § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 7. prosince 2017.

Demokratický právní stát by však neměl zapomínat na to, že kromě hájení svých hranic a svého území má také povinnost, ke které civilizovaná společnost v průběhu dlouhého vývoje dobrovolně dospěla a k níž se po válečných hrůzách prožitých ve 20. století upnula. Touto povinností je garance základních práv a svobod.

Český zákonodárce se s touto povinností více či méně dobře neustále potýká. Jak vyplynulo z rozboru vývoje zákona o pobytu cizinců, opomenutí některých základních práv cizinců zdaleka nepředstavuje v českém prostředí výjimečnou záležitost. Potvrzuje to i současný stav tohoto zákona a četné případy, které v souvislosti s ním, zejména pak s nedostatečnou soudní ochranou základních práv cizinců, musí soudy řešit. V tomto ohledu lze optimisticky poznamenat, že rozhodovací praxe soudů zatím zdárně řeší prohrěšky zákonodárce, jichž se dopouští na úrovni ochrany poskytované základním právům cizinců. Zároveň by však nebylo vhodné se s takovým stavem českého zákonodárství spokojit.

Literatura

- GUIRAUDON, V. European Courts and Foreigners' Rights: A Comparative Study of Norms Diffusion. *The International Migration Review*, 2000, roč. 34, č. 4, s. 1088–1025. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/2675976>
- KLUČKA, V. Písemný pozměňovací návrh č. 5813 ze dne 22. února 2017 k návrhu novely zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 990. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=990&o=7>
- KMEC, J., D. KOSARĚ a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1388. ISBN 978-80-7400-365-3.
- LYČKA, P. *Altruismus v evolučně-biologické perspektivě*. Bakalářská práce. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/179618/ff_b/
- WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK a kol. *Listina základních práva svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6.

Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky na zrušení ustanovení zákona, a to ustanovení § 169r odst. 1 písm. i) a ustanovení § 172 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 46a odst. 9 a § 73 odst. 8 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 7. prosince 2017. Dostupný z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_41_17_navrh.pdf

Předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně základních práv a svobod ve znění pozdějších protokolů.

Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 161/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 222/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Listina základních práv Evropské unie, ze dne 26. října 2012, 2012/C 326/02. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (přepřacované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 20. 2. 2018]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033 & from=cs>

Soudních rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 26. května 1998, sp. zn. Pl. ÚS 27/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2008, sp. zn. 26/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. října 2000 ve věci *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. 2. 2013, věc C 617/10, *Akerberg Fransson*.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2007, č. j. 4 As 75/2006-52.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. listopadu 2013, č. j. 7 As 80/2013-34.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2017, č. j. 1 Azs 275/2017-27.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2017, č. j. 2 Azs 229/2017-41.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2017, č. j. 3 Azs 243/2017-24.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2017, č. j. 6 Azs 291/2017-31.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2017, č. j. 3 Azs 303/2017-36.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2017, č. j. 10 Azs 252/2017-43.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2017, č. j. 6 Azs 320/2017-20.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2017, č. j. 1 Azs 378/2017-21.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, č. j. 4 Azs 207/2017-17.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2017, č. j. 10 Azs 317/2017-31.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2018, č. j. 1 Azs 195/2017-27.

SOUDY JAKO KATALYZÁTORY PŘECHODU K DIKTATUŘE

Adam Juras

Hlavní otázka mého příspěvku je, zda soudy mohou místo obrany demokracie, zapříčinit její pád.

„*The phenomenon is worldwide and is also, temporally and historically, associated with the end of World War II. Since that time, the world has realized that the existence of a strong and independent Judiciary is an important component in the preservation of democratic institutions and fundamental rights.*“¹ Tento výrok je aplikovatelný po celém světě, neboť většina moderních demokracií stanovila soudní moc, jako strážitele svých základních hodnot. Tento přístup k soudům je natolik zažitý ve společenském chápání, že jej lze nalézt v různých obměnách ve všech ústavně relevantních dokumentech. Tento trend je možno vysledovat na příklad v Ústavě České republiky, v čl. 90², kde je jasně stanovena povinnost soudů ochránit stávající práva, včetně těch základních. Česká republika není zdaleka jediným státem, takto chránícím svou současnou demokracii a i v mezinárodním měřítku dochází k zakotvení myšlenky, že soud je ochránce demokracie prostřednictvím takových dokumentů, jako je Evropská úmluva o ochraně lidských práv. Zde lze vyzdvihnout vytvoření Evropského soudu pro lidská práva³, jakožto pojistky pro zachování základních práv, které jsou spjaty s fungující liberální demokracií. Byť je tedy zřejmé, že soudní moc je považována napříč národy za jednu z hlavních obranných linií demokratického státu⁴, v historii lze nalézt několik případů, kdy soudy naopak dopomohly nástupu diktatury. Cílem tohoto článku je zjistit, jak je to možné a jaké příčiny mohou vést k takové situaci.

1 BARROSO, Luís Roberto. *Reason Without Vote: The Representative and Majoritarian Function of Constitutional Courts*. Publikováno 19. 4. 2016 [cit. 23. 1. 2018].

2 Čl. 90 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ústava České republiky. In: *Zákony pro lidi.cz* [online].

3 Hlava 2 sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. In: *Zákony pro lidi.cz* [online].

4 DAKOLIAS, Maria. Court Performance Around the World: A Comparative Perspective. *Yale Human Rights and Development Journal* [online].

Historie poskytuje několik možných příkladů, právě takového jednání soudů, které vedlo k nástupu diktatury. Díky několika klíčovými faktorům, které budou rozebrány podrobněji později, je největší koncentrace selhání soudů, což vyústilo k nástupu tyranie v Latinské Americe. Celkově se dá říci, že vývoj soudnictví v Latinské Americe poskytuje zajímavé příklady této problematiky a vytváří prostor pro hlubší pochopení, jak nebezpečná soudní moc může být, a proto se tento příspěvek bude zaměřovat především na tuto oblast. Pochopitelně existují i další příklady v jiných státech a na jiných kontinentech, avšak na ilustraci daného problému, se situace v Latinskoamerických zemích jeví jako nejlepší možná.

Před uvedením příkladů, je třeba zjistit, co vůbec může zvrátit základní podstatu soudní moci. Ze své podstaty soudy představují garanci spravedlnosti a síly státu dodržovat určitá pravidla. Dle Montesquieho teorie dělby moci, je soudní moc nezávislá na zbylých dvou, avšak není oddělena⁵. V praxi to znamená, že jednotlivé moci na sebe navzájem do jisté míry působí. Nejedná se přitom o porušení základních státovědných zásad, nýbrž o praktické řešení, aby nevznikl stát ve státě, kdy by jedna moc byla zcela autonomní, a neexistoval by způsob vnější kontroly. Avšak, co slouží jako jedna z rovnováh, může sloužit i jako Achillova pata. Jelikož je soudní moc částečně závislá na státě a tudíž i na politické moci, tak může nastat situace, kdy soudy podlehnou politickému tlaku a pomohou, např. diktátorskému režimu k moci. Z tohoto důvodu, je nutno přihlídnout nejen k zákonům dané země, nýbrž i k dané politické situaci, jelikož jedno je propojené s druhým. Tudíž za účelem pochopení, proč a jak soud jednal, je důležité být obeznámen s celkovým kontextem doby a situace, ve které se daná země nachází a jaký politický faktor vedl k dané situaci.

