

## RECENZE

**Radoslav Procházka: Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe**

CEU Press, Budapest – New York, 2002, 358 str.

Jan Kysela\*

Ústavnímu soudnictví je v české odborné literatuře dlouhodobě věnována zasloužená pozornost. Platí to jak pro celý fenomén ústavního soudnictví, tak pro jeho českého reprezentanta, jednotlivé procesní instituty i jejich praktické užívání. Přinejmenším díky mimořádné knize *J. Blahože* „Soudní kontrola ústavnosti“ není opomíjeno ani srovnávání různých modelů ústavního soudnictví; poněkud jinak pojímaných komparací však hojně využívají také *V. Šimíček*, *V. Sládeček*, *Z. Kühn* a další autoři. Díky poměrné vyspělosti domácí literatury na tomto poli, kdy již nejde pouze o dohánění jinde běžného standardu, stojí za porovnání naše přístupy s přístupy zahraničními. Ty jsou zvláště cenné, mohou-li nám poskytnout „zpětnou vazbu“, tj. pohled zvnějšku na naše vlastní realie. Kniha *R. Procházky* zcela splňuje tyto parametry: je publikací autora z blízkého zahraničí (ze Slovenska), nadto zkoumající české ústavní soudnictví v pro právníky ne právě obvyklém kontextu visegrádského uskupení (dále jen „V4“), které autor považuje za geopolitickou entitu se sdílenou kulturní, sociopsychologickou a intelektuální zkušeností.

Pro českého čtenáře snad stojí za zmínku fakt, že *R. Procházka* studoval v Michiganu; čteme-li jej, můžeme nezřídka najít myšlenkové analogie s jiným studentem tamní právnické fakulty, *Z. Kühnem*. Oba pilní autoři, akademici a spolupracovníci ústavních soudů svých zemí, přinášejí do česko-slovenského právníckého diskursu podobné vzory a témata a účinně tak napomáhají jeho otevírání světu. Zřetelně ukazují, spolu s třeba již zmíněným *J. Blahožem*, že příslušnost k některé z velkých právních kultur neznamená uzavření v jejím rigidním rámci, nýbrž spíše výzvu ke studiu kultur dalších a vzájemným inspiracím.

Jak jsem již naznačil, rozhodl se *R. Procházka* zaměřit na V4, resp. na souvislosti mezi vznikem ústavního soudnictví a vytvářením právního státu. V „*Introduction*“ charakterizuje ústavní přezkum jako jeden z definičních znaků středoevropského institucionálního a politického vývoje. Znamená totiž ná-

vrat k vládě citlivé vůči legitimitě; aktivita ústavních soudů je úměrná důrazu kladenému právě na legitimitu. Autorovi nejde o zpracování medailonů jednotlivých ústavních soudů, ale spíše o analýzu jejich dílčích funkcí v odlišných kontextech v první dekádě po roce 1989. Rozdílně totiž odpovídají na shodné výzvy, rozdílně se chovají vůči parlamentu, vládě či obecným soudům (např. v Polsku Ústavní tribunál spíše asistuje parlamentu, zatímco v Maďarsku je vůdčím politickým aktérem). Na všechny soudy působí tři základní proměnné: právní tradice, výzvy globalizace a požadavky eurokonformity. Dalším důležitým faktorem je stáří a úplnost ústav: v ČR a na Slovensku pocházejí z roku 1992, v Polsku a v Maďarsku se jednalo o novelizované ústavy z doby před rokem 1989, jež byly používány více jako směrnice než imperativ. Starší a fragmentarizované ústavy ponechávají ústavním soudům větší manévrovací prostor v přizpůsobování novým společenským podmínkám (v češtině existuje mj. studie německého profesora *B. Rütgerse*, která tuto tezi ilustruje pro obecné soudnictví v Německu, a starší dílo *Z. Kryštůfka*, jenž upozorňuje na význam interpretace rostoucí se stářím normativního textu).

