UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Diplomová práce

Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR

Andrea Procházková

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30. 6. 2021

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má **248 365** znaků včetně mezer.

V Praze dne 30. 6. 2021

_____

Andrea Procházková

PODĚKOVÁNÍ

Chtěla bych poděkovat profesoru Janu Kyselovi, a to nejen za ochotu vést mou diplomovou práci, ale především za podporu během studia, cenné rady a zajímavé rozhovory, ať už jsem do kabinetu politologie přišla jako studentka práv či novinářka. Myslím, že není ani trochu přehnané prohlásit, že díky jeho přístupu k právu a ke studentům budu na Právnickou fakultu UK vzpomínat hlavně v dobrém. Děkuji také osloveným ústavním soudcům a soudkyním, kteří byli tak laskaví, že mi poskytli rozhovor k tématu práce.

Diplomová práce vznikla v rámci projektu SVV 2020–260 495 *Profesní etika právníků v měnícím se světě 21. století*.

Obsah

Úvod 1

1. Předmět a metody zkoumání 3

1.1 Zaměření výzkumu 3

1.2 Originalita projektu 4

1.3 Metody zkoumání a úskalí projektu 5

2. Vztah ústavního práva a politiky 7

2.1 Ústavní právo jako právo politiky 7

2.2 Judicializace politiky 9

2.2.1 Vyjasnění pojmů 10

2.2.2 Současné pojetí 11

3. Pojem doktríny politické otázky 15

3.1 Doktrína politické otázky jako doktrína justiciability 15

3.1.1 Ústavněprávní kořeny 15

3.1.2 Krátké představení ostatních doktrín 17

3.2 Doktrína politické otázky jako plod americké judikatury 18

3.2.1 Vznik doktríny a její „klasická“ podoba 18

3.2.2 Moderní pojetí doktríny 21

3.2.3 Definice politické otázky v americkém kontextu 23

3.2.3 Tři dimenze současné doktríny podle Richarda Fallona 26

4. Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR 29

4.1 Ideový základ doktríny v soudním přezkumu ČR 29

4.2 Jak přistupovat k doktríně politické otázky v českém kontextu? 31

4.3 Budoucí výhledy aplikace doktríny 35

5. Rozbor judikatury Ústavního soudu ČR 38

5.1 Předmět řízení: „political questions“ 38

5.1.1 Lustrační zákony 39

5.1.2 Cenové moratorium 41

5.1.3 Rozpočtové určení daní 42

5.1.4 Zákoník práce 44

5.1.5 Ústav pro studium totalitních režimů 45

5.1.6 Regulační poplatky ve zdravotnictví 47

5.1.7 Daň z převodu nemovistostí 50

5.1.8 Veřejná služba jako povinnost uchazečů o zaměstnání 51
5.1.9 Povinné očkování 53
5.1.10 Pokuta za opožděné tvrzení daně 56
5.1.11 Legitimní očekávání daňových subjektů 57
5.1.12 Veřejné zdravotní pojištění cizinců 58
5.1.13 Omezení maloobchodu a služeb v době pandemie 60
5. 2 Česká politická otázka tematicky 63
5.2.1 Vyrovnávání se s komunistickou minulostí 64
5.2.2 Hospodářská a sociální politika státu 67
5.2.3 Zahraniční a vojenské otázky 69
5.2.4 Dělba moci z pohledu sporu o kompetence 71
5.2.5 Přezkum voleb a vnitřního fungování politických stran 75
5.2.6 Celospolečenské otázky 78
5.3 Pohled ústavních soudců 81
6. Zhodnocení východisek a cílů práce 86
6.1 Zodpovězení výzkumných otázek 86
6.2 Vyhodnocení stanovených hypotéz 90
Závěr 93
Seznam použitých zdrojů 95
Příloha č. 1 104
Abstrakt 105
Abstract 106

Úvod

Když soudce Josef Baxa vzpomínal na budování Nejvyššího správního soudu (NSS), mimo jiné zmiňoval, že „*soudy žijí a umírají s důvěrou lidí*“.[1] Baxova slova samozřejmě neplatí pouze pro NSS, ale také pro Ústavní soud ČR coby strážce ústavnosti, a to obzvlášť pokud se nacházíme v dobách zablokovanosti, až nehybnosti politické scény, kdy se i ryze politické spory dostávají před soudní moc s žádostí o jejich vyřešení. Úskalím rozhodování navýsost politických situací nicméně je, že i při posuzování založeném na neutrálním zvažování a hodnocení právních kritérií mnohdy dochází k tomu, že výsledné rozhodnutí má politické konsekvence, které někomu vyhovují a někomu naopak ne.

„*Ústavní soud definitivně ztratil všechny zábrany a aktivně se (…) snaží ovlivnit politickou situaci v naší zemi, což mu absolutně nepřísluší. Ukazuje se, že tuto republiku velmi často neřídí volení zástupci lidu, ale ústavní soudci.*“[2] Citovaná ukázka představuje na české poměry velmi ostrou reakci[3] premiéra a předsedy hnutí ANO Andreje Babiše na nález[4] Ústavního soudu ČR, kterým došlo osm měsíců před sněmovními volbami ke zrušení části volebního zákona pro porušení principu rovnosti volebního práva a šancí politických stran. Návrh opozičních stran na zrušení částí volebního zákona ležel na soudě přes tři roky a plénum Ústavního soudu ČR nakonec prohlásilo, že dvacet let používaný volební systém přidávající vítězi voleb jako bonus několik mandátů navíc je protiústavní. Tento nález se tak za poslední dobu stal jednou z nejvýraznějších demonstrací napětí mezi dvěma na první pohled odlišnými světy – proměnlivým politickým prostředím a stálejším světem práva.

Ve skutečnosti se v podobných rozhodnutích zrcadlí vztah mezi (ústavním) právem a politikou, který de facto předurčuje působení Ústavního soudu ČR.[5] Ústavní soud ČR je totiž orgánem na jednu stranu právním, na druhou stranu politickým, jehož úkolem je respektovat princip dělby moci, zároveň však také zabraňovat nelegitimním politickým krokům.[6] A právě o hledání hranice mezi právem a politikou na tuzemském Ústavním soudu, respektive snaze

---

[1] ŠLAJS, Jan. *Podcasty21 - #23 Josef Baxa.* Podcasty21 [online]. 23. 5. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://talk.youradio.cz/porady/podcasty21/podcasty21-23-josef-baxa-nejvyssi-spravni-soud.

[2] ZRŮST, Tomáš; KOTTOVÁ, Anna. *Ústavní soud ztratil všechny zábrany. Otřásá důvěrou v politický systém, kritizoval Babiš.* iRozhlas.cz [online]. 3. 2. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-volebni-zakon-ustavni-soud-snemovni-parlamentni-volby-2021_2102031431_ako.

[3] TABERY, Erik. *Věřte Babišovi, nezaváhá ani vteřinu.* Týdeník Respekt [online]. 7. 2. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.respekt.cz/tydenik/2021/6/verte-babisovi-nezavaha-ani-vterinu.

[4] Nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 dne 2. 2. 2021.

[5] NOVAK, Marko. *Ústavní soud mezi právem a politikou.* Právník. 2001, roč. 140, č. 5, s. 421.

[6] NOVAK, Marko. *Ústavní soud mezi právem a politikou…,* s. 422.

rozlišovat mezi právními a politickými aspekty předložených sporů, pojednává tato diplomová práce. Jejím cílem je zkoumat vliv původně americké doktríny politické otázky – podle níž nemá řešení určitých sporů připadnout soudní moci, ale naopak některé z ostatních větví veřejné moci (zákonodárná, výkonná)[7] – na rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR a také zjistit, jestli v době judicializace politiky ústavní soudci mluví o (politických) otázkách, které soudu nepřísluší rozhodovat.

A jak s tématem práce souvisí Baxova slova o důvěře v rozhodování soudní moci? Z důvodu legitimity takto exponovaného soudního tělesa je potřeba mluvit o citlivé pozici, ve které se ústavní soudci nachází. Pokud nemá odpověď na stanovení hranice mezi právním a už politickým rozhodováním ani Nejvyšší soud USA založený v roce 1789, nelze předpokládat, že český Ústavní soud bude mít po necelých třiceti letech existence jasno. Neznamená to však, že by měli soudci a akademici rezignovat na její hledání.

