

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Typy diskurzu v rozhodování Ústavního soudu o „reformních“ zákonech v kontextu judicializace politiky

Types of Discourse in the Czech Constitutional Court's Decision-making on Reform Laws in the Context of Judicialization of Politics

Jan Géryk*

Abstrakt

Článek se zabývá diskurzy, které Ústavní soud používá, pokud rozhoduje o zákonech, které vláda označuje za „reformní“. To zkoumá na případu těch rozhodnutí Ústavního soudu, která se dotýkala reform střeďo-pravicových vlád mezi roky 2007 a 2013, specificky pak těmi, která se vztahují k otázkám sociálních práv. Jelikož jde o téma do značné míry politické, nabíží práce na tato rozhodnutí optikou fenoménu judicializace politiky. První polovina práce se proto zabývá judicializací politiky jak z teoretického, tak i více partikulárního a historického hlediska. Druhá část článku pak navazuje a zkoumá nejprve samotnou práci Ústavního soudu s pojmem reformy či reformního zákona, aby poté nastínila tři možné přístupy Ústavního soudu k takovým zákonům. Tyto přístupy jsou nazvány „demokratizace“, expertizace a judicializace, přičemž zdůraznění některého z nich může být ukazatelem možného příkladu k více procedurálnímu či naopak substantivnímu pojetí demokracie.

Klíčová slova

reformní zákony; judicializace politiky; Ústavní soud; substantivní a procedurální pojetí demokracie; sociální práva.

Abstract

The article focuses on discourses that the Constitutional Court uses in the rulings on the laws that the government calls “reform”. It examines this question in the case of the Constitutional Court's decisions that dealt with the reforms of the centre-right cabinets between the years 2007 and 2013, specifically those concerned with social rights. Since this issue is to a substantial extent political, the article uses the concept of judicialization of politics while studying the rulings. The first half of the article looks at the phenomenon of judicialization of politics from both theoretical and more particular and historical point of view. The second half analyses how the Constitutional Court works with the concept of reform or reform law, and then

* Bc. Jan Géryk, student, Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze; student, Katedra severoamerických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze / student, Faculty of Law, Charles University, Prag; Department of North American Studies, Faculty of Social Science, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: mistrgeryk@seznam.cz

outlines three possible approaches of the Constitutional Court to issues that are described by the government as important reformist projects. These approaches were called “democratization”, expertization, and judicialization; and the preference of one of them can show us a possible shift towards more procedural, or the other way around substantive, conception of democracy.

Keywords

Reform Laws; Judicialization of Politics; Constitutional Court; Substantive and Procedural Conception of Democracy; Social Rights.

1 Úvod¹

„Nesl jsem to velmi úkorně. Měl jsem pocit, že si těchto svých kolegů vlastně nemohu vážit. Protože jsem při úvahách o motivech jejich postoje našel jen dvě varianty vysvětlení: buď nepochopili, že bezplatná znamená bezplatná, a pak mají jistý deficit intelektuální, nebo to pochopili velmi dobře, ale rozhodli se nepoškorpit si a nepoštvat proti sobě politickou reprezentaci, a pak mají jistý deficit etický. To jsem některým řekl do očí.“²

Takto v rozhovoru s Tomášem Němečkem vzpomíná Pavel Rychetský na své rozhořčení z většinového stanoviska Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 1/08. Ústavní soud zde mimo jiné zamítl návrh opozičních poslanců a senátorů na zrušení regulačních poplatků ve zdravotnictví, které byly do zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění vneseny zákonem č. 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů. Tento předpis, jenž byl „*zčásti ‚sběrnou novelou‘ a zčásti novou zákonnou úpravou*“³ poněkud nepřehledným způsobem reprezentoval klíčové „reformní“ snahy tehdejší vlády Mirka Topolánka. Celý tzv. „Topolánkuv batoh“ byl včleněn do jednoho zákona upravujícího nejrůznější oblasti od daní až ke zdravotnictví a sociálnímu zabezpečení. U Ústavního soudu byla napadena již samotná forma předpisu a procedura přijímání. Kromě velkého množství pozměňovacích návrhů, které podával i sám předseda vlády Topolánek jako poslanec, čímž se vyhnul připomínkové proceduře vyžadované u vládních návrhů a projednání ve výborech, či problematického vyjádření vůle Senátu návrhem zákona se nezabývat, což limitovalo opozici, byla namítána i nekonzistentnost zákona.⁴ Podle zastánců však zákon měl „*nosnou jednotící ideu (...) stabilizace veřejných rozpočtů*“⁵

1 Tento článek byl zpracován v rámci SVV 260 249/2016 „Soudci jako političtí aktéři v ČR a EU a základní unijní hodnoty“. Poděkovat za cenné připomínky k textu bych chtěl Kristině Blažkové, Tomáši Friedelovi, Janu Chmelovi, Janu Kyselovi, Martinu Madejovi, Radku Píšovi a Janě Ondřejkové, které navíc směřuje poděkování za organizační a logistickou pomoc v rámci připomínkování práce.

2 NĚMEČEK, Tomáš, RYCHETSKÝ, Pavel. *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 216; citováno též v ANTOŠ, Marek. *Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům: Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Jurisprudence*. 2014, č. 6, s. 4.

3 Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod X/a.

4 Ibid. Argumentace navrhovatele (skupiny 67 poslanců Parlamentu České republiky), bod III/a.

5 Ibid. Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky, bod V/b.

Vrátíme-li se k úvodní kritice z úst soudce Rychetského, budeme se v této práci zabývat především údajným rozhodnutím některých ústavních soudců „*nepoškorpit si a nepoštvat proti sobě politickou reprezentaci*“. Sledovat budeme zejména to, jak se Ústavní soud staví k návrhům na zrušení zákonů či jejich jednotlivých ustanovení v případě, že vláda nazve tyto zákony reformními. Je jeho přístup k takovýmto zákonům zdrženlivější a k zákonodárci vstřícný, či je naopak zkoumá přísněji a nebojí se rozhodovat aktivisticky? Bere vůbec na vědomí označení vládních návrhů za reformní, nebo je přezkoumává jako „běžné“ zákony? Jinými slovy lze říci, že Ústavní soud může při práci s reformou upřednostnit jednu z následujících cest. Buď bude klást důraz na přístup „demokratizační“ (v uvozovkách, jelikož toto označení bude dále v práci též problematizováno), tedy uznávající širokou působnost zákonodárce, nebo půjde cestou judicializace a zdůrazní své oprávnění soudně přezkoumávat i více politicky laděné kauzy. Případně může zvýdihnout důležitost expertního vědění úřednického aparátu či odborných pracovníků.

Na tyto otázky se budeme snažit odpovědět analýzou vybraných rozhodnutí Ústavního soudu, která mají společné to, že souvisí s „reformami“ pravicových vlád mezi roky 2007-2013, přičemž navrhovateli byli v daných případech vždy opoziční poslanci či senátoři. Dalším pojátkem zkoumaných kauz bude jejich souvislost se sociálními právy.⁶ Problematika sociálních práv je totiž podle mnohých autorů mnohem více spojena s politikou. Jak píše například Jan Wintr, „*zatímco v otázkách svobody projevu nebo práva na spravedlivý proces mohou ústavní soudci nabídnout svou právní erudici a smysl pro spravedlnost, v otázce sociálních práv má větší možnosti rozhodovat odpovědně a se znalostmi věci vláda a parlament*“ disponující jak expertním aparátem, tak povědomím o reakcích občanů.⁷ Širší pole působnosti zákonodárce v oblasti sociálních práv předpokládá ostatně i česká Listina základních práv a svobod v čl. 41 odst. 1, podle kterého je možno se většiny práv v hlavě čtvrté Listiny „*domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí*“. Tomu se přizpůsobuje i Ústavní soud, když při přezkumu ústavnosti zásahů do sociálních práv uplatňuje zpravidla test racionality, který je oproti tradičnímu testu proporcionality mírnější.⁸ Existují

6 Zvolená kritéria ve svém průniku odpovídají rozsahu článku. Diskurz Ústavního soudu tak bude zkoumán na případu jednoho „reformního příběhu“ bez ambice o širší komparativní studii. Výsledně menší počet analyzovaných nálezů lépe poslouží charakteru práce jako kvalitativního výzkumu. Proto též omezení na oblast sociálních práv a nezařazení jiných politicky ožehavých případů daného období, například církevních restitucí.

7 WINTR, Jan. Co mají chránit ústavní soudy? In: PŘIBÁŇ, Jiří, HOLLÄNDER, Pavel et al. *Právo a dobro v ústavní demokracii: polemické a kritické úvahy*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, s. 202.

8 Nález ÚS ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 92, 103. Vývoj testů přezkumu základních práv shrnuje Pavel Ondřejek, který uvádí, že Ústavní soud nejprve nastavil test proporcionality jako poměrně přísný. Z něj poté učinil v politicky citlivějších otázkách (např. daňových) výjimky a zavedl modifikaci v podobě testu proporcionality v podobě vyloučení extrémní disproportionality. Konečně pak v otázkách sociálních práv přišel se samostatným testem racionality. Viz ONDŘEJEK, Pavel. Intenzita přezkumu základních práv a svobod v ústavní právu. In: GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel (eds.). *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století: v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 263–264.

však i hlasy pro širokou judikovatelnost sociálních práv. Jan Musil uvádí názor Richarda Pokorného, podle něhož čl. 41 odst. 1 Listiny degraduje zde vyjmenovaná práva na podústavní úroveň. Sám pak dodává, že Ústavní soud ke zvýraznění diference mezi jednotlivými právy, kterou čl. 41 odst. 1 zakládá, ještě aktivně přispívá, a to například právě rozdílnými testy ústavnosti. Čl. 41 odst. 1 totiž sám o sobě kritérium pro aplikaci toho či onoho testu ústavnosti neobsahuje. Podle Musila by tak i pro přezkum v otázkách sociálních práv měl být použit test proporcionality.⁹

Vycházeli jsme tedy zvláště z trojice rozhodnutí o zákonu o stabilizaci veřejných rozpočtů (Pl. ÚS 24/07 – daňová část, Pl. ÚS 1/08 – zdravotnická část a Pl. ÚS 2/08 – část o sociálním zabezpečení) a ze s ní souvisejících pozdějších nálezů Pl. ÚS 54/10 (druhý náleží o karenční době u nemocenského pojištění) a Pl. ÚS 36/11 (druhý náleží o zdravotnických poplatcích).¹⁰ Všechna výše uvedená kritéria výběru případů pak mají souvislost s tzv. judicializací politiky (přesouváním rozhodování o politických otázkách na soudní orgány), a proto na zkoumané případy budeme nahlížet optikou tohoto fenoménu. Následující část článku tento jev představí teoreticky, kdy vymezí čtyři hlavní a pro naše téma důležité důvody toho, proč ústavní soudy rozhodují i o otázkách, které jsou politické a měly by podle kritiků judicializace zůstat ve sféře moci zákonodárné. Těmito důvody budou aktivismus samotných soudců; strategické postupy politiků, kteří sami delegují rozhodování na ústavní soudy; zužování veřejného prostoru a změna původně politického diskurzu na právní či expertní; a konečně pak konkrétní historický vývoj v některých zemích, který dává ústavním soudům větší pravomoci. Nakolik Ústavní soud pobídka k posílení své role přijal, se pokusíme zodpovědět čtením zmíněných nálezů a disentů k nim – poznatky z něj budou následovat po teoretické kapitole.