Další důležitý faktor, který ovlivňuje chování soudů vůči vzrůstajícím se diktátorským tendencím je sociální faktor. Obecně se dá říci, že pro úspěšné zavedení diktatury je potřeba získat legitimizaci, alespoň části obyvatelstva, a získat moc nad orgány veřejné moci. Nabýt legitimacy od obyvatelstva se dá několika způsoby popsán již Maxem Weberem. Jedná se o racionální, tradicionalistické a charismatické panství.⁶

⁵ The Federalist Papers: No. 51. *Lillian Goldman Law Library* [online].

⁶ BALÍK, Stanislav a Michal KUBÁT. *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha: Dokořán, 2004, s. 77.

V případě institucí veřejné moci to může být složitější. Je nezpochybnitelné, že i soudce je součástí společnosti, a proto je ovlivňován náladami společnosti stejně, jako kdokoliv jiný. Je třeba připomenout, že krize, ať už politické, či jiné, která má vliv na normální chod společnosti, soudci pocít'ují stejně silně, jako zbytek obyvatel a kvůli tomu mohou využít svých pravomocí ke změně situace. Stejně tak je třeba připomenout, že byt' má soudce povinnost nahlížet na věc nestranně, tak takový požadavek je v mnoha ohledech nesnadné splnit, jelikož jen málokdo se dokáže plně oprostit od svých předsudků úplně. Může tak nastat situace, že soud jako instituce je obráncem demokracie, avšak v osobě soudce může potencionální diktatura najít spojence. Moderní právo je zaměřeno na interpretaci stávajících předpisů⁷, které jsou záměrně napsány obecně, aby se předešlo k příliš kogentní úpravě právních vztahů. Pokud tedy soudce, jenž sympatizuje s určitou skupinou, má rozhodnout případ, je poměrně jednoduché vyložit si právní úpravu po svém. Samozřejmě jedná se o situaci hypotetickou a ne vždy uskutečnitelnou, avšak samotná hrozba je reálná. Tato problematika je zjevná i v probíhajících diskusích ohledně soudcovského chování mimo soudní místnost, především na internetu⁸. V těchto diskusích se předpokládá, že soudce by měl být neustále nestranný a neprojevat své názory veřejně.

Faktory politické a sociální jsou tedy hlavními hybateli soudního přístupu k možné diktatuře. K těmto faktorům se dá přiřadit i tradice, jakožto možný katalyzátor, který ovlivní soudní moc. Tradice jako taková se nemůže rovnat politickému, či sociálnímu nátlaku, avšak stále může hrát důležitou roli. Tradicí se v tomto případě myslí ustálený postup, který je vlastní soudům určitého státu. Jelikož se jedná o specifikum jednotlivých států, je obtížné zavést ustálený obecný popis tradice v rámci tohoto tématu. Jako příklad se dá uvést vyžadovaná apolitičnost Chilských soudů, která bude rozebrána podrobněji v následujících příkladech.

Jak již bylo řečeno, soud je obráncem státu a společnosti, chrání před škodlivým jednáním ze strany jednotlivců, anebo skupiny, tím že uvádí v život právní normy, mezi nimiž jsou i základní práva a svobody, která jsou ze své podstaty neslučitelná s diktaturou. Proto by teoreticky soud

⁷ HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 310.

⁸ Soudci se musí na internetu krotit. *Česká advokátní komora* [online].

v demokratickém státě, měl zabránit vzrůstu těmto individuům, jelikož jejich myšlenky jsou neslučitelné s demokratickým fungováním státu. Ale je třeba položit si otázku, co když soudní moc bude ovlivněno politickým, nebo sociálním faktorem, místo aby zamezil vzestupu diktatury? A jak by se takové ovlivnění a následné rozhodování projevilo?

Ze všeho nejdřív se zamysleme, jakým způsobem se něco takového projevilo. Vzestup diktatury nelze popsat všeobecně, vše se odvíjí od konkrétních okolností, které v daném státě panují. Avšak z historických příkladů lze odpozorovat, alespoň ty nejčastější případy. Dle historických zkušeností existuje několik možností, jak mohou sociální, či politické faktory ovlivnit soudní moc do takové míry, že podpoří diktaturu.

V konečném důsledku se ovlivnění sociálními, nebo politickými faktory může projevit buďto přímou, nebo nepřímou podporou. Ve většině případů se jedná o kombinaci sociálního a politického faktoru, který ovlivní soudce do takové míry, že vyjádří přímou, podporu. Tato možnost, byť v dnešní době těžko představitelná, se projeví aktivním vystupováním soudů ve prospěch vzrůstající diktatury. Avšak je třeba si uvědomit, že soudy jsou stále vázány zákony, a proto vyjádřit přímou podporu vůči nedemokratické skupině není pro soud zcela jednoduché. Právě zde přichází ke slovu interpretace zákonů, které mohou při dostatku vůle soudní moci, být vloženy ve prospěch, či neprospěch účastníků. V kontextu tohoto tématu, je jasné, že došlo a nejspíše i dojde k situaci, kdy soudy využijí svou pravomoc diskrece ve prospěch jimi podporované skupiny.

Další možností je podpora nepřímá, která již není tak častá. V podstatě se jedná o situaci, kdy soudní moc tzv. strká hlavu do písku. Jinými slovy soudní moc neklade odpor a nechává diktaturu vzkvétat. Tato situace je velmi atypická, jelikož je téměř nemožné, aby celá soudní soustava takto sklopila zrak, avšak jak bude uvedeno dále, tak i toto je možné.

Je důležité si uvědomit, že takovýto problém, jako nástup diktatury, se nikdy neřídí, žádným všeobecným schématem a vše závisí na okolnostech. Z této premisy vyplývá, že i soudy reagují různým způsobem a jejich jednání se odvíjí od zákonů, tradic a mentality lidí, neboli faktorů, které jsou vždy vlastní určitému státu.

Pro celkové pochopení tohoto článku budou následovat 4 příklady reprezentující určité aspekty, které byly zmíněny výše. Tyto příklady obsahují nestandardní chování soudu, popřípadě neobvyklé situace, které mají a měli potenciál ovlivnit nástup diktatury.

Uvedené příklady pochází z Latinské Ameriky především proto, že právě v této oblasti soudní moc hraje důležitou část v určování budoucnosti země a mnoho politických akcí se opírá především o soudy. Důvodem proč tomu tak je si zaslouží samostatnou vědeckou práci, ale důvodné se domnívat, že je to dáno snahou kopírovat americký politický systém, který však podlehl destrukci vzniklé studenou válkou a neustálým přetahováním mezi SSSR a USA a jejich výzvědnými službami (viz příklad z Chile).

1 Chile

Je ironické, že 60. letech minulého století bylo Chile jednou z nejdemokratičtějších zemí na světě⁹. Existovala silná základna uvědomělých voličů, kteří projevovali své názory pomocí voleb, které mezinárodní pozorovatelé shledaly spravedlivé, nenarušené a demokratické.