Pokud čeští politici slovně útočí na Ústavní soud ČR v důsledku jeho rozhodovací činnosti, detailní znalost o rozhraní ústavního práva a politiky umožňuje lépe analyzovat, jestli jsou jejich výtky oprávněné (a je potřeba řešit danou situaci), nebo naopak účelové a politicky motivované. Navíc v době, kdy například polská politická reprezentace z důvodu menší důvěry občanů v soudnictví mohla pod argumentem přílišného aktivismu tamějších soudců provést znepokojující reformy v zemi[8] do takové míry, že současná polská justice včetně ústavního soudu není Evropskou komisí považována za nezávislou na politicích,[9] je taková znalost v českém kontextu velmi důležitá.

---

[7] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law: Principles and Policies.* 5. ed. New York: Wolters Kluwer, 2015, s. 185.

[8] SHOTTER, James; MAJOS, Agata. *Poland's government steps up fight with judiciary. Plans make it easier to sack critical judges and punish political activity.* Financial Times [online]. 15. 12. 2019 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.ft.com/content/a7c68686-1d94-11ea-97df-cc63de1d73f4.

[9] LA BAUME, Maia de. *European Commission refers Poland to EU's top court over rule of law.* Politico [online]. 31. 3. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.politico.eu/article/european-commission-refers-poland-to-eu-top-court-over-rule-of-law/.

1. Předmět a metody zkoumání

Diplomová práce se zaměřuje na doktrínu politické otázky a její vliv na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR. V úvodní části práce je popsán vztah ústavního práva a výseče politiky, ve které se ústavní soudnictví odehrává. Z důvodu lepšího pochopení doktríny a komparace s tuzemskou judikaturou se práce dále zabývá vznikem a etablováním doktríny politické otázky v místě jejího původu, kterým je Nejvyšší soud USA. Hlavní část práce se věnuje analýze rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR, vlivu a projevům americké doktríny v českém prostředí, její budoucnosti a pohledu ústavních soudců na existující české politické otázky.

Zkoumat vliv doktríny politické otázky v rozhodování českého Ústavního soudu považuji za důležité, jelikož se jedná o soudní těleso, které nejvýrazněji ovlivňuje utváření hranic mezi politikou a právem v České republice. A k utváření této (vždy rozostřené) hranice je klíčové rozhodování politicky citlivých případů, jelikož na základě těchto rozhodnutí může být Ústavní soud ČR různými aktéry zařazován do domény soudní moci, či naopak do prostoru vyhrazeného politickým aktérům.

1.1 Zaměření výzkumu

Projekt se zaměřuje na oblast rozhodnutí Ústavního soudu ČR v letech 1993–2021, ve kterých se objevuje vliv původně americké doktríny politické otázky, zároveň ale s určitými specifickými znaky typickými pro evropské, respektive české ústavní soudnictví. Obecná otázka této diplomové práce zní: *Jak Ústavní soud ČR pracuje (ve svých rozhodnutích) s konceptem doktríny politické otázky?* Specifické otázky jsou následující: *V jakých oblastech Ústavní soud ČR od svého vzniku vliv doktríny politické otázky zmiňuje či používá? Jak ji interpretuje a na čem argumentaci politickými otázkami zakládá?* Na základě výše zmíněných otázek jsem si následně stanovila tři hypotézy, které budu v diplomové práci ověřovat:

1. Ústavní soud ČR doktrínu politické otázky primárně nevyužívá jako hlavní důvod pro odmítnutí/zamítnutí rozhodování případů spadajících do případných politických otázek, ale spíše jako podpůrnou argumentaci.
2. Ústavní soud ČR nedefinoval, co lze považovat za české politické otázky, a v rozhodovací činnosti ani v názorech ústavních soudců na potenciálních politických otázkách nepanuje většinová shoda.

3. Vliv americké doktríny politické otázky na rozhodování Ústavního soudu ČR je patrný, ale liší se oblasti, ve kterých se Ústavní soud ČR chová zdrženlivěji.

Význam projektu spatřuji v bližším zmapování vztahu ústavního práva a politiky a přiblížení další proměnné, která v rozhodování ústavních soudců hraje významnou roli. V českém právním prostředí stejně pojmenovaný právní koncept sice nenajdeme, na druhou stranu však víme, že český Ústavní soud nerozhoduje v izolovaném prostředí, ale naopak se rád inspiruje postoji jiných nejvyšších soudů. Navíc ideový základ doktríny, díky němuž byla americkými federálními soudy původně vymezena, se objevuje i v české judikatuře. Jedná se o princip dělby moci a soudcovské zdrženlivosti (*judicial restraint*).

Zkoumání vlivu americké doktríny, respektive českých politických otázek může také posloužit jako nahlédnutí do budoucího, potenciálního vývoje nápadu soudních případů. Ačkoliv Ústavní soud ČR zatím slouží především jako místo pro soudní přezkum individuálních ústavních stížností, nelze vyloučit, že se v budoucnu čím dál častěji bude stávat tělesem, které rozhoduje o postavení a pravomocích jednotlivých ústavních orgánů, případně bude častěji stát před přezkoumáváním právních aktů, pro něž chybí ústavně zakotvené standardy a/nebo vyžadují pro posouzení znalost určitých odborných informací, kterými Ústavní soud ČR z povahy věci nedisponuje (například klimatická či daňová politika).[10]

1.2 Originalita projektu

Americkou doktrínu politické otázky zkoumají a popisují akademici už několik desítek let. Mezi nejvýznamnější americké autory věnující se této problematice v práci například zmiňuji ústavněprávního teoretika Erwina Chemerinského[11] nebo profesora vyučujícího na Harvard Law School Marka Tushneta[12], který se specializuje na ústavní právo a teorii.

V českém kontextu bylo téma politických otázek dlouhou dobu opomíjeno, až v posledních letech se začíná o této problematice diskutovat také v tuzemských akademických kruzích. Příkladem systematičtějšího zpracování je diplomová práce Lenky Píčové z roku

[10] MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo.* Jurisprudence. 2019, č. 1, s. 15.

[11] Například: CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies.* New York: Wolters Kluwer, 2015.

[12] Například: TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis.* Oxford: Hart Publishing, 2015.

2014.[13] Tato práce se zaměřovala na porovnání americké doktríny politické otázky s její možnou německou a českou alternativou a zůstala posledním uceleným zpracováním judikatury Ústavního soudu ČR v této výzkumné oblasti.

Existují však zpracování věnující se konkrétním oblastem českých politických otázek. Detailnější pohled na českou doktrínu nabídl například právní teoretik Maxim Tomoszek[14] z olomoucké právnické fakulty či Jan Malíř[15] z Ústavu státu a práva Akademie věd ČR. Dále se tématu v akademických textech okrajově věnují také například ústavní soudce Vojtěch Šimíček[16] nebo soudce Nejvyššího správního soudu Zdeněk Kühn[17].

I z důvodu menšího akademického zájmu o téma doktríny politické otázky v českém kontextu proto považuji tuto diplomovou práci za možnost, jak na jednom místě shrnout současná poznání týkající se vlivu americké doktríny v českém ústavním soudnictví, a především systematičtěji analyzovat judikaturu Ústavního soudu ČR s tím související.

1.3 Metody zkoumání a úskalí projektu

Při zkoumání doktríny politické otázky budu vycházet z akademických článků a dostupné odborné literatury. Dále budu pracovat s databází NALUS Ústavního soudu ČR a zaměřím se na případy, v nichž soud výslovně zmiňuje doktrínu politické otázky, respektive na rozhodnutí, ve kterých explicitně pracuje s argumentem politické otázky. Analýzu rozhodnutí usnadňuje fakt, že databáze Ústavního soudu ČR zná v rámci předmětu řízení speciální kategorii *political questions*. Dále budu databázi Ústavního soudu ČR prohledávat pomocí fulltextového vyhledávání s klíčovými pojmy „doktrína politické otázky“ nebo „political questions“.

Jsem si ale zároveň vědoma, že takové zkoumání má přirozeně své limity, jelikož budu odkázána především na databázi Ústavního soudu ČR a na fakt, že ústavní soudci v rozhodnutích dané slovní spojení alespoň zmínili. Možné praktické problémy projektu tedy spatřuji v

---

[13] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Brno, 2014 [cit. 2021-04-28]. Dostupné z: https://theses.cz/id/x937an/. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, katedra ústavního práva a politologie. Vedoucí práce doc. JUDr. David Kosař, Ph.D.

[14] Například: TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR.* Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků. 2009, č. 2, s. 108–113.