2 Judicializace politiky jednotlivými aktéry

2.1 Soudy a jejich aktivismus

„Pokud v daném případě vystane otázka, zdali jednání výkonné či zákonodárné moci porušilo Ústavu, pak tato otázka musí být zodpovězena soudem bez ohledu na politický charakter sporu.“ Takto se vyslovil kanadský Nejvyšší soud v kauze *Operation Dismantle v. R (1985) 1 S.C.R. 441*, která řešila ústavnost amerických testů raketových střel na kanadské půdě, tedy navýsost politickou otázku či podle Rana Hirschla něco, co spadá do tzv. mega-politiky.¹¹ Uvedené

⁹ MUSIL, Jan. Soudní ochrana sociálních práv. In: GERLOCH, Aleš, ŠTURMA, Pavel (eds.). *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století*, s. 73, 76, 78.

¹⁰ Odkazováno bude ovšem i na jiná rozhodnutí Ústavního soudu ze zvoleného období, která mají se sociálními právy úzkou souvislost. Zde jde především o nálezy Pl. ÚS 31/13 (o slevě na dani pro pracující důchodce) či Pl. ÚS 1/12 (o povinnosti uchazečů o zaměstnání vykonávat veřejnou službu).

¹¹ Citováno v HIRSCHL, Ran. The Judicialization of Politics. In: WHITTINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel, CALDEIRA, Gregory A. (eds.). *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 124–125.

vyjádření sleduje trend odmítání striktního dělení otázek na právní a politické.¹² Soud si přisvojuje rozhodování i v oblastech, kam v období silného primátu zákonodárce tradičně soudní moc nezasahovala¹³, a využívá k tomu široké diskrece. Tak můžeme s Alecem Stone Sweetem říci, že ústavní soudy hrají v oblasti různých typů delegace od zákonodárců k ne-většinovým institucím roli spíše autonomní. Nemůžeme totiž dopředu zjistit, jak soudce se svým diskrečním prostorem naloží, a proto politické preference delegujícího nebývají rozhodující. Pro popis přenosu pravomocí na ústavní soudy se tak příliš nehodí model principal-agent.¹⁴ Na druhé straně však tato relativní autonomie neznamená, že by to byli soudci a soudkyně samotní, kdo by především inicioval jejich rostoucí zapojení do politických procesů. Tak správně píše Hirschl, že soudci nepracují v „*institucionálním a ideologickém vakuu*“, kde by byli odštěpeni od konkrétních politických, ekonomických a společenských štěpení, která určují charakter daného politického systému.¹⁵ To ostatně platí jak pro iniciaci zapojení ústavních soudů do rozhodování politických otázek, tak pro způsob jejich rozhodování.

2.2 Stranická politika a opoziční návrhy

Odborníci se tedy z výše uvedených důvodů zabývají také rolí politiků v procesu judicializace politiky a jejich strategiemi, které využívají Ústavního soudu jako nástroje stranického a politického boje. I politici, kteří jsou momentálně u vlády, mohou z přesunutí rozhodování na soudy těžit, jelikož může jít o efektivní prostředek přenesení odpovědnosti.¹⁶ Howard Gillman uvádí příklad z amerického prostředí, kde se takto již Franklin Delano Roosevelt jako prezident zaměřil na podporu agendy občanských práv

¹² Na tomto místě zmíníme tzv. doktrínu politické otázky, známou především z amerického prostředí. Tam slouží, jak uvádí Lenka Pičová, přímo jako prostředek k odmítnutí kauzy a jejímu nerozhodnutí. Český ústavní soud takovou možnost nemá a argument politickou otázkou se tak objevuje při meritorním rozhodování, převážně u zamítnutí návrhu. Užitečné může být v tomto ohledu rozlišení anglických termínů political question a political issue. Zatímco dnes, nutno říci stále se zužující, oblast political questions znamená výše zmíněný prostor vyhrazený pouze zákonodárci, political issues jsou témata, kterými se ústavní soudy zabývají, byť mají znatelné politické důsledky. Viz PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR* [online]. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014 [cit. 6. 6. 2016], s. 72, 23. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/325653/pravf_m/DPLP_2.0.pdf. V této práci však používáme termín politická otázka obecně pro obě oblasti.

¹³ Tom Ginsburg a Mila Versteeg ve svém globálně zaměřeném výzkumu uvádí, že zatímco v roce 1951 fungoval přezkum ústavnosti v 38% ústavních systémů, v roce 2011 už to bylo 83%. Můžeme tedy shrnout, že přezkum ústavnosti zákonů a jisté oslabení primátu zákonodárce je záležitost teprve posledních několika dekád. Pravomoci soudů (ať obecných nebo specializovaných) se však vyvíjely i po zahrnutí přezkumu ústavnosti jako institutu. Například ve Francii je možný přezkum zákonů i po jejich vyhlášení až po ústavní změně z roku 2008. Kompletní výzkum autorů viz GINSBURG, Tom, VERSTEEG, Mila. Why Do Countries Adopt Constitutional Review? *The Journal of Law, Economics, & Organization*. 2014, Vol. 30, No. 3, s. 587, 592.

¹⁴ STONE SWEET, Alec. Constitutional Courts and Parliamentary Democracy. In: THATCHER, Mark, STONE SWEET, Alec (eds.). *The politics of delegation*. London: Frank Cass, 2003, s. 93.

¹⁵ HIRSCHL, Ran. Op. cit., 2010, s. 134.

¹⁶ Ibid., s. 136.

před federálními soudy kvůli obavám, že by se jednáním na úrovni Kongresu mohla oslabit koalice Nového údeľu. Další situaci, kdy se i vládě vyplatí existence nezávislých a silných soudů, je podle Gillmana ta, když je nepravděpodobné, že daná strana či koalice parlamentní většinu a křesla ve vládě obhájí.¹⁷ Silný ústavní soud zvyklý rozhodovat aktivisticky pak bude zárukou toho, že příští vláda bude mít stanoveny větší limity prosazení svého programu. Opačná situace nastává ve stabilním politickém systému, zvláště tam, kde má vládnoucí strana ústavní většinu v parlamentu, případně též soudece jmenujícího prezidenta. Tak tomu je například v Maďarsku, kde ústavní soud přestal být pro vládnoucí konzervativce, kteří zvýšili vládní kontrolu nad soudním systémem, překážkou. Přitom v 90. letech, kdy se vlády pravidelně střídaly, byl maďarský ústavní soud velice silný.¹⁸ Radek Píša nebo Ran Hirschl datují počátek slábnutí jeho role již do roku 1998, kdy došlo k diskontinuitní personální obměně soudců (nebyl například prodloužen mandát předsedy ústavního soudu László Sólyoma). To ukazuje, že i populární ústavní soud může být politickými postupy oslaben, vybočí-li ze základních politiky nastavených mezí, přičemž v Maďarsku šlo především o kontroverzní rozhodnutí o protiústavnosti vyloučení promlčení u zločinů komunismu.¹⁹

Aktivní vystupování u ústavních soudů však můžeme v našem politickém kontextu očekávat především od opozice. Jak shrnuje Aylin Aydın-Çakır, logika je zde podobná. Opozice bude k ústavnímu soudu podávat návrhy spíše v případě malé šance na to, že současnou vládu u moci vystřídá. Aktivita pak bude ještě větší tehdy, pokud opozice nemá moc jiných míst, kde by přijetí vládního návrhu mohla zabránit. Aydın-Çakır na příkladu Turecka ukazuje, že v systému s jednokomorovým parlamentem a jednoduchým přehlasováním prezidentského veta je ústavní soud pro opozici v podstatě jedinou možností.²⁰ Pokud jde o situaci v České republice, provedli analýzu poslaneckých a senátních návrhů k Ústavnímu soudu Lubomír Kopeček a Jan Petrov. Takových návrhů bylo mezi roky 1993-2013 celkem 110, z toho většina opozičních či podaných napříč politickým spektrem. Autoři dospěli k závěru, že přezkum ústavnosti se stal používaným nástrojem hned po vzniku České republiky, přičemž dnes je napříč stranami chápán jako tradiční pokračování politického zápolení, zvláště v citlivých otázkách spojených s přechodem k demokracii, sociálních věcech a při pochybnostech o ústavnosti legislativního procesu.²¹

17 GILLMAN, Howard. Courts and the Politics of Partisan Coalitions. In: WHITTINGTON, Keith E., KELEMEN, R. Daniel, CALDEIRA, Gregory A. (eds.). *The Oxford handbook of law and politics*, s. 649–650.

18 Ibid., s. 647. Podobně CHMEL, Jan. Demokracie, lidská práva a maďarský neliberální stát. In: ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds.). *Ústavní teorie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 67, 72.

19 PÍŠA, Radek. Pojem „bilaterální legislativní suverenita“ a česká ústavní teorie. *Právník*. 2015, roč. 154, č. 12, s. 1084. HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004, s. 204–205.

20 AYDIN-ÇAKIR, Aylin. Judicialization of Politics by Elected Politicians: The Theory of Strategic Litigation. *Political Research Quarterly*. 2014, Vol. 67, No. 3, s. 490, 494.

21 KOPEČEK, Lubomír, PETROV, Jan. From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic. *East European Politics and Societies and Cultures*. 2016, Vol. 30, No. 1, s. 129, 137, 140.