První kapitola je nazvána „*Establishing Constitutional Review*“. Pro zkoumaný region je příznačný euroatlantický koncept státu a práva a ve sledovaném období i integrace do EU. Zemím V4 byla společná zkušenost s totalitními a autoritativními režimy, jejichž pád otrásl jistotami postavení jednotlivce ve společnosti; dochází k přehodnocování hodnot. Projevuje se mj. poklesem sebevědomí, což při integraci do EU znamená převahu jednostranné asimilace nad původně vzývanou konvergencí zkušeností. Asimilace je přitom ve V4 chápána jako návrat k normálu. Ústavní soudnictví je v tomto kontextu něčím na způsob ochranné známky kvality: chrání nový režim a jsou protivahou volených orgánů.

Ve druhé kapitole, „*Designing Constitutional Review*“, se dostáváme k jednotlivým ústavním soudům. Podle *J. Elstera* se všechny vypořádávají s trojí

\* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta

minulostí: komunistickou, předkomunistickou a s obdobím těsně před pádem komunistického režimu. V Polsku se Ústavní tribunál objevuje v ústavě v roce 1982, v roce 1985 je přijat prováděcí zákon a o rok později zahajuje činnost. Bdí nad ústavností zákonů (až do roku 1997 však má poslední slovo Sejm, který může Ústavní tribunál přehlasovat dvoutřetinovou většinou – atribut mocenského monismu vlády shromáždění) a ústavností a zákonností jiných právních předpisů (zde je jeho verdikt konečný). Po roce 1989 v kompetencích přibývá závazný výklad zákonů a předběžný přezkum ústavnosti zákonů na žádost prezidenta republiky. Ústavní soudnictví nemá v Polsku na co navazovat, naopak jsou zde tradičně vlivné *Rousseauovy* ideje. Politické dějiny představují hledání střední cesty mezi ochranou autonomie jednotlivců (zvrhlo v anarchii *liberum veto*) a potřebou efektivní vlády (zvrhlo v autokracii). Po roce 1989 je patrný tlak na rychlou transformaci, jejíž brzdou by se Ústavní tribunál mohl stát. Obava z ústavní paralýzy vede mnohé k volání po silném muži. Preferováno je vnímání občana spíše coby součástí různých sociálních svazků než jako individuálního subjektu; to je jeden z důvodů vyloučení občanů z okruhu stěžovatelů k Ústavnímu tribunálu.

V Maďarsku existuje tisíciletá tradice nepsané ústavy, definitivně ukončená až v roce 1949. Ústava z roku 1949 zůstala v účinnosti i po roce 1989, byť s mnoha novelizacemi. Stala se předmětem velkorysé interpretace Ústavního soudu, jenž těžil z obecného uznání plurality právotvorných autorit (soudy nalezaly soukromé právo až do kodifikace v roce 1959). Přichází z konceptem „neviditelné ústavy“ vyvozované z ducha ústavy psané (koherentní systém teoretických základů ústavy a základních práv) a s nadřazeností vlastního precedentu nad psanou ústavou. V právu vládne rozum, nikoliv však rozum zákonodárců a byrokratů, nýbrž rozum soudců. Právo a rozum stává předseda Ústavního soudu *L. Sólyom* nad politikou a vůli. Síla Ústavního soudu v legislativním procesu a důraz na abstraktní kontrolu ústavnosti je vysvětlován absencí druhé parlamentní komory, jíž Ústavní soud vlastně supluje (totéž později autor uvádí i o Slovensku). Abstraktního přezkumu ústavnosti se může dovolávat každý občan, individuální práva naopak chráněna nejsou vůbec. Soudcům Ústavního soudu se podařilo přesvědčit společnost, že právě oni vrátí Maďarsko do Evropy.