[15] Například: MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA.* Jurisprudence. 2018, č. 5, s. 15–29.; MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR*, In*:* ONDŘEJKOVÁ, Jana, MALÍŘ Jan, a kolektiv. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 44–127.

[16] Například: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost.* Praha: Leges, 2018.

[17] Například: KÜHN, Zdeněk. *Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu*. Jiné právo. 16. 1. 2009 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2009/01/stavn-praxe-omezen-role-stavnho-soudu.html.

situacích, kdy soudci využití doktríny politické otázky v argumentaci soudu explicitně nepřiznají. Takový problém lze prakticky vyřešit pokusem nadefinovat, jak by mohla v českém kontextu vypadat „politická otázka“. Může se také naopak stát, že sesbíraných dat bude příliš velké množství a nebude možné je v rámci diplomové práce zpracovat. Za úskalí považuji i výběr tématu, které se může v judikatuře českého Ústavního soudu ukázat jako nedostatečně vymezené.

I proto jsem se rozhodla pro doplňující metodu, v rámci níž jsem vedla anonymní a polořízené rozhovory s bývalými a současnými ústavními soudci. Soudci byli vybráni tak, aby zastupovali různé dekády působení Ústavního soudu ČR a zároveň nesdíleli *a priori* stejný pohled[18] na zdrženlivost soudu v potenciálních politických otázkách. Pro metodu rozhovoru jsem se rozhodla proto, že v této oblasti nebyla akademiky zatím aplikována, a mohla by přinést nové poznatky do zkoumané problematiky. Kombinaci zmíněných zdrojů poznání považuji za nejlepší možnost, jak najít zmínky o užití doktríny jak explicitně označené soudy, tak identifikované pozorovateli bez ohledu na argumentaci soudu.

[18] Konkrétní ústavní soudce jsem vybírala po pročtení judikatury Ústavního soudu ČR. Na základě názorových střetů většiny pléna a disentujících soudců jsem soudce s různými pohledy na vliv doktríny politické otázky vybírala. Celkem jsem mluvila s osmi ústavními soudci. Více v části 5.3 této diplomové práce.

2. Vztah ústavního práva a politiky

Ústavní právo je v porovnání s ostatními právními odvětvími považováno za specifické a jedním z důvodů je jeho blízkost k politice.[19] Vztah ústavního práva a politiky je natolik úzký, že v určitých případech se dá mluvit až o jejich symbióze,[20] protože jedno bez druhého si nelze představit: ústavní právo z určité části vzešlo z politické vůle, zároveň ale zakotvuje některé limity politiky, jelikož obsahuje pravidla závazná pro politické aktéry a ti jsou v právním státě těmito pravidly vázáni.[21] Nicméně zmíněná blízkost také způsobuje určité napětí mezi oběma disciplínami, zvlášť když se jedná o případy, jež stojí na pomezí právních a politických záležitostí. V této kapitole se proto krátce zaměřím na důvody specifického postavení tohoto právního odvětví a fenomén judicializace politiky, který souvisí se zmíněnou blízkostí ústavního práva a politiky.

2.1 Ústavní právo jako právo politiky

Ústavní právo lze popsat jako závazný normativní řád určující existenci, zachování a akceschopnost státu, přičemž jeho základním smyslem je usnadnit, zachovat a podporovat politický řád ve státě.[22] Upravuje základní prvky státu, organizaci, působnost a fungování jeho nejvyšších orgánů a základní práva a svobody občanů.[23]

Specifické postavení ústavního práva v právním řádu, a tedy ona blízkost k politice, je podle Jana Kysely způsobeno dvěma znaky. Vedle jeho předmětu – zmíněného rámce a „metapravidel“[24] – je ústavní právo také charakteristické specifickou povahou textu ústavy, která je základním pramenem ústavního práva.[25] V ústavě oproti jiným právním předpisům, ve kterých najdeme převážně normy s tzv. klasickou neboli kondicionální strukturou[26], jsou popsány především principy, deklarace a programové věty, které říkají, jaké by naše státní zřízení mělo

---

[19] KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie.* Praha: Leges, 2014, s. 48.

[20] TOMSA, Bohuslav. *Nauka o právních vědách. Základy právní methodologie.* Praha: Všehrd, 1946, s. 76.

[21] WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory. *The Oxford Handbooks of Law and Politics.* Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 4.

[22] DYZENHAUS, David. *Law as Politics: Carl Schmitt Critique of Liberalism.* Durham: Duke University Press, 1998, s. 40–41.

[23] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva.* 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 12.

[24] KYSELA, Jan: *Ústava mezi právem a politikou...,* s. 49.

[25] tamtéž

[26] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 38–39.

být (vymezují určité cíle), a zpravidla méně častěji v ústavě najdeme normy opravňující či zakazující.[27]

Jak poznamenává americký ústavní teoretik Erwin Chemerinsky, to, že vnímáme ústavu jako způsob, jak chránit hodnoty, na kterých státy vznikly nebo s nimiž je jejich ústavní tradice dlouhodobě spojená, před krátkodobými touhami je změnit,[28] přináší problémy spočívající v soudní interpretaci základního dokumentu.[29] Otázka, již si Chemerinsky v této souvislosti klade – a která platí, ať už je řeč o Ústavě Spojených států amerických z 18. století, či Ústavě ČR z roku 1993 –, zní: „*Pokud bude mít každá generace poměrně neomezenou licenci ústavu interpretovat, může tento dokument stále sloužit jako zábrana proti zmíněným vášním?*“[30]

Právní akademik Jan Malíř tuto řečnickou otázku spojuje s polemikami odborné i laické veřejnosti o tom, jakou roli by soudci a především ústavní soudy při řešení společenských a politických problémů měli hrát. Zároveň rozebírá dva hlavní rysy soudního rozhodování, kvůli nimž podobné debaty zaznívají.[31] Stejně jako Chemerinsky[32] zaprvé zmiňuje situace spojené s výkladem práva.[33] Problémy, které soudci musí řešit, nejsou vždy explicitně upraveny v ústavě, a i když jsou, často se setkáváme s neurčitými pojmy typu „bez zbytečného odkladu“, „musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“ či „nezbytná opatření“, jejichž naplnění/nenaplnění musí soudy v případě sporu vymezit. Druhý rys rozhodování soudů se promítá do konstatování, že žádný právní řád není z věcného hlediska bez mezer, ať už z důvodu opomenutí zákonodárce, či proto, že právní úprava zastarala.[34]

Zmíněná „úskalí“ soudcovského rozhodování poté vytváří značný manévrovací prostor pro formulování závěrečného rozhodnutí soudce, ve kterém pochopitelně hraje roli nejen svět práva, ale také nejrůznější mimoprávní vlivy vyplývající z externích okolností a z osobního

---

[27] KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou…,* s. 50.

[28] Ústavy chrání popsané hodnoty například tím, že některé z nich vyjímají z rukou politické moci částečně (zabraňují rychlé změně ústavy potřebou kvalifikované většiny, tzv. rigidní ústavy) a někdy úplně (klauzule věčnosti jako souhrn podstatných náležitostí státu, které nemohou být politickou mocí jakkoli změněny).

[29] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 34.

[30] tamtéž

[31] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR.* In: ONDŘEJKOVÁ, Jana; MALÍŘ, Jan a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 44–45.

[32] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 42.

[33] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 45.

[34] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 46.

přesvědčení soudce.[35] Výklad může být ve výsledku vnějšími pozorovateli a kolegy na soudě považován za příliš extenzivní, nebo naopak příliš restriktivní.[36]

V posledních desetiletích, především v evropském ústavním soudnictví, převládá názor, že ústavní soudy mají jako jediné oprávnění v poslední instanci vykládat, co ústava říká.[37] Proto může panovat podezření, že s odkazem na interpretaci ústavní soudci vytváří nová právní pravidla, která v konečném důsledku nahrazují politická rozhodnutí. Jenže co lze vlastně dnes označit za politické? Někteří akademici tvrdí, že politické je vše, protože v současném široce pojatém ústavním přezkumu už v podstatě neexistuje dělení otázek na právní a politické.[38] Tento pohled na ústavní přezkum nesdílím, jelikož si myslím, že hranice mezi ústavním právem a politikou existuje, jen je rozostřená a obtížně definovatelná. A ačkoliv ústavní soudy nemohou nebýt v určitém smyslu politickými orgány, je potřeba rozlišovat, jak pojmu politiky v soudnictví rozumět.[39] Situace se proto ještě komplikuje, pokud se budeme zamýšlet nad tím, jakou roli by ústavní soudci měli hrát při výkladu práva v případech, které stojí na hraně práva a politiky.