Nejdříve bych rád zmínil historické reálie. V 60. letech panoval vrchol demokracie v Chile, v tu dobu také došlo ke zvolení krajně levicového politika Allende, který prosazoval znárodnování a navázání těsnějších politický vztahů s Kubou. Tomu však nehodlala přihlížet chilská armáda a zorganizovala puč za vydatné pomoci CIA¹⁰. S rostoucí nespokojeností lidí, kteří neschvalovali komunistický systém řízení ekonomiky a s nárůstem levicových radikálních bojůvek, rozhodli se pučisté z řad armády, že nastal příhodný čas k útoku. Po krátkém boji o prezidentský palác došlo k převzetí moci vojenskými silami, které následně zformovali juntou. V této době došlo k rozsáhlým změnám ve výkonné a zákonodárné moci, kdy obě byly převzaty juntou a podřízeny jejímu rozhodování. Avšak překvapivě chilské soudy byly ušetřeny jakýmkoliv personálních, či jiných změn. Ještě divnější, že soudy, především ten Nejvyšší se rozhodli aktivně podporovat převrat a nové vládnoucí struktury.

⁹ HILBINK, Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 73–74.

¹⁰ CIA Admits Involvement in Chile. *abcNEWS* [online].

Důvodem pro jejich chování je ironicky chilská tradice absolutního oddělení moci. Tehdejší chilská tradice, spočívala v tom, že soudci se měli vyhnout jakémukoliv kroku, který by naznačoval zaujetí politického stanoviska¹¹. Z toho důvodu, pokud si chtěl soudce udržet svou pozici, musel si adoptovat tuto ideologii apolitičnosti, jinak by mu hrozilo ztracení pozice soudce. Připočteme k tomu fakt, že tehdejší platy pro lidi pracující ve veřejném sektoru, nebyly dostačující a dostaneme s k tomu, proč drtivá většina soudců se rozhodla přijmout myšlenky apolitičnosti za své. V tomto bodě si jistě mnoho lidí říká, že mít soudy apolitické je velká výhoda, avšak opak je pravdou. V Chile existovala pravidla pro hodnocení soudců zbytkem kolegů, čímž došlo k ostrakizování těch, kteří projevovali iniciativu a zastávali názory, které šly proti zbytku. Vzhledem k historickému vývoji v zemi, se do soudcovských stolic na začátku samostatného Chile dostali především konzervativci a tudíž s využitím systému hodnocení došlo k vytvoření soudcovského ekosystému, kdy pouze ten, kdo sdílel názory svých nadřízených, měl šanci na povýšení¹². Zároveň panoval názor, že soudce má pouze využívat zákony k řešení sporů, což vedlo k představě, že soudci se mají držet znění zákona a nevybočovat, v podstatě došlo k vytvoření právního formalismu. Všechny tyto změny ohledně soudnictví se staly ještě před revolucí a probíhali pod záštitou udržení apolitických soudů. Je třeba poznamenat, že samotní soudci se nepřipravovali na změnu režimu, pouze se drželi zažité tradice. Tím avšak vytvořili ideální prostředí pro nastupující diktaturu.

Ve výsledku, tedy došlo k situaci, kdy soudy, které nechtěli mít nic s politickým děním v zemi, byli ušetřeni jakékoliv represe ze strany junty. Tento krok se se juntě velmi vyplatil, protože soudní moc pomohla s nastoupením diktatury v zemi. Jedním z nejvíce kritizovaných rozhodnutí nejvyššího soudu bylo zřeknutí se přezkoumání nových ústavních zákonů a rozhodnutí vojenských soudů¹³. Tím vznikla situace, kdy jakýkoliv kritik junty mohl být poslán před vojenský soud, a nebyla možnost kontroly tohoto rozhodnutí. Mimoto, soudy poskytli tolik důležitou legitimitu nastupujícímu režimu, že není daleko od pravdy říci, že jen díky soudní moci se junta udržela tak dlouho u moci.

¹¹ HILBINK, Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 244.

¹² Ibid., s. 71.

¹³ HILBINK, Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 120.

Jedná se o ukázkový případ nepřímé podpory pod tlakem sociálního a politického faktoru a tradice. Tradice je, jak již bylo několikrát zmíněno, schovaná v apolitičnosti soudů, čímž došlo k vytvoření soudní soustavy plné lidí jistého politického přesvědčení, což se promítlo v ovlivnění soudů sociálním a politickým faktorem v podobě nenadálé politické krize, která vyvrcholila v převrat a nástup diktatury. Jako hlavní slabinou Chilského soudního systému se ukázalo být nedodržení systému brzd a rovnováh, které jsou toliko skloňované v Evropském právním prostoru. Jelikož neexistovala žádná vnější kontrola, došlo k vytvoření samostatného soudního aparátu, který si vytvářel samostatnou tradici bez interferencí z vnějšku, což se ukázalo být hlavním problémem celé soudní moci.

Dovětkem, bych se rád zmínil, že i po obnovení demokracie, byl to právě Nejvyšší soud, který nejdéle odolával jakékoliv reformě. Bylo zapotřebí speciální právní komise¹⁴, které se podařilo provést očistu soudu a navrácení této instituce do demokratického režimu. Soudy dokonce odmítaly soudit bývalé vůdce junty za jejich zločiny proti lidskosti, dokud nedošlo k reformám a personálním změnám v celém soudním systému.

2 Argentina

Na rozdíl od Chile, zde došlo k naprosto opáčenému extrému. Soudy v této zemi byly de facto od počátku samostatnosti země pod nátlakem ze strany politiků a veřejnosti¹⁵. Toto vedlo k vytvoření prostředí, kdy soud se nemohl nezávisle rozhodnout, aniž by nečelil represáliím ze strany vlády, popřípadě veřejnosti. Podoba takové represálie, většinou byla odvolání daného soudce, popřípadě vyhrožování a fyzické útoky od veřejnosti. V podstatě, soudce nikdy nemohl provést rozhodnutí, které považoval za spravedlivé, pouze takové, které by čelilo nejmenšímu odporu. Tím vznikl problém soudní závislosti na momentální politické situaci v zemi. Postupem času vznikl celkem běžný jev, kdy jednotliví soudci, si hráli na amatérské politology, snažící se odhadnout, kdo se dostane k moci a rozhodovat tak, aby si zajistili přízeň právě nově nastupující politické entity. V praxi, tak soudy, nebyli věrné

¹⁴ HILBINK, Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press, 2007, s. 179.