Československo může navázat na sice nepříliš úspěšnou, ale přece jen tradici ústavního soudnictví (od Říšského soudu podle prosincové ústavy z roku 1867 přes meziválečný Ústavní soud, značně pasivní, k Právní radě londýnského prozatímního zřízení a konečně bizarní kontrole ústavnosti parlamentem). Právě zde přitom inklinoval komunistický režim k reformám nejméně. Ke zřízení Ústavního soudu ještě za trvání federace přispěla především agenda rozdělení kompetencí mezi federaci a republiky. Rozpad státu měl za důsledek přijetí nových ústav. Na rozdíl od

uherské, a tím i slovenské, tradice právotvorné plurality je pro české země příznačná monistická tvorba práva centrální autoritou. Značný vliv zde měla ryzí nauka právní se svým důrazem na deduktivní logiku a formalismus. Při přípravě ústav nástupnických republik nebylo ústavní soudnictví kontroverzním tématem. Český důraz na tržní ekonomiku, v níž je obecného dobra dosahováno sledováním individuálních zájmů, vedl k zakotvení široce přístupného institutu ústavní stížnosti. Naopak v Polsku a Maďarsku vede preference sociální koheze k zaměření na abstraktní kontrolu ústavnosti norem. Slovenské poměry jsou specifické autokratickou vládou *V. Mečiara*, pro níž byl Ústavní soud jedinou vzdorující institucí, přestože jeho členové byli *Mečiarem* jako zastupujícím prezidentem republiky jmenováni (neposlušnost Ústavního soudu „ztrestal“ premiér např. odebráním služebního vozu a ochranky předsedovi soudu).

Třetí kapitola nese název „*Adjudicative Approaches*“. Autor v ní prezentuje charakteristické rysy judikatury, kompetence a způsob interpretace textů ústav. Maďarský Ústavní soud se jeví jako nejaktivnější negativní zákonodárce střední a východní Evropy, jehož protipólem je polský Ústavní tribunál pod politickým dohledem Sejmu; ústavní soudy český a slovenský představují střed. Český Ústavní soud je díky své pravomoci rušit rozhodnutí soudů a správních úřadů soudem v plném slova smyslu; v Polsku a Maďarsku konkrétní kontrola chybí zcela. Abstraktní kontrola je kontrolou stvořeného práva, chrání koherenci právního řádu, jež by měla být prvořadým úkolem zákonodárců; konkrétní kontrola se zaměřuje na právo aplikované, rozsah diskrece, metodologické směrnice apod. Největším oponentem nároku ústavních soudů být nejvyšším interpretem ústavy byly v Polsku a ČR obecné soudy; v Maďarsku a na Slovensku probíhaly hlavní střety mezi Ústavním soudem a parlamentem.

Pokud jde o jednotlivé ústavní soudy, upozorňuje *R. Procházka* na změnu jednání polského Ústavního tribunálu po roce 1997. Přestává být ochráncem zákonodárného monopolu Sejmu před případnými atakami exekutivy, současně nárůstá počet zákonů prohlášených za protiústavní. Již během 90. let rozvíjí doktrínu právního státu a začíná zkoumat ústavnost mezinárodních smluv (od roku 1992 je považuje za součást právního řádu). V rozhodnutí o důchodech představitelů komunistického režimu nadřazuje obecný cit pro spravedlnost formálnímu zákonu. V jiných rozhodnutích připouští větší míru restrikce hospodářských a sociálních práv než práv osobních a politických. Sám se považuje nikoliv za jediného interpreta Ústavy, ale spíše za strážce excesů, který respektuje ustálenou praxi ústavních orgánů. Široké uvážení přenechává zastupitelskému sboru národa. Jelikož Ústavnímu tribunálu chyběl konkrétní přezkum, rušil právní předpisy poměrně často, resp. vždy, když se aplikační praxe nedržela jeho interpretačních směrnic. Vedle judikatury Ústavního tribunálu existuje k jednotlivým usta-

novením Ústavy rovněž relativně bohatá judikatura obecných soudů.

V Maďarsku byl díky svým širokým působnostem Ústavní soud zapojen do tvorby politiky (kompetenční spory, nečinnost normotvůrců, abstraktní kontrola právních předpisů na základě *actio popularis*, do roku 1998 i stanoviska k návrhům zákonů). Ústavní soud byl hlasatelem „normálních“ poměrů, pročež odmítl zohlednit jakákoli transformační specifika. Právní jistotu vyzdvihuje na úkor nutně partikulární a subjektivní spravedlnosti: právo interpretuje jako kdyby ke změně režimu vůbec nedošlo. S parlamentem se sváří o samu možnost nápravy majetkových křivd. Deklaruje celou řadu pozitivních závazků státu k ochraně základních práv. Žárlivě střeží svůj monopol v interpretaci ústavy a hlásá judicializaci veřejného života, čehož se politické strany horlivě chápou a vtaňují jej do svých sporů. Petit využívá spíše jako podnět pro rozhodnutí, jež je výsledkem řízení povětšinou písemného. Obecné soudy ponechává Ústavní soud vesměs soudu nejvyššímu a vstřícně reaguje na jejich případnou kritiku svých rozhodnutí.