2.2 Judicializace politiky

V akademické sféře dnes převažuje všeobecně přijímaný názor, že ústavní soudy výrazně ovlivňují politické uspořádání ve státě.[40] To je podle ústavního soudce Vojtěcha Šimíčka veskrze logické: Například postavení Ústavního soudu ČR a jeho agenda jsou ovlivňovány specifickou vlastností institutu ústavněprávní odpovědnosti, která nastává nejen v důsledku porušení práva, ale také v důsledku politických procesů, jako je třeba vyjádření nedůvěry vládě v důsledku změny politického rozložení sil.[41] Ústavní soud ČR tak v praxi vystupuje nejen jako orgán

---

[35] Tématu vlivu mimoprávních okolností se akademicky věnuje například Jan Chmel. Více: CHMEL, Jan. *Vliv politické ideologie v rozhodování Ústavního soudu ČR?* Praha, 2015 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/75687. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra teorie práva a právních učení. Vedoucí práce doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr , Ph.D.

[36] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 46.

[37] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 64–65.

[38] HIRSCHL Ran. *The judicialization of mega-politics and the rise of political courts.* The annual review of political science. 2008, vol. 11, no. 1, s. 106.

[39] Zde odkazuji na disertační práci Zuzany Vikarské, která v ní podává až vyčerpávající rozbor politiky v soudnictví. Více: VIKARSKÁ, Zuzana. *Politická role soudů a soudců v evropském a srovnávacím kontextu.* Praha, 2018. [cit. 2021-05-17] Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/100795?show=full. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra politologie a sociologie. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

[40] HIRSCHL, Ran. *The Judicialization of Politics*. In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory (eds.). The Oxford Handbook of Law and Politics. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 119–141.

[41] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost.* Praha: Leges, 2018, s. 22.

soudní, ale také politický, a proto dnes tvoří „pojmově politickou judikaturu“.[42] Pro častější vstupování ústavních soudů na pole politických sporů, a obecně pro fenomén rozmachu soudnictví, se vžilo pojmenování judicializace politiky, které je dnes standardní součástí diskuse o principu dělby moci.

2.2.1 Vyjasnění pojmů

Judicializace politiky se v současné právní diskusi používá jako zastřešující pojem pro posilování role soudní moci a jejího vlivu na politickou sféru.[43] Popularizátorem tohoto termínu se stal kanadský politolog Ran Hirschl, který téma rozmachu soudního rozhodování popsal v roce 2004 v článku *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism* a je považován za otce zakladatele v mapování tohoto tématu.[44] Podle Hirschla pojem judicializace popisuje *„stále větší spoléhání se na soudy a soudní prostředky při řešení základních morálních nesnází, otázek veřejné politiky a politických sporů*“.[45] Podobnou definici zmiňuje také švédský akademik Torbjörn Vallinder, podle kterého se jedná o *„rozšíření pole působnosti soudů a soudců na úkor politiků a/nebo úředníků*“, čímž dochází k přesunu rozhodovacích pravomocí parlamentů a vlád směrem k soudní moci.[46]

Pro následující řádky je důležité od termínu „judicializace politiky“ odlišit pojem „soudcokracie“, který se ve veřejné diskusi občas objevuje. Zatímco termín judicializace se nese spíše v neutrálním duchu, soudcokracie je naopak míněna kriticky.[47] Dalo by se říct, že má představovat nadvládu soudců nad ostatními.[48] Zuzana Vikarská v souvislosti s tuzemskou veřejnou debatou také zmiňuje článek právního teoretika a sociologa Jiřího Přibáně, jenž poznamenává, že „*soudcokracie v českém kontextu reflektuje pouze momentální iritaci, která stejně dříve či později bude muset vyústit do ústavní rovnováhy, respektování a sebeomezení*

---

[42] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost.* Praha: Leges, 2018, s. 22.

[43] PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2014, č. 2, s. 151.

[44] Jak ale upozorňuje Hubert Smekal, první výskyty pojmů *juristocracy* (1988) a *judicialization* (1928) ukazují, že se v akademické debatě o tomto fenoménu debatovalo už mnohem dříve. Více: SMEKAL, Hubert; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2013, s. 13.

[45] HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide.* Fordham Law Review. 2006, vol. 75, no. 2, s. 721.

[46] PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky…,* s. 151–150.

[47] SMEKAL, Hubert. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* In: POSPÍŠIL, Ivo; SMEKAL, Hubert a kol. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize.* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2013, s. 14.

[48] tamtéž

ústavní justice i prezidentského úřadu.“[49] Přibáň dochází k závěru, že zavedení pojmu soudcokracie se v české debatě přičítá prezidentovi Václavu Klausovi, který tento termín začal používat v reakci na jím vyvolané spory s předsedkyní Nejvyššího soudu ČR Ivou Brožovou, již se snažil dostat z čela Nejvyššího soudu ČR.[50] Od termínu judicializace politiky je také potřeba odlišit tzv. juristokracii (*juristocracy*), což je termín, jenž se opět objevuje v dílech Rana Hirschla. Hubert Smekal jej odděluje jak od pojmu judicializace, tak od pojmu soudcokracie, jelikož označení „jurist“ z povahy věci představuje širší pojem a má zahrnovat nejen soudce, ale všechny právníky.[51]

2.2.2 Současné pojetí

Počátek rozmachu judicializace politiky se datuje do období právní a společenské reakce na druhou světovou válku a následné zakotvení vynutitelných lidských práv v ústavách, které se nově ocitly pod ochranou ústavních soudů ve snaze zabránit opakování podobně hrůzných zážitků lidstva.[52] Americký profesor práva a politologie Alec Stone Sweet tuto dobu označuje za začátek tzv. nového konstitucionalismu.[53] V knize příhodně nazvané *Governing with judges* Stone Sweet popisuje, že tím, jak se parlamenty a vládní kabinety dostaly pod kontrolu ústavního soudnictví, zároveň došlo k nabourání (či umenšení) suverenity demokraticky zvoleného parlamentu, protože v rozhodovaných otázkách už neměly konečné slovo. Ústavní soudy od té doby mohly dojít k závěru, že parlamenty přijaté rozhodnutí nebylo správné (s určitými výjimkami, jako je například změna ústavy).[54] A jak si všímá Hirschl, nejde jen o fenomén západního světa. Tento výrazný přesun moci směrem k soudům, Hirschlem pojmenovaný jako nadřazenost ústavy (*constitutional supremacy*) – a zní přirozeně vyplývající právě judicializace politiky –, se po přelomu století prosadil také ve východní a jižní Evropě, Latinské Americe a Asii[55] a vyznačoval se v určitých aspektech odlišným rámcem. Například oproti Nejvyššímu

---

[49] VIKARSKÁ, Zuzana. *Politická role soudů a soudců v evropském a srovnávacím kontextu…,* s. 133

[50] PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky…,* s. 149. Dále také: SMEKAL, Hubert. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?…,* s. 12–14.

[51] Ran Hirschl ale kontextu judicializace mluví především o soudcích. Více: SMEKAL, Hubert. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* In: Soudcokracie, nebo judicializace politiky?…, s. 13.

[52] PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky…,* s. 150

[53] STONE SWEET, Alec. *Constitutional Courts.* In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.* Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 818.

[54] STONE SWEET, Alec. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe.* New York: Oxford University Press, 2000, s. 49–51.