V konkrétním případě přijímání „Topolánkova batohu“ měla vládní koalice v Poslanecké sněmovně většinu sice křehkou, avšak v Senátu ji měla pohodlnou a hlavou státu byl pravicový prezident Václav Klaus. Podání opozice u Ústavního soudu tak můžeme z důvodu absence dalších aktuálních pák na vládu označit za logické, navíc v době rozhodnutí Ústavního soudu ještě neproběhly žádné volby, které by opozici pomohly předpovědět případný úspěch v dalších volbách sněmovních.²² Podobný závěr však nelze již s takovou jistotou učinit například o návrhu 19 opozičních senátorů, kteří namítali protiústavnost zrušení slevy na dani pro pracující důchodce. Volební preference v létě roku 2013 již jasně favorizovaly levice, ČSSD navíc výrazně uspěla v senátních volbách v říjnu 2012.²³ Kritiku za rozhodnutí v dané věci si vysloužil také Ústavní soud v odlišném stanovisku soudkyně Ivany Janů. Ta poukázala na to, že Ústavní soud návrhu vyhověl, i když již mohla zasáhnout výrazně proměněná Poslanecká sněmovna:

„Parlament aktuálně projednává vládní předlohu, která navrhuje zrušení stejné části ustanovení zákona o daních z příjmů. Využitím své kasační pravomoci v tomto časovém sledu Ústavní soud nedodržel ani často zdůrazňovanou zásadu subsidiarity a za cenu nejasně vymezené podstaty ústavního přezkumu zasáhl nadbytečně do oblasti vyhrazené zákonodárci...“²⁴

Můžeme však dodat, že zvláště v případě zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů bylo jeho napadení opozicí u Ústavního soudu krokem pochopitelným z pro nás důležitého důvodu, že byl zákon prezentován jako klíčová vládní reforma. V takové situaci by opozice měla strategicky využít nejrůznějších cest, jak vládu zablokovat, byť může sama tvrdit opak, jak patrně z repliky navrhovatelů před prvním „reformním“ nálezem:

„Navrhovatelé se však zároveň ostře obrazují proti tvrzení Ministerstva zdravotnictví, že cílem jejich návrhu prý není přezkoumání ústavnosti, nýbrž pouze přenesení politického boje... na pole moci soudní, již taková role nepřísluší. Navrhovatelé znovu připomínají, že svým návrhem směřují k ochraně ústavnosti a legitimity zákonodárského procesu a k ochraně základemních ústavních práv a svobod.“²⁵

Je sice pravda, jak uvádí Aydın-Çakır ve výčtu rizik strategické opoziční aktivity u ústavních soudů, že se opozice může veřejnosti jevit jako dělající zbytečné obstrukce či při častých prohrách u ústavního soudu jako slabá, nicméně v tomto případě se můžeme přiklonit spíše k tvrzení autorky, že „je možné dosáhnout politického vítězství i bez vítězství

22 Místní volby jako ukazatel pro empirické zkoumání své teze o zvýšené aktivitě opozice u ústavních soudů při nižší šanci, že příští volby vyhraje, použila AYDIN-ÇAKIR, Aylin. Op. cit., s. 496. V České republice proběhly volby do obecních zastupitelstev a do třetiny Senátu již v říjnu 2006 a vládní pravice v nich uspěla, krajské volby pak až v říjnu 2008. Nutno však dodat, že podle průzkumů veřejného mínění z druhé poloviny roku 2007 levice již posilovala – viz například <https://www.stem.cz/category/stranice-preference/> [cit. 26. 5. 2016] – z tohoto archivu průzkumů stranických preferencí budu při odkazu na ně vycházet i dále.

23 Pokud bude i dále v textu odkazováno na volební výsledky, pak odkazují na <http://volby.cz/> [cit. 26. 5. 2016].

24 Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů k Nálezu Ústavního soudu ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13.

25 Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07. Repliky navrhovatelů. Bod VI.

právního“: Návrhem k ústavnímu soudu se ještě zvýrazní rozdíly mezi vládou a opozicí, kdy námitka protiústavnosti se může pokusit ve veřejné debatě probudit dojem, že jen na jedné straně sporu se nachází „dobro“.²⁶ Podle Hirschla si takto opozice může zvýšit přízeň veřejnosti i díky zvýšenému mediálnímu zájmu a faktu, že občané v demokratických zemích mají ve vysoké soudní instance tradičně vysokou důvěru.²⁷

2.3 Zužování veřejné sféry a udržení hegemonie

Pokud se přesuneme od krátkodobějších politicko-strategických příčin judicializace k obecnějším trendům, tak se zajímavou tezí přišel Ran Hirschl. Říká, že přesun z oblastí většinového rozhodování na jiné instituce se odehrává v době rostoucích nároků na politickou reprezentaci i u těch skupin obyvatel, které byly dříve kvůli diskriminaci či nízkému povědomí o veřejných záležitostech v politice zastoupeny jen málo. Tyto skupiny spolu s novými typy nároků multikulturního či environmentálního charakteru mohou být ohrožením pro zavedené zájmy a politické, ekonomické a kulturní hegemonie. Pocit ohrožení v arénách většinového rozhodování po nástupu nových skupin vede podle Hirschla současné držitele moci k tomu, že raději vybudují limity v těchto svých původních působících a začnou přesouvat moc na ne-většinové a zpravidla nevolené instituce, zvláště na soudy. Výsledkem tohoto nového konstitucionalismu pak bude taková transformace, která „*mění vše tak, aby všechno zůstalo stejné*“.²⁸ Jinými slovy, mění se institucionální uspořádání tak, aby přetrvaly ustálené hegemonie ve společnosti.

Nejsou však soudy spíše chápány právě jako ochránci menšin a znevýhodněných skupin?²⁹ Hirschl si to úplně nemyslí. V éře neoliberalismu podle něj mají ústavní práva „*pouze omezenou kapacitu k podpoře netržních představ o sociální spravedlnosti v oblastech, které vyžadují širší státní zásahy a větší veřejné výdaje (bydlení, zdravotní péče, sociální zabezpečení)*“. Naopak efektivně byly vymáhány tradiční občanské svobody, které „*ochrání a rozšiřují hranice soukromé sféry*“.³⁰ Možný nesouhlas s touto tezí by mohl být dán nutností uvědomit si historická a teritoriální specifika. Hirschl se ve své knize *Towards Juristocracy* zabývá Izraelem, Novým Zélandem, Kanadou a Jižní Afrikou. Zatímco v těchto zemích by jeho hypoté-

26 AYDIN-ÇAKIR, Aylin. Judicialization of Politics by Elected Politicians: The Theory of Strategic Litigation. *Political Research Quarterly*. 2014, Vol. 67, No. 3, s. 491–493.

27 HIRSCHL, Ran. Op. cit, 2010, s. 137.

28 HIRSCHL, Ran. Op. cit, 2004, s. 216–217.

29 Zde připomeňme také názor Roberta A. Dahla již z konce 50. let, který striktní dělení role zvláště Nejvyššího soudu USA na zastávce většiny/zastávce menšiny problematizuje. Nejvyšší soud byl zpravidla součástí širších vládnoucích aliancí v americké politice, snad jen kromě prvních let nástupu té které aliance. Ani například v desegregačních kauzách nešlo podle Dahla o to, že by se Nejvyšší soud vzepjal většině. Ta sice nebyla tak silná, aby zajistila efektivní zákonodárnou autoritu, nicméně podporovala rozhodnutí Nejvyššího soudu alespoň do té míry, že bránila útokům na legitimitu těchto rozhodnutí. Viz DAHL, Robert A. Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker. *Journal of Public Law*. 1957, Vol. 6, s. 293–294.

30 HIRSCHL, Ran. Op. cit, 2004, s. 218.

za mohla být potvrzena, s její přenositelností na středoevropské poměry bychom měli být opatrní. Střední Evropa má relativně homogenní složení obyvatelstva s menšinami především ze sousedních zemí, v parlamentech nejsou zastoupeny síly, které by výrazně problematizovaly tržní ekonomiku, na druhé straně však mají silné ústavní zakotvení i sociální práva. Jak ostatně uvádí Marek Antoš, v komparativním pohledu není přítomnost široké palety sociálních práv samozřejmostí a naopak při srovnávání v rámci regionu střední a východní Evropy je český přístup k sociálním právům velice opatrný. Vychází zde mimo jiné z analýzy Wojciecha Sadurskiho, který uvedl o československé Listině základních práv a svobod, že „byla jediným ústavním dokumentem ve dvaceti zemích v regionu, jež zahrnul do svého srovnání, který obsahoval obecné ustanovení omezující soudní vymahatelnost sociálních práv“.³¹

Hirschlovu poukázání na rizika zužování veřejné sféry však lze v obecné rovině přisvědčit. Ústavní soudy sice mohou tomuto trendu napomoci svými příliš aktivistickými zásahy do role zákonodárce či v širším smyslu do politické oblasti, avšak posílení role soudů bychom mohli vidět spíše jako důsledek vývoje, který začíná jinde. Silné zájmy takových institucí jako banky, nadnárodní korporace či mezinárodní organizace volají po „předvídatelnějším a méně ‚politizovaném‘ prostředí“.³² Zdůrazňuje se nutnost depolitizovaného a expertního řešení problémů a společnost přichází o tradiční politické kanály. Pokud schází prostor pro vyjádření politických zájmů, kdy o původně politických otázkách mají rozhodovat trh nebo experti, stávají se nakonec soudy prostorem, ke kterému míří společenská mobilizace.³³ Pokud je tomu tak, je třeba si položit otázku, zdali by soudy měly tuto roli přijmout a rozhodovat více aktivisticky a ospravedlnit tento aktivismus tím, že se z vnějších důvodů staly vlastně záchranným kanálem mobilizace veřejnosti. Nebo by se měly naopak pokoušet zachraňovat tradiční veřejný prostor tím, že budou důsledně dodržovat princip zdrženlivosti v politických otázkách? Odpověďť snad lze, že to i to. Prostor pro zdrženlivost zde určitě je, impuls k vytváření pulzujícího veřejného prostoru by mohl přijít i od soudů, nicméně především by to měla být záležitost občanů a politiků. Pokud ovšem chceme pochopit úskalí tvorby a udržení veřejné sféry ještě lépe, a to právě v souvislosti s fenoménem judicializace politiky, je nutno se na problém podívat ještě z historického hlediska.