Ústavní soud ČR je v procesu tvorby politiky limitován nevelkým okruhem navrhovatelů abstraktního přezkumu ústavnosti norem, jakož i kvalifikovanou většinou potřebnou pro zrušení zákona. V českých podmínkách je totiž zakořeněno přesvědčení, že tvorba politiky přísluší parlamentu. Navíc česká Ústava zřizuje druhou komoru jako filtr pochybných legislativních opatření. První generace soudců Ústavního soudu byla protransformačně vyhraněná, což ji vedlo i k reflektování přirozeného práva; soudci nebyli příliš blízcí mentalitě levicové opozice, která některé nálezy silně kritizovala. Na rozdíl od obou soudů zmíněných výše si český Ústavní soud může „pohlídat“ interpretaci právních předpisů, takže je nemusí tak často rušit. Rozsáhlé uvážení vyhrazuje parlamentu zejména v ekonomické politice, neboť chrání pouze podstatu základních práv. K politicky zvláště citlivým tématům se dostává po roce 1998 (antimajoritní nasazení vůči opoziční smlouvě), častější jsou střety s obecnou justicí. Staví se do role strážce procedurální čistoty jednání obecných soudů, akcentuje teleologickou interpretaci a hledání materiální spravedlnosti.

Slovenský Ústavní soud byl až do roku 2001 vybaven účinnou působností kontroly správních rozhodnutí, nikoli však rozhodnutí soudních: byl proto méně „soudem“ než jeho český protějšek, avšak více soudem než partneři v Polsku a Maďarsku. Konkrétní kontroly však téměř nevyužíval: za devět let připustil pouze deset ústavních stížností! Soudní rozhodnutí se mohla stát předmětem přezkumu Ústavního soudu na základě petice, jejíž přijetí zcela záviselo na jeho úvaze. Případně vyhovění petici (přes 100 rozhodnutí) však nevedlo ke zrušení napadeného rozhodnutí (s jednou výjimkou – nařídil zastavit trestní stíhání umožněné zrušením *Mečiarovy* amnestie z roku 1998, protože samo

zrušení amnestie shledal protiústavním); bylo pouze na dotčeném orgánu, zda zváží obnovu řízení. Ústavní soud jevil malou ochotu ke střetům s obecnou justicí. Vzhledem k ohrožení samotných základů vlády práva v éře mečiarismu nebyl nucen hledat sofistikované interpretační techniky, neboť shledané protiústavnosti byly evidentní (pokusy zužovat kompetence prezidenta republiky, odebrání mandátu dvěma poslancům usnesením Národní rady, zmaření referenda). Ostré útoky na Ústavní soud postupně vedou k jeho vnitřnímu rozdělení podle doktrinárního a politického klíče. Pro právní vývoj byla relevantními ponejvíce podání generálního prokurátora. Chybí judikatura specificky transformační (lustrace, restituce apod.), větší počet nálezů naopak najdeme ve volebních věcech.

Čtvrtá kapitola pojednává o technikách interpretace, jejichž odlišnosti spojuje autor především se stářím ústav a mírou ideologické inklinace soudců. Např. v Polsku se setkáváme s reinterpretací sociálních práv prismatem nové axiologie a hojným využíváním doktríny právního státu a klausele rovné ochrany. Právě pojem právního státu se stal pro Ústavní tribunál východiskem pro formulaci řady norem, principů a hodnot. Obsáhl i mezinárodní smlouvy, jež se tak staly interpretačními argumenty. Ústavní tribunál rovněž rozpracoval metodu poměřování základních práv s jinými právy, ale i s neprávními standardy. V tomto rámci občas kritizuje i „zbytněly individualismus“; politickou demokracii totiž spojuje se sociálními hodnotami.