[55] HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide…,* s. 721.

soudu USA, jehož rozpínání spočívá především v překračování ústavně daných kompetencí mezi federací jako celkem a jednotlivými státy, v Evropě se tento fenomén projevuje ve zhodnocení, jestli jiné orgány spadající pod zbývající větve státní moci dodržují ústavu.[56]

Hirschl judicializaci politiky přisuzuje tři možné významy, respektive stupně významnosti.[57] Nejabstraktnější pojetí představuje (nevyhnutelné) přejímání právního jazyka, pravidel a procedur v politické sféře a na politických fórech.[58] Druhým stupněm je expanze pole působnosti soudů při určování a ovlivňování veřejných politik, a to především prostřednictvím správních soudů.[59] Třetí třída judicializace politiky spočívá ve spoléhání se na soudy při řešení otázek tzv. megapolitiky. Ta zahrnuje *„záležitosti čistě politického významu, které často definují a rozdělují celou politiku"*.[60] Patří sem třeba otázky voleb, národní bezpečnosti, tranzitní fáze z nedemokratických režimů nebo určování identity národa.[61]

V České republice se tímto fenoménem detailněji zabýval mimo jiné právní teoretik a soudce Zdeněk Kühn, jenž moderní pojetí judicializace spatřuje ve dvou směrech. Zaprvé jako otázku správy justice (zda by měla být podřízená ministerstvu spravedlnosti versus na politické moci nezávislá správa justice), zadruhé jako *„otázky dalekosáhlého judikování soudů, jehož právní a politické dopady daleko přesahují původní představy myšlenkových architektů dělby moci"* (jako příklad Kühn uvádí trestní stíhání italského premiéra Berlusconiho).[62] Kühnova druhá teze se na první pohled podobá Hirschlově megapolitice, nicméně na rozdíl od něj[63] Kühn takové otázky ztotožňuje se soudcovským aktivismem. V čem se ale s Hirschlem shodují, je konstatování, že judicializace politiky je nezbytnou součástí moderního nastavení justice.[64]

Hirschl také tvrdí, že rostoucí zapojení soudců do politických procesů v zemi nevychází primárně z iniciativy soudní moci, nýbrž že k judicializaci megapolitiky dochází kvůli

---

[56] SYLLOVÁ, Jindřiška. *K metodám zkoumání judicializace politiky ve střední Evropě.* Právník. 2019, roč. 158, č. 5, s. 446.

[57] HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide…,* s. 723–729.

[58] HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide…,* s. 723.

[59] HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide…,* s. 724.

[60] HIRSCHL, Ran. *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts.* The Annual Review of Political Science. 2008, vol. 11, no. 1, s. 94.

[61] tamtéž

[62] KÜHN, Zdeněk. *Judicializace politiky aneb hrozí nám soudcovský stát? Část I.* Jiné právo [online]. 2006 [cit. 2021-04-09]. Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.com/2006/11/judicializace-politiky-anebhroz-nm.html.

[63] Ran Hirschl přímo píše o tom, že judicializace politiky je *„často mylně spojována s obecnou verzí soudcovského aktivismu"*. Více: HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide…,* s. 723.

[64] tamtéž

politickým determinantům ústavního přezkumu. Například díky tomu, že se řízení před ústavním soudem zahajuje na návrh (Stone Sweet zde mluví o politizaci justice, viz níže)[65], ale také když politici využívají ústavní soudnictví jako nástroj politického a stranického boje.[66] Soudní přezkum totiž často slouží jako nástroj opozice, jak brojit proti změnám přijatým vládní většinou, zároveň je přenesení rozhodnutí na třetí orgán motivováno snahou zbavit se odpovědnosti za rozřešení složitých či společensky citlivých otázek. To je na jednu stranu pochopitelný fenomén, problém podle Hirschla však je, že ti stejní političtí představitelé posléze nepřátelsky reagují nejen na jednotlivá soudní rozhodnutí, ale i na samotnou existenci ústavního soudu, zvlášť když jim není v jejich návrhu vyhověno.[67]

Při vzrůstání vlivu soudů na politické záležitosti hraje důležitou roli také vnímání ústavních soudů veřejností a zájmovými skupinami. Stone Sweet si všímá, že většina ústavních soudců má rozsáhlou formální legitimitu.[68] Česká republika není výjimkou, navíc předseda Ústavního soudu ČR Pavel Rychetský dlouhodobě patří na špici veřejných průzkumů o nejdůvěryhodnější osoby v zemi, a to s nezanedbatelným náskokem nad politickými představiteli.[69] Proto čím zablokovaněji a neprůchodněji se jeví politická scéna, tím pravděpodobněji se objeví větší rozpínavost soudní moci v politických záležitostech.[70]

V důsledku tohoto fenoménu Stone Sweet mluví o vzniku sféry tzv. ústavní politiky, která má dvě fáze a spočívá v *„blízkých (…) interakcích mezi ústavními soudy, zákonodárci a soudními autoritami v procesu tvorby veřejných politik“*.[71] První fáze představuje politizaci justice, kdy politici na základě nejrůznějších motivací „aktivizují“ ústavní přezkum, čímž dochází k přesunu sporu k ústavnímu soudu a k celkové proměně jeho dynamiky – mimo jiné ke snížení vlivu vládní většiny, která se oproti situaci v parlamentu ocitá najednou v defenzivě. Druhou fází je tzv. judicializace právotvorby, kdy odůvodnění rozhodnutí ústavních soudů

---

[65] Jedná se o přesun původně politického sporu do roviny ústavního práva a aktivaci ústavního přezkumu skrz podání. Více: PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky…,* s. 153.

[66] HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide…,* s. 743–745.; HIRSCHL, Ran. *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts…*, s. 106.

[67] HIRSCHL, Ran. *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts…*, s. 108 - 109.

[68] STONE SWEET, Alec. *Constitutional Courts…,* s. 828.

[69] Pavel Rychetský má důvěru veřejnosti stabilně mezi 40 a 50 procenty. Pravidelný průzkum veřejného mínění prováděný agenturou CVVM týkající se otázky důvěry vrcholných představitelů státu za rok 2018 dostupný zde: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4547/f9/pi180313.pdf a za rok 2019: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5035/f9/pi191106.pdf.

[70] HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide…,* s. 744.

[71] PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky…,* s. 153.

posléze výrazně ovlivňují budoucí přijímání zákonů.[72] Stone Sweet ve své teorii nicméně nepočítá s faktem, že se ústavní soudy mohou rozhodnutí čistě politické záležitosti „bránit“ pomocí doktrín ne-justiciability, jako je doktrína politické otázky.[73] Vynechat tyto nástroje je chybou, jelikož v konkrétních případech mohou zastavit zmíněný koloběh judicializace politiky.[74]

[72] STONE SWEET, Alec. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe…,* s. 194–200. Srovnání: PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky…,* s. 153.

[73] PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky…,* s. 154.

[74] tamtéž

3. Pojem doktríny politické otázky

Doktrína politické otázky je označována za vůbec nejznámější koncept politických limitů soudního přezkumu, zároveň je její existence značně kontroverzní.[75] Může být totiž řešením problémů, jako je politizace soudního přezkumu, na druhou stranu však může vytvářet nové problémy.[76] Nicméně se zdá, že ji nelze v akademické debatě o soudcovské zdrženlivosti opomenout.[77] Pro pochopení vlivu doktríny politické otázky v českém kontextu je proto potřeba nejprve se zaměřit na právní kulturu jejího původu, kterou jsou Spojené státy americké. V této kapitole tak bude rozebrán vznik doktríny politické otázky, její vývoj v americkém kontextu a také různé akademické koncepce nabízející, jak nad pojetím politických otázek přemýšlet.

3.1 Doktrína politické otázky jako doktrína justiciability

Doktrína politické otázky je v americké právní teorii zařazována do tzv. doktrín justiciability. Jedná se o sadu právních technik, jejímž účelem je minimalizovat skupinu případů, ve kterých se soudní moc musí vyslovit k politicky citlivým či společensky významným otázkám.[78] Izraelská právní teoretička Margit Cohn doktríny definuje jako „*všechny soudní techniky používané jako prahové bariéry pro soudní přezkum".*[79] Jan Malíř doktríny podobně řadí do tzv. technik institucionální zdrženlivosti,[80] protože vycházejí z představy, že některé otázky nejsou způsobilé k tomu, aby o nich rozhodovaly soudy (od toho anglické označení *justiciability doctrines*).[81]

3.1.1 Ústavněprávní kořeny

Existence doktrín justiciability (nebo také způsobilosti) souvisí s tím, že americké federální soudy jsou soudy s omezenými pravomocemi – „*proper and properly limited role"*, jak

---

[75] COHN, Margit. *Form, Formula and Constitutional Ethos: The Political Question/Justiciability Doctrine in Three Common Law Systems*. American Journal of Comparative Law. 2011, vol. 59, s. 678.

[76] Rozbor problematických aspektů doktríny například zde: SAMBO, Abdulfatai; SHAMRAHAYU, Aziz. *The Court Insulating Itself from Politics through the Doctrine of Political Questions: A Critical Exposition*. Journal of Law, Policy and Globalization. 2012, vol. 4, s. 7–13.