31 ANTOŠ, Marek. Op. cit., s. 4.

32 THATCHER, Mark, STONE SWEET, Alec. Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions. In: THATCHER, Mark, STONE SWEET, Alec (eds.). *The politics of delegation*, s. 11.

33 Zajímavým příkladem nahrazení tradičních politických kanálů větší mobilizací směrem k soudům je Švédsko. Jak uvádí Barry Holmström, po většinu 20. století se tam zájmové skupiny pokoušely prosadit své požadavky skrze struktury korporativního státu. Jakmile však korporativní struktury a spolu s nimi švédská sociální demokracie, která byla dlouhodobě u vlády a silně zastávala pojetí demokracie jako vlády většiny se slabší rolí soudů, oslabily, musely zájmové skupiny hledat nové politické kanály. Těmi se podle tradičního amerického hesla „*Pokud nemůžeš uspět skrze vyjednávání či politickou nátlakových skupin, žaluj je!*“ v 90. letech ukazovaly být právě soudy. Viz HOLMSTRÖM, Barry. The Judicialization of Politics in Sweden. *International Political Science Review*. 1994, Vol. 15, No. 2, s. 160–162.

2.4 Středoevropská zkušenost a ústavní soudy jako demokratičtí aktéři

Ralf Dahrendorf ve svých *Úvahách o revoluci v Evropě* upozorňuje na časový rozdíl při vytváření ústavního či ekonomického systému na jedné straně a občanské společnosti na straně druhé. Zatímco tzv. hodina právníků, tedy vyhlášení základních práv a změna ústavního systému, může trvat šest měsíců a ekonomické reformy se dají stihnout za šest let, hodina občanů trvá let šedesát. Úspěšné vytváření občanské společnosti trvá řadu generací.³⁴ To je velmi důležitá okolnost pro vysvětlení judicializace politiky v postkomunistických zemích, kde jsou limity pro fungování veřejného prostoru dány nejen současnou neoliberalní hegemonií a důrazem na expertní vědění, ale plynou též z dlouhodobé vlády komunistického režimu před rokem 1989.

Kim Lane Scheppele zdůvodňuje silnou úlohu ústavních soudů v postkomunistických zemích právě nedostatečně vyvinutou občanskou společností v době po pádu komunismu. Procedurální pojetí politiky typické pro tradiční západní demokracie chápe demokratické instituce jako na počátku obsahově prázdné a čekající na jejich naplnění vůli lidu, přičemž ústavně garantována je pouze základní struktura institucí a lidskoprávní katalog je spíše úzký.³⁵ Pro zdárné naplnění demokratických institucí zvoleným obsahem je však nutná aktivita vycházející od občanů, přičemž důležitá je zde existence zájmových skupin na úrovni občanské společnosti. Pro komunistické režimy však byla typická kolonizace zájmových organizací komunistickou stranou, politické soupeření se odehrávalo v omezené míře pouze na úrovni vládnoucí strany a nebylo tedy propojeno s širším veřejným prostorem. Z těchto důvodů se v nových demokraciích střední Evropy přešlo k zanesení politického obsahu přímo do ústavních listin a širokých listin práv. Tak zatímco v tradičních demokraciích jako Velká Británie či Francie bylo vytvoření norem sociálního státu ponecháno zákonodárci v rámci běžného legislativního procesu, v porevolučních ústavách střední Evropy najdeme již vytyčené substantivní cíle.³⁶

Od demokratické transformace si občané postkomunistických zemí slibovali ostatně především substantivní rozchod s komunistickým režimem. Jako demokratický byl ve střední Evropě chápán ne ani tak režim, ve kterém probíhají standardní procesy politického pluralismu, ale spíše ten, který garantuje dodržování lidských práv.³⁷ Srovnáme-li českou situaci počátku 90. let například s obdobím počátku francouzské páté republiky, tak si můžeme všimnout, že případ přijetí nové ústavy Francie v roce 1958 nemá revoluční

34 DAHRENDORF, Ralf. *Úvahy o revoluci v Evropě v dopise, který měl být zaslán jistému pánovi ve Varšavě*. Praha: Evropský kulturní klub, 1991, s. 92–93.

35 SCHEPELE, Kim Lane. *Democracy by Judiciary (Or Why Courts Can Sometimes Be More Democratic Than Parliaments)* [online]. Paper prepared for the conference on Constitutional Courts, Washington University, 1-3 November 2001. Dostupné z: <https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/ScheppelePaper.pdf> [cit. 29. 5. 2016], s. 5.

36 Ibid., s. 7.

37 Ibid., s. 10.

znaky ve smyslu radikálních substantivních změn, jakkoli byla situace v té době napjatá. Ústava páté republiky byla spíše než konsenzuálním dokumentem čerstvého režimu prosazením politické vůle jedné politické síly, zde gaullistické pravice, což je typické spíše u přijímání běžných zákonů. Primární postavení standardního zákonodárského procesu oproti substantivnímu zakotvení řady demokratických principů řadí Ústavu páté republiky ještě do starého typu konstitucionalismu. Francouzská Ústavní rada ostatně prohlásila vládou navržený zákon za protiústavní z důvodu porušení ústavních hodnot dotýkajících se lidských práv poprvé až v roce 1971.³⁸

Naproti tomu středoevropské ústavy, co se substance týče explicitnější, dávají ústavním soudům poměrně široké pole působnosti, soudy zase zpětně poukazují na důležitost principů z ústavy plynoucích. Tak vyhlásil český Ústavní soud ostrou hodnotovou diskontinuitu se starým režimem či ten maďarský nutnost dbát při výkladu práva na soulad s ústavními hodnotami.³⁹ Nový konstitucionalismus, jak uvádí Alec Stone Sweet, je tak bližší kelsenovskému pojetí, které tvrdí, že „systém založený na legislativní suverenitě je logicky nekompletní“. Legality jednání státu je naopak třeba založit na nadzákonné skupině norem.⁴⁰ Tato obecnější charakteristika má samozřejmě i v rámci prostoru Visegrádské skupiny různé variace, jak ukazuje ve své komparativní studii Radoslav Procházka. Oproti maďarskému ústavnímu soudu podstupoval ten český konfrontaci s parlamentem v počátcích transformace méně. To bylo dáno především tím, že se názory ústavních soudců do značné míry shodovaly s politikou porevolučních lídrů. Těm Ústavní soud poskytl volnější pole působnosti zejména v oblastech, které se dotýkaly substantivního rozchodu s komunistickým režimem. Jisté napětí tak bylo přítomno spíše mezi Ústavním soudem a obecnými soudy, po kterých měl Ústavní soud tendenci požadovat více teleologického výkladu práva a příklon též k přirozenoprávním principům namísto pouhého textualismu.⁴¹

Nicméně své postavení demokratického orgánu ústavní soudy nového konstitucionalismu nevysvětlují jen odkazem na ústavní substanci, ale propojují tento odkaz s návazností na mínění občanů proti politickým stranám. To je pak opět dáno slabším zakotvením politických stran v občanské společnosti. Scheppele ve svém zkoumání zaměřeném především na transformační Maďarsko hovoří o tom, že politické strany často vznikaly jako okruhy přátel, byť veřejně činné, spíše než jako skupiny založené na společných obsaho-

³⁸ STONE SWEET, Alec. Op. cit., s. 85.

³⁹ BOBEK, Michal. Jak je důležité být textuálistou: O okouzlení hodnotovým výkladem práva a historické paměti středoevropského soudce. In: PŘIBÁŇ, Jiří; HOLLÄNDER, Pavel et al.: *Právo a dobro v ústavní demokracii: polemické a kritické úvahy*, s. 195.

⁴⁰ STONE SWEET, Alec. Op. cit., s. 80.

⁴¹ PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. Budapest: CEU Press, 2002, s. 82, 158. Podle Procházky roli českého Ústavního soudu jako aktivního negativního zákonodárce stojícího proti Parlamentu dále omezoval též dostatek práce při konkrétní kontrole ústavnosti nebo komparativně velký počet hlasů soudců nutný pro zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Tamtéž, s. 140.

vě-zaměřených příslibech.⁴² Ústavní soudy se pak prezentovaly jako demokratičtější než parlamenty složené z politických stran bez zásadního napojení na široké společenské zájmy. Demokratičnost a návaznost na mínění občanů lze vyložit ve smyslu hodnotového pojetí demokracie tak, že to byly právě ústavní soudy, kdo se chápaly jako reprezentanti ústavodárského momentu a substantivního rozchodu s komunistickým režimem za revoluční situace konce 80. let.

Ústavní soudy tedy mohly ospravedlňovat své více aktivistické rozhodování, a to i v takových případech jako bylo v Maďarsku prohlášení protiústavnosti tzv. Bokrosova balíčku. Šlo o případ našemu tématu blízký, neboť se jednalo o soubor úsporných opatření citelně zasahujících sociální oblast, založený na doporučení zadluženému Maďarsku ze strany Mezinárodního měnového fondu, tedy nadnárodní expertní instituce. Podobnost s českou úpravou stabilizace veřejných rozpočtů spočívala i v tom, že šlo o nepřehlednou sběrnou novelu. Ústavní soud Maďarska zrušil podstatnou část zákona jak z důvodu principu právní jistoty, tak z důvodu přílišného zásahu do sociálních práv, přičemž nevyhověl jen návrhu na prohlášení procedury přijetí za protiústavní.⁴³ Maďarský Ústavní soud tak rozhodl proti vládě i Mezinárodnímu měnovému fondu a postavil se „na stranu občanů“ jako strážce substantivního a na lidská práva zaměřeného pojetí demokracie. Soudce János Zlinszky postavení soudu a ospravedlnění aktivistického rozhodování shrnul následovně:

„Ústavní soud nechce svázat ruce zákonodárnému sboru v nalézáni správných rozhodnutí (...) Soud však musí poznamenat, že zákonodárce může očekávat soublas a spolupráci společnosti jakožto nutné podmínky pro úspěch reformem, pouze tehdy, pokud zvolí a vyžaduje taková restriktivní řešení, která jsou slučitelná s morálním vnímáním a smyslem pro sociální spravedlnost ve společnosti.“⁴⁴

Než tedy přikročíme k popisu toho, jak rozhodoval reformní případy český Ústavní soud, můžeme říci, že předešlé odstavce nám problematizují, jak jsme naznačili již v úvodu, vztah mezi „demokratizací“ a judicializací. Středoevropské ústavní systémy totiž kladou větší důraz na substantivní pojetí demokracie, které nechápe soudcovský aktivismus a silnou pozici ústavních soudů jako deficit demokracie či demokratizaci a judicializaci jako protichůdné trendy, neboť judicializace je z tohoto pohledu demokratická. Klást důraz na rozvoj občanské společnosti a její propojení s politickými stranami za účelem přiblížení se k procedurálnímu pojetí demokracie by mělo být žádoucí. Vytváření tradičních politických kanálů a živého veřejného prostoru, kde se sdružují zájmy, které jsou překládány do jazyka politických požadavků, je potřebným cílem, na který by mohla navazovat širší působnost zákonodárce, který skupinové zájmy vzešlé ze společnosti vtěluje do zákonného textu. Nicméně v situaci, kdy absence tradičních politických kaná-

42 SCHEPPELE, Kim Lane. Op. cit., s. 9.

43 Tamtéž, s. 19–20, 23–24.

44 Tamtéž, s. 25.

lů neumožňuje efektivní mobilizaci směrem k zákonodárnému sboru, navíc s ohledem na konkrétní kořeny současné středoevropské ústavnosti, může být legitimní, aby ústavní soudy praktikovaly umírněný aktivismus. Jak se uvedené teorie projevily v rozhodnutí českého Ústavního soudu, ukáže následující část práce.