¹⁵ HELMKE, Gretchen. *Courts under constraints: judges, generals, and presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 39.

režimu, který je dosadil, nýbrž jejímu nástupci, tudíž pokud soudci usoudili, že se schyluje k diktatuře, rozhodovali ve prospěch budoucích diktátorů, aby si uchránili svou pozici i vliv. Příklad můžeme najít v roce 1976¹⁶, kdy došlo k vojenskému převratu a uchopení moci vojenskou juntou. To vedlo k hromadnému zatýkání odpůrců převratu do internačních táborů. V té době soudy obdrželi nebývalé množství žádostí o prošetření, kde a jakých podmínkách se dotýční nacházejí. Pouze v jednom případě soud vyhověl a poslal oficiální žádost o prošetření. Naopak ke konci vlády vojenské diktatury, kdy bylo zřejmé, že režimu dochází dech, soudy vyhověly téměř všem žádostem o prošetření a dokonce byli schopni některé lidi vypátrat a vrátit zpět domů¹⁷. Je nejspíš zřejmé, že v Argentině došlo k narušení dělby moci, stejně jako narušení samotného principu nezávislého soudnictví, což mělo katastrofální následky. Obdobně jako v Chilském případě se jedná o mix sociálního a politického faktoru, avšak odlišných druhů. Oproti Chile se v tomto případě o přímý nátlak, jak ze strany společnosti, tak ze strany politiků, což vedlo soudce k přímé podpoře jednotlivců, kteří postupně zaváděli diktaturu. Nezávislost soudců byla neustálými sociálními a politickými tlaky výrazně narušena, čímž došlo k naprosté rezignaci soudců na jakýkoliv spravedlivý proces.

3 Venezuela

V předchozích příkladech jsem zmínil případy, kdy samotná soudní moc se dostala do situace, kdy podpořila diktaturu. Ale co když, byl soud ovlivněn vnějším aktérem a postupně přetvářen do pouhého pomocníka, který odsouhlasí vše, co je mu předloženo? Tak přesně tato situace nastala ve Venezuele.

Nejspíš všichni vědí, že Venezuela je ve vážné ekonomické a politické krizi. Není potřeba se v tomto článku zabývat ekonomickými aspekty, nýbrž je důležité se přiblížit politickou ústavní krizi a s ní spojenou politickou situací v zemi.

V roce 1998 se Hugo Chávez vyhrál volby a stal se prezidentem země. Jeho vláda je charakterizována jako socialistická, jelikož došlo k mnoha sociálním projektům, za účelem zlepšit životní podmínky chudších obyvatel na úkor

¹⁶ HELMKE, Gretchen. *Courts under constraints: judges, generals, and presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 68.

¹⁷ Ibid., s. 73.

ekonomického rozvoje země. Když pak v roce 2012 Chávez umírá, předal vládu své nástupci Nicolu Madurovy, který je nyní prezidentem, jeho vláda je spojena s nejhroší ekonomickou situací, jakou kdy země zažila.

Během Chávezovy vlády došlo k několika významným změnám v soudní moci, které ovlivnily její působení a rozhodování během ústavní krize v 2016. První výrazná změna nastala v roce 2004, kdy byl počet soudců rozšířen z 20 na 32 a tito noví členové byli více či méně podporovatelé režimu Hugo Chávez¹⁸. To se projevilo v následujících nálezech, které byly vždy ve prospěch vlády. Po nástupu Nicola Madury soudy pokračovali v podpoře režimu, ale vzhledem k tomu, že Madurova strana měla většinu v parlamentu, zásah soudů ve prospěch Madura nebyl třeba. To se změnilo v roce 2016, kdy opozice získala ve volbách 2/3 křesel v parlamentu a tím schopnost vídávat ústavodárné předpisy. Avšak Nejvyšší soud provedl bezprecedentní krok a vydal soudní příkaz na zadržení 3 opozičních poslanců, dokud nebude provedeno šetření ohledně jejich zvolení¹⁹. Návrh na toto šetření bylo podáno ministrem Madurovi vlády. Tím opozice nedosáhla na 2/3 a nemohla dosáhnout významnější změny. Opozice se i přesto pokusila své nařčené členy vpustit do Parlamentu, načež soud označil tento krok za útok na soudní moc. Později opozice nabídla, že všichni 3 poslanci odstoupí, aby došlo k narovnání politického prostředí, Nejvyšší soud však tuto nabídku nepřijal, pouze konstatoval, že došlo k opovržení soudu.

V roce 2017 se konflikt těchto 2 institucí vyeskaloval, jelikož Nejvyšší soud přiznal Madurovi možnost upravovat stávající zákony a posléze zrušil Parlament a převedl jeho moc na sebe. Odůvodnění pro tyto kroky, bylo pohrdání soudního rozhodnutí pro neplatnost zvolení výše zmíněných 3 poslanců. Po určité době, na nátlak mezinárodních institucí, stejně jako veřejnosti, došlo k přezkoumání rozhodnutí Nejvyššího soudu a došlo ke zvrácení procesu, kdy Parlament opět nabyl zpět svou moc. Avšak toto byla jasná demonstrace toho, že soudy jsou jasně nakloněny Madurovi a jeho příznivcům, což jim dává jednoznačnou výhodu nad opozicí a je jen otázkou času, kdy se opět pokusí tuto výhodu zneužít.

¹⁸ How Venezuela's supreme court triggered one of the biggest political crises in the country's history, *Vox.com* [online].

¹⁹ COUSO, Javier. Venezuela's Recent Constitutional Crisis: Lessons to be Learned From a Failed Judicial Coup D'état. *Int'l J. Const. L. Blog* [online].

Zde se jedná o případ, kdy čistě politický faktor zasáhl do rozhodování soudu. Soud byt' nebyl nucen takto rozhodnout, rozhodl se postavit za polo-diktátorský režim, čistě kvůli politickým machinacím vnějších sil, což vedlo k posupnému připoutání soudní moci k vládnoucímu režimu. Tento případ je specifickým tím, že diktátorský režim učinil potřebné kroky na obsazení klíčových pozic v soudní soustavě plánovitě. Oproti předcházejícím případům se tak jedná o přímou podporu ze strany soudů nikoliv proto, že by soudci byli dotlačeni okolnostmi, či začali sympatizovat s diktátorským režimem v průběhu jeho vzestupu k moci. V tomto příkladu, docházelo k postupné transformaci autoritářského režimu v diktaturu s postupnou a plánovitou přípravou, což zahrnovalo dosazení spolehlivých soudců. Dochází tak k otázce, zda vůbec byla soudní moc katalyzátorem, či pouhou obětí diktátorského režimu. Avšak je třeba si uvědomit, že právě z těchto důvodů, existuje systém brzd a rovnováh a že soudci, kteří nic nečinili, když docházelo k porušení tohoto základního principu, tak nepřímou podporu nynější režim.

4 Brazílie

Na rozdíl od předchozích příkladů brazilská justice se nenachází ve stavu obležení. Nedochozí k nástupu diktatury v pravém slova smyslu, avšak dochází k nárůstu hlasů, volajících po obnovení vojenské diktatury z 60. let²⁰. To samo o sobě ještě nevěští diktaturu, je však vzít v potaz v jakém postavení se zrovna nachází tamní soudní moc.

Od roku 2014 se podstatná část brazilské politické reprezentace zmítá v chaosu z četných obvinění z korupce²¹. Tato nařčení jsou založena na pro stát nevýhodných nákladech spojených s Olympijskými hrami a neprofesionálním vedením státní ropné společnosti Petrobras. I zatím ještě populární a vládnoucí Strana práce rychle ztrácí podporu. Celkově se ztratila veškerá víra v politiky.

O to zajímavější je postoj soudní moci. Soudci jakožto nikým nevolení úředníci, začali veřejně kritizovat stávající poměry v zemi a rychle získaly lid na svou stranu. Často dochází ze strany soudců ke kritickým vyjádřením ohledně situace, v které se Brazílie nachází a tím pádem dochází k prudkému nárůstu důvěry v soudy.