[77] FALLON, Richard H. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum.* The University of Chicago Law Review. 2020, vol. 87, no. 6, s. 1482.

[78] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 85.

[79] Cohn také upozorňuje na rozdílné vnímání pojmu justiciability ve Spojených státech amerických a ve Velké Británii. V USA doktríny zahrnují pět až šest soudních doktrín, zatímco ve Velké Británii je pojem synonymem doktríny politické otázky. Vice zde: COHN, Margit. *Form, Formula and Constitutional Ethos: The Political Question/Justiciability Doctrine in Three Common Law Systems…,* s. 677.

[80] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 63.

[81] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 69.

toto postavení popisuje soudce Nejvyššího soudu USA Lewis F. Powell.[82] To znamená, že federální soudy mohou rozhodovat pouze v případech, kdy jim k tomu Ústava Spojených států či Kongresem přijaté zákony dají pravomoc.[83] Základním omezením pravomoci federálních soudů je článek III odst. 2 americké ústavy, který omezuje rozsah působnosti federálních soudů jen na „případy" (*cases*) a „spory" (*controversies*).[84] Stojí na principu dělby moci ve státě a v americkém případě na principu federalismu. Ustanovení americké ústavy konkrétně stanovuje, že pokud řešenou otázku nelze podřadit do jedné z devíti kategorií „případů" a „sporů" (vyjmenovaných v článku III oddílu 2 ústavy), federální soud dojde k tomu, že není příslušný danou věc rozhodnout.[85]

Druhým významným omezením pravomoci federálních soudů je nerozhodování případů, jež nejsou s ohledem na svou povahu tzv. justiciabilní. To znamená, že i když by některé otázky pod pojmy „případy" či „spory" z formálního hlediska spadaly, federální soudy je přesto nebudou rozhodovat.[86] O které konkrétní případy a spory se jedná, je dovozováno z judikatury Nejvyššího soudu USA. Část doktrín tak byla vytvořena soudní interpretací článku III odst. 2 ústavy.[87] Tyto doktríny představují „*výsledek ryzí soudcovské tvorby práva"*[88] a jsou chápány jako projev soudcovské zdrženlivosti *(judicial self-restraint).*[89] V tomto případě je tedy soudcovská tvorba práva v konečném důsledku *de facto* považována za projev soudcovské zdrženlivosti, což se jeví minimálně paradoxně.

Znát konkrétní důvod vzniku doktrín justiciability je zásadní z hlediska ústavní praxe. Zatímco doktríny odvozené přímo na základě článku III odst. 2 ústavy (jedná se například o *prohibition against advisory opinions* či *standing)* nemohou být změněny či zúženy zákonem přijatým v Kongresu, ty přímo odvozené ze soudcovského výkladu může federální zákon negovat. Nutno ale zmínit, že u některých z nich – například u doktríny politické otázky -– Nejvyšší soud USA doposud nevyřkl, do jaké kategorie je přesně řadí.[90]

---

[82] 422 US 490, 498 (1975).

[83] TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis.* Oxford: Hart Publishing, 2015, s. 28.

[84] tamtéž

[85] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 86.

[86] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 70.

[87] tamtéž

[88] MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA*. Jurisprudence. 2018, no. 5, s. 18

[89] tamtéž

[90] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 86.

Doktríny jsou v praxi ospravedlňovány různými důvody, nicméně Erwin Chemerinsky uvádí čtyři jejich společné a zásadní rysy. Zaprvé jsou úzce spjaté s principem dělby moci, a tudíž předpokladem, že federální soudy nebudou zasahovat do oblastí, které jsou vyhrazené ostatním dvěma mocím ve státě. Zadruhé doktríny šetří zdroje soudu, jelikož umožňují federálním soudům soustředit pozornost na záležitosti, které jsou vyhrazené pro soudní přezkum. Chemerinsky dále tvrdí, že doktríny *de facto* „předvybírají" pro federální soudy dostatečně konkrétní spory, jež mohou být rozhodovány soudní mocí, protože federální soudci mají omezené možnosti vlastního vyšetřování rozporovaných skutečností a ve většině informací se musí spoléhat na strany sporu. Posledním důvodem je podpora férovosti. Vzhledem k tomu, že soudní rozhodnutí téměř nevyhnutelně ovlivňuje mnoho jiných lidí než jen účastníky řízení, je nejspravedlivější vyhradit soudní přezkum pouze pro situace, kdy je to skutečně nezbytné.[91] (To je podle mého názoru možné konstatovat, pokud se bavíme o ústavním přezkumu, nicméně soudní přezkum by měl být jinak garantován rozhodně šířeji). Všechny tyto faktory by měly být podle Chemerinského zvažovány před aplikací soudního přezkumu. Neměly by ale zároveň sloužit jako omluva pro neplnění abstraktní kontroly ústavnosti norem ve chvíli, kdy politická moc překročí své pravomoci.[92]

3.1.2 Krátké představení ostatních doktrín

V právním systému Spojených států amerických lze najít pět[93] doktrín justiciability: *I. prohibition against advisory opinions, II. standing, III. ripeness, IV. mootness, V. political question doctrine.*[94]

První doktrína (*prohibition against advisory opinions*) vylučuje soudní přezkum ve chvíli, kdy mezi stranami sporu neexistuje žádný konkrétní spor, a jedná se proto *de facto* jen o žádost o vydání posudku soudu.[95] Cílem je získat spíše akademický názor soudců.[96] *Standing* jakožto nejvýznamnější a nejvyužívanější doktrína justiciability je českým ekvivalentem

---

[91] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 87–88.

[92] KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou - Úvod do ústavní teorie…,* s. 51.

[93] Někdy se mluví o šesti doktrínách. Výše nezmíněnou doktrínou je doktrína *„feigned or collusive lawsuits"*. Jan Malíř ji popisuje jako doktrínu, která zabraňuje rozhodovat o „předstíraných sporech", kdy se strany i přes falešný spor pokouší o to, aby se soud k záležitosti vyslovil. Svou povahou je však často řazena pod doktrínu týkající se žalobní legitimace. Více: MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 72.

[94] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 85.

[95] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 98.

[96] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 71.

nedostatečné aktivní legitimace: podnět k soudu může podat jen takový právní subjekt, který má na věci skutečný právní zájem a kterému byla porušením americké ústavy například způsobena újma. Další dvě doktríny odpovídají na otázku, kdy přesně je soudní přezkum vhodný. Doktrína zralosti (*ripeness*) znamená, že soudy nemohou rozhodovat o věcech, jejichž přezkoumání by bylo považováno za předčasné (například pokud ještě nenastala újma),[97] zatímco doktrína bezpředmětnosti *(mootness*) zabraňuje soudnímu přezkumu v případě, kdy před začátkem řízení či v jeho průběhu zanikne podstata sporu.[98]

Zajímavé je, že čtveřice soudně odvozených doktrín justiciability je v České republice víceméně zakotvena v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.[99] Výjimkou je poslední doktrína justiciability – doktrína politické otázky (*political question doctrine*), jejíž definice bude předmětem následující části této diplomové práce.

3.2 Doktrína politické otázky jako plod americké judikatury

Z evropského pohledu je americké soudnictví často nazíráno jako příliš aktivistické a spjaté s politikou.[100] Na druhou stranu to byla právě judikatura amerického Nejvyššího soudu, která už na počátku 19. století začala rozlišovat soudní spory na ty, které jsou vhodné k soudnímu přezkumu, a na ryze politické otázky. Od svého vzniku až do současné podoby doktrína prošla značným vývojem, a jak z akademické debaty vyplývá, o její konečné podobě stále není rozhodnuto.

3.2.1 Vznik doktríny a její „klasická“ podoba

Pojem doktríny politické otázky *(political question doctrine),* kterou lze chápat jako přenechání rozhodnutí určitých ústavních otázek politickým větvím moci (zákonodárné a výkonné moci), je v americké právní teorii odvozen z judikatury Nejvyššího soudu USA. V

---

[97] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 154.

[98] tamtéž

[99] Například § 43 odst. 1 p. c) Ústavy ČR představující podání návrhu někým zjevně neoprávněným jako ekvivalent americké doktríny *standing.* Nebo § 43 odst. 1 p. d) Ústavy ČR coby podání návrhu, k jehož projednání není Ústavní soud ČR příslušný – jako ekvivalent k doktríně zralosti.