3 Ústavní soud o „reformě“ – možné přístupy

3.1 Reforma

„Jsm tu proto, abychom odvrátili brozící brzkej kolaps státních financí. Nic více, ale také nic méně. Toto je podstata reformního balíku... (...) Když neuděláme tento první krok, logicky neuděláme ani ty další, které má vláda v programu. Řekl bych, že tato reforma je malý krok pro vládu, ale velký skok pro Českou republiku. Reforma je nutná. To není klišé, ale fakt.“⁴⁵

Takto hovořil během druhého čtení o návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů tehdejší předseda vlády Mirek Topolánek. Již z tohoto vyjádření je zřejmá tenká hranice mezi ideově založenou reformou nastavující nový kurz oproti vládám sociální demokracie a „nutným“ mimořádným opatřením bránícím kolapsu veřejných financí. „Reforma“ je zde představena jako alternativa, ale zároveň jako v danou chvíli jediné možné řešení. Podobně již v úvodním představení zákona Topolánek hovoří o záchranné brzdě, přičemž v projevu je také obsaženo spojení s nadnárodními expertními institucemi:

„Moje vláda se snaží zatahnout za záchrannou brzdu, protože před námi je tunel a ta světla na konci tunelu, to není nic jiného než protijedoucí vlak. (...) Jaké jsou dopady takto realizovaného dluhu veřejných rozpočtů bez reformních kroků, bez opatření, která navrhujeme. Pravděpodobně bezprostřední bude reakce Evropské komise... (...) ... ta hrozba je možnost přijít o peníze z Fondu soudržnosti, v prvním roce 40 miliard, v dalším roce více.“⁴⁶

Metaforu pouhé „záchranné brzdy“ poté potvrdil i místopředseda vlády Jiří Čunek: *„Všichni to říkáme, je to jenom to brzdění. Pevně věřím, že ty ostatní kroky, které nebudou parametrickými změnami, ale budou skutečně zásadními změnami, které povedou k tomu, aby se každý občan České republiky choval zodpovědněji...“⁴⁷* Podobné výroky nahrály opozici ke zpochybnění skutečně reformního vyznění návrhu. *„Formálně tento únik před svými vlastními sliby vládě umožňuje to, že materiál se již nenazývá reforma a že údajně další skutečné reformní kroky teprve přijdou,“* prohlásil Jiří Paroubek.⁴⁸ Obdobně zpochybnil účel zákona, tedy zastavení zadlužování státu, Bohuslav Sobotka: *„Jsem přesvědčen o tom, že reforma, tak jak byla připravena,*

45 Stenoprotokol z 18. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 14. 8. 2007. Vystoupení předsedy vlády Mirka Topolánka. Protokoly ze schůze dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/018schuz/18-1.html#5> [cit. 30. 5. 2016].

46 Stenoprotokol z 15. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 6. 6. 2007. Vystoupení předsedy vlády Mirka Topolánka. Protokoly ze schůze dostupné online na <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/015schuz/15-2.html> [cit. 30. 5. 2016].

47 Ibid. Vystoupení místopředsedy vlády a ministra pro místní rozvoj Jiřího Čunka.

48 Ibid. Vystoupení poslance Jiřího Paroubka.

*není skutečnou reformou. Je to takzvaná reforma, jejímž hlavním cílem je zakrýt podstatu. Podstatou je změna daňové zátěže.*⁴⁹

Výtky ze strany opozice směřovaly konečně též k expertně-mocenskému přístupu vlády ke stabilizaci rozpočtů. Jiří Paroubek zdůraznil absenci demokratické procedury: „*Vláda ke prosazování svých plánů zaujala ryze mocenský přístup. Návrhy pouze v jediné variantě byly připravovány v režimu tajném, v izolaci od občanů, a dokonce i v izolaci od poslanců vlastních vládních stran.*“⁵⁰ Od občanů vzdálené expertní rozhodování a delegaci na nadnárodní instituce kritizoval ve třetím čtení také Miroslav Opálka:

*„Nejde totiž o obecně zřejmý prospěch či zájem, který vyřeší deficit státního či veřejných rozpočtů. Jde jen, a řekl bych možná trošku i s nadsázkou, o podbíživé splnění základního, zásadního požadavku mezinárodních institucí, jako je Mezinárodní měnový fond a Světová banka či Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj nebo Evropská komise, které vypracovávají různé analýzy hodnocení a doporučení také pro Českou republiku.“*⁵¹

Uvedený stručný exkurz do parlamentní rozpravy je důležitý pro zhodnocení toho, jak pracuje s pojmem reformy Ústavní soud. Samotné rozhodnutí Ústavního soudu, zda bude stabilizační balíček interpretovat jako reformu, nebo ne, je třeba chápat jako politické, jelikož nad pojmenováním zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů jako reformy visely v parlamentní rozpravě otazníky. Tehdejší opozici můžeme dát v pochybnostech nad označením „reforma“ za pravdu, jelikož chceme-li brát reformu jako politický počin, ke kterému by se Ústavní soud měl stavět zdrženlivě, nemělo by jít ve skutečnosti o mimořádné opatření přijaté bez politické debaty. Jinými slovy, zdrženlivost Ústavního soudu v politických otázkách je na místě, pokud byly dané otázky opravdu podrobeny debatě a prošly tradičními politickými kanály. Například vyjádření senátora Jiřího Oberfalzera o rozhodnutí Senátu nezabývat se návrhem zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, které cituje i Ústavní soud v prvním nálezu o Topolánkově batohu, je k otevřenosti politické debaty spíše skeptické:

*„...na vylepšování formou pozměňovacích návrhů a vracení do Sněmovny není politický prostor. Na vylepšování tohoto návrhu a jeho vracení do Poslanecké sněmovny není ani fyzikální čas. Platnost tohoto souboru zákonů je podmínkou stabilizační podoby rozpočtu, čili akceptovatelné výše jeho schodku. Taková podoba rozpočtu zas je nutná, aby Česká republika dodržela konvergenční program. A dodržení konvergenčního programu je nezbytnou podmínkou pro čerpání prostředků z evropských fondů. To si myslím, že samo o sobě jsou dostatečně pádné důvody, abychom co nejsnadněji umožnili tomuto návrhu projít Senátem.“*⁵²

49 Ibid. Vystoupení poslance Bohuslava Sobotky.

50 Ibid. Vystoupení poslance Jiřího Paroubka.

51 Stenoprotokol z 18. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 21. 8. 2007. Vystoupení poslance Miroslava Opálky. Protokoly ze schůze dostupné na <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/018schuz/18-3.html> [cit. 30. 5. 2016].

52 Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod X/b.

Ústavní soud argumentaci reformou ve většinových stanoviscích nálezů ke stabilizaci veřejných rozpočtů spíše přijal. Princip soudcovské zdrženlivosti zde dal do souvislosti nejen tradičně s tím, že se rozhoduje o sociálních právech, která se posuzují s ohledem na širší pole působnosti zákonodárce, ale též s faktem, že se má vyjádřit k zákonu reformnímu. Nejprve v nálezu Pl. ÚS 24/07 stanovil, že kritériem pro označení zákonů za reformní není jejich formální stránka v tom smyslu, že reforma může mít i podobu sběrné novely. Poukázal na fakt měnící se doby, kdy zde při obrovském množství právních předpisů a regulací máme též posun v metodách tvorby práva: „*Reforma, ve smyslu zásadní změny určitého segmentu soukromého a veřejného práva v jednom zákoně, není ekvivalentní s kodifikací, nýbrž lze ji provést i jinou legislativně-technickou metodou.*“⁵³ V nálezu o zdravotnických poplatcích pak Ústavní soud výslovně vyhlásil nutnost zdrženlivosti u reformního projektu. Zdravotnické poplatky chápal jako „*integrální součást stabilizace veřejných rozpočtů*“. Test racionality určený k posouzení ústavnosti zásahu do sociálních práv pak provedl jen s uvozením „*i tehdy*“, ve smyslu „*i přesto*“, i když by k zamítnutí návrhu vedly pouze důvody plynoucí z principu zdrženlivosti.⁵⁴ Tento princip tedy postavil tak vysoko, že test racionality provedl jen jaksi pro jistotu. Ohled byl brán obzvláště na to, že reformní projekt byl teprve v začátcích:

*„Ústavní soud arciť vzal též v úvahu, že reforma zdravotního systému v této fázi není dosud ukončena, i to, že ministr zdravotnictví Tomáš Julínek jako svědek vypověděl, že v brzké době budou připraveny návrhy dalších navazujících zákonů. Ústavní soud k tomu nyní dodává, že pokud by postupoval ve vztahu k jakémkoliv reformě, tedy i reformě zdravotnictví, příliš aktivisticky, vytvořil by zajisté posléze judikaturu, která by a priori zavírala dveře jakýmkoliv reformním snahám. Ústavní soud vychází i z faktu, že účinky reformy lze hodnotit až poté, kdy již vytvořené mechanismy mohou začít fungovat, a dodává, že z pohledu posouzení ústavnosti napadených ustanovení mu přísluší pouze rozhodnout o základních principech, nikoliv již o konkrétní fakticitě.“*⁵⁵

Tato důležitá část většinového stanoviska, přičemž soudcem zpravodajem byl u nálezu Pl. ÚS 1/08 Stanislav Balík, vyvolala podobně výraznou reakci ve stanoviscích odlišných. Podle Pavla Rychetského by Ústavní soud důraz zákonodárce na reformní charakter zákona neměl zohlednit, naopak by se měl věnovat čistě přezkumu souladu napadených ustanovení s Listinou. Úvaha o zdrženlivosti vůči reformě jde „*mimo poslání (a odpovědnost) Ústavního soudu, který má naopak přesně vymezit ústavní mantinely, ve kterých se musí legislativa pohybovat a jejichž překročení je důvodem pro jeho derogační zásah*“, píše Rychetský.⁵⁶ Podobně v odlišném stanovisku kritizuje vstřícné nároky soudní většiny na ústavní konformitu reformních zákonů soudkyně Eliška Wagnerová, když klade následující otázku: „*Je na-*

53 Ibid., bod X/b.

54 Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 88.