²⁰ In Brazil, a New Nostalgia for Military Dictatorship. *The New York Times* [online].

²¹ Brazil corruption scandals: All you need to know. *BBC* [online].

Tento přístup by se mohl na první pohled zdát jako správný, avšak obsahuje v sobě několik zarážejících postojů, které jsou velmi nestandardní pro soudní moc.

Jedním z nejasnějších problémů je na příklad porušení profesionalismu soudců, kdy vydávají svá stanoviska na případy, které ještě nejsou rozhodnuty. Tento problém je spjat také s narušením zásady presumpce nevinu. Někteří členové soudní moci prezentují v médiích a na sociálních sítích své názory a v mnoha případech se jedná o odsuzující verdikty směrem k obviněným. Toto chování je zarážející vezmeme-li v potaz, že právě ti samí lidé pak budou tyto obžalované soudit.

Zároveň se zvyšuje populismus ze strany soudců. Slovy brazilského soudce Barroso: „*In many situations judges and courts have become more representative of aspirations and social demands than traditional political institutions.*“²² Toto prohlášení de facto deklaruje, že pouze soud je zastáncem lidu oproti tradičním institucím, což připomíná populistické chování.

Z výše uvedených důvodů je proto důležité sledovat nadále chování soudců v Brazílii. Je třeba si uvědomit, že zatím nedochází k žádnému bezprostřednímu riziku, avšak upozorňovat na rizika nově vzniklých diktatur není ani cílem tohoto článku. Je zde pouze snaha zamýšlet se, jak soud může dopomoci diktatuře k moci. A v tuto chvíli populistické chování brazilských soudců společně s nárůstem sentimentu po vojenské diktatuře je potenciální možností, jak by mohlo dojít k podpoře a utvoření nového diktátorského režimu.

Vzhledem k předestřeným skutečnostem je ještě těžké odhadnout, jak se situace vyvine, avšak je nepochybné, že pokud dojde k nějaké krizi, soudní moc zaujme proaktivní postoj.

5 Závěr

V závěru je třeba říct, že se potvrdila myšlenka ohledně neexistence možnosti škatulkovat, jak se diktatura dostává k moci. Na základě prezentovaných příkladů je možno vyvodit, že místní podmínky mají největší vliv na vzrůst diktatury a jak na tyto události reaguje soudní moc. Byť je tedy možné

²² ARGUELHES, Diego Werneck. Judges Speaking for the People: Judicial Populism beyond Judicial Decisions. *Verfassungsblog | On Matters Constitutional* [online].

dovodit existenci sociálních a politických faktorů, jejich přesná podoba se vždy odvíjí od podmínek v dané zemi.

Proto je třeba si uvědomit, že byt' je soud symbolem spravedlnosti, je nebezpečné nechat ho bez dozoru, jako se událo v Chile. Opačný extrém, kdy politická moc zasahuje do nezávislosti soudců je taktéž kontraproduktivní, viz Venezuela a částečně Argentina.

Je třeba důvěřovat soudní moci a nezasahovat ve velké míře do jejího fungování, avšak je nutné nevzdat se kritického uvažování směrem k této instituci.

Literatura

Monografie

BALÍK, Stanislav a Michal KUBÁT. *Teorie a praxe totalitních a autoritativních režimů*. Praha: Dokořán, 2004, 167 s. ISBN 80-86569-89-6.

HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Právní teorie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 439 s. ISBN 9788073804589.

HELMKE, Gretchen. *Courts under constraints: judges, generals, and presidents in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 242 s. ISBN 9781107405202.

HILBINK, Lisa. *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: lessons from Chile*. New York: Cambridge University Press, 2007, 316 s. ISBN 9780521876643.

Články

ARGUELHES, Diego Werneck. *Judges Speaking for the People: Judicial Populism beyond Judicial Decisions*. *Verfassungsblog | On Matters Constitutional* [online]. 4. 5. 2017 [cit. 22. 1. 2018]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/judges-speaking-for-the-people-judicial-populism-beyond-judicial-decisions/>

BARROSO, Luís Roberto. *Reason Without Vote: The Representative and Majoritarian Function of Constitutional Courts* [online]. Publikováno 19. 4. 2016 [cit. 23. 1. 2018]. Chapter in: *Democratizing Constitutional Law: Perspectives on Legal Theory and Legitimacy of Constitutionalism*, Springer, 2016. ISBN 978-3-319-28369-2. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=2902833>

COUSO, Javier. Venezuela's Recent Constitutional Crisis: Lessons to be Learned From a Failed Judicial Coup D'état. *Int'l J. Const. L. Blog* [online]. 2017 [cit. 22. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.iconnectblog.com/2017/04/venezuelas-recent-constitutional-crisis-lessons-to-be-learned-from-a-failed-judicial-coup-detat-i-connect-column/>

DAKOLIAS, Maria. Court Performance Around the World: A Comparative Perspective. *Yale Human Rights and Development Journal* [online]. 2014, roč. 2, č. 1, Article 2 [cit. 22. 1. 2018]. Dostupné z: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=yhrdlj>

CIA Admits Involvement in Chile. *abcNEWS* [online]. Publikováno 20. 9. 2018 [cit. 2. 12. 2018]. Dostupné z: <https://abcnews.go.com/International/story?id=82588&page=1>

How Venezuela's supreme court triggered one of the biggest political crises in the country's history. *Vox.com* [online]. Publikováno 1. 5. 2017 [cit. 22. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.vox.com/world/2017/5/1/15408828/venezuela-protests-maduro-parliament-supreme-court-crisis>

In Brazil, a New Nostalgia for Military Dictatorship. *The New York Times* [online] publikováno: 1. 5. 2016 [cit. 22. 1. 2018]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2016/05/03/opinion/in-brazil-a-new-nostalgia-for-military-dictatorship.html>

Soudci se musí na internetu krotit, Česká advokátní komora [online]. Publikováno 29. 5. 2017 [cit. 2. 12. 2018]. Dostupné z: <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=17437>

The Federalist Papers: No. 51. *Lillian Goldman Law Library* [online]. Publikováno 2008 [cit. 2. 12. 2018]. Dostupné z: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed51.asp

Právní normy

Čl. 90 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ústava České republiky. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2018 [cit. 23. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1#cl90>

Hlava 2 sdělení č. 209/1992 Sb., federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících. In: *Zákony pro lidi.cz* [online]. © AION CS 2010-2018 [cit. 23. 11. 2018]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-209#hlava2>

VEŘEJNÉ MÍNĚNÍ JAKO MIMOPRÁVNÍ VLIV NA ROZHODOVÁNÍ SOUD(C)Ů A POJISTKA JEJICH NEZÁVISLOSTI

Sára Hruběšová

1 Úvod

Nezávislost soudní moci a samotných soudců nejsou absolutními hodnotami, a tudíž je nutné vytvořit takový právní systém, kde tyto hodnoty nebudou ohroženy a zároveň nebudou vytvářet nepřístupné a izolované vakuum uzavřené a zapouzdřené soudní moci. Tento článek krátce shrnuje, jaké místo má v tomto systému veřejné mínění a kdy je to aspekt soudní moc kontrolující a kdy může pro soudní moc představovat riziko, respektive, kdy je potřeba před možným tlakem veřejnosti soudy chránit tak, aby nebyla narušena nezávislost soudní moci. Článek shrnuje aktuální právní úprav v této oblasti. V druhé části je zmíněna oblast případů tzv. „hard cases“, ve kterých je možné připustit vliv veřejného mínění jako mimoprávního vlivu na rozhodování soudců.