[100] Například německá diskuse o roli Nejvyššího soudu USA: GIERKE, Sebastian. *Warum der Tod von Bader Ginsburg so viel verändert.* Süddeutsche Zeitung [online]. 19. 9. 2020 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.sueddeutsche.de/politik/ruth-bader-ginsburg-usa-supreme-court-wahlen-1.5037719; NIELSEN, Claudia. *Was macht der Supreme Court, und warum ist er wichtig?* Spiegel [online]. 7. 7. 2018 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.spiegel.de/politik/ausland/supreme-court-was-macht-das-hoechste-gericht-der-usa-a-1216834.html. Nebo česká debata: PEHE, Jiří. *O co se hraje v souboji o Nejvyšší soud USA.* iRozhlas [online]. 26. 9. 2020 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/komentare/komentar-ruth-bader-ginsburg-potrat-demokrate-republikani-usa_2009261533_gak.

případě, že se jedná o zmíněnou politickou otázku, federální soud konstatuje, že není povolán k posouzení případu a s ohledem na princip dělby náleží rozhodnutí jiné složce státní moci.[101] Zásadní pro pochopení a definici doktríny jsou především dva případy: *Marbury v. Madison* (1803) a *Baker v. Carr* (1962).

Ačkoliv je případ *Marbury v. Madison*[102] známý především proto, že se stal základním kamenem soudního přezkumu ústavnosti,[103] má svůj význam i z hlediska doktríny politické otázky.[104] Tehdejší předseda soudu John Marshall v něm totiž poprvé explicitně rozlišil mezi otázkami, ke kterým se soud na základě interpretace ústavy vyjádří, a dále politickými otázkami. V rozhodnutí stojí, že jediným úkolem soudu je rozhodovat o právech jednotlivců, nikoliv zkoumat, jak výkonná moc vykonává své povinnosti, ve kterých je jí poskytnuta volnost v uvážení. Nejvyšší soud USA se proto nebude vyjadřovat k otázkám, které jsou ve své povaze politické, nebo jsou na základě ústavy a zákonů přenechány výkonné moci.[105]

Ve zmíněném případu soud rozhodoval, zda má William Marbury právo být jmenován smírčím soudcem, ačkoliv bylo jeho jmenování dosluhujícím prezidentem Johnem Adamsem sice podepsáno a zpečetěno, nebylo však doručeno do nástupu nového prezidenta Thomase Jeffersona. Marbury se pokoušel u nového státního sekretáře Madisona domoci, aby byl jmenován, přičemž namítal, že mu soud garantuje ochranu tohoto subjektivního práva.[106] Nejvyšší soud USA tehdy došel k tomu, že nemá pravomoc o takové věci rozhodnout, jelikož se jedná o *„ryze politický akt, který přísluší pouze exekutivě, jeho provedení je ústavou zcela svěřeno hlavě exekutivy a proti jakýmkoli nedostatkům ohledně něj nemá dotčená osoba žádný prostředek ochrany práv“*[107].

Ačkoliv šlo v tomto případě zatím pouze o prostor pro neomezené uvážení výkonné moci (konkrétně prezidenta), Marshallův popis politické otázky vlastně předznamenal různé varianty, ve kterých se během následujících let vyskytovala – ať už se jednalo o ústavní otázky netýkající se (přímo) individuálních práv jednotlivců, nebo otázky týkající se volnosti uvážení moci

---

[101] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 185.

[102] 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

[103] ONDŘEJKOVÁ, Jana; MALÍŘ, Jan. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 7.

[104] TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*…, s. 145.

[105] tamtéž

[106] MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA*…, s. 19.

[107] MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA*…, s. 20.

zákonodárné či výkonné.[108] Od té doby se navíc označení „politická otázka“ používalo pro záležitosti, které federální soudy nerozhodují[109] – přesto stále nebylo jasné, jak by soudci měli takovou politickou otázku poznat.

Doktrína politické otázky prošla od roku 1803 značným vývojem. Obecně dnes rozeznáváme dvě období „života“ doktríny politické otázky – její klasické a moderní pojetí.[110] Klasický koncept doktríny začal zmíněným rozhodnutím *Marbury v. Madison* a během 19. století se následně uplatňovala především v tématech zahraniční a vojenské politiky, ve sporech vycházejících z domácí politiky[111] a také právního postavení indiánských kmenů.[112] Pro ustálení doktríny v klasické podobě byl na počátku 20. století důležitý případ *Pacific States Tel. & Tel. Co. v. Oregon*[113], ve kterém šlo o posouzení ústavnosti zákona zavádějícího speciální daň z příjmů pro telefonní a telegrafní společnosti, jež byla schválena na základě referenda umožněného novou ústavou. Odpůrci namítali, že zákon přijatý nástroji přímé demokracie je v rozporu s ústavně zakotveným požadavkem republikánské formy vlády, která má být zastupitelskou demokracií. Podle Nejvyššího soudu USA taková otázka však spadala do pravomoci Kongresu. Nejvyšší soud USA také znovu zopakoval, že před soud se mohou dostat otázky nejen soudní povahy, nýbrž také politické, které nicméně nebude věcně přezkoumávat.[114] Základním principem vedle principu dělby moci se pro podpoření doktríny stal tedy také argument soudcovské obezřetnosti.[115]

Výše načrtnutý pohled na tradiční podobu doktríny politické otázky zpochybňuje například Tara Leigh Grove, která píše, že do poloviny 20. století doktrína neexistovala, a odkazy na její historické kořeny jsou proto liché. Podle Grove totiž v původní, klasické verzi nešlo o výluku ze soudního přezkumu, ale spíše o respektování interpretace neurčitých pojmů ze strany ostatních složek státní moci či o respektování některého jednání orgánů státu.[116]

---

[108] TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis*…, s. 145.

[109] TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis…,* s. 145.

[110] COHN, Margit. *Form, Formula and Constitutional Ethos: The Political Question/Justiciability Doctrine in Three Common Law Systems*…, s. 684–685.

[111] MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA…,* s. 23.

[112] SKINNER, Gwynne. *Misunderstood, Misconstrued, and Now Clearly Dead: The Political Question Doctrine as a Justiciability Doctrine.* Journal of Law and Politics. 2014, vol. 29, no. 3, s. 437–438.

[113] 223 U.S. 118 (1912).

[114] MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA*…, s. 25.

[115] POSNER, Richard. *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint.* California Law Review. 2012, vol. 100, no. 3, s. 528.

[116] GROVE, Tara Leigh. *The Lost History of the Political Question Doctrine*. New York University Law Review. 2015, vol. 90, no. 6, s. 1911–1912.

3.2.2 Moderní pojetí doktríny

K redefinování doktríny politické otázky došlo o více než století později a za touto změnou stály mimo jiné personální změny na Nejvyšším soudě USA.[117] Jeho novým předsedou se stal v roce 1953 Earl Warren, mimo jiné bývalý politik, a během následujících let se z důvodů úmrtí některých členů na soud zároveň dostali noví soudci s poměrně liberálnějším pohledem.[118] Moderní fáze života doktríny se datuje od roku 1962 a započal ji soudce William Brennan v rozhodnutí *Baker v. Carr*[119], když se pokusil o shrnutí definice politické otázky vycházející z analýzy více než sto let dlouhé rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu USA.

V tomto případě Charles W. Baker a další občané Tennessee tvrdili, že zákon z roku 1901, který rozděloval mandáty do zákonodárného orgánu státu (valného shromáždění), byl ignorován. Ve svém podání dokazovali, že způsob vymezení volebních obvodů nebral v potaz populační růst ve státě (v některých městských částech se ve volebním obvodu nacházelo až desetkrát více voličů než ve venkovských oblastech), což považovali za naprosto neslučitelné s principem rovné právní ochrany zakotvené čtrnáctým dodatkem ústavy. A ačkoliv u nižších soudů žalobci neuspěli, Nejvyšší soud USA jim dal nakonec za pravdu. Přesto, že se soud přezkumu volební geometrie dříve bránil, většina soudců v případě *Baker v. Carr* došla k tomu, že soud v minulosti v konkrétních záležitostech nedostatečně posuzoval, „*zda v daném případě byla ústavou pravomoc k přijetí určitého aktu svěřena politické větvi veřejné moci a zda tato politická větev nejednala nad rámec svěřené pravomoci*“.[120]

Soudce Brennan proto v rozhodnutí vymezil šest kritérií, přičemž alespoň jedno z nich by měl případ splňovat, aby šlo o politickou otázku – jinak by naopak nemělo dojít k odmítnutí pro soudní nepřezkoumatelnost z důvodu přítomnosti politické otázky:

- *ústava svěřuje téma explicitně jiné složce státní moci;*
- *nedostatek soudně zjistitelných a uplatnitelných standardů pro vyřešení sporu;*
- *nemožnost rozhodnout věc bez přítomnosti politického uvážení;*

---

[117] TUSHNET, Mark. *Law and Prudence in the Law of Justiciability: The Transformation and Disappearance of the Political Question Doctrine.* North Carolina Law Review. 2002, vol. 80, no. 4, s. 1231.