Maďarský Ústavní soud vytvořil již zmíněný koncept čistě racionální neviditelné ústavy, kterou odděluje od nestálé politické arény. S hodnotou lidské důstojnosti nakládá ještě kreativněji než polský Ústavní tribunál s pojmem právního státu: lidská důstojnost se stává zdrojem mnoha konkrétních základních práv. Mimořádný význam hraje v judikatuře Ústavního soudu nauka a judikatura štrasburská, americká a německá.

Pro ústavní soudy český a slovenský je typická snaha ústavy více stabilizovat, než rozvíjet či dokonce vytvářet. Přesto je zejména v ČR patrné dotváření významu ústavních ustanovení jako hodnotového řádu, využívání imperativů přirozeného práva atd. Mimotextové principy jsou prohlášeny za závazný pramen práva a nadřazeny omezenému gramatickému výkladu práva psaného. Zdejší Ústavní soud je bojovníkem s alibistickým formalismem obecných soudů. Na několika příkladech však autor dokládá, že Ústavní soud sám nemá úplně jasno o poměru mezi výkladem teleologickým a gramatickým. Princip proporcionality (poměřování vzájemných zásahů do práv a hodnot) neuplatňuje pouze na tvorbu práva, ale i na jeho aplikaci.

Slovenský Ústavní soud je kritizován pro nedostatek sebedůvěry a přílišný literalismus, nerozvíjí vlastní doktrínu, ale odpovědi hledá v textech, a to namnoze dokonce jen textech zákonů. S principem proporciona-

lity se zde téměř nesetkáme – předpokládá totiž mimotextové úvahy. Nedostatek vlastní kreativity nahrazuje citacemi Evropského soudu pro lidská práva.

Poslední kapitola, „*Founding and Beyond*“, přináší shrnutí a výstižnou stručnou charakteristiku jednotlivých soudů. R. Procházkova zde mj. spojuje legitimitu demokracie s imperativy právního státu a upozorňuje na nové pole činnosti ústavních soudů v EU.

Recenzovaná kniha se vyznačuje imponantním množstvím materiálu a přehledným způsobem jeho zpracování. Přesto je možná škoda, že se autor nevěnoval důsledněji konstrukci ústavních soudů (způsob ustavení, organizační struktura, délka funkčního období, možnost opakovaného výkonu funkce) ve vztahu k jejich dalším rysům. Bylo by zajímavé uvažovat, zda se tyto institucionální atributy promítají do míry aktivismu, stylu rozhodování, prestiže soudů apod. Souvislosti tohoto typu jsou pouze naznačeny na několika místech: např. dopady úplné personální obměny Ústavního soudu v Maďarsku v letech 1998–1999 či výrazné obměny na Slovensku v roce 2000. Je ale pravdou, že by tak patrně musel psát trochu jiné dílo.

Věcná pochybení jsem v knize nezaznamenal; výjimkou je drobnost – v České republice nejmenuje pre-

zident republiky soudce Ústavního soudu na návrh Senátu, nýbrž s jeho souhlasem. Sporné je též třeba to, zda pro Francii, o níž se zde mluví v souvislosti s Polskem, není typická spíše suverénita lidu, než suverénita parlamentu.

V každém případě je recenzovaná kniha více než užitečným příspěvkem k přemýšlení o ústavním soudnictví vůbec a o tom postkomunistickém zvláště. Cenné a inspirativní jsou úvahy o roli soudců v moderní společnosti a dopadu místních tradic na chápání této role, o podstatě abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti, metodách interpretace ústav v závislosti na povaze výzev, jimž musí ústavní soudy v konkrétních zemích čelit atd. Ve zkratce se dá říci, že ústavní soudy jsou namnoze takovými, jakými jim jejich okolí dovolí být.

Kniha nicméně přispívá také k chápání této části střední Evropy jako svébytného regionu, čímž se odlišujícího od ostatních evropských států. Tímto poukazem zřetelně přesahuje obvyklé ambice právnických pojednání. Rozhodně by tedy u nás neměla být známa pouze několika akademickým specialistům na ústavní soudnictví.