2 Nezávislost soud(c)ů

Ústava České republiky (dále „Ústava“) garantuje nezávislost soudů (čl. 81) jako základní institucionální záruku jejich činnosti. Jedná se o institucionální nezávislost na moci zákonodárné a výkonné. Zákonodárná moc působí na moc soudní tím, že zákonodárce tvoří pravidla pro fungování soudů a soudce sám je vázán jedině zákonem. Výkonná moc pak působí na moc soudní např. při jmenování soudců. Toto působení je legitimní potud, pokud jde o brzdy a protiváhy nezbytné pro fungování dělby moci v právním státě. V čl. 82 pak Ústava garantuje nezávislost a nestrannost samotných soudců, což je zárukou nezávislosti přímo konkrétní rozhodovací činnosti soudu.¹

¹ BAHÝŤOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 964. ISBN 978-80-7201-814-7.

Faktické fungování těchto ústavně zaručených hodnot a kvalit soudní moci musí stát zajistit komplexním systémem právních norem, tak aby byly brzdy a protiváhy ve „správném“ nastavení. Stát má tedy za cíl a zároveň za úkol, aby za prvé zákonodárná a výkonná moc neměla přílišný vliv na soudní moc, za druhé, aby nebylo možné na jednotlivé soudce v konkrétním řízení vyvíjet tlak na jejich rozhodování a za třetí je také nutné nezávislost soudů a soudců vyvážit zájmem účastníků, a tedy zabránit svévolnému rozhodování. Je tedy nutná i určitá odpovědnost soudce. Tohoto stavu dosahuje stát systémovými pojistkami, kterými jsou právní normy jak na ústavní úrovni, tak také na úrovni zákonné. Takovou pojistkou je také rozvrh práce tvořený předsedou konkrétního soudu. Je potřeba, aby tyto právní pojistky byly ve spravedlivé rovnováze s veřejným zájmem na tom, aby soudy a soudci rozhodovali spory nestranně s respektem k právům účastníků řízení.² Jedním ze sociálních jevů, který je potřeba právně upravit tak, aby justice byla do jisté míry otevřená a kontrolovatelná a zároveň nezávislá ve výše uvedeném smyslu je veřejné mínění.

3 Veřejné mínění jako pojistka nezávislosti soud(c)ů

Nyní jsou pravidla nastavena tak, že kontrola řízení veřejností je upravena v Listině základních práv a svobod v čl. 38. Jedná se o jedinou možnost kontroly soudní moci z venku, jelikož je vyloučena kontrola ze strany zbylých složek moci (soudci nejsou odvolatelní). Jednak jde o veřejnost soudních jednání, ale také o kontrolu soudní moci veřejným míněním, které je institucionalizováno médii,³ a to ve smyslu, že „obraz“ soudnictví tvořený především médii se promítá do důvěry veřejnosti v justici. Soudní moc jako taková se nemůže uzavřít před veřejností a musí jí poskytovat informace.⁴ Zároveň se však soudce podle § 80 odst. 2 písm. d) nesmí při výkonu své funkce nechat ovlivnit zájmy politických stran, veřejným míněním a sdělovacími prostředky. Je tedy legitimní, aby soudce připustil veřejnost na jednání a aby

² DRGONEC, Ján. Nezávislost' súdnej moci a možnosti jej vonkajšej a vnútornej kontroly. In: HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Dělbá soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2004, Sborníky. ISBN 80-210-3318-5.

³ DRGONEC, Ján. *Nezávislost' súdnej moci a možnosti jej vonkajšej a vnútornej kontroly*. S. 50.

⁴ Rozhodnutí ESLP ve věci *Wille proti Lichtenštejnsku*, stížnost č. 28396/95 ze dne 28. 10. 1999, § 64.

poskytoval informace o svém rozhodování médiím. Zároveň je vyloučen přímý tlak veřejnosti na konkrétní rozhodnutí soudce. V zájmu ochrany nezávislosti soudů je tedy omezeno právo na informace podle čl. 17 Listiny, a to zákonem č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Soudy totiž neposkytují informace o jejich rozhodovací činnosti s výjimkou rozsudků. Do této výjimky však spadají i rozsudky nepravomocné.⁵ Další pojistkou, která souvisí se svobodou projevu je vyjmutí soudů z petičního práva, kdy čl. 18 odst. 2 Listiny stanoví že petiči se nesmí zasahovat do nezávislosti soudu, toto ustanovení pak v § 1 odst. 3 kopíruje i zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

V procesu soudního řízení se veřejné mínění může projevit v několika fázích: veřejnost může být zpravidla přítomna na soudním jednání, soudy také informují o své rozhodovací činnosti média, která jsou potom do značné míry základem pro utvoření veřejného mínění. Vliv médií na veřejné mínění v tématech, o kterých zároveň rozhodují i soudy vyplývá i z analýzy médií, která se věnovala tomu, jak se média vyjadřují k tématu domácích porodů.⁶ Z výzkumu médií vyplynulo, že projevují o téma domácích porodů zájem při událostech spojených právě i se soudnictvím.⁷

Veřejné mínění se reflektuje v dlouhodobé (ne)důvěře v justici. Tato oblast je zásadní pro fungování justice jako takové a také pro činnost zákonodárce, který musí nastavit zmiňované pojistky takovým způsobem, aby důvěra v justici neklesala, ale byla co nejvyšší. Jednou z otázek, kterou v této souvislosti musí zákonodárce řešit, je pak míra otevřenosti justice a vliv její transparency na důvěru veřejnosti. To, že se politické strany tímto tématem zabývají je zřejmé např. z programu České pirátské strany, která zastává právě vysokou míru transparency justice.⁸ K transparentnosti justice a důležitosti důvěry veřejnosti v justici se již vyjádřil i Ústavní soud, který uvedl, že součástí veřejné diskuse by měla být i „*veřejná kontrolovatelnost konání*

⁵ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.).

⁶ Usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 26/11 ze dne 28. 2. 2012.