[118] TUSHNET, Mark. *Law and Prudence in the Law of Justiciability: The Transformation and Disappearance of the Political Question Doctrine…*, s. 1232.

[119] 369 US 186 (1962).

[120] MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo.* Jurisprudence. 2019, no. 1, s. 3.

- *nemožnost rozhodnout otázku, aniž by soud tímto krokem vyjádřil nedostatek respektu k jiné složce státní moci;*
- *potřeba bezpodmínečného dodržení již existujícího politického rozhodnutí;*
- *možné komplikace kvůli rozdílným interpretacím stejných otázek jednotlivými složkami státní moci.*[121]

V dalších letech se v případě doktríny mluvilo jak o jejím vyhasnutí, tak o jejím možném vzestupu.[122] Jak upozorňuje Jan Malíř, větší aktivismus soudu směrem k politické moci měl svá pozitiva i negativa. Díky přístupu započatému Warrenovým soudem došlo k zásadní proměně americké společnosti, ať už se bavíme o ústupu od rasové segregace v právní oblasti, či o prosazení přístupu k různým formám antikoncepce.[123] Zároveň však rozdílné pojetí doktríny americké judikatuře nepomohlo lépe definovat, kde leží alespoň přibližná hranice mezi ústavním právem a politikou, přineslo spíše více zmatení a vypadá to, že se federální soudní moc občas řídí spíše zásadou *pick and choose* než snahou o konzistentní přístup.[124]

Jako jeden z příkladů lze na závěr zmínit rozhodnutí *Bush v. Gore*[125] z roku 2000, kdy Nejvyšší soud USA přistoupil k rozhodnutí velmi těsných výsledků prezidentských voleb mezi demokratem Alem Gorem a republikánem Georgem W. Bushem, ačkoliv část ústavních právníků namítala, že se jednalo o politickou otázku.[126] Se změnou rozložení Nejvyššího soudu USA a jeho „ovládnutím“ konzervativci najmenovanými za prezidentství republikána Donalda Trumpa se pojetí doktríny a přístup k problematice spojené například s náboženstvím nebo potraty může

---

[121] TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis…,* s. 146. Dale také: PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Brno, 2014 [cit. 2021-04-28]. Dostupné z: https://theses.cz/id/x937an/. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce doc. JUDr. David Kosař, Ph.D., s. 26.

[122] Během šedesátých až osmdesátých let se mluvilo o jejím úpadku, jelikož nebyla Nejvyšším soudem USA v rozhodnutích zmiňována (například případ *O`Brien v. Brown,* 409 U.S. 1, rok 1972), navíc se soud také pouštěl i do témat, která byla dříve označována za politické otázky (například *Powell v. McComack,* 395 U.S. 486, rok 1969). Změna přišla v devadesátých letech, a to především s případem *US v. Nixon (*418 U.S. 683, rok 1974*)* který vrátil doktrínu politické otázky zpět na scénu. Otázkou bylo, jestli federální soudy mohou přezkoumávat rozhodnutí prezidenta, jímž byl soudce, v tomto případě Walter Nixon, zbaven funkce. Nejvyšší soud USA došel k tomu, že se jedná o politickou otázku a odkázal na princip soudcovské zdrženlivosti. Více: MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo…,* s. 1–16.

[123] MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo*…, s. *2.*

[124] tamtéž

[125] 531 U.S. 98 (2000).

[126] Podle dvanáctého dodatku americké ústavy je to Kongres, který by měl hrát rozhodující a pravděpodobně i jedinou roli, pokud jde o rozhodnutí prezidentských voleb. Naopak ve dvanáctém dodatku neexistuje žádná zmínka o roli soudní moci. Více: TUSHNET, Mark. *Law and Prudence in the Law of Justiciability: The Transformation and Disappearance of the Political Question Doctrine…,* s. 1226.

opět dostat do nové fáze.[127] Zdá se, že příběh americké doktríny politické otázky tak zatím není uzavřen.[128]

3.2.3 Definice politické otázky v americkém kontextu

Doktrína politické otázky je považována za nejkontroverznější a nejkomplikovanější doktrínu justiciability mimo jiné právě proto, že nepanuje shoda[129] na všeobecně přijímané definici, co vše lze pod pojem politické otázky vlastně zahrnout.[130] Jak vidíme, ani judikatura Nejvyššího soudu USA dodnes nenabízí jasnou odpověď. Nicméně platí, že ať už se doktrína nacházela v jakékoliv fázi své existence, základní otázka zněla stále stejně: Jak soud pozná, že před sebou má politickou otázku?

Nejprve je potřeba striktně odlišit politickou otázku od tzv. politického tématu (*political issue*). Politické téma je obecnější pojem, lze pod něj podřadit větší a rozmanitější skupinu případů a také neplatí, že ve všech politických tématech soudy uplatňují zdrženlivější postup.[131] Jedná se tedy o otázky, v nichž jde o vyvážení zájmů jednotlivých společenských skupin a u kterých platí, že různé (ideologické) náhledy na svět na ně poskytují rozdílné odpovědi.[132] Americký soudce Charles F. Amidon dokonce píše, že spory u Nejvyššího soudu USA často končí pět ku čtyřem hlasům, protože: *„(…) ústavněprávní spory jsou hojně rozhodovány nikoliv na základě textu ústavy, ale na základě rozdílných představ o životě.“*[133] A stejně jako u

---

[127] LITMAN, Leah; MURRAY, Melissa. *Shifting from a 5-4 to a 6-3 Supreme Court majority could be seismic. Court conservatives won't need Chief Justice Roberts's vote to advance their agenda.* The Washington Post [online]. 25. 9. 2020 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/outlook/trump-ginsburg-conservative-supreme-court-majority/2020/09/25/17920cd4-fe85-11ea-b555-4d71a9254f4b_story.html.

[128] Zásadní byl později spor *Zivotofsky v. Clinton* z roku 2012 a 2015 (566 U.S. 189, 132 S. Ct. 1421), který začal žádostí amerických rodičů, aby místo narození jejich potomka byl „Jeruzalém, Izrael“ (nejen pouze „Jeruzalém“), nicméně postoj ke konfliktu Izrael–Palestina a statusu hlavního města nebyl v USA dlouho jasný. A to do chvíle, kdy Kongres v roce 2002 přijal právní akt, který říkal, že je na žádost takové místo narození do osobních dokladů třeba uvést. Prezident Bush nicméně k zákonu přidal dodatek s prohlášením, že tímto rozhodnutím Kongresu bylo zasaženo do pravomoci prezidenta (ne)uznávat jiné státy. Nejvyšší soud USA nakonec řekl, že doktrína politické otázky je pouze „úzkou výjimkou“ z přezkoumatelnosti a že úřady nesprávně vyložily požadavek rodičů a ve skutečnosti nešlo o rozhodnutí o tom, zda je Jeruzalém hlavním městem Izraele (a tedy nahrazení zahraničně-právního rozhodnutí), ale o prosazení práva založeného rozhodnutím Kongresu. Více: FALLON. Richard. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum…,* s. 1513; SKINNER, Gwynne. *Misunderstood, Misconstrued, and Now Clearly Dead: The Political Question Doctrine as a Justiciability Doctrine…,* s. 431.

[129] Definice politické otázky se mění nejen složením Nejvyššího soudu USA, ale třeba také konkrétními případy, které nikdo nepředvídal, jako byl například spor *Bush v. Gore*.

[130] CHOPER, Jesse. *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria.* Duke Law Journal. 2005, vol. 54, no. 6, s. 1461.

[131] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 23.

[132] CHMEL, Jan. *Politika na Ústavním soudě? Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 2, s. 179.

[133] TAMANAHA, Brian. *The Several Meanings of Politics in Judicial Politics Studies: Why Ideological Influence is not Partisanship.* Emory Law Journal. 2012, vol. 61, no. 4, s. 768.

rozdílných představ o životě budou politické otázky rozhodovány často na