

# Mezisoudní dialog skrze konkrétní kontrolu norem: jak spolu obecné soudy a Ústavní soud komunikují a proč čl. 95 odst. 2 Ústavy slouží jako zbraň moci soudní?\*

## Judicial Dialogue Through Constitutional Referrals: How do Ordinary Courts and the Constitutional Court Communicate with Each Other and Why does Article 95(2) of the Constitution Serve as a Weapon of the Judiciary?

Michal Kovalčík\*\*

### Abstrakt

Mechanismus konkrétní kontroly norem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je důležitý nástroj formující vztah mezi Ústavním soudem a obecnými soudy. Článek přináší první komplexní analýzu tohoto mechanismu. Analýza je třívrstevná – zahrnuje tradiční doktrinální analýzu, kontextuální analýzu s ohledem na dělbu moci a konečně empirickou kvantitativní analýzu. Cílem je prostřednictvím kombinace různých metod (a perspektiv) přinést plastický obrázek toho, jak mechanismus podle čl. 95 odst. 2 funguje a může fungovat. Článek ukazuje, že čl. 95 odst. 2 slouží jako platforma pro mezisoudní dialog o ústavních otázkách a také, že ho lze využít jako sebeobraný mechanismus moci soudní. Zároveň kritizuje, že restriktivní výklad, který Ústavní soud v některých rozhodnutích zastává, prakticky vylučuje určitou skupinu norem z přezkumu a brání ústavněprávnímu dialogu. Přínos textu spočívá také v představení prvních empirických dat o fungování konkrétní kontroly norem na návrh obecných soudů v Česku.

### Klíčová slova

Mezisoudní dialog; ústavní soud; obecné soudy; předběžné otázky; úpadek demokracie; právní stát.

### Abstract

The mechanism of constitutional referrals under Article 95(2) of the Constitution is an important instrument shaping the relationship between the Constitutional Court and the general

\* Za cenné připomínky, které významně zlepšily tento text, děkuji Davidu Kosařovi, Robertu Zbiralovi, Janu Wintrovi, Ondřeji Kadlecovi, Vojtěchu Šimíčkoví a dvěma anonymním recenzentům. Článek vznikl v rámci projektu specifického výzkumu Soudy a soudci (MUNI/A/1426/2022). Všechny uvedené názory jsou výhradně mé vlastní, nevyjadřují postoj žádné z institucí, článek vychází pouze z veřejně dostupných informací a na citovaných rozhodnutích jsem se nijak nepodílel.

\*\* Mgr. Bc. Michal Kovalčík, Ústav pro otázky soudnictví (JUSTIN) & Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; asistent soudce, Ústavní soud ČR / Judicial Studies Institute & Department of the Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Legal Assistant, Constitutional Court / E-mail: [michal.kovalcik@law.muni.cz](mailto:michal.kovalcik@law.muni.cz) / ResearcherID: GWC-6493-2022 / Scopus: 57310582100 / ORCID: 0000-0002-8023-7360

courts. The article provides the first comprehensive analysis of this mechanism. The analysis is three-layered – it includes a traditional doctrinal analysis, a contextual analysis with respect to the separation of powers, and finally an empirical quantitative analysis. Through a combination of different methods (and perspectives), the aim is to provide a plastic picture of how the Article 95(2) mechanism works and can work. The article shows that Article 95(2) serves as a platform for judicial dialogue on constitutional issues and also that it can be used as a self-defence mechanism of the judiciary. It also criticizes that the restrictive interpretation that the Constitutional Court has espoused in some decisions virtually excludes a certain group of norms from concrete review and hinders constitutional dialogue. The contribution of the text also lies in the presentation of the first empirical data on the functioning of constitutional referrals in Czechia.

## Keywords

Judicial Dialogue; The Czech Constitutional Court; Ordinary Courts; Constitutional Referrals; Democratic Decay; Collaborative Constitutionalism.

## Úvod: třicetiletý dialog obecných soudů s Ústavním soudem

Během více než třiceti let demokratické ústavnosti zažil český ústavní systém barvitý vývoj vztahů mezi Ústavním soudem a obecnými soudy.<sup>1</sup> Přestože k hlavním názorovým střetům docházelo skrze nerespektování normativní závaznosti judikatury či závaznosti právního názoru v téže věci,<sup>2</sup> k současnému stavu vzájemných vztahů mezi obecnou justicí a Ústavním soudem přispěl také mechanismus konkrétní kontroly norem iniciovaný obecnými soudy podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.<sup>3</sup> Ten je však v české ústavněprávní doktríně zatím spíše přehlížen,<sup>4</sup> podrobněji se mu věnuje pouze komentářová literatura.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> To ale není v postkomunistickém kontextu rozhodně jen české specifikum, srov. např. GARLICKI, L. Constitutional courts versus supreme courts. *International Journal of Constitutional Law*. 2007, roč. 5, č. 1; a také ZUPANČIČ, B. M. Od souboje ke smlouvě, aneb co vlastně ustavuje ústava? *Právník*. 1998, roč. 137, č. 6.

<sup>2</sup> Srov. BOBEK, M. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013, s. 102–120. K některým hlavním kauzám srov. KÜHN, Z. The Constitutional Court of the Czech Republic. In: JAKAB, A., DYEVE, A., ITZCOVICH, G. (eds.). *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 148–205. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316084281.003>; a KOSAŘ, D., VYHNÁNEK, L. *The Constitution of Czechia: A Contextual Analysis*. Oxford, New York: Hart Publishing, 2021, s. 147–153, 158–165. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781509920563>

<sup>3</sup> Souhlasím s Holländerem, že český ústavní systém má dva druhy kontroly norem – abstraktní a konkrétní. Ten konkrétní může iniciovat buď právě obecný soud nebo jednotlivec v souvislosti s ústavní stížností. Konkrétní kontrola bývá proto nazývána také kontrolou incidenční. Srov. HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovédy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 275; a také HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Müller, 1999, s. 282.

<sup>4</sup> Výjimkou je krátké pojednání ŠIMÍČEK, V. Čl. 95 Ústavy jako prostor pro přímou aplikaci ústavních norem. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2004.

<sup>5</sup> LANGÁŠEK, T. Čl. 95. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky: ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 995–1008; MIKULE V., SUCHÁNEK, R. Čl. 95. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1103–1104; HOLLÄNDER, P. § 64 [Podání návrhu]. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.). *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. Praha: Beck, 2007, s. 365 a násl.; ŠIMÍČEK, V. a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Linde Praha, 2010, s. 1290–1303; POSPÍŠIL, I. K § 64. In: LANGÁŠEK, T. a kol. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář*. Wolters Kluwer, 2007, s. 239 a násl.

Je tomu tak navzdory mnoha zajímavým otázkám, které tento mechanismus vznáší a může otvírat. Na některé z těchto otázek poukážu v tomto textu. V článku přináším první komplexní analýzu tohoto mechanismu. Komplexní nikoliv ve smyslu vyčerpávající, nekladu si nespelnitelný cíl pokrýt všechna zákoutí. Komplexní ve smyslu perspektiv, kterým mechanismus konkrétní kontroly norem podle čl. 95 odst. 2 rozebírám.<sup>6</sup> Analýza je totiž třívrstevná – zahrnuje tradiční doktrinální analýzu, kontextuální analýzu skrze dělbu moci a konečně empirickou kvantitativní analýzu. Mým cílem je prostřednictvím kombinace různých metod (a perspektiv) přinést plastický obrázek toho, jak mechanismus podle čl. 95 odst. 2 funguje a může fungovat.<sup>7</sup>

Při doktrinální právní analýze poukazuji na některé problémy související s výkladem a aplikací čl. 95 odst. 2 Ústavy a současně některé aspekty tohoto mechanismu zasazují do celoevropského kontextu. Ukazuji například, že český mechanismus je vystaven na tzv. *návrbovém* a nikoliv *otázkovém* modelu. Argumentuji pak, že restriktivní výklad, který Ústavní soud v některých rozhodnutích zastává, prakticky vylučuje určitou skupinu norem z přezkumu.

V kontextuální analýze rámuji celý mechanismus prostřednictvím dělby moci a distinkcí mezi pozitivním a negativním konstitucionalismem. Vyzdvihuji dvě funkce mechanismu konkrétní kontroly norem v systému dělby moci. Za prvé, tento mechanismus slouží jako sebeobraný nástroj v rukou moci soudní vůči ostatním složkám moci, který lze využít k odrážení útoků na nezávislost justice, ale je možné ho také (jako všechno) zneužít. Za druhé, čl. 95 odst. 2 Ústavy představuje platformu pro mezisoudní dialog o ústavních otázkách. V článku poukazuji jak na přínosy, tak i na limity dialogu.

V empirické části přináším na datech založené poznatky, které staví na předchozích dvou částech a doplňují některá teoretická tvrzení či je demonstrují v praxi. Výsledky ukazují, že mechanismus slouží jako fórum pro institucionalizovaný dialog o ústavněprávních otázkách, avšak tento dialog vedou někteří aktéři mnohem více než jiní. V posledních letech navíc dochází k poklesu aktivity obecných soudů celý proces iniciovat. Empirická zjištění zároveň podporují závěr, že mechanismus soudci využívají k strategické litigaci, prostřednictvím níž mohou bez přičinění jiných složek moci docílit odklizení nežádoucí legislativy.

Třetí část je studií explorační, neklade si za cíl testovat hypotézy a přinášet definitivní závěry, naopak spíše naznačuje cesty pro další výzkum. Už samotné zpracování empirických dat o fungování konkrétní kontroly norem podle čl. 95 odst. 2 však představuje originální a významný přínos tohoto textu. Kromě čistě kvantitativních metadat zpracovává také vlastní soubor dat získaný obsahovou analýzou podání obecných soudů a navazujících rozhodnutí Ústavního soudu.

<sup>6</sup> V další části již uvádím jen „konkrétní kontrola norem“, příp. „mechanismus“ – vždy tím myslím konkrétní (incidenční) kontrolu norem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.

<sup>7</sup> K analýze využívající mix empirických (kvantitativních i kvalitativních) i doktrinálních metod srov. např. KOSAR, D. a kol. *Domestic Judicial Treatment of European Court of Human Rights Case Law: Beyond Compliance*. Abingdon, New York: Routledge, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429343933>

## 1 Doktrinální pohled: právní analýza mechanismu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy

V první části se tedy na mechanismus zakotvený v čl. 95 odst. 2 Ústavy podívám tradičním doktrinálním pohledem.<sup>8</sup> Využiji pro to metody vhodné pro výklad právních předpisů,<sup>9</sup> které budu kombinovat se závěry judikatury a se srovnávacím pohledem do jiných jurisdikcí využívajících konkrétní kontrolu norem (a centralizovaný model ústavního soudnictví).<sup>10</sup>

Ústava mechanismus konkrétní kontroly norem zakotvuje ve svém čl. 95 odst. 2, který zní takto: „Dojde-li soud k závěru, že zákon, jebož má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“ Tato ústavní úprava pokrývá podstatu tohoto mechanismu, na zákonné úrovni pak jednotlivé procesní předpisy stanoví pouze to, co má obecný soud učinit s probíhajícím řízením (přerušit ho).<sup>11</sup> Určité substantivní rozvedení citovaného článku Ústavy obsahuje rovněž zákon o Ústavním soudu,<sup>12</sup> o němž bude pojednáno dále. Následující text nemá kopírovat komentáře, ale klade si za cíl v širším kontextu poukázat na některé problematické body. Také proto analýzu strukturuji podle tří otázek: (1) Kdo? (2) Kdy a proč? a (3) Jak?

### 1.1 Kdo? Problém aktérů

Tato otázka zahrnuje dva aspekty – kdo může věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 předložit a kdo o věci rozhoduje. V druhém případě existuje jasná odpověď, že o návrhu na zrušení zákona podle čl. 95 odst. 2 vždy rozhoduje plénum.<sup>13</sup> Plénum si přitom atrahovalo i rozhodování o odmítnutí návrhu.<sup>14</sup>

První otázka je již o trochu složitější, byť rovněž v praxi nečiní výraznější potíže. Věc může Ústavnímu soudu předložit „soud“. Tento pojem u nás nevyvolává zdaleka tolik výkladových problémů jako stejně znějící termín v unijní legislativě v souvislosti s předběžnou otázkou Soudnímu dvoru.<sup>15</sup>

Už samotné jádro pojmu „soud“ zahrnuje všechny obecné soudy rozhodující v trestním, civilním či soudním správním řízení. Také vzhledem k systematickému zařazení mechanismu

<sup>8</sup> Srov. HALL, M. A., WRIGHT, R. F. Systematic Content Analysis of Judicial Opinions. *California Law Review*. California Law Review, Inc., 2008, roč. 96, č. 1, s. 121.