⁷ NĚMCOVÁ, T. Domácí porod - reflexe české diskuse, bakalářská práce, Zdravotně sociální fakulta, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. Dostupné z: <https://theses.cz/id/ixq7ao/BP-Komplet.pdf>

⁸ Viz program České pirátské strany ohledně soudnictví. Dostupný z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/piratske-navrhy-pro-vylepseni-ceskeho-soudnictvi.html>

spravedlnosti, souzení za bílého dne, nikoli v temnu nevěřejného soudního řízení. Naopak souzení nedostatečně veřejné je způsobilé snížit autoritu soudní moci, neboť může generovat podezření veřejnosti, že „je co skrývat“ (...). Bez důvěry není řádný výkon veřejné moci v demokratickém státě možný. Prvek důvěry je tak i funkční podmínkou výkonu demokratické veřejné moci, a proto je třeba důvěru v akty veřejné moci chránit; důvěra v soudní rozhodování patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu.“⁹

Diskutovanou problematikou je také samotná komunikace soudců s médii. Aktuální právní úprava neposkytuje jednoznačnou vodítka, jakým způsobem a zda by měl soudce v médiích vystupovat a chybí také komplexní etický kodex soudce.¹⁰ Soudce je však podle § 87 zákona o soudech a soudcích kárně odpovědný za jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. Toto ustanovení lze chápat jako základní mantinel vystupování soudců v médiích a na veřejnosti obecně. Soudce je totiž povinen poskytnout informace o řízení (jak je výše uvedeno, jedná se o povinnost poskytnout rozhodnutí), avšak není povinen „dovysvětlovat“ svoje rozhodnutí v médiích.

Média a veřejnost tedy mají právo na informace o soudním řízení, ale toto právo není neomezené. Ve veřejném prostoru nejsou informace pouze objektivně šířeny, ale činnost soudů a soudců je zde i kritizována. Rizika, limity ale i pozitivní stránky kritiky soudců rozvedl ve svém článku Kritika soudců: Mýty a polopravdy David Kosař, který negativní aspekty kritiky soudců vidí v tom, že kritika soud(c)ů (1) snižuje důvěru veřejnosti v justici a právní řád; (2) ohrožuje nezávislost soudní moci; (3) je potřeba společnost nutit k respektování autority justice; (4) je nutné zachovat důstojnost justice; (5) v důsledku kritiky soudců dochází ke komplikaci chodu justice; (6) dostatečnost vnitřních kontrolních mechanismů justice (např. kárné řízení jako následek nedodržení povinnosti neohrožovat nezávislost soudů podle § 87 zákona o soudech a soudcích); (7) komplikovanost obrany soudce proti jeho kritice. Kosař uvádí také sedm argumentů pro zvýšení míry kritiky soudců, a to (1) zajištění odpovědnosti soudce (ve smyslu skládání účtů) (2) nejasnost

⁹ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.).

¹⁰ VYKLICKÝ, Jan. Etika - od etické teorie k etické praxi: aneb „Dost bylo řečí“. *Soudce: profesní časopis soudců a soudů České republiky*, 2005, roč. 7, č. 4, s. 2. ISSN 1211-5347.

hranice mezi politickými a soudními otázkami (k tomuto více v druhé části článku ke složitým právním případům); (3) zvyšování pravomoci soudců a posilování soudní moci jako takové; (4) zvýšení právního povědomí společnosti; (5) zpětná vazba, která soudce upozorní na jejich nedostatky; (6) pojistka proti korporativismu a nahrazuje absenci interní kritiky; (7) v soudních sporech plynoucích z kritiky soudců, soudci soudí soudce.¹¹ Z uvedeného vyplývá, že nejen určitá míra transparency justice je žádoucí a dokonce nezbytná, ale i kritika soudů a soudců může mít pozitivní dopad na fungování justice. V obou případech je však nezbytné neustále vyvažovat veřejný zájem na zvýšení důvěry v justici společně s právem na informace a principy nezávislosti soudní moci a nestrannosti a nezávislosti soudců.

Aktuálně je důvěra společnosti v českou justici taková, že českému Ústavnímu soudu důvěřují tři pětiny občanů České republiky (61 %).¹² Důvěra v soudní moc obecně pak také převažuje nad nedůvěrou, kdy 53 % veřejnosti soudům věří.¹³ Tato čísla je zajímavé položit do kontextu s mírou důvěry ve vrcholné instituce výkonné a zákonodárné moci. Na začátku roku 2018 prezidentovi důvěřovalo 55 % Čechů a vládě pak 32 %. Poslanecká sněmovna měla důvěru 29 % veřejnosti a Senát 30 %.¹⁴ Z těchto čísel je možné dovodit, že Ústavní soud je institucí, která se těší značné důvěře veřejnosti, a to i ve srovnání s vrcholnými institucemi ostatních složek státní moci.

4 Veřejné mínění jako mimoprávní vliv

Veřejné mínění tedy zajišťuje kontrolu soudů a soudců tím, že soudní jednání jsou veřejná a soudy poskytují informace o řízení veřejnosti, reflexí je pak důvěra veřejnosti v soudní moc. Zároveň je nezávislost soudů a soudců zajištěna tím, že jsou soudy a soudci před tlakem veřejného mínění chráněni omezením práva na informace a tím, že se dle zákona o soudech

¹¹ KOSAŘ, D. Kritika soudců: mýty a polopravdy. *Jurisprudence*, č. 5/2010, s. 3–10.

¹² Informace výzkumu STEM vydáno dne 23. 2. 2011 Veřejnost dlouhodobě důvěřuje nejvyšším soudním institucím. Dostupné z: https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2015/12/2120_1351.pdf

¹³ Tisková zpráva Centra pro výzkum veřejného mínění – Důvěra vybraným institucím veřejného života – říjen 2017. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4460/f9/po171127.pdf

¹⁴ Tisková zpráva Centra pro výzkum veřejného mínění – Důvěra ústavním institucím – leden 2018. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4512/f9/pi180208.pdf

a soudcích soudci nesmějí nechat veřejným míněním ovlivnit. Veřejné mínění však může být chápáno i jako jeden z mimoprávních vlivů, které mohou působit na rozhodování soudců, potažmo soudů. Tyto vlivy mohou působit v tzv. „hard cases“, které zjednodušeně řečeno nejsou normativně determinovány právem.¹⁵ V anglosaském právním prostředí jsou již běžné studie, které se tímto fenoménem zabývají a jejich autoři k výzkumu často užívají i kvantitativní metody. Příkladem může být Epsteinova studie, ve které se zabýval tím, jak veřejné mínění působí na Nejvyšší soud USA. V této studii uvedl, že soudci svými rozhodnutími nereagují přímo na aktuální veřejné mínění, ale spíše se projevuje to, že na ně působí stejné události, které působí na ostatní členy společnosti.¹⁶

Soudce je také členem veřejnosti a na jeho osobnost tedy působí stejné vlivy jako na jiné jednotlivce a jako soukromá osoba také tvoří veřejné mínění. Jakási reflexe veřejného mínění v soudních rozhodnutích nemusí být z teoretického hlediska zapříčiněna touhou soudce být oblíbený.¹⁷ Domnívám se, že soudce bere ohled na veřejné mínění spíše proto, že je důležité vnímat jaký bude mít rozhodnutí dopad a jestli bude společností přijato, resp. jestli nebude dané rozhodnutí tak v rozporu s „náladou“ ve společnosti, že by jej společnost ignorovala. Je však možné očekávat i v podstatě formalistický přístup, kdy soudce „formalista“ rozhoduje striktně podle práva a nebere ohled na situaci po vydání rozhodnutí. Tento posledně zmíněný přístup ostatně předpokládá i zákon o soudech a soudcích v tom, že se soudce nesmí při výkonu své funkce nechat ovlivnit veřejným míněním (§ 80 odst. 2 písm. d)).

Jan Kozubík a Jak Wintř se ve své případové studii zabývali tím, jak koreluje většinový názor společnosti na práva LGBT komunity s rozhodovací praxí ústavních soudů jednotlivých států. Tito autoři došli k závěru, že výklad

¹⁵ Více k tomuto např. SOBEK, Tomáš. *EASY – HARD CASE* [online]. 2009 [cit. 24. 3. 2018]. Dostupné z: <http://teorieprava.blogspot.cz/2009/06/easy-hard-case.html>

¹⁶ EPSTEIN, Lee a Andrew D. MARTIN. *Does public opinion influence the Supreme Court? Possibly yes (but we're not sure why)*. Washington university: Legal studies research paper studies, 2012, paper No. 12-05-31.

¹⁷ Doplnující stanovisko soudkyně Ivetty Macejkové k nálezu Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. 5. 2017 Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/78fe7a15-e289-47c8-91a0-1a159499dc6c/Rozhodnutie%20-%20Odl%20C5%A1n%20C3%A9%20stanovisko%20k%20od%20C3%B4vodeniu%20PL.%20C3%A9%207_2017.pdf.

práva v této oblasti je do určité míry tvořivý proces a Ústavní soudy zde hrají velmi významnou roli. Kozubík s Wintrem shrnují, „že *kromě faktorů mimoprávních, jako je obecný vývoj společnosti a vývoj v okolních zemích, je veřejné mínění determinantem ovlivňujícím rozhodování ústavních soudů v otázkách LGBT menšiny*“. Z jejich studie vyplývá, že soudci s veřejným míněním implicitně či explicitně operují. Poukazují však také na to, že tímto soudy v jistém smyslu přebírají úlohu parlamentu, který je a má být v ústavním systému hlavním reprezentantem lidu a jeho většiny.¹⁸

5 Závěr

Zde je tedy možné shrnout, že v ústavním systému by měl na veřejné mínění reagovat nejdříve parlament. Soudy je potřeba před tlakem veřejného mínění naopak chránit v zájmu nezávislosti soudní moci. Vliv veřejnosti na soudy je však možné připustit tam, kde je potřeba takto zajistit kontrolu soudů a soudců a právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod nelze ani v tomto případě omezit úplně. Je tedy nezbytné, aby soudci informovali společnost o svém rozhodování a neuzavírali se před médií i přes to, jak média mohou danou problematiku zjednodušit a zkruslit. Stále však absentují pravidla, jak by to soudci měli dělat. Konečně je ale také možné dojít k závěru, že v případech velmi složitých, které nejdou determinovány normativní jednoznačnou právní úpravou je vliv veřejného mínění také přípustný. Což vede k tomu, že rozhodovací praxe není uzavřená a neměnná, ale vyvíjí se stejně jako právo společně se společností, a tedy také s veřejným míněním. V těchto složitých případech je tak možné reagovat na vývoj společnosti a doplnit tak v tomto směru úlohu parlamentu, jehož proces reakce na společenský vývoj je mnohdy pomalý.

Literatura

BAHÝĽOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7

¹⁸ KOZUBÍK Jan a Jan WINTR. Ústavní soudy a práva gayů a leseb – veřejné mínění jako determinant rozhodnutí soudů? *Jurisprudence*, 2016, č. 5, s. 34-47. Dostupné z: <http://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/ustavni-soudy-a-prava-gayu-a-leseb-verejne-mineni-jako-determinant-rozhodnuti-soudu.m-202.html>

- DRGONEC, Ján. Nezávislosť súdnej moci a možnosti jej vonkajšej a vnútornej kontroly. In: HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Dělbá soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2004, Sborníky. ISBN 80-210-3318-5.
- EPSTEIN, Lee a Andrew D. MARTIN. *Does public opinion influence the Supreme Court? Possibly yes (but we're not sure why)*. Washington university: Legal studies research paper studies, 2012, paper No. 12-05-31.
- KOSARĚ, D. Kritika soudců: mýty a polopravdy. *Jurisprudence*, 2010, č. 5, s. 3–10.
- KOZUBÍK Jan a Jan WINTR. Ústavní soudy a práva gayů a leseb – veřejné mínění jako determinant rozhodnutí soudů? *Jurisprudence*, 2016, č. 56, s. 34–47. Dostupné z: <http://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/ustavni-soudy-a-prava-gayu-a-leseb-verejne-mineni-jako-determinant-rozhodnuti-soudu.m-202.html>
- NĚMCOVÁ, T. *Domácí porod - reflexe české diskuse, bakalářská práce*. Zdravotně sociální fakulta, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. Dostupné z: <https://theses.cz/id/ixq7ao/BP-Komplet.pdf>
- SOBEK, Tomáš. *EASY – HARD CASE* [online]. 2009 [cit. 24. 3. 2018]. Dostupné z: <http://teorieprava.blogspot.cz/2009/06/easy-hard-case.html>
- VYKLICKÝ, Jan. Etika - od etické teorie k etické praxi: aneb „Dost bylo řečí“. *Soudce: profesní časopis soudců a soudů České republiky*, 2005, roč. 7, č. 4, s. 2. ISSN 1211-5347.
- Rozhodnutí ESLP ve věci *Wille proti Lichtenštejnsku*, stížnost č. 28396/95 ze dne 28. 10. 1999.
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.).
- Usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 26/11 ze dne 28. 2. 2012.
- Stanovisko soudkyně Ivetty Macejkové k nálezu Ústavního soudu Slovenské republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. 5. 2017. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portal/docDownload/78fe7a15-e289-47c8-91a0-1a159499dc6c/Rozhodnutie%20-%20Odli%C5%A1n%C3%A9%20stanovisko%20k%20od%C3%B4vodneniu%20PL.%20%C3%9AS%207_2017.pdf

Program České pirátské strany ohledně soudnictví. Dostupný z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/piratske-navrhy-pro-vylepseni-ceskeho-soudnictvi.html>

Informace výzkumu STEM vydáno dne 23. 2. 2011. Veřejnost dlouhodobě důvěřuje nejvyšším soudním institucím. Dostupné z: https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2015/12/2120_1351.pdf

Tisková zpráva Centra pro výzkum veřejného mínění – Důvěra vybraným institucím veřejného života – říjen 2017. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4460/f9/po171127.pdf

Tisková zpráva Centra pro výzkum veřejného mínění – Důvěra ústavním institucím – leden 2018. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4512/f9/pi180208.pdf

Vědecká redakce MU

prof. Ing. Petr Dvořák, CSc.; PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;
Mgr. Tereza Fojtová; Mgr. Michaela Hanousková;
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.;
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
doc. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr.; PhDr. Alena Mízerová;
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; doc. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

DOUPĚ: DISKUTUJEME O ÚSTAVNÍM PRÁVU

Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.,
Mgr. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil, Ph.D. (eds.)

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 637 (řada teoretická, Edice Scientia)

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2018

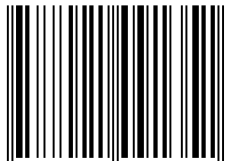
ISBN 978-80-210-9134-4

ISBN 978-80-210-9135-1 (online : pdf)

www.law.muni.cz

muni
PRESS

ISBN 978-80-210-9135-1



9 788021 091351