55 Ibid., bod 91, podobně též bod 113.

56 Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

místě se ptát, zda bude-li v budoucnu jakýkoli zákon označen exekutivou (jakoukoli) za reformní, dostane se mu shovívavějšího ústavněprávního posouzení?“ Postup zákonodárce a většiny soudu pak označuje za vedený principem, „*když se kácí les (uskutečňují reformy), létají třísky (zásahy do základních práv nezjištěného a nezjišťovaného počtu osob)*“.⁵⁷

Ani v odlišných stanoviscích však není zpochybněn samotný charakter zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů jako reformního, byť soudce Rychetský měl k objektivistickému přístupu neohlížejícímu se na vůli zákonodárce označit zákon za klíčovou reformu vcelku blízko. Přiklonil se tak částečně k teorii „obsahové svébytnosti zákona“ Gustava Radbrucha, kterou skupina disentuujících soudců zmínila v jednom z dřívějších nálezů o úhradě za zdravotní péči. Radbruch uvádí následující:

„Vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově-nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno.“

Tím se chce říci, že zákon by měl být chápán jako vyjádření zákonodárce čistě objektivně bez vysvětlení v konkrétních případech, jinými slovy, že musí být „*moudřejší jako jeho autor*“.⁵⁸ Zato Eliška Wagnerová s pojmem reforma pracuje, nicméně například ve svém disentu k prvnímu nálezu o stabilizačním balíčku na rozdíl od většiny tak, že co se týče procedury přijímání, je k reformním předpisům naopak přísnější: Ústavní soud musí „*velmi pečlivě přezkoumávat právě proceduru přijímání reformních zákonů. U nich více než u jiných zákonů vystupuje do popředí požadavek širšího konsenzu...*“⁵⁹

3.2 Argument demokratizací a soudcovská zdrženlivost

Vykreslení postojů ústavních soudců k zákonodárcově interpretaci zákona jako reformního nám již částečně ukázalo linku, na kterou navážeme v další části práce, a to tu, zdali přístup Ústavního soudu k reformě zdůrazní spíše „demokratizaci“ (ve smyslu upřednostnění širokého pole působnosti zákonodárce) či judicializaci, popřípadě expertizaci. Expertizaci můžeme brát jako zvláštní kategorii, která se přikloní k větší zdrženlivosti, či soudcovskému aktivismu podle toho, o jakých otázkách Ústavní soud rozhoduje. Pokud jde o otázky čistě právní, například o právo na spravedlivý proces či další lidská práva první generace, může se argument expertním věděním použít k ospravedlnění soudcovského aktivismu, neboť je to soudce, kdo je zde odborníkem především oprávněným rozhodovat o právních otázkách. Na druhé straně v otázkách více politických, kam většina autorů řadí i rozhodování o právech sociálních, může odkaz na expertizaci

57 Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

58 Odlišné stanovisko soudců Pavla Holländera, Jiřího Malenovského, Vojtěcha Cepla, Vladimíra Čermáka, Vojena Güttlera, Jiřího Muchy a Antonína Procházky k Nálezu Ústavního soudu ze dne 4. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 14/02.

59 Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k Nálezu Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07.

posloužit principu zdrženlivosti. Princip zdrženlivosti tak může být ospravedlněn dvěma možnými způsoby – faktem, že zákonodárce má mandát od občanů vzešlý z demokratických voleb, nebo tím, že vláda má pro znalost v oblasti sociálních otázek k dispozici širší expertní aparát.

Dalším argumentem pro zdrženlivost v případech sociálních práv je rozpočtová nákladnost sociálních otázek. Soudkyně Ivana Janů ve svém odlišném stanovisku k druhému nálezu o zdravotnických poplatcích, kde Ústavní soud mimo jiné zrušil plošné navýšení regulačního poplatku za pobyt v nemocnici s absencí limitu pro jednotlivého poplatníka, napsala:

„Zatímco první generace skutečných základních práv s sebou nese minimum přímých nákladů státu na jejich ochranu, neboť základní povinnosti státu je nezasahovat do nich, práva sociální jsou spojena s politickými představami o blahobytu a často progresivními koncepty „správného“ fungování stávajících společenských institucí a jejich změnami.“⁶⁰

Zdrženlivost Ústavního soudu z důvodu nezasahování do role orgánů odpovědných za veřejné rozpočty zpochybnil Jan Kratochvíl. Podle něj teze o větší nákladnosti sociálních práv není tak jasně platná už z toho důvodu, že lze zpochybnit i jí logicky předcházející předpoklad, že sociální práva jsou pozitivní a občanská negativní, spojená s nezasahováním. Jenže například zajištění práva na spravedlivý proces jako práva první generace je podle Kratochvíla spojeno také s nákladnými pozitivními kroky státu.⁶¹ Ústavní soud však přihlíží ne-li k nákladnosti sociálních práv obecně, tak alespoň k aktuální ekonomické situaci státu, byť tak tedy činí ve vztahu zpravidla k právům z hlavy čtvrté Listiny nebo daňovým záležitostem. Ústavně garantován je pouze „*minimální standard*“ sociálních práv, nikoli „*adekvátní životní standard*“. V tomto se Ústavní soud odkázal i na důvodovou zprávu k Listině, ve které bylo již v roce 1991 předneseno: „*Vlastní úprava normou nižšího stupně nemůže nepodléhat změnám podle vývoje ekonomické a životní úrovně, takže svazovat obvyčejného zákonodárce ústavními bariérami by nebylo namístě.*“ V daném ohledu tak právě kvůli nutnosti přihlížet k hospodaření státu není na místě ani uplatnění argumentu „*legitimního očekávání*“.⁶² Podobně Ústavní soud ospravedlnil i možnost zvýšení přímých plateb ve zdravotnictví za určitých podmínek, a to z důvodu technologického pokroku, a tedy zvyšujících se finančních potřeb zdravotnictví.⁶³

V této souvislosti nelze nezmínit potýkání se zákonodárce s ekonomickou krizí, tedy faktem, u nějž má soudce volbu, zda jej zohlední a nechá zákonodárci možnost širších zásahů do sociálních práv, nebo zda bude trvat na přísnější interpretaci minimálního standardu těchto práv. V případě veřejné služby uchazečů o zaměstnání vidělo minis-

⁶⁰ Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

⁶¹ KRATOCHVÍL, Jan. Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery? *Právník*. 2007, roč. 146, č. 11, s. 1167–1168.

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 55, 60, 68.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11, bod 40.

terstvo práce a sociálních věcí ekonomickou krizi jako ospravedlňující výjimku dle čl. 2 odst. 2 písm. d) Úmluvy o nucené nebo povinné práci, neboť „*současná ekonomická situace je mimořádnou okolností, která obrozňuje nebo může obrozit normální životní poměry veškerého obyvatelstva nebo jeho části*“.⁶⁴ V tomto ohledu je podle odlišného stanoviska soudce Balík nutno zohlednit také povahu „*státu a režimu, v němž je právní úprava dotýkající se sociálních práv aplikována*“. Zde Balík uvádí příklad nucených prací během amerického New Dealu, kdy byl v rámci realizace legitimního cíle upřednostněn právě cíl.⁶⁵ Čili jsou to cíle, například překonání mimořádné situace či nutná reforma, které Stanislav Balík vyzdvihuje vedle čistě ústavněprávního přezkumu, a proto je pro ponechání širšího pole působnosti zákonodárci. To je ostatně ale i ono „*kácení lesa*“, na které upozorňovala Eliška WagnEROVÁ ve svém výše citovaném disentu.

Posuzování ekonomických ukazatelů by však podle „zdrženlivého“ stanoviska většiny v nálezu Pl. ÚS 1/08 o zdravotnických poplatcích, jejímž zpravodajem byl právě Stanislav Balík, mělo být ponecháno zákonodárci. Soudní kontrola ústavnosti by měla být „*omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy*“. Stanovisko většiny pak pokračuje takto:

*„Pokud by snad Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodoval sám místo zákonodárce, porušil by nejen sbora citovaná ustanovení Ústavy, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran. Především jejich úkolem je podle mandátu získaného od jejich voličů a na základě toho stanovených politických priorit předkládat nejbodnější způsoby realizace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny.“*⁶⁶

Tento apel na omezení pouze na ústavněprávní otázky můžeme vidět jako legitimní argument doktríny soudcovské zdrženlivosti, ovšem na druhé straně jako poněkud protichůdný s političtější vstřícností k reformním zákonům. Zde narážíme na složitou otázku. Pokud jako soudci ponecháme rozhodování o pojetí zákona jako reformního a posuzování ekonomických otázek obecně zákonodárci, je potom přijetí zákonodárcovi argumentace zdrženlivé, nebo naopak aktivistické, byť v daný moment souladné s názorem vládní většiny? Jaká je hranice mezi zdrženlivostí a podporou obdobné ideologické pozice? S odpovědí na tuto otázku nám mohou pomoci empiricky a kvantitativněji zaměřené výzkumy rozhodování Ústavního soudu.⁶⁷

Lze však říci, že zastánci „demokratizačního“ argumentu budou zpravidla jen obtížně ve shodě se zastánci doktríny legitimního očekávání a omezeného zasahování do již jednou přiznaných nároků. Příliš progresivní náhled na sociální práva přeci jen nebere

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12. Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí, bod 90.

⁶⁵ Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k Nálezu Ústavního soudu ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 90.

⁶⁷ Zda-li soudci Ústavního soudu přistupovali konzistentně aktivisticky či naopak zdrženlivě vůči návrhům jak pravicových, tak levicových politiků zkoumal ve své k vydání připravované studii Jan Chmel. CHMEL, Jan. *Vliv politické ideologie na rozhodování Ústavního soudu ČR*. (V tisku.).

takový ohled na politickou soutěž a střídání vlád s odlišnými sociálně-ekonomickými a ideologickými preferencemi. Přiznané nároky ostatně ani podle Ústavního soudu nelze chápat staticky: „*To prokazuje i novodobá historie České republiky, kdy levicově orientované vlády měly tendenci nejruznější sociální dávky zmnnožovat, zatímco pravicověji orientované vlády mají tendenci opačnou. Vždy se ale musí pohybovat ve shora již naznačených mezích daných Lístinou.*“⁶⁸

3.3 Expertizace

Argument ve prospěch soudcovské zdrženlivosti založený na demokratickém mandátu zákonodárce lze obecně chápat jako oprávněný, v konkrétním kontextu „reformního“ balíčku však můžeme vznést dvě námitky. Tou první je pochybnost nad tím, zdali je správné ospravedlňovat zdrženlivost „demokratizací“, když byla z oprávněných důvodů napadena procedura přijímání zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, která limitovala možnosti opozice přijetí zákona zvrátit. I kdybychom uznali, že se nejednalo o protiústavní situaci, ale, jak zhodnotil Ústavní soud, o zásah do „úrovně demokratické politické kultury“⁶⁹, je stále třeba být s vyzdvížením obecně demokratičtějšího charakteru zákonodárce opatrný. To souvisí též s problematikou nastíněnou v teoretické části práce o absenci tradičních politických kanálů v současné době. Jsou-li politické strany do značné míry odstříženy od občanské společnosti, čemuž odpovídají i nízká čísla jejich členských základen⁷⁰, a jsou-li přítomny i další depolitizační tendence, stává se argument demokratizací ve prospěch soudcovské zdrženlivosti méně přesným, byť tedy stále platí, že zákonodárce lze na rozdíl od soudců demokraticky „potrestat“ ve volbách. V tomto ohledu se zdá vhodnějším argument silnějšího expertního aparátu na straně vlády či zákonodárce v otázce sociálních práv. Je to ostatně právě nárůst expertního diskurzu, který tradiční politické kanály oslabuje.

Že zdrženlivost neznamená automaticky setrvání v čistě ústavněprávních vodách, ukázal náleží o zdravotnických poplatcích právě ve zdůraznění nutnosti naslouchat též expertnímu pohledu: „*Apriorní odsudek presumující bez jisté dávky respektu k práci expertů připravujících záměr reformy, že dosažení sledovaného cíle je vyloučeno, by byl pro futuro (...) popřením možnosti jakékoliv empirické argumentace.*“⁷¹ Toto na první pohled možná okrajové vyjádření většiny je však pro celkový přístup Ústavního soudu k „reformě“ důležité, jak ukazují i výňat-

68 Nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08, bod 68.

69 Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07, bod X/b.

70 Jak ukazují výsledky studie, kterou zpracovali Ingrid van Biezen, Peter Mair a Thomas Poguntke, jsou země Visegrádské čtyřky znatelně pod evropským průměrem, pokud jde o poměr počtu členů politických stran k celkovému počtu voličů. Ve spodní části tabulky se sice nacházejí také Francie a Velká Británie, které chápeme spíše jako země s tradicí procedurálního pojetí demokracie, ovšem u nich je třeba poukázat na velký úbytek členů politických stran teprve v posledních třiceti letech. Viz VAN BIEZEN, Ingrid, MAIR, Peter, POGUNTKE, Thomas. Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*. 2012, Vol. 51, No. 1, s. 28, 34, 38.

71 Nález Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 111.

ky z odlišných stanovisek k danému nálezu. Soudce Pavel Holländer poukázal na to, že stanovení limitů regulačních poplatků nevycházelo vlastně z žádné empirické analýzy, ale pouze z domněnek, což doložil citací z ústního jednání.⁷² Podle soudce Jana Musila dokonce tak jako nepatří posuzování expertních otázek do kompetence Ústavního soudu, tak „do textu nálezu Ústavního soudu nepatří slova o respektu k práci expertů“.⁷³

Spojení apelu na minimalizaci zásahů s důvěrou v experty a propojení obojího s faktem probíhající reformy zdravotnictví bylo důležité také v kritice druhého nálezu o zdravotnických poplatcích (a kromě nich též o otázce zdravotnických nadstandardů či sankcionování poskytovatelů zdravotních služeb zdravotními pojišťovny). Ivana Janů ve svém disentu napsala:

„zdá se, že pod rouškou ochrany základních práv, resp. neakcesorické rovnosti podle čl. 1 Listiny, zde Ústavní soud směřuje k zásadním institucionálním změnám systému zdravotního pojištění, a to, musím dodat, bez jakýchkoliv odborných podkladů k fungování takto komplikovaného systému.“⁷⁴

Stanislav Balík se pak zase ve svém odlišném stanovisku provokativně ptá: „Bude 281 zákonodárců kvalifikovaně číst v odborných lékařských časopisech, aby mohli blasovat o variantách zdravotních služeb? Ad absurdum - nebylo by nejpřesvědčivější, kdybychom o variantách rozhodovali v referendu?“ Zdrženlivost je zde ještě posílena. Nejen Ústavní soud by měl rozhodovat v expertních otázkách nanejvýš opatrně, ale i sám zákonodárce by měl co nejvíce naslouchat a důvěřovat hlasu expertů. Jinými slovy, expertizace je zde nadřazena demokratizaci i judicializaci: „Vždy to ve skutečnosti začne a skončí u skutečných odborníků. Jejich návrhu nezbude než přikývnout, protože laickou neznalost bude třeba doplnit důvěrou“, doplňuje ještě Balík.⁷⁵ Konečně pak v nálezu o slevě na dani pro pracující důchodce kritizovali příliš aktivistický postup soudu ve svém společném odlišném stanovisku Vlasta Formánková a Vladimír Sládeček. Kromě poukázání na nepřliš racionální užití principů akcesorické a neakcesorické rovnosti ve stanovisku většiny zdůraznili ponechání posouzení souladnosti daňových politik s ostatními politikami zákonodárci. K expertnímu pohledu se pak přiklonili, když uvedli: „Pokud jde o zhodnocení racionality a efektivity dopadu napadeného ustanovení ve vztahu k cílům tzv. úsporných opatření, jichž je toto ustanovení součástí, je toto posouzení otázkou odborných ekonomických analýz, a nikoli předmětem ústavněprávního přezkumu.“⁷⁶

72 Odlišné stanovisko soudce Pavla Holländera k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

73 Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

74 Odlišné stanovisko soudkyně Ivany Janů k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

75 Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

76 Odlišné stanovisko soudců Vlasty Formánkové a Vladimíra Sládečka k Nálezu Ústavního soudu ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13.

Zvláště z odlišných stanovisek soudců Ústavního soudu k různým nálezům vztahujícím se k úsporným opatřením a reformě veřejných financí můžeme vyčíst, že přístup k expertnímu diskurzu tvoří také jednu ze štěpných názorových linií uvnitř soudu. Jsou to ostatně právě odlišná stanoviska, která jsou pro celou tuto práci užitečná, jelikož kromě ústavněprávní argumentace dobře ukazují postoje soudců v komplexních politických otázkách, jakou přístup k reformním zákonům jistě je. Poslední ze zkoumaných přístupů je nazván judicializace a podporuje aktivní přístup soudu oproti vládě a vůči reformním zákonům není shovívavější. S tím koreluje, byť se nutně s aktivismem nekryje, i nastavení vyšších standardů v otázce sociálních práv.

3.4 Judicializace a soudcovský aktivismus

Vydeme-li ze znění čl. 41 odst. 1 Listiny, tak ten nabízí výslovný prostor spíše pro doktrínu zdrženlivosti. Pokud jde o aktivismus, s jeho explicitním vyzdvižením jako hodnoty se setkáváme méně často, aktivní judicializace se v nálezech děje především širším pojetím jádra jednotlivých sociálních práv. V jiných případech můžeme podporu judicializace najít v kritických vyjádřeních na stranu deklarované zdrženlivosti. Hovoříme-li zde o opozičních návrzích k Ústavnímu soudu, výzvy k aktivnímu stanovení nejrůznějších limitů lze najít také ve vyjádřeních navrhovatelů, jako například v případě „Topolánkova batohu“, kdy tito „*vyslovují očekávání, že Ústavní soud ve svém rozhodnutí napomůže kultivaci parlamentního legislativního procesu a určí hranice, kde se jedná pouze o porušení právní kultury a kde porušení pravidel legislativního procesu získává ústavně sankcionovanou podobu*“.⁷⁷

Zajímavý je v tomto smyslu argument nutnosti ohlížet se na momentální ekonomické podmínky, který se dá použít jak pro zdrženlivější soulad se zákonodárcem, tak i pro přisvědčení opozičnímu návrhu. V druhém nálezu o zdravotnických poplatcích Ústavní soud překonal svoji judikaturu z nálezu prvního, přičemž použil tam uvedený argument, že „*ke posouzení otázek souvisejících se sociálními právy nepřístupuje staticky, ale s mimořádným důrazem na to, jaký je stav v době jeho rozhodování*“, a poté dovedl, že „*navýšení sazby poplatku o 2/3 je totiž natolik výrazné, že jde ve skutečnosti o ustanovení ve své podstatě jiné*“.⁷⁸ Argument (ne)změněnými podmínkami použil také ve svém odlišném stanovisku v druhém nálezu ke karenční době soudce Musil. Ústavní soud označil třídní karenční dobu na rozdíl od nálezu Pl. ÚS 2/08 jako ústavně konformní z důvodu změny zákonné úpravy, která zrušením povinnosti platit pojistné znovuzavedení karenční doby kompenzuje. Jan Musil se pustil do velmi aktivistického posuzování celkových ekonomických podmínek, když tvrdil, že běžný adresát právních norem „*není s to seznat, jak se změna jednoho komponentu projeví u druhého a jaký bude výsledek fungování systému*“. Proto i přes zmíněnou změnu

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07. Argumentace skupiny 19 senátorů Parlamentu České republiky, bod III/c.

⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2013 sp. zn. Pl. ÚS 36/11, bod 55.

zákonné úpravy zůstávají z důvodu této netransparentnosti systému ústavněprávní „*kontext a důsledky*“ stejně jako dříve.⁷⁹

U soudce Musila můžeme vysledovat velmi dobře i propojení aktivističtějšího přístupu s jasnou podporou judikovatelnosti sociálních práv. Argument zachování zdrženlivosti a pokládání zdravotnických poplatků za politickou otázku nespádající do oblasti přezkumu Ústavním soudem chápe jako nesprávné:

„Zajisté je třeba uznat, že sociální práva, na rozdíl od „klasických“ práv občanských a politických, se vyznačují četnými specifiky a že také způsob jejich ochrany je komplikovanější. Soudobá právní nauka, jakož i judikatura u nás i v zahraničí však dnes většinou uznávají, že sociální práva požívají ústavněprávní a mezinárodněprávní ochrany a jsou tzv. judikovatelná. (...) Teze o „nadužívání“ sociálních práv patří k oblíbeným, ideologicky zabarveným floskulím kritiků sociálních práv, avšak nezaznamenal jsem, že by o oprávněnosti tohoto tvrzení byl Ústavnímu soudu předložen jakýkoliv přesvědčivý důkaz.“⁸⁰

Pokud jde o kritiku zdrženlivosti, jak byla prezentována v „reformních“ nálezech, zmínili jsme odklon od klíčové role Ústavního soudu. Soudce Rychetský označil kvůli silnému apelu na zdrženlivost v nálezu Pl. ÚS 1/08 nakonec přeci jen provedený test racionality za „vykostěný“ o základní úlohu ústavního soudnictví a závěr testu tak za „ryze účelový“.⁸¹ Kritika v disentech však mohla směřovat i k samotnému označení postupu většiny za zdrženlivé odříkání aktivismu. Soudkyně Wagnerová označuje za aktivistický naopak postup většiny v tomto nálezu. To proto, že právě většina se podle Wagnerové odchýlila od dosavadní judikatury o sociálních právech, navíc neměla pro odchýlení se od dosavadní judikatury potřebný počet devíti hlasů, čímž byla aktivisticky nabourána nutnost procesních podmínek pro odchýlení. Označení přístupu většiny za sebeomezujícího chápe jako pozoruhodné a na podporu svého tvrzení cituje Aharona Baraka:

„Definuji aktivistického soudce jako soudce, který z množiny možností, jež má k dispozici, vybere tu, která mění existující právo více než ostatní dané možnosti, a soudce, který pěstuje sebeomezení, definuji jako soudce, který vybere ze všech možností tu, která více než ostatní konzervuje existující situaci. (...) Tak např. v situaci, kdy existuje precedent, aktivistickým soudcem je ten, který se od něj odchýlí, zatímco sebeomezující se soudce bude ten, který jej zachová. (...) Postrádá význam tvrdit, že aktivistickým soudcem je z definice liberální soudce a že sebeomezujícím se soudcem je soudce konzervativní.“⁸²

S ohledem na uvedený disent Elišky Wagnerové můžeme uzavřít, že její pojetí je bližší středoevropskému přístupu k ústavnosti a substantivnímu pojetí demokracie, tak jak

⁷⁹ Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k Nálezu Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10.

⁸⁰ Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

⁸¹ Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

⁸² Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k Nálezu Ústavního soudu ze dne 20. května 2008 sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

bylo představeno ve výzkumu Kim Lane Scheppele. To, co je jinak obecně nazýváno aktivismem, je substantivní teorii ústavnosti v podstatě vlastní, jelikož soudce je zde vnímán jako minimálně stejně demokratický aktér jako zákonodárce. Od toho se odvíjí spíše hodnotový přístup k ústavě a silný důraz na zachování práv v Listině, a to i těch sociálních. Legitimita tohoto pojetí je zde historicky podmíněna, jak bylo naznačeno v první části práce, roli Ústavy, Listiny a strážce ústavnosti Ústavního soudu jako nositelů obsahu revoluční situace z roku 1989. Zde vložená „genetická informace“ potvrzená v nálezu Pl. ÚS 19/93⁸³ přetrvává alespoň v pojetí některých soudců i nadále. Naopak přístup zdůrazňující soudcovskou zdrženlivost by byl typičtější pro zemi s tradicí procedurálního pojetí demokracie. Ve zkoumaných nálezech Ústavního soudu reprezentovali soudcovskou zdrženlivost například Stanislav Balík či Ivana Janů, ovšem v jejich případech dodejme, že se nejednalo o čistě proceduralistickou argumentaci demokratickým mandátem voleného zákonodárce, ale zratelná byla naopak také důvěra v expertní vědění odborníků ve složitých sociálních otázkách.

4 Závěr

Předložená práce se zabývala přístupy českého Ústavního soudu k reformním opatřením pravicových vlád mezi lety 2007-2013, a to v kauzách, které se dotýkaly sociálních práv a ve kterých byli navrhovatelé opoziční poslanci a senátoři. Na zkoumané případy bylo nahlíženo optikou jevu judicializace politiky, přičemž spíše než ústavněprávní postupy byl analyzován diskurz Ústavního soudu či jeho jednotlivých soudců v odlišných stanoviscích. Zvoleny byly čtyři typy diskurzu – reformy, demokratizace, expertizace a judicializace.

V teoretické části jsme vyšli z předpokladu, že byt' soudci mohou rozhodovat aktivisticky či i s ohledem na své ideologické přesvědčení, na fenomén judicializace politiky mají výraznější vliv vnější faktory. Jedním z nich bylo například politicko-strategické rozhodování politických stran, zvláště opozičních. Ty zkouší, jaké kroky lze podniknout proti vládní většině, přičemž ústavní soudy bývají jako jedna z politických pák vnímány samotnými politiky stále častěji. To se děje zvláště v případech, kdy vládní většiny bývají nejisté a u moci dochází k častému střídání, případně též tehdy, kdy je třeba konkrétní rozpor mezi vládou a opozicí zvýraznit natolik, že se zdůrazní nikoli politická odlišnost, ale rovnou protiústavnost napadené politiky.

Opoziční návrhy u Ústavního soudu byly vyhodnoceny jako logické kroky tehdy, pokud vláda označí dané zákony za reformní a klíčové pro svou ideovou pozici. Dále pak tehdy, kdy se zužuje politický prostor a konkrétní požadavky často nejde prosadit jinak než

⁸³ V nálezu k zákonu o protiprávnosti komunistického režimu Ústavní soud odmítnul právně-pozitivistickou tradici a pouze formálně-rationální kritéria ústavnosti. Po prohlášení, že ústava není založena na hodnotové neutralitě, Ústavní soud dodává v souladu se substantivním pojetím demokracie: „*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 probírá za nedotknutelné.*“ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93, část A.

skrže ústavní soudnictví. V tomto smyslu byla vyřčena otázka, zda by ústavní soudy měly přijmout úlohu nového politického kanálu, ke kterému směřuje společenská mobilizace. Pro zodpovězení této otázky je nutno zkoumat konkrétní historický vývoj zkoumané země a zejména rozvinutost tamní občanské společnosti. Postkomunistické země ještě nevykazují takovou míru propojení politických stran se zbytkem veřejné sféry, aby mohl být zdůrazněn čistě procedurální charakter demokracie jako obsahově spíše prázdného pole pro střet různých společenských zájmů s jasným primátem zákonodárce. Absence aktivní občanské společnosti byla v zemích jako Česká republika či Maďarsko nahrazena substantivním pojetím demokracie se silnou institucí ústavního soudu, přičemž judicializace byla tomuto pojetí podle autorů jako Kim Lane Scheppele vlastní.

Co se týče čtyř zmíněných diskurzů, byl nejprve zkoumán ten o příhodnosti práce s pojmem reforma obecně. Ústavní soud sice přijal vládní označení konkrétních zákonů za reformní, specifickou doktrínu posuzování takových zákonů však nemá, což by ostatně ani nebylo vhodné vzhledem k arbitrárnosti označení toho kterého zákona jako reformního. Ústavní soud tedy posuzoval reformní zákony jako zákony běžné, nicméně z některých pasáží zkoumaných nálezů vyplynulo, že práce s pojmem reforma posílí dojem, že se v daném případě jedná o otázku politickou, a tedy vybízející ke zdrženlivějšímu přístupu ze strany Ústavního soudu.

Který ze tří dalších zkoumaných diskurzů při posuzování reformních zákonů Ústavní soud upřednostnil, rovněž nelze jasně říci. Tyto diskurzy spíše tvořily štěpné linie uvnitř soudu, což lze vidět i na četnosti odlišných stanovisek ve zkoumaných případech, přičemž mnohá z nich se dotýkala právě problematiky soudcovské zdrženlivosti (ať už ospravedlněné „demokratizací“ či expertizací) či naopak judikovatelnosti i političtějších otázek. Pokud jde o přístup jednotlivých soudců, pak to byli na jedné straně například Stanislav Balík nebo Ivana Janů, kteří stáli zpravidla na straně širšího pole působnosti zákonodárce, kdežto na straně druhé Jan Musil či Eliška Wagnerová zdůrazňovali posuzování „reformních“ zákonů podobně přísně, jako tomu je u zákonů ostatních. Nutno zde však dodat, že jsme se zabývali obdobím, kdy vládly pouze pravo-středové vlády, čili nelze úplně prokázat, nakolik bylo uvedené štěpení posíleno i štěpením ideologickým.

Jako obecnější závěr lze uvést, že pracuje-li v oblasti sociálně-ekonomických reforem Ústavní soud se všemi třemi naznačenými přístupy k reformním zákonům vcelku rovnoměrně, drží se tím rámce naznačeného Listinou. Ta sice obsahuje poměrně široký soubor sociálních práv, nicméně čl. 41 odst. 1 působí jako vyvažující prvek směrem k větší zdrženlivosti ve prospěch zákonodárce. Je tedy možné, že rovnoměrná přítomnost zkoumaných diskurzů bude typickým jevem i nadále. Do budoucna však bude zajímavé sledovat možné vychýlení přístupu Ústavního soudu ve prospěch buď demokratizace, nebo expertizace či judicializace, neboť to může poukázat na posun k více procedurálnímu, nebo naopak substantivnímu pojetí demokracie. To ostatně platí i pro jiné oblasti než sociální práva a také jak pro obsah přezkoumávaných zákonů, tak pro přezkum procesu jejich přijímání.