<sup>9</sup> Zde vycházím primárně z MELZER, F. *Metodologie nalézáni práva: úvod do právní argumentace*. Praha: C.H. Beck, 2010.

<sup>10</sup> Pro komplexnější srovnávací pohled viz VISSER, M. de, CLAES, M. *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 132–135.

<sup>11</sup> Srov. § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu; § 48 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a § 224 odst. 5 či § 255 odst. 2 trestního řádu (zde dojde k přerušení celého trestního stíhání).

<sup>12</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>13</sup> § 11 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

<sup>14</sup> Viz čl. 1 odst. 2 rozhodnutí pléna ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Org 24/14. Srov. blíže KADLEC, O. *Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 142–143.

<sup>15</sup> Viz LENAERTS, K. a kol. (eds.). *EU Procedural Law*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2014, s. 52–62; Dříve v češtině pak BOBEK, M. a kol. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 25–40.

pod čtvrtou hlavu Ústavy „Moc soudní“ je pak zřejmé, že pod pojem „soud“ nelze zařadit ty orgány, které stojí mimo soudní moc. Návrh k Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 tak nemohou podat rozhodčí soudy ani správní orgány.<sup>16</sup> Naproti tomu zvláštní senáty rozhodující kompetenční spory<sup>17</sup> a stejně tak kárné senáty<sup>18</sup> Ústavní soud za oprávněného navrhovatele ve smyslu čl. 95 odst. 2 považuje, protože jde o soudy „v materiálním smyslu“.<sup>19</sup> To však neplatí o kárném senátu Ústavního soudu, neboť působí „*tolíko interně vůči soudcům Ústavního soudu; lze jej kupř. přirovnat k mandátovému a imunitnímu výboru Poslanecké sněmovny (jistě nikdo nepochybuje, že ani tento výbor není soudem)*“.<sup>20</sup> Tento názor je však velmi sporný.<sup>21</sup> Kárný senát Ústavního soudu má svou povahou podstatně blíže „běžným“ kárným senátům než sněmovnímu mandátovému a imunitnímu výboru a těžko se hledají důvody, proč činit mezi „běžnými“ kárnými senáty a kárným senátem Ústavního soudu rozdíl.

Pomineme-li tento co do počtu případů marginální problém, platí, že jakýkoliv tuzemský soud se může podle čl. 95 odst. 2 obrátit na Ústavní soud. Takové nastavení kritizoval například bývalý ústavní soudce Stanislav Balík, který v jednom ze svých mnoha odlišných stanovisek navrhoval zúžit okruh oprávněných pouze na Nejvyšší a Nejvyšší správní soud.<sup>22</sup> Reagoval na situaci, kdy zákonodárce v průběhu řízení o konkrétní kontrole norem změnil napadená ustanovení. Balík tvrdil, že pokud by se vyčkalo až návrhu podaného vrcholným soudem, proběhla by delší doba, která by sama nasvědčovala tomu, že zákonodárce na platné právní úpravě trvá.<sup>23</sup>

Nehledě na efektivitu takového opatření se tento návrh nepromítl ani v odborné literatuře,<sup>24</sup> natož v legislativě. Inspirací takovému návrhu mohla být prvorepubliková úprava, podle níž mohl zákon ke zrušení Ústavnímu soudu předložit právě jen nejvyšší, nejvyšší správní či volební soud.<sup>25</sup> Prvorepublikový systém přezkumu ústavnosti však byl výrazně odlišný od toho současného.<sup>26</sup>

Z komparativního hlediska by však omezení okruhu oprávněných soudů nebylo úplnou anomálií. Například Bulharsko omezuje okruh soudů oprávněných předložit věc ústavnímu soudu

<sup>16</sup> Srov. LANGÁŠEK, 2015, op. cit.; Srov. naopak funkcionální kritéria, jež pro výklad pojmu „soud“ používá Soudní dvůr: BROBERG, M., FENGER, N. Preliminary References. In: SCHÜTZE, R., TRIDIMAS, T. (eds.). *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*. Oxford University Press, 2018, kap. II.

<sup>17</sup> Zvláštní senát ve věcech kompetenčních sporů zřízený podle § 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

<sup>18</sup> Viz zákon č. 7/2002 Sb. o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

<sup>19</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 4/22, bod 14; a také např. nález ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.).

<sup>20</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, Pl. ÚS 29/16, bod 43.

<sup>21</sup> Srov. odlišné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka, Ludvíka Davida, Kateřiny Šimáčkové a Jiřího Zemánka k tomuto usnesení; a také KOSAŘ, D., PAPOUŠKOVÁ, T. *Kárná odpovědnost soudce v přerodu: ponaučení z České republiky*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 62.

<sup>22</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2014, Pl. ÚS 36/13, odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Srov. pouze zmínku o „kritice“ v SLÁDEČEK a kol., op. cit., s. 1104.

<sup>25</sup> Viz § 9 zákona č. 162/1920 Sb., o ústavním soudě.

<sup>26</sup> Srov. blíže BLAHOŽ, J. Vznik a počátky vývoje ústavního soudnictví. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 5; WEYR, F. *Československé právo ústavní. Ústavní vývoj československý v roce 1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2017 (1937).



pouze na dva nejvyšší soudy a ve Francii pak s předběžnou otázkou může Ústavní rada oslovit pouze Státní rada (*Conseil d'état*) či Kasační dvůr (*Cour de cassation*), jejichž úkolem je také filtrace podání nižších soudů.<sup>27</sup> Široký okruh oprávněných navrhovatelů jako v Česku ale v Evropě dominuje – najdeme ho třeba v německé, rakouské, slovenské, polské či belgické úpravě.<sup>28</sup>

Jak jsem již naznačil, podle § 78 odst. 2 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu se mezi okruh navrhovatelů řadí i senát Ústavního soudu (nikoliv však kárný senát, jak řeším výše, přijmeme-li dosud jediné usnesení pléna). Ten tak může věc plénu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit v souvislosti se svým rozhodováním o ústavní stížnosti. Návrh na zrušení zákona spolu s ústavní stížností ale může předložit i sám stěžovatel.<sup>29</sup>

K otázce „kdo?“ stojí ještě za zmínku, že v případě překážky litispendence (například když stejný návrh podá jiný kvalifikovaný navrhovatel, např. skupina senátorů) má obecný soud právo účastnit se řízení jako vedlejší účastník.<sup>30</sup> Jako účastníci řízení kromě toho vystupují vždy obě komory Parlamentu a vláda, případně Veřejný ochránce práv.<sup>31</sup>

## 1.2 Kdy a proč? Problém aktivní legitimace a problém referenčního rámce

Dospěje-li soud k závěru, že se mu zákon jeví jako protiústavní, je nejen jeho pravomocí, ale také povinností obrátit se na Ústavní soud.<sup>32</sup> V opačném případě soud porušuje Ústavu.<sup>33</sup> To je ale spíše teoretické tvrzení, Ústavní soud bude jen těžko zkoumat přesvědčení předkládajícího soudu, nevyjeví-li to obecný soud přímo v odůvodnění rozhodnutí. Ústavní soud ale již uvedl, že porušení čl. 95 odst. 2 a čl. 1 odst. 1 Ústavy představuje takové počínání obecného soudu, který pochybnost (vznesenou účastníkem) „*ani nerozptýlí zvažováním jednotlivých výkladových alternativ, ani věc nepředloží ke rozhodnutí Ústavnímu soudu*“.<sup>34</sup> Český mechanismus konkrétní kontroly tedy není závislý na návrhu účastníků,<sup>35</sup> jejich argumentace však nemůže být přehlížena. Ústavněprávní požadavky na odůvodnění rozhodnutí plynoucí z práva na spravedlivý proces se samozřejmě uplatní i na tento druh námitek.<sup>36</sup> Jen pak bude

<sup>27</sup> Viz čl. 61 odst. 1 Ústavy Francie a JOUANJAN, O. Constitutional Justice in France. In: BOGDANDY, A. von, HUBER, P., GRABENWARTER, Ch. *The Max Planck Handbooks in European Public Law*. Oxford University Press, 2020, s. 260–267.

<sup>28</sup> Viz čl. 100 německého Základního zákona; čl. 89 odst. 2 Ústavy Rakouska; čl. 144 Ústavy Slovenska; čl. 193 Ústavy Polska; čl. 142 odst. 3 Ústavy Belgie. Srov. také CLAES, M. a kol. (eds.). *Constitutional Conversations in Europe: Actors, Topics and Procedures*. Cambridge: Intersentia, 2012, s. 132–135.

<sup>29</sup> Viz § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

<sup>30</sup> § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

<sup>31</sup> Nejde-li o jejich návrh – viz § 69 zákona o Ústavním soudu.

<sup>32</sup> HOLLÄNDER, P. § 64 [Podání návrhu]. In: FILIP, HOLLÄNDER, ŠIMÍČEK, op. cit., s. 365.

<sup>33</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94; ze dne 13. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98; či ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, bod 20. Relativizací tohoto tvrzení může představovat níže rozebrané působení práva EU.

<sup>34</sup> Pl. ÚS 49/10, bod 20.

<sup>35</sup> Srov. MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. Čl. 95. In: SLÁDEČEK a kol., op. cit., s. 1103.

<sup>36</sup> K požadavkům na odůvodnění viz blíže HUSSEINI, F., KOPA, M. Čl. 36 [Právo na soudní a jinou právní ochranu]. In: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 175–192.

Ústavní soud spíše konstatovat porušení čl. 36 odst. 1 Listiny (a čl. 6 Úmluvy), nikoliv čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Zajímavá je pak otázka práva na zákonného soudce. Ustálená judikatura považuje nepředložení předběžné otázky Soudnímu dvoru či nepostoupení věci rozšířenému (u NSS) či velkému senátu (u NS) za porušení čl. 38 odst. 1 Listiny.<sup>37</sup> Nepředložení věci Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy by ke konstatování porušení tohoto práva mělo vést také, ale jen v případech, kdy by se obecný soud rozhodl určitou právní normu neaplikovat s argumentací, že ji považuje za protiústavní. Pouze tehdy totiž bude naplněna hypotéza čl. 95 odst. 2 Ústavy, že obecný soud dojde k závěru o protiústavnosti a současně nebude naplněna dispozice, tj. předložení věci Ústavnímu soudu. Ochranu před porušením práva na zákonného soudce pak bude požadovat patrně ten, komu bylo takové počínání obecného soudu k tíži.

Důležitou roli zde hraje i fakt, že jednotlivec se ke konkrétnímu přezkumu norem může dostat i sám (na rozdíl od Soudního dvora<sup>38</sup> či velkého nebo rozšířeného senátu), spojí-li svůj návrh na zrušení zákona s ústavní stížností.<sup>39</sup> Neujala se přitom argumentace, že čl. 41 Listiny zapovídá jednotlivcům (ale už ne soudům dle čl. 95 odst. 2 Ústavy) domáhat se zrušení zákona pro rozpor se sociálními právy.<sup>40</sup> Konkrétní kontrola iniciovaná stěžovatelem však na rozdíl od té navržené soudem podle čl. 95 odst. 2 musí projít senátním sítím – o zjevné neopodstatněnosti totiž rozhoduje senát, a nikoliv plénem.<sup>41</sup>

Pro aktivování výše popsané pravomoci i povinnosti soudu obrátit se na Ústavní soud musí být splněny čtyři kumulativní podmínky plynoucí ze samotného znění čl. 95 odst. 2: (1) zákon, (2) který má být použit při řešení věci, (3) je neslučitelný (4) s ústavním pořádkem.

Za prvé, obecné soudy se na Ústavní soud obrací jen pro protiústavnost zákonů (či zákonných opatření Senátu); v případě podzákoných právních předpisů si soulad s normami vyšší právní síly obecné soudy posoudí samy a normu v dané věci případně neaplikují.<sup>42</sup>

Není přitom nutné, aby byl zákon platný. Ústavní soud dovedl svou povinnost rozhodnout o ústavnosti již zrušených, ale v dané věci stále aplikovatelných norem, a v řízení tak vzdor dikci § 67 zákona o Ústavním soudu pokračuje. Potřebu akademického výroku, který např. rakouská Ústava v takových případech stanovuje explicitně, Ústavní soud opřel o samotný účel mechanismu podle čl. 95 odst. 2, jenž tkví v předcházení situacím, kdy by obecný soud musel vést řízení či věc samotnou posuzovat podle protiústavní úpravy.<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Srov. nález ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, body 18–21; nález ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, bod 22; ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 1658/11, bod 18; či ze dne 26. 9. 2017, sp. zn. II. ÚS 4255/16.

<sup>38</sup> Myšleno vztahu k předběžné otázce.

<sup>39</sup> Viz § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu.

<sup>40</sup> Viz WINTR, J. Omezená vymahatelnost některých hospodářských, sociálních a kulturních práv. In: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 831–839.

<sup>41</sup> Srov. a contrario čl. 1 odst. 2 rozhodnutí pléna ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Org 24/14.

<sup>42</sup> Viz také čl. 95 odst. 1 Ústavy. Šimíček naznačuje, že kvůli tomu by mohlo být Česko řazeno nikoliv mezi modely centralizovaného, ale smíšeného ústavního soudnictví – Srov. ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 35. Během první republiky si takto obecné soudy mohly posoudit i zákony.

<sup>43</sup> Srov. nálezy ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 33/2000; ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06; ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, bod 31; či ze dne 20. 8. 2013, Pl. ÚS 8/12.

Langášek s odkazem na několik nálezů Ústavního soudu podotýká, že takový postup je vzhledem ke své retroaktivitě přípustný pouze ve vztazích mezi orgánem veřejné moci a jednotlivci, nikoliv v horizontálních vztazích.<sup>44</sup> Ačkoliv každé „běžné“ zrušení protiústavní úpravy na základě návrhu spojeného s ústavní stížností, která vyvstala z horizontálního sporu dvou jednotlivců, bude mít také retroaktivní účinek, závěr o neaplikovatelnosti těchto akademických výroků v horizontálních vztazích má své ratio v tom, že zatímco „běžné“ zrušení protiústavní úpravy výslovně zákon připouští, možnost těchto akademických výroků Ústavní soud dovodil proti jednoznačnému znění zákona.

Za druhé, jde o konkrétní (resp. incidenční), a nikoliv o abstraktní přezkum ústavnosti.<sup>45</sup> Přezkum tedy představuje důsledek řešení jednoho určitého případu. Jak však upozorňuje Sadurski, ústavní soudy často při konkrétní kontrole norem nezohledňují okolnosti případu, z nichž přezkum zákona vychází, a konkrétní kontrola je tak „kontaminovaná abstraktností“.<sup>46</sup> Na neshodu mezi samotnými ústavními soudci o tom, nakolik mají při kontrole norem reflektovat specifika původních případů, upozorňuje v českém kontextu také Kosář a Vyhnánek<sup>47</sup> a Pošpíšil.<sup>48</sup>

Aby obecný soud mohl zpochybnit ústavnost konkrétního zákona (či jeho části) a věc předložit Ústavnímu soudu, je proto nezbytná jeho reálná aplikace, a nikoli jen jeho hypotetické použití či jiné širší souvislosti. Musí jít tedy o zákon (jeho část), který překáží dosažení žádoucího (ústavně konformního) výsledku. Nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný.<sup>49</sup> Reálná aplikace zákona na projednávanou věc je přitom podmínkou aktivní legitimace, kterou by obecný soud měl ve svém podání vysvětlit. Ústavní soud dokonce vyžaduje, aby obecný soud „prokázal, že aplikace napadeného ustanovení je nevyhnutelná a jen zrušení napadeného ustanovení bude mít za následek dosažení žádoucího ústavně konformního výsledku; předpokladem takového tvrzení je i dostatečně vyjasněný skutkový stav.“<sup>50</sup> Právě nedostatek aktivní legitimace představuje velmi často důvod, proč Ústavní soud odmítne vstoupit do dialogu s obecným soudem.<sup>51</sup>

Ústavní soud však podmínku reálné aplikace na projednávanou věc v některých rozhodnutích vykládá tak přísně, že tím prakticky určitý druh norem z konkrétního přezkumu zcela vylučuje. Zlomové je v tomto směru usnesení Pl. ÚS 11/15, v němž Ústavní soud věc

<sup>44</sup> LANGÁŠEK, 2015, op. cit. Viz také nálezy sp. zn. Pl. ÚS 38/06 a Pl. ÚS 8/12.

<sup>45</sup> Srov. HOLLÄNDER, op. cit., s. 275; a HESSE, op. cit., s. 282.

<sup>46</sup> SADURSKI, W. *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Springer Netherlands, 2014, s. 92. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-94-017-8935-6>

<sup>47</sup> KOSAŘ, D., VYHNÁNEK, L. The Constitutional Court of Czechia. In: BOGDANDY, A. von, HUBER, P., GRABENWARTER, Ch. (eds.). *Constitutional Adjudication: Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 144. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198726418.003.0004>

<sup>48</sup> POSPÍŠIL, 2007, op. cit.

<sup>49</sup> Srov. nálezy ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.); ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.); ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 11/10 (N 148/62 SbNU 277; 314/2011 Sb.); ze dne 2. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/15 (N 22/80 SbNU 257; 87/2016 Sb.) či usnesení ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08.

<sup>50</sup> Pl. ÚS 49/10, bod 19.

<sup>51</sup> Viz empirická část analýzy.



odmítl pro neoprávněnost navrhovatele návrh krajského soudu na zrušení § 160 odst. 2 insolvenčního zákona umožňující předsedkyni soudu přikázat věc jinému soudci téhož soudu.<sup>52</sup> Právě navrhuující samosoudkyni byla věc na základě tohoto ustanovení přidělena; ve hře bylo zejména právo na zákonného soudce podle čl. 38 Listiny. Ústavní soud však dospěl k závěru, že § 160 odst. 2 navrhuující soudkyně vůbec neaplikovala ani nebude aplikovat. Nejde proto o „zákon, jehož má být při řešení věci použito“.<sup>53</sup>

Podobně jako pět disentujících soudců se domnívám, že všechna zákonná ustanovení, která určují příslušnost soudu (a soudce), jsou aplikována po celou dobu, během níž se dané řízení vede. Opačný názor zastávaný většinou pléna totiž vede k blokovému vyloučení všech podobných kompetenčních norem,<sup>54</sup> které určují, kdo má danou věc rozhodovat. Aplikací názoru většiny dojdeme k závěru, že tyto kompetenční normy nemůže obecný soud aplikovat nikdy. Jejich přezkum tak může být buď abstraktní, anebo v souvislosti s řízením o ústavní stížnosti. Je ale v rozporu s principem hospodárnosti řízení a s účelem čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby se s přezkumem ústavnosti čekalo až do podání ústavní stížnosti a aby obecné soudy byly nuceny vést řízení na základě protiústavního ustanovení. Tento účel konkrétní kontroly norem ostatně opakovaně zdůrazňuje i Ústavní soud, na což poukazuje i disentující soudce Šimíček.<sup>55</sup>

Mám za to, že ústavodárce při formulaci čl. 95 odst. 2 Ústavy neměl v úmyslu z konkrétní kontroly některou skupinu norem vyloučit. Činí-li tak Ústavní soud, nepřipustně zužuje aplikaci daného ustanovení.<sup>56</sup> To platí tím spíše, když je v důsledku ústavního práva na zákonného soudce ve hře zpochybnění celého dosavadního řízení. Je zajímavé, že Ústavní soud jde v tomto spíše proti obecnému (kritizovanému) trendu rozšiřování pravomocí skrze výklad procesních předpisů.<sup>57</sup> V kontextu jiných rozhodnutí se však zdá, že spíše než o projev zdrženlivosti jde o výraz okřídleného „když Ústavní soud nechce, tak nemůže, a když chce, tak pomůže.“

Za třetí, zákon musí obecný soud důvodně považovat za neslučitelný s ústavním pořádkem. Také tento závěr je přitom třeba v podání k Ústavnímu soudu patřičně odůvodnit.<sup>58</sup> Součástí by mělo být také vysvětlení, proč řešení nenabízí ústavně konformní výklad. Jak totiž Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, dělba moci, subsidiarita ústavního přezkumu a prozařování ústavních principů celým právním řádem vyžadují, aby se soudy před zrušením zákona pokusily příslušná ustanovení interpretovat tak, aby ústavnímu pořádku neodporovala.<sup>59</sup> Priorita ústavně konformního výkladu zákonů před jejich rušením je přitom

<sup>52</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 11/15.

<sup>53</sup> Ibid., bod 22.

<sup>54</sup> Byť toto označení není úplně přesné, používám „kompetenční“ normy jako pojem pro všechny normy, které upravují pravomoc či příslušnost soudu.

<sup>55</sup> Odlišné stanovisko soudce Šimíčka k nález sp. zn. Pl. ÚS 11/15; srov např. nález ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, bod 31.

<sup>56</sup> Srov. odlišné stanovisko soudce Šimíčka k nález sp. zn. Pl. ÚS 11/15.

<sup>57</sup> Srov. BRÜNNECK, A. von. *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien: ein systematischer Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1992, s. 46–47.

<sup>58</sup> LANGÁŠEK, 2015, op. cit. Viz např. také Pl. ÚS 49/10, bod 18.

<sup>59</sup> Viz nálezy ze dne 23. 4. 2013, Pl. ÚS 33/10; ze dne 29. 1. 2008, Pl. ÚS 69/06; ze dne 22. 6. 2006, Pl. ÚS 13/05, či ze dne 9. 9. 1999, IV. ÚS 202/99. Blíže také KOSAŘ, VYHNÁNEK, 2021, op. cit., s. 172.

v souladu s celoevropským trendem.<sup>60</sup> Rozpor s ústavním pořádkem ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy tak musí být nepřekonatelný akceptovatelnými výkladovými technikami.

Obecný soud při zdůvodnění protiústavnosti také pochopitelně musí vzít v potaz judikaturu Ústavního soudu. Posoudil-li už však Ústavní soud totožnou právní normu v minulosti, obecný soud by se na Ústavní soud znovu obracet neměl.<sup>61</sup> Vypůjčíme-li si termín z judikatury Soudního dvora, půjde o *acte éclairé* (otázku již vyjasněnou).<sup>62</sup> Avšak změní-li se podstatně okolnosti (změna související právní úpravy, ústavního pořádku či judikatury, nové mezinárodní závazky atp.), specifika konkrétního případu vyjeví nové důsledky již dříve posuzované právní úpravy anebo argumentace navrhovatele bude směřovat k dosud neposuzovanému problému, předložení věci Ústavnímu soudu bude namístě. Za těchto podmínek tak platí, že předchozí abstraktní kontrola nebrání kontrole konkrétní. Nepůjde totiž o stejnou věc, o níž již Ústavní soud rozhodl nálezem, ale o věc materiálně jinou.<sup>63</sup> Podobně jako při odchýlení se od jakékoli jiné judikatury však musí obecný soud předložit závažné důvody, proč by dosavadní rozhodovací praxe měla být přehodnocena.<sup>64</sup>

A konečně, za čtvrté, zákon musí být podle předkládajícího obecného soudu v rozporu s „ústavním pořádkem“. Jak podotýká soudkyně Tomková v jednom ze svých odlišných stanovisek, „úkolom Ústavního soudu v řízení o konkrétní kontrole norem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je posoudit soulad napadeného zákona s ústavním pořádkem, a nikoliv pouze se základními právy.“<sup>65</sup> Obecný soud tedy rozhodně nemusí tvrdit, že je ve hře nějaké základní veřejné subjektivní právo. Jde o ústavní pořádek jako celek. Rozpor pouze se základními právy a svobodami je naopak referenčním rámcem ve Francii, kde to ale souvisí s tím, že pro aktivaci mechanismu je třeba návrh stran.<sup>66</sup>

Ústavní pořádek je v Česku zdánlivě jednoznačně vymezen v čl. 112 Ústavy. Výklad vývoje toho, co pod tento pojem náleží, by ovšem vyžadoval samostatný text. K mechanismu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy je podstatné, že Ústavní soud již ustáleně považuje za referenční rámec pro posuzování ústavnosti zákonů také mezinárodní smlouvy o lidských právech.<sup>67</sup> Ustálené judikatuře Ústavního soudu tak odporuje ojedinelá praxe obecných soudů, vyskytující se zejména v prvních letech po tzv. konkurzním nálezu, kdy soudy zákon rozporný

<sup>60</sup> Srov. CARTABIA, M. Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously. *European Constitutional Law Review*. 2009, roč. 5, č. 1, s. 30; a také STEPHENSON, S. Against Interpretation as an Alternative to Invalidation. *Federal Law Review*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 48, č. 1.

<sup>61</sup> Viz § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

<sup>62</sup> Viz LENAERTS a kol., op. cit., s. 98–99.

<sup>63</sup> Srov. § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

<sup>64</sup> Viz např. nález ze dne 13. 11. 2007, sp zn. IV. ÚS 301/05.

<sup>65</sup> Odlišné stanovisko soudkyně Tomkové k usnesení Pl. ÚS 11/15.

<sup>66</sup> Čl. 61 odst. 1 Ústavy Francie.

<sup>67</sup> Srov. KOSARĚ, VYHNÁNEK, 2021, op. cit., s. 49; HAMUEÁK, O. Listina základních práv Evropské unie jako okolí ústavního pořádku České republiky. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2015, roč. 10, č. 3, s. 17–18; MLŠNA, P. K čl. 10 Ústavy. In: RYCHETSKÝ a kol., op. cit.; a k rozsáhlé debatě k této otázce např. KÜHN, Z., KYSELA, J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, roč. 10, č. 3, s. 199–214; FILIP, J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*. 2002, č. 11.

s mezinárodní smlouvou o lidských právech nepředložily Ústavnímu soudu, ale s poukazem na aplikační přednost mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ho samy neaplikovaly.<sup>68</sup>

V tomto kontextu je zajímavé ještě stále nedořešené postavení Listiny základních práv EU (LZPEU). U ní Ústavní soud již také několikrát připustil, že může představovat referenční rámec pro přezkum ústavnosti.<sup>69</sup> Zjistí-li však obecný soud rozpor mezi zákonem a přímo účinným ustanovením LZPEU, má unijní právo použít přímo v souladu se zásadami přednosti a přímého účinku.<sup>70</sup> Formální derogační proces za účelem odstranění problematického zákona není žádoucí, neboť by oslabil plný účinek práva EU.<sup>71</sup> To platí i v případě, shledá-li obecný soud současně rozpor jak s ústavním pořádkem dle čl. 112 Ústavy, tak s přímo účinným ustanovením LZPEU. Odbočka k Ústavnímu soudu však může přinést systémový důsledek v podobě odstranění ústavně i unijně rozporného zákona rychleji, než si problému všimne (a vyřeší ho) zákonodárce. Plný účinek unijního práva v řešeném případě ale oddaluje.

### 1.3 Jak? Problém přesvědčení obecného soudu

Obecné soudy jsou v řízení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy v postavení navrhovatelů. Jak jsem již uvedl výše, z judikatury plyne povinnost obecných soudů zdůvodnit nejen závěr o protiústavnosti zákona, ale i svou aktivní legitimaci. Obecné soudy nesou břemeno tvrzení.<sup>72</sup> Z toho plyne, že se vyžaduje přesvědčení obecných soudů o protiústavnosti předmětného zákona (jeho části). Nepostačují pochybnosti, jako tomu je v případě předběžné otázky Soudnímu dvoru či jako tomu je například v Polsku, Itálii či Francii. V těchto zemích pokládají obecné soudy otázku, zda daný zákon je či není v souladu s ústavou (ve Francii pouze se základními právy).<sup>73</sup> Většina evropských jurisdikcí ale zakotvuje „návrhový model“ podobný tomu českému.<sup>74</sup>

Na druhou stranu, vzhledem k tomu, že poslední slovo o ústavnosti zákona má Ústavní soud, budou i v „návrhovém modelu“ pochybnosti o jeho (proti)ústavnosti přetrvávat až do jeho verdiktu. Jde tak o formulování samotného návrhu než o zkoumání vnitřního přesvědčení soudců, kteří věc Ústavnímu soudu předkládají. Jak k této otázce přistupují obecné soudy, odhalí empirická analýza v třetí části.

<sup>68</sup> Viz např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. 6 As 55/2006-96. Viz také BOKOVÁ, T. Klučkova novela před soudy: přednost EÚLP nebo čl. 95 odst. 2 Úst? *Soudní rozhledy*, 2019, č. 3, s. 74–79.

<sup>69</sup> Viz nálezy ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16, bod 159; ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 2778/19; nebo ze dne 3. 6. 2019, sp. zn. II. ÚS 3505/18, bod 45.

<sup>70</sup> Viz rozsudky ESD ze dne 15. 7. 1964, *Costa/ENEL*, C-6/64; a ze dne 5. 2. 1963, *van Gend & Loos*, C-26/62.

<sup>71</sup> Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal II*, C-106/77. Srov. také BOKOVÁ, op. cit., s. 74–78; a POPOVIČOVÁ, L. Čl. 4. In: RYCHETSKÝ a kol., op. cit., odst. 15.

<sup>72</sup> LANGÁŠEK, 2015, op. cit., odst. 13.

<sup>73</sup> Čl. 193 Ústavy Polska; čl. 61 odst. 1 Ústavy Francie. Viz také JOUANJAN, 2020, op. cit., s. 264; a PINELLI, C. *Experience of the Constitutional Court of Italy*. Venice Commission, 2021.

<sup>74</sup> Viz např. čl. 100 Základního zákona Německa či čl. 144 odst. 3 Ústavy Slovenska.

## 2 Kontextuální pohled: funkce mechanismu v systému dělby moci

Výše představený mechanismus plní řadu funkcí – třeba ochranu základních práv jednotlivců či zajištění koherence právního řádu a konzistentnosti výkladu ústavního pořádku. Nemá však smysl snažit se tyto funkce vyjmenovat všechny. V této kapitole se na funkce konkrétní kontroly norem podívám optikou dělby moci a fenoménu úpadku demokracie. Domnívám se totiž, že jedině reflexí dělby moci jako takové můžeme zodpovědět na otázky týkající se role soudů. Společně s fenoménem úpadku demokracie jde navíc o témata vysoce aktuální a u nás stále velmi neprobádaná. Inspirován Barberem, který pohledy na dělbu moci rozděluje na ty vycházející z pozitivního a negativního konstitucionalismu, se zaměřím na jednu negativní funkci a jednu pozitivní funkci mechanismu konkrétní kontroly norem.<sup>75</sup>

### 2.1 Negativní funkce: zbraň soudnictví proti ostatním složkám moci

Negativní pohled na dělbu moci klade důraz na brzdy a protiváhy. Podstata tkví v omezení moci, v udržení vládce na uzdě, cílem je prostě zabránit svévoli.<sup>76</sup> V tomto duchu mají všechny složky moci své meče, jimiž zasahují do práce jiné moci, a štíty, kterými se naopak mohou proti zásahům jiných složek bránit.<sup>77</sup> Přezkum ústavnosti je typickým příkladem takového nástroje. Zatímco však abstraktní přezkum obvykle vyžaduje kvalifikované navrhovatele vně moci soudní, konkrétní kontrola norem tak, jak ji stanovuje i česká Ústava, je exkluzivním nástrojem justice. Postačí, aby někdo věc přinesl před jakýkoliv obecný soud – a to stále mohou být soudci v rámci tzv. strategické litigace.<sup>78</sup>

Na mechanismus zakotvený v čl. 95 odst. 2 Ústavy tak lze nahlížet jako na institucionální sebeobranný mechanismus.<sup>79</sup> Řadím jej proto také mezi autonomní nástroje soudní rezistence, jimiž může justice předcházet, odvrátit či napravit ohrožení soudcovské nezávislosti.<sup>80</sup> Moc soudní má díky tomu možnost prostřednictvím svých členů a za spolupráce obecných soudů s Ústavním soudem docílit odstranění nežádoucí legislativy.

<sup>75</sup> BARBER, N. W. *The Principles of Constitutionalism*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018, kap. 3.

<sup>76</sup> Srov. např. SAJÓ, A., UITZ, R. *The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 128–138; v češtině KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, kap. 6.

<sup>77</sup> BARBER, N. W. Self-defence for Institutions. *The Cambridge Law Journal*. Cambridge University Press, 2013, roč. 72, č. 3, s. 559–560; a KOSAŘ, D., BAROŠ, J., DUFEK, P. The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism. *European Constitutional Law Review*. Cambridge University Press, 2019, roč. 15, č. 3, s. 434.

<sup>78</sup> Viz např. LELOUP, M. Who Safeguards the Guardians? A Subjective Right of Judges to their Independence under Article 6(1) ECHR. *European Constitutional Law Review*. Cambridge University Press, 2021, roč. 17, č. 3.

<sup>79</sup> BARBER, 2013, op. cit., s. 79.

<sup>80</sup> ŠIPULOVÁ, K. Under Pressure: Building Judicial Resistance to Political Inference. In: GALLIGAN, D. J. *The Courts and the People: Friend or Foe? The Putney Debates 2019*. Oxford: Hart Publishing, 2021, s. 159.

Soudy tak tohoto mechanismu mohou využít vůči politickým útokům, jež bychom označili za snahu o rozvrácení demokratického právního státu.<sup>81</sup> Podobně tak již činí maďarští nebo polští soudci, kteří se však kvůli ovládnutí tamních ústavních soudů politickou mocí obrací na nadnárodní soudy.<sup>82</sup> Existuje-li ale v zemi ještě nezávislý ústavní soud (např. kvůli složitosti jeho ovládnutí)<sup>83</sup>, představuje mechanismus konkrétní kontroly norem platformu pro legitimní odpor soudní moci chránící demokratický právní stát.

Současně ale hrozí, že také soudní moc tento meč zneužije k prosazování vlastních zájmů. Například tím, že nikdy nedovolí snížit své platy či zavést (zprísnil) nástroje jejich odpovědnosti.<sup>84</sup> V takovém případě vzniká riziko, že veřejnost začne soudce vnímat jako nedotknutelnou elitní skupinu, která sama odporuje třeba i rozumným reformám, což zapříčiní oslabení důvěry veřejnosti v soudnictví. Takový stav přitom znovu vytváří živnou půdu pro populisty usilující o ovládnutí justice. Jejich klíčovým narativem je totiž vyobrazení soudců jako zkorumpovaných elit bránící opravdové a čisté vůli lidu.<sup>85</sup>

Demonstrujme si tuto funkci na českém případě. Čeští soudci by se totiž v evropském kontextu dali považovat za pionýry, kteří jako jedni z prvních před (byť vnitrostátními) vrcholnými soudy prosazovali své subjektivní právo na nezávislost.<sup>86</sup> Mechanismus podle čl. 95 odst. 2 k tomu třeba využívali při brojení proti snižování soudcovských platů,<sup>87</sup> změnám v kárném řízení<sup>88</sup> či hranici, kdy soudce musí „odejít do důchodu“.<sup>89</sup> Kupříkladu sága s názvem „platy soudců“ obsahuje již šestnáct nálezů, Ústavní soud tak o této problematice rozhoduje od roku 1999 skoro každý rok.<sup>90</sup> Ostatně také v průběhu psaní tohoto článku další takový návrh Ústavní soud posuzuje.<sup>91</sup> V naprosté většině případů se přitom návrh k Ústavnímu soudu dostane skrze čl. 95 odst. 2 Ústavy.

<sup>81</sup> Viz LANDAU, D. *Abusive Constitutionalism*. *U.C. Davis Law Review*. 2013, roč. 47, č. 1; SAJÓ, A. *Ruling by Cheating*. Cambridge, United Kingdom; New York, NY: Cambridge University Press, 2021; nebo ŠADURSKI, W. *A Pandemic of Populists*. Cambridge, UK; New York, Cambridge University Press, 2022.

<sup>82</sup> Srov. MATTHES, C.-Y. Judges as activists: how Polish judges mobilise to defend the rule of law. *East European Politics*. 2022, roč. 38, č. 3; či rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2016, *Baka proti Maďarsku*, stížnost č. 20261/12.

<sup>83</sup> Srov. k tomu SMEKAL, H., BENÁK, J., VYHNÁNEK, L. Through selective activism towards greater resilience: the Czech Constitutional Court's interventions into high politics in the age of populism. *The International Journal of Human Rights*. 2021, roč. 26, č. 7.

<sup>84</sup> Viz BLISA, A. Odměňování soudců jako součást soudcovské nezávislosti. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2016, roč. 24, č. 3, s. 398–405. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2016-3-6>; a BOBEK, M. The Fortress of Judicial Independence and the Mental Transitions of the Central European Judiciaries. *European Public Law*. 2008, roč. 14, č. 1, s. 111–115. DOI: <https://doi.org/10.54648/EURO2008007>

<sup>85</sup> CASTILLO-ORTIZ, P. The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe. *European Constitutional Law Review*. Cambridge University Press, 2019, roč. 15, č. 1, s. 68.

<sup>86</sup> Viz BOBEK, 2008, op. cit., a LELOUP, 2021, op. cit.

<sup>87</sup> Blíže viz BLISA, 2016, op. cit.

<sup>88</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, Pl. ÚS 33/09, a také KOSAŘ, D., PAPOUŠKOVÁ, T. Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně zpřísnění kárného postihu českých soudců? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2017-2-3>

<sup>89</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2022, Pl. ÚS 32/21.

<sup>90</sup> První nález byl vydán 15. 9. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 13/99; poslední 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 20/15.

<sup>91</sup> DIMUN, P. Zmrazení soudcovských platů bude u Ústavního soudu řešit zpravodaj Josef Baxa. In: *Česká justice* [online]. 8. 6. 2023 [cit. 4. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2023/06/zmrazeni-soudcovskych-platu-bude-u-ustavniho-soudu-resit-zpravodaj-josef-baxa/>



Tak tomu bylo i u nálezu „Platy soudců XV“, ve kterém Ústavní soud v souladu s předchozí judikaturou vyhověl návrhu Městského soudu v Brně, před nímž se vyplacení rozdílu mezi svým platem před a po novele domáhal soudce Krajského soudu v Brně. Moc soudní tak, podobně jako v předchozích nálezech patřící do této ságy, docílila zrušení nechtěného zákona zcela sama, bez jakékoliv vnější ingerence. Soudce spor inicioval, soud prvního stupně zpracoval návrh a Ústavní soud celou práci dokončil. To nabourává tradiční narativy o tom, že soudy si samy nemohou vytvářet případy a projednávají jen ty záležitosti, které před ně někdo z vnějšku přinese.<sup>92</sup> Konkrétní přezkum se tak fakticky do velké míry mění v abstraktní a soudní moc tím obchází nastavení, v němž není kvalifikovaným navrhovatelem k abstraktnímu přezkumu. Mechanismus podle čl. 95 odst. 2 české soudy již čas od času jako dokonale autonomní sebeobraný nástroj využívají.

Je-li ještě čas a Ústavní soud ještě není ovládnut vládou většinou, česká justice takto případně může autonomně bránit svou nezávislost vůči politickým útokům. Na druhé straně ale hrozí zneužití tohoto nástroje k prosazení vlastních soudcovských zájmů.

## 2.2 Pozitivní funkce: mezisoudní dialog o ústavních otázkách

Pozitivní pojetí dělby moci zdůrazňuje efektivitu výkonu moci a vzájemnou spolupráci. Moc není rozdělena jen kvůli omezování, ale také z důvodu zefektivnění výkonu státní moci. Každá složka a instituce v rámci takové složky má své výhody a nevýhody, svou specifickou odbornost a dovednost. Moc je rozdělena (také) kvůli tomu, aby se tyto výhody a nevýhody navzájem vyrovnávaly, doplňovaly a aby jednotlivé instituce společným postupem dosahovaly efektivních výsledků.<sup>93</sup> Všechny větve moci směřují k „*blahobytu státu*“ jako celku.<sup>94</sup>

Uvnitř moci soudní také existuje určitá dělba mezi jednotlivými články celé soustavy. Běžné spory o právo, výklad zákonů a objasňování skutkového stavu jsou úkolem obecné justice. Ta však současně stojí v první linii při řešení většiny ústavněprávních otázek; lidská práva a veškeré ústavní principy jsou totiž pod ochranou celé soudní moci.<sup>95</sup> Obecné soudy se přitom dennodenně potýkají s problémy „zákonů v akci“ a stojí blíže běžným potížím jednotlivců. Myšlenka, že právě až konkrétní aplikace obecných předpisů vyjeví jeho protiústavní nedostatky, představuje hlavní ratio stojící za myšlenkou konkrétního přezkumu norem.<sup>96</sup>

Ústavní soud oproti obecným soudům naopak disponuje větší odborností v otázkách ústavnosti, a to i díky podstatně širšímu odbornému aparátu, o nějž se zde soudci opírají. Deliberaci o ústavních otázkách je obvykle věnováno mnohem více prostoru, než je tomu na obecných soudech. Přímý politický vliv na jeho obsazení (společný postup přímo

<sup>92</sup> Srov. SHAPIRO, M. M. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1986, kap. 1.; BARBER, 2018, op. cit., s. 162.

<sup>93</sup> KAVANAGH, A. *The Collaborative Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, s. 30–32. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108680929>

<sup>94</sup> BARBER, 2018, op. cit., s. 161.

<sup>95</sup> Viz také čl. 4 Ústavy.

<sup>96</sup> SADURSKI, 2014, op. cit., s. 35.

voleného prezidenta a Senátu) pak zvyšuje i jeho demokratickou legitimitu ke konečnému posuzování aktů přijatých demokraticky zvoleným parlamentem.<sup>97</sup>

Mechanismus podle čl. 95 odst. 2 Ústavy proto představuje platformu pro integraci obecných soudů do diskuze o otázkách ústavnosti, v nichž v centralizovaném modelu ústavního soudnictví hrají prim ústavní soudy. Platformu, v jejímž rámci dochází k přímé interakci mezi soudy pracujícími v odlišném kontextu a disponujícími rozdílnou expertízou. Při svém dialogu navzájem obohacují ústavněprávní diskurz, což v ideálním případě přispívá k lépe zdůvodněným verdiktům a pomáhá racionalizovat judikатурní výstupy.<sup>98</sup> To je klíčové, protože přesvědčivá právní argumentace leží v jádru akceptace soudních rozhodnutí.<sup>99</sup> Obecné soudy a Ústavní soud tak společně (a nikoliv sobě navzdory) mají prosazovat ústavnost. Jde o projev principu subsidiarity.<sup>100</sup>

Konkrétní kontrola norem je tak v tomto případě dialogická,<sup>101</sup> neboť zahrnuje jakousi předběžnou kontrolu obecným soudem a konečné a závazné rozhodnutí Ústavního soudu. Vytváří institucionalizovaný právní diskurz,<sup>102</sup> který je veřejný a přístupný přinejmenším odborné veřejnosti. Kromě urychlení ochrany práv jednotlivců takový systém také přispívá k „ústavnímu kultivování obecných soudů“, což mělo význam zejména během právní transformace po roce 1989.<sup>103</sup> Obecné soudy si také díky tomuto mechanismu postupně uvědomovaly, že „nová ústavní kultura, přinářející novou koncepci práva a novou ideologii aplikace práva, je i jejich věcí.“<sup>104</sup>

Lze tak shrnout, že důležitou funkcí mechanismu konkrétní kontroly norem je ústavní dialog mezi obecnými soudy a Ústavním soudem.<sup>105</sup> To ostatně již konstatoval i sám Ústavní soud, podle něž je „otevření prostoru pro ústavní dialog mezi obecnými soudy a Ústavním soudem“ samotným účelem článku 95 odst. 2 Ústavy.<sup>106</sup> Tuto funkci považují za důležitou, protože obecným soudům v systému centralizovaného ústavního soudnictví umožňuje vyjadřovat se přímo

<sup>97</sup> Za tento poznatek děkuji Ondřeji Kadlecovi. Srov. blíže BOER, N. de. *Judicial Review and Democratic Legitimacy*. In: BOER, N. de (ed.). *Judging European Democracy: The Role and Legitimacy of National Constitutional Courts in the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

<sup>98</sup> POPELIER, P. *Judicial Conversations in Multilevel Constitutionalism*. In: CLAES a kol., 2012, op. cit., s. 72; Srov. TORRES PÉREZ, A. *Judicial Dialogue as the Source of Legitimacy of Supranational Adjudication*. In: TORRES PÉREZ, A. (ed.). *Conflicts of Rights in the European Union: A Theory of Supranational Adjudication*. Oxford University Press, 2009, s. 122.

<sup>99</sup> CLAES a kol., 2012, op. cit., s. 1.

<sup>100</sup> KRATOCHVÍL, J. *Lidská práva v praxi obecných soudů*. Praha: Leges, 2020, kap. 4, 5.

<sup>101</sup> Srov. mutatis mutandis TUSHNET, M. *Dialogic Judicial Review*. *Arkansas Law Review*. 2009, roč. 61, s. 57. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1368857>; ROACH, K. *Dialogic Judicial Review and its Critics*. *Supreme Court Law Review*. 2004, roč. 23, č. 2, s. 55.

<sup>102</sup> Srov. ALEXY, R. *A Theory of Legal Argumentation: The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*. Clarendon Press, 1989, s. 17.

<sup>103</sup> KÜHN, Z. *Aplikace práva soudcem v éře středoevropského komunismu a transformace: analýza příčin postkomunistické právní krize*. Praha: C. H. Beck, 2005, s. 146.

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Srov. ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 60; ŠIMÍČEK, 2004, op. cit., s. 171; a POSPÍŠIL, 2007, op. cit.

<sup>106</sup> Pl. ÚS 33/09, bod 31.

k ústavním otázkám a bezprostředně komunikovat s ústavním soudem. Komunikační kanál podle čl. 95 odst. 2 by měl vést především ke vzájemné spolupráci při ochraně ústavnosti.<sup>107</sup> Dialog o ústavních otázkách přitom nabízí ještě řízení o ústavní stížnosti – v těchto případech je to ale dialog obvykle nepřímý, byť často bohatší a bez jednoznačné finálnosti.<sup>108</sup>

Vše shora uvedené však vyžaduje dva předpoklady – vzájemný respekt a aktivní zapojení obou aktérů do komunikace.<sup>109</sup> Nerespektuje-li Ústavní soud dostatečně obecné soudy, nepůjde o zdravý dialog, ale spíše o médium moci.<sup>110</sup> To může vést ke zdráhání se obecných soudů k předložení věci Ústavnímu soudu. Stejný důsledek bude mít nedostatek respektu ze strany obecných soudů. V neposlední řadě, nebude-li se obecný soud chtít zapojit do ústavní debaty, dialog neproběhne. V těchto případech soudy nesplní svou roli v rámci dělby moci, jelikož nevyužijí všech svých předností a jim svěřených nástrojů.

Nedostatek respektu a až určité pohrdání obecnými soudy se projevilo například v nálezů z roku 2020, kdy se NSS snažil zrušit ustanovení soudního řádu správního stanovující prekluzivní lhůtu pro podání žaloby na nečinnost.<sup>111</sup> Ústavní soud zvolil břitký jazyk; například uvedl, že „*ztotožnění se s předkládaným argumentem navrhovatele by popřelo vůbec samotnou podstatu fungování soudní moci v České republice*“<sup>112</sup> a na závěr až posměšně dodal, že „*stěžší tak lze nyní konstatovat neústavnost napadeného ustanovení pro jeho neurčitost, absurdnost a jiné tak zásadní nedostatky, které v něm Nejvyšší správní soud po cca dvaceti letech náhle spatřil.*“<sup>113</sup> Už ze tří odlišných stanovisek připojených k nálezů přitom plyne, že návrh NSS nebyl zcela „mimo mísu“, jak by se zdálo z odůvodnění Ústavního soudu.<sup>114</sup>

Ještě pohrdavěji vyznívá odůvodnění Ústavního soudu ve věci návrhu Okresního soudu v Olomouci, který se domáhal zrušení ustanovení zákona o soudech a soudcích stanovující věkovou hranici 70 let pro odchod soudců do důchodu, neboť ji (tak jako žalobce – soudce) považoval za diskriminační.<sup>115</sup> Ústavní soud podotkl, že okresní soud se původní žalobou vůbec neměl zabývat, natož aby věc postoupil Ústavnímu soudu. Určovací žaloba totiž „*neslouží k tomu, aby žalobci jejím prostřednictvím vyjadřovali svůj nesouhlas s určitou právní úpravou. [...] Stanoví-li tedy něco jednoznačně zákon, nemá žádný smysl, aby soud rozsudkem k určovací žalobě určoval, že skutečně zákon platí. [...] Soudy tak nemají fungovat jako jakési právní poradny.*“<sup>116</sup> Ústavní soud pak dodal, že „*soud v občanském soudním řízení nemá pravomoc k určovací žalobě rozhodovat*

<sup>107</sup> POSPÍŠIL, 2007, op. cit.

<sup>108</sup> Dialog skrze řízení o ústavních stížnostech ale zaslouží samostatné pojednání, které jde daleko nad rámec tohoto článku.

<sup>109</sup> Srov. KAVANAGH, 2023, op. cit., s. 5.

<sup>110</sup> GROUSSOT, X. Constitutional Dialogues, Pluralism and Conflicting Identities. In: AVBELJ, M., KOMÁREK, J. (eds.). *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford, Portland: Hart Publishing, 2012, s. 319. V návaznosti na BOURDIEU, P. *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press, 1991.

<sup>111</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2022, Pl. ÚS 25/19.

<sup>112</sup> Ibid., bod 39.

<sup>113</sup> Ibid., bod 47.

<sup>114</sup> Ibid., odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Jaromíra Jirsy a odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida.

<sup>115</sup> Pl. ÚS 32/21.

<sup>116</sup> Ibid., body 18–19.

*o tom, zda je někdo soudcem [...], stejně jako např. nemá pravomoc určovat, kdo je prezidentem republiky, poslancem či Věřejným ochráncem práv.*<sup>417</sup>

Způsob, jakým se plénum s argumentací okresního soudu vypořádalo, kritizovalo pět soudců v odlišném stanovisku, někteří se přitom věnovali přímo stylu odůvodnění. Některé poznámky označili za „zcela nevhodné“ a poukazovali na to, že Ústavní soud „ze sebe tak zcela nepatřičně učinil průvodce, který upozorňuje: Tudy ne, přátelé! – aniž by však alespoň naznačil schůdnou cestu jinou.“<sup>418</sup>

Mám za to, že Ústavní soud v těchto případech nedostal své (pozitivní) roli v dělbě moci. Taková interakce obecných soudů s Ústavním soudem spíše upozaďuje vzájemně obohacující se výměnu názorů a heterarchické postavení při kontrole norem, do popředí se naopak dostává hierarchie a konflikt.<sup>119</sup> Považování někoho za partnera v dialogu totiž znamená, že se partner na věcech skutečně může podílet a „má co mluvit“ do mého rozhodování.<sup>120</sup> Namísto integrace obecných soudů do ústavněprávních úvah se v těchto případech z Joštovy ulice ozývá moc a autorita jediného definitivního interpreta ústavního pořádku. Ústavní interpretativní pluralismus, k němuž mechanismus konkrétní kontroly norem v systému centralizovaného ústavního soudnictví zve, ustupuje monismu<sup>121</sup> a vytváří přílišnou uzavřenost a exkluzivitu ústavního soudnictví.<sup>122</sup> Jak plyne z následující empirické analýzy, jde ale zatím spíše o excesy než o širší trend.

### 3 Empirický pohled: jak to funguje v praxi?

Podívejme se nyní, jak mechanismus podle čl. 95 odst. 2 Ústavy funguje v praxi. Za účelem poskytnout shora uvedeným teoretickým úvahám také základ v empirických datech jsem analyzoval všechny věci předložené podle čl. 95 odst. 2 Ústavy od počátku fungování českého Ústavního soudu. Analýza probíhala na dvou úrovních, které se liší metodou a hloubkou analýzy a také s tím souvisejícím vzorkem.<sup>123</sup> Empirická část je však explorační; odhaluje některé jevy, které zaslouží podrobnější zkoumání jdoucí nad rámec tohoto článku. Cílem této části je předložit prvotní data o fungování analyzovaného mechanismu a dialogu mezi obecnými soudy a Ústavním soudem.<sup>124</sup>

<sup>117</sup> Pl. ÚS 32/21, bod 16.

<sup>118</sup> Ibid., společné odlišné stanovisko soudců Šimíčka, Jirsy, Šámala, Uhlíře a Zemánka.

<sup>119</sup> CLAES a kol., 2012, op. cit., s. 63.

<sup>120</sup> BOBEK, M. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). *Právní rozhledy*. 2011, č. 14, s. 502–511.

<sup>121</sup> Srov. KOMÁREK, J., AVBELJ, M. Introduction. In: AVBELJ, KOMÁREK, 2012, op. cit., s. 2; a WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. *The Modern Law Review*. 2002, roč. 65, č. 3.

<sup>122</sup> POSPÍŠIL, 2007, op. cit.

<sup>123</sup> Vycházím z metodologie knihy KOSAŘ a kol., 2020, s. 83–103; srov. také ŠIPULOVÁ, K., SMEKAL, H., JANOVSÝ, J. Searching for a Reference: Using Automated Text Analysis to Study Judicial Compliance. *Masaryk University Journal of Law and Technology*. 2018, roč. 12, č. 2, s. 138–140. DOI: <https://doi.org/10.5817/MUJLT2018-2-2>; podobně se inspiruje KŘÍČKOVÁ, L. Same-sex families' rights and the European Union: incompatible or promising relationship? *International Journal of Law, Policy and the Family*. 2023, roč. 37, č. 1. DOI: <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebad001>

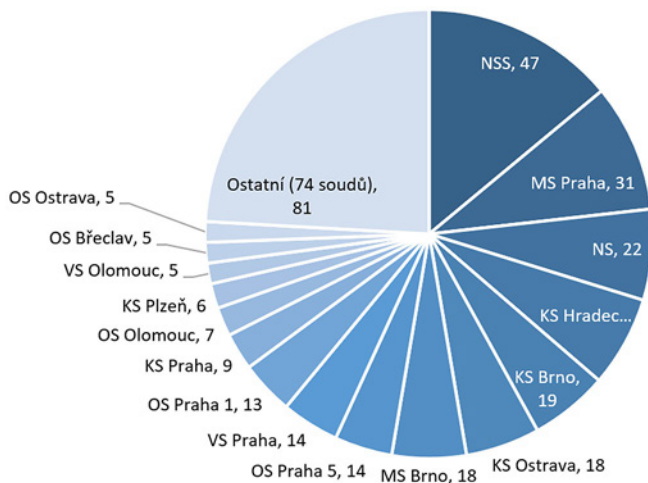
<sup>124</sup> V diplomové práci, z níž text vychází, jsem provedl ještě další statistickou analýzu nad rámec toho, co představuji v tomto článku, výsledky však byly statisticky nevýznamné. Viz KOVALČÍK, M. *Constitutional Referrals as a Platform for Judicial Dialogue: The Case of Czechia*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2023. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/lee4n/> [cit. 11. 3. 2023].

### 3.1 Ptačí perspektiva: neaktivnější NSS, počet návrhů klesá

První úroveň zahrnovala všechna rozhodnutí, která Ústavní soud na základě čl. 95 odst. 2 vydal. Jde o 334 rozhodnutí, zdroj dat poskytla veřejně přístupná databáze Ústavního soudu (NALUS).<sup>125</sup> Data jsem analyzoval kvantitativně za užití deskriptivní statistiky (četnosti, crosstabs). Tato úroveň odhaluje širší trendy ve využívání mechanismu – kdo a jak často Ústavní soud oslovuje, jaké jsou výsledky těchto řízení a jak se to mění v čase.

Data ukazují, že lídrem v předkládání věcí Ústavnímu soudu je Nejvyšší správní soud. Z celkového počtu 337 věcí stál NSS na začátku 47 věcí (14 % všech). Orgán stojící na stejné úrovni, Nejvyšší soud, postupoval podle čl. 95 odst. 2 jen 22× (6,5 % všech). Tento rozdíl vynikne ještě více ve světle toho, že NSS započal svou činnost až v roce 2003, Nejvyšší soud měl tak více jak desetiletý náskok. Přibližně 80 % všech případů u Ústavního soudu přitom tvoří civilní a trestní právo, byť naprostou většinu nápadů představují ústavní stížnosti.<sup>126</sup> V řízeních podle čl. 95 odst. 2 tvoří správní věci asi 43 % nápadů, což však může být zapříčiněno právě aktivitou NSS (a správních úseků krajských soudů), a nikoliv tím, že by správní věci byly náchylnější k aktivování tohoto mechanismu. Navíc v první zkoumané desetiletce řešil Nejvyšší soud i veškeré správní věci. Na druhou stranu je pravdou, že správní agenda mírně převažuje i v podáních krajských soudů.

Graf č. 1: Počet návrhů dle čl. 95 odst. 2, 1993–2022<sup>127</sup>



Zdroj: autor

<sup>125</sup> <https://nalus.usoud.cz/>

<sup>126</sup> Viz Ročenky Ústavního soudu a Roční statistická analýza 2020. *Ústavní soud* [online]. [cit. 24. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/rocenky> a [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Statistika/Podrobne\\_grafy\\_a\\_statistiky\\_do\\_roku\\_2020.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/Podrobne_grafy_a_statistiky_do_roku_2020.pdf)

<sup>127</sup> Zobrazeny jsou pouze soudy s  $\geq 5$  podáními. Součet všech případů je 334, ale součet všech podání je 336, protože ve 2 případech byla 2 podání sloučena do jednoho případu.



Vysvětlení pasivního Nejvyššího soudu a naopak aktivního NSS pak nabízí tradičně formalističtější přístup k právu na Nejvyšším soudu a vrchních soudech. Ty se totiž pořád skládají z podstatné části ze soudců působících v justici již před rokem 1989,<sup>128</sup> kteří mohou mít zažitou přísně textualistickou interpretaci a spíše nekritický přístup k zákonům, jimiž jsou vázáni.<sup>129</sup> Naopak NSS se tvořil jako nový soud z různorodých osobností, včetně akademiků či mladých soudců, byl více otevřen ústavněprávní argumentaci a plnil roli strážce a prosazovatele nového ústavního uspořádání vůči zavedeným institucím.<sup>130</sup>

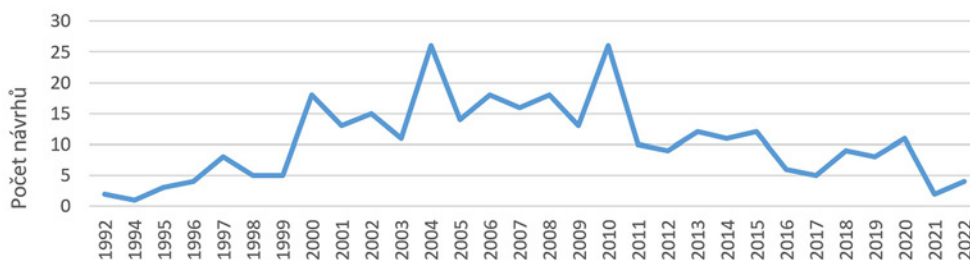
Tab. č. 1: Počet návrhů podle úrovně v soudní soustavě, 1993–2022

Úroveň obecného soudnictví	Počet návrhů	Z celkového počtu (v %)
Nejvyšší soudy	69	21 %
Vrchní soudy	19	6 %
Krajské soudy	109	33 %
Okresní soudy	139	42 %

Zdroj: autor

Více podání než Nejvyšší soud má na svém kontě i Městský soud v Praze (31), ve většině případů jako prvostupňový soud. Podobný počet návrhů jako Nejvyšší soud pak podaly krajské soudy v Hradci Králové, Brně a Ostravě. Celkově připadá na krajské soudy třetina všech podání, okresní soudy jich podaly 137, tedy přes 41 % z celkového počtu. Téměř polovina všech podání okresních soudů pak přišla z Městského soudu v Brně a obvodních soudů pro Prahu 1 a Prahu 5. Zatímco všechny krajské soudy postupovaly podle čl. 95 odst. 2 alespoň dvakrát, některé okresní soudy na své první takovéto podání i po třiceti letech stále čekají.

Graf č. 2: Počet podání za rok<sup>131</sup>



Zdroj: autor

<sup>128</sup> Podíváme-li se jen na členy KSCČ, v roce 2018, tedy v polovině zkoumaného vzorku, tvořili soudci, kteří byli před rokem 1989 členy komunistické strany, 37 % všech soudců Nejvyššího soudu a přibližně čtvrtinu soudců vrchních soudů. Ke konci října 2023 to je 19 % soudců Nejvyššího soudu a asi 16 % soudců vrchních soudů.

<sup>129</sup> KÜHN, 2015, op. cit., s. 205; a KOSAR, VYHNÁNEK, 2021, op. cit., s. 173–174; Viz blíže KÜHN, Z. *The Judiciary in Central and Eastern Europe: Mechanical Jurisprudence in Transformation?* Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

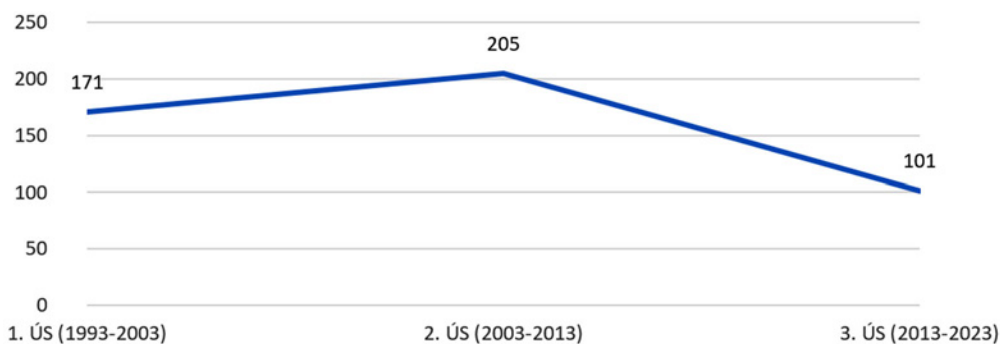
<sup>130</sup> BOBEK, M. *Comparative Reasoning in European Supreme Courts*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 172. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199680382.001.0001>; a KOSAR a kol., 2020, op. cit., s. 160.

<sup>131</sup> Čísla za poslední tři roky mohou být zkrácená, protože mnoho případů stále nebylo vyřízeno.

Počty podání v čase ukazují, že první nárůst nastal na počátku nového tisíciletí, druhý v roce 2004 (korelace se vznikem Nejvyššího správního soudu a vstupem České republiky do EU) a třetí v roce 2010. Není překvapivé, že soudům nějakou dobu trvalo, než si na nový mechanismus (a celý ústavní systém) zvykly.<sup>132</sup> Po vrcholu v roce 2010 však můžeme zaznamenat pokles počtu návrhů. To lze vysvětlit jak vyšší mírou ústavní konformity zákonů (méně podnětů), tak i eventuální nespokojeností s fungováním mechanismu (nedůvěra k Ústavnímu soudu, nespokojenost s výsledky řízení, délka řízení apod.). První vysvětlení podporuje skutečnost, že v poslední dekádě zrušil Ústavní soud méně zákonů (resp. jejich ustanovení) než v prvním a druhém desetiletí své existence.<sup>133</sup>

Druhému vysvětlení, které spočívá obecně v nespokojenosti s fungováním mechanismu, by mohl nasvědčovat jak způsob dialogu mezi obecným soudem a Ústavním soudem, který jsem rozebral výše, tak i skutečnost, že naprostá většina návrhů je odmítnuta či zamítnuta. Ústavní soud vyhověl dosud asi 19 % návrhů obecných soudů, což je ale pořád výrazně vyšší číslo než činí úspěšnost u všech podání k Ústavnímu soudu (5 %).<sup>134</sup> V porovnání s kvalifikovanými navrhovateli (tj. nikoliv s jednotlivci) jsou soudy nejčastějšími a současně nejúspěšnějšími navrhovateli.<sup>135</sup> Co se týče délky řízení, ta, jak plyne z grafu č. 3, v posledních dekádě také spíše klesá a o návrzích je v průměru rozhodováno rychleji.

*Graf č. 3: Průměrná délka řízení v čase*



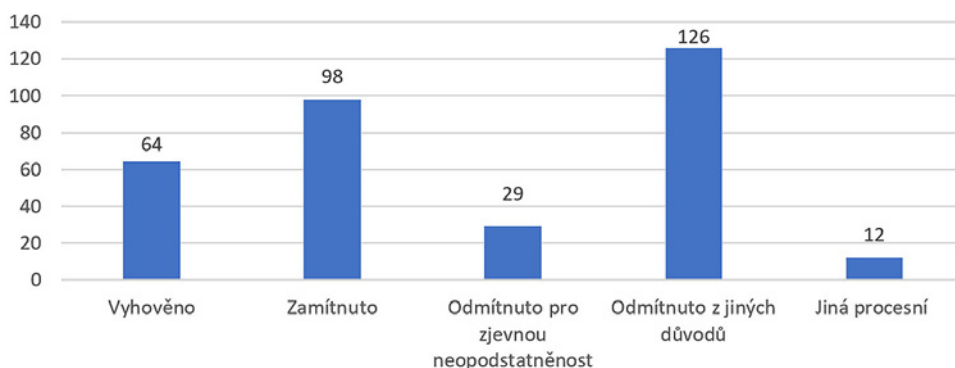
Zdroj: autor

<sup>132</sup> Srov. SADURSKI, 2014, op. cit.; GARLICKI, 2007, op. cit.; nebo ZUPANČIČ, 1998, op. cit.

<sup>133</sup> Viz Ročenka Ústavního soudu a statistická analýza [online]. Ústavní soud [24. 2. 2023] <https://www.usoud.cz/rocenky> [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Statistika/Podrobne\\_grafy\\_a\\_statistiky\\_do\\_roku\\_2020.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Statistika/Podrobne_grafy_a_statistiky_do_roku_2020.pdf)

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

Graf č. 4: Způsob vyřízení věci Ústavním soudem, 1993–2022<sup>136</sup>

Zdroj: autor

### 3.2 Bližší pohled: platforma pro ústavněprávní dialog

Vzorek na druhé úrovni analýzy zahrnuje nejen rozhodnutí Ústavního soudu, ale také všechna podání (předkládací usnesení) obecných soudů.<sup>137</sup> Provedl jsem zde manuální obsahovou analýzu podání a navazujících rozhodnutí podle předem připravené kódovací knihy.<sup>138</sup> Zaměřoval jsem se především na přítomnost dialogu o ústavních otázkách, který jsem se pokusil operacionalizovat tak, že obecné soudy použily ústavněprávní argumentaci a Ústavní soud na jejich argumenty výslovně reagoval (diskurzivní styl). Diskurzivní styl přítomen není, jestliže soud ve svém odůvodnění argumentaci obecného soudu výslovně neadresuje a jen si takříkajíc „jede svou“.<sup>139</sup> Ústavněprávní argumentaci jsem shledal tehdy, jestliže obecný soud výslovně reflektoval ústavní principy, judikaturu Ústavního soudu či ESLP nebo doktrínu řešící ústavněprávní otázky. Vycházel jsem z předpokladu, že rozsáhlejší úvaha o ústavních otázkách vyžaduje více než jen práci se samotným textem Ústavy či Listiny.<sup>140</sup>

Kromě toho jsem pro dokreslení obrázku o dialogu a obecně o fungování mechanismu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve světle analýzy provedené v první části zakódoval také odlišná

<sup>136</sup> Pro zjednodušení je v případech více než jednoho výroku uveden pouze ten, který je z pohledu obecného soudu nejspokojivější.

<sup>137</sup> Ty jsem získal částečně na základě zákona o svobodném přístupu k informacím a částečně jsem vycházel z databáze mého výzkumného kolegy Marka Pivody, jenž tato data získal se souhlasem generálního sekretáře Ústavního soudu pro náš společný výzkum mezisoudního dialogu.

<sup>138</sup> Pro kódovací knihu a detailní popis postupu odkazují na moji diplomovou práci, zejm. její přílohu: KOVALČÍK, M. *Constitutional Referrals as a Platform for Judicial Dialogue: The Case of Czechia*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2023. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/lee4n/> [cit. 11. 9. 2023].

<sup>139</sup> Srov. BOBEK, 2013, op. cit., s. 190, 75, 84; JAKAB, op. cit., s. 260, 291.

<sup>140</sup> Srov. BARAK, A. *Purposive Interpretation in Law*. Překlad Sari Bashi. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007, s. 371–384; JAKAB, A. Judicial Reasoning in Constitutional Courts: A European Perspective. *German Law Journal*. Cambridge University Press, 2013, roč. 14, č. 8; či JAKAB a kol., 2017, op. cit., s. 764–765.

stanoviska, údaje o účastnících řízení a předmětu sporu, zda účastníci předložení věci Ústavnímu soudu sami navrhuji či zda obecné soudy zdůvodňují svou aktivní legitimaci.

Vzorek jsem zde vzhledem k limitům studie (čas, jeden výzkumník atd.) zúžil pouze na tzv. třetí, „Zemanův“ Ústavní soud (leden 2014 – prosinec 2022).<sup>141</sup> Zaměřoval jsem se na ústavněprávní argumentaci, další zúžení vzorku proto představovalo odfiltrování procesních rozhodnutí, které takovou argumentaci nemohlo obsahovat.<sup>142</sup> Celkově jsem tak obsahové analýze podrobil 70 podání obecných soudů a 70 navazujících rozhodnutí Ústavního soudu.

Výsledky ukazují, že obecné soudy argumentovaly ústavními principy (jako je dělba moci, rovnost, nezávislost soudů nebo proporcionalita) v 63 % případů, v 70 % případů odkazovaly na judikaturu ÚS nebo ESLP a pouze v 17 % případů na odbornou literaturu zabývající se příslušným ústavněprávním problémem. Pomineme-li odkazy na literaturu, které obecně nejsou v soudních odůvodněních v Česku příliš časté,<sup>143</sup> argumentace ústavními principy a odkaz na judikaturu se společně objevují ve více než polovině všech podání a pouze v 17 % případů nenajdeme ani jedno z nich. Ústavní soud, podíváme-li se na druhou stranu, odůvodňuje svá rozhodnutí v diskurzivním stylu v 64 % případech. Diskurzivní styl je pak přítomen dokonce v 71 % všech odůvodnění, které reagují na podání obecného soudu s ústavněprávní argumentací.

Neexistuje zde však silný vztah mezi užitím ústavněprávní argumentace obecným soudem a pravděpodobností diskurzivního stylu odůvodnění od Ústavního soudu.<sup>144</sup> Jinými slovy, z dat neplyne, že by argumentace ústavními principy, odkazy na judikaturu Ústavního soudu / ESLP či na ústavněprávní literaturu zvyšovaly šance obecného soudu na to, že dostane výslovnou reakci na jeho argumenty v podání. Ústavní soud je někdy diskurzivní, i když hlubší ústavněprávní argumentace schází – a naopak.

Pouhá citace ústavních principů, judikatury či literatury samozřejmě nestačí k tomu, abychom mohli hovořit o ústavněprávním dialogu. Stejně tak užití diskurzivního stylu odůvodnění nutně neznamená skutečnou výměnu názorů na ústavněprávní otázky. Spojení těchto všech prvků už však poskytuje poměrně celistvý obrázek o existenci ústavněprávního dialogu mezi obecnými soudy a Ústavním soudem na podkladě konkrétní kontroly norem. Proto lze uzavřít, že ve většině případů ze zkoumaného vzorku mechanismus podle čl. 95 odst. 2 Ústavy slouží jako platforma pro mezisoudní dialog o ústavních otázkách.

<sup>141</sup> Pro účely této studie jsem vycházel z toho, že většina soudců Ústavního jmenovaných Milošem Zemanem. průběhu roku 2013, od léta do zimy. Od roku 2014 tedy můžeme s hovořit o většinové „Zemanově soudu“. Sběr a analýza dat přitom probíhala v lednu a únoru 2023.

<sup>142</sup> Soubor dat tak zahrnuje jen meritorní (nálezy) a kvazimeritorní (odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost a pro neoprávněnost navrhovatele – ty hrají totiž také významnou roli – viz dále).

<sup>143</sup> Srov. BOBEK a kol., 2013, op. cit., s. 443, 459–460; a MATCZAK, M., BENCZE, M., KÜHN, Z. EU Law and Central European Judges: Administrative Judiciaries in the Czech Republic, Hungary and Poland Ten Years after the Accession. In: BOBEK, M. (ed.). *Central European Judges Under the European Influence: The Transformative Power of the EU Revisited*. Bloomsbury Publishing, 2015, s. 61.

<sup>144</sup> To plyne z cross-tab analýzy dat. Kompletní datový výstup z této analýzy je dostupný z: [https://is.muni.cz/th/lee4n/Kovalcik\\_diplomka-FINAL.pdf](https://is.muni.cz/th/lee4n/Kovalcik_diplomka-FINAL.pdf), s. 62–63.

Tab. č. 2: Přítomnost ústavněprávního dialogu, 2014–2022

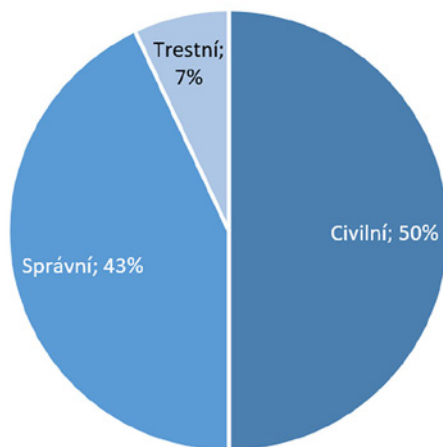
Jevy v argumentaci	V kolika podáních/rozhodnutích se vyskytovala?
Ústavní principy (OS)	62,9 %
Judikatura ÚS/ESLP (OS)	70,0 %
Odborná literatura (OS)	17,1 %
Diskurzivní styl (ÚS)	64,3 %

Zdroj: autor

V 37 % případech připojili někteří ústavní soudci k rozhodnutím odlišná či konkurenční stanoviska, což rovněž naznačuje existenci debaty o ústavněprávních otázkách, byť ne přímo mezi obecným soudem a Ústavním soudem.<sup>145</sup>

Zajímavá je pak také rozložení právních odvětví, z nichž jednotlivá podání vychází. Celkem 50 % návrhů podle čl. 95 odst. 2 v mnou analyzovaném vzorku vzniklo z občanskoprávních sporů, 43 % všech věcí se týká správního práva a pouze 7 % tvoří trestněprávní kauzy. Z celkového nápadu k Ústavnímu soudu (který však z drtivé většiny tvoří ústavní stížnosti) přitom představují civilní věci 60 %, trestní 24 % a správní jen asi 12 %.<sup>146</sup>

Graf č. 5: Rozdělení případů podle právních odvětví, 2014–2022



Zdroj: autor

Co se týče způsobu, jak obecné soudy Ústavnímu soudu věc předkládají, z analýzy vyplynuly tři závěry. Za prvé, v naprosté většině případů (93 %) obecné soudy věc Ústavnímu soudu předložily ve formě samostatného podání, které se podobá návrhu na zrušení zákona

<sup>145</sup> Srov. KELEMEN, K. Dissenting Opinions in Constitutional Courts. *German Law Journal*. Cambridge University Press, 2013, roč. 14, č. 8, s. 1374.

<sup>146</sup> Ročenka Ústavního soudu. *Ústavní soud* [online]. [cit. 24. 8. 2023]. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Rocenky/Ustavni\\_soud\\_Rocenka\\_2022\\_elektronicka.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Rocenky/Ustavni_soud_Rocenka_2022_elektronicka.pdf)



v rámci abstraktní kontroly norem. Jen v pár případech obecné soudy návrh na zrušení zákona zakomponovaly do usnesení o přerušení původního řízení. Praxe se tak zjevně sjednotila na jedné z možných cest, byť právní řád tuto otázku výslovně neřeší.

Za druhé, v 87 % případů obecné soudy formulovaly své podání opravdu jako návrh na zrušení zákona, o jehož protiústavnosti jsou přesvědčeny. Naopak ve 13 % případů se obecné soudy navzdory dikci Ústavy a judikatuře Ústavního soudu spíše tázaly, formulovaly určité pochybnosti (a nikoliv přesvědčení) či Ústavnímu soudu pouze „přeposlaly“ návrh účastníků. A za třetí, ačkoliv Ústavní soud v judikatuře opakuje podmínky aktivní legitimace a i to, že obecný soud by měl svou oprávněnost navrhnout zrušení zákona zdůvodnit v souladu s touto judikaturou,<sup>147</sup> obecné soudy se ve zkoumaném vzorku otázkou své aktivní legitimace zabývaly pouze ve 40 % všech podání.

Mezi předpoklady aktivní legitimace patří také nemožnost vyložit předmětné ustanovení ústavně konformně.<sup>148</sup> Ústavní soud v 16 % případů našel způsob, jak napadené ustanovení ústavně konformně vyložit, a ukázal tak obecnému soudu cestu, jak dosáhnout požadovaného cíle bez nutnosti derogace napadeného ustanovení. K tomu Ústavní soud někdy využívá tzv. interpretativní výroky,<sup>149</sup> jejichž reálná normativní síla však není vyšší než v případě, že je interpretace předmětného ustanovení vtělena jen do odůvodnění a tvoří *rationem decidendi* rozhodnutí.<sup>150</sup> Takový výsledek se, navzdory zamítavému výroku, prakticky rovná substantivnímu „vítězství“ obecného soudu. I když obecnému soudu formálně nebylo vyhověno, dosáhl kýženého výsledku umožňující mu rozhodnout věc tak, jak si přeje, případně tím docílí faktické změny právního řádu. Ne všechny „prohrané“ případy tak jsou skutečně „prohranými“ případy.

Co se týče účastníků (stran) původního řízení, kvůli nimž se řízení vedlo (tj. žalobci, navrhovatelé či obžalovaní), 20 % tvoří obchodní společnosti, jinak jde o fyzické osoby. Zajímavostí je, že 6 % případů ze zkoumaného vzorku představují řízení vyvolaná samotnými soudci v pozici žalobců. Ti také ve všech svých případech obecnému soudu navrhovali, aby věc předložili Ústavnímu soudu. Běžně přitom návrh ze strany účastníků na předložení věci Ústavnímu soudu zazněl pouze asi ve čtvrtině případů, které obecné soudy Ústavnímu soudu předložily. Ve zkoumaném souboru dat přitom soudci brojili proti snižování svých platů, důchodovému věku nebo problémům s nastavením kárného řízení. Soudci tak v těchto případech prosazovali své subjektivní právo na soudcovskou nezávislost, prostřednictvím něhož se snažili dosáhnout derogace některých norem.<sup>151</sup> To jen podporuje tvrzení přednesené v teoretické rovině již v druhé kapitole, že mechanismus podle čl. 95 odst. 2 představuje také exkluzivní sebeobraný mechanismus soudní moci.

<sup>147</sup> Viz kap. 1 tohoto článku.

<sup>148</sup> Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, Pl. ÚS 69/06; ze dne 22. 6. 2006, Pl. ÚS 13/05, nebo ze dne 23. 4. 2013, Pl. ÚS 33/10.

<sup>149</sup> Srov. blíže VALENTA, T. Užití interpretativních a jiných typů výroků v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2019, č. 6.

<sup>150</sup> VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In: BOBEK a kol., 2013, op. cit., s. 373.

<sup>151</sup> K subjektivnímu právu na soudcovskou nezávislost srov. LELOUP, 2021, op. cit.

## Závěr: zbraně, dialogy, zavírající se vrata – a co dál?

Mechanismus zakotvený v čl. 95 odst. 2 Ústavy obsahuje mnoho zajímavých praktických i teoretických aspektů. Cílem tohoto článku bylo na některé z nich poukázat a pomocí třívrstevné analýzy kombinující doktrinální i empirické přístupy přinést plastický obrázek toho, jak v Česku konkrétní kontrola norem iniciovaná obecnými soudy funguje. Závěrem vyzdvihnu ta nejdůležitější zjištění.

Mechanismus konkrétní kontroly norem iniciovaný obecnými soudy může sloužit a slouží jako exkluzivní nástroj moci soudní vůči ostatním složkám moci. Justice, bez přičinění jiných, může prostřednictvím něj docílit zrušení nežádoucí právní úpravy. To je klíčové v kontextu vzestupu populismu a autoritářských tendencí (nejen) v Evropě.<sup>152</sup> Současně ale hrozí zneužití tohoto mechanismu vedoucí k vyobrazení soudců jako nějaké elitní skupiny, což naopak nabíjí populistickou zbraň.

Empirická studie však ukázala (a navázala tak na kontextuální argumenty), že mechanismus podle čl. 95 odst. 2 Ústavy může sloužit také jako vhodná platforma pro integraci obecných soudů do debaty o ústavních otázkách. Řečeno méně sofistikovaně, tento mechanismus umožňuje „ústavněprávní pokec“ mezi obecnými soudy a Ústavním soudem. Z dat však vyplývá nerovnoměrná účast různých soudů na tomto „pokecu“ (navzdory stejné úrovni či obdobné agendě) a taky to, že obecné soudy do dialogu vstupují stále méně často.

To souvisí nejen se stylem odůvodnění Ústavního soudu, který v některých věcech projevuje nedostatek respektu k obecným soudům, ale také s přísnou interpretací podmínek pro aktivní legitimaci navrhovatele. Tu Ústavní soud vykládá v některých případech až tak restriktivně, že v důsledku vylučuje z přezkumu skupinu kompetenčních norem, které však mohou mít naprosto zřetelnou ústavněprávní dimenzi, neboť se týkají zejména práv na spravedlivý proces a na zákonného soudce.

Článek kromě toho přinesl také několik dalších doktrinálních poznatků a cenný soubor empirických dat o tom, jak obecné soudy a Ústavní soud s čl. 95 odst. 2 Ústavy pracují. Zde je samozřejmě mnoho příležitostí pro další výzkum – lze se zaměřit na motivace jednotlivých soudců k předkládání věcí Ústavnímu soudu (po vzoru výzkumu motivací k podávání předběžných otázek k Soudnímu dvoru)<sup>153</sup>, lze provést také další (zde z praktických důvodů neuskutečněnou) obsahovou analýzu zbývajících balíků předkládacích usnesení v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu a zaměřit se tak na širší trendy v čase. Především

<sup>152</sup> Srov. např. DIXON, R., LANDAU, D. *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780192893765.001.0001>; a SADURSKI, 2022, op. cit.

<sup>153</sup> Srov. např. WEILER, J. H. H. *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors*. *Comparative Political Studies*. SAGE Publications Inc, 1994, roč. 26, č. 4; KROMMENDIJK, J. *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice*. Cheltenham, UK; Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781800374171.00007>; či PAVONE, T. *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

pro soudce a asistenty obecných soudů by pak mohl být přínosný ryze prakticky zaměřený text zkoumající procesní a ještě více technické otázky předkládání věci podle čl. 95 odst. 2.<sup>154</sup>

Tak jako tak, prvotní, ale co do použitých metod také komplexní analýza ukázala, že mechanismus konkrétní kontroly norem představuje jedinečný institucionalizovaný rámec pro ústavněprávní diskurz, jehož význam pro český ústavní systém v současné době spíše stoupá, a proto by mu ústavněprávní věda měla věnovat patřičnou pozornost.

---

<sup>154</sup> Inspirací by mohly být texty Šimíčka o ústavní stížnosti (ŠIMÍČEK, 2018, op. cit.) či Bobka o předběžné otázce k Soudnímu dvoru (BOBEK, 2005, op. cit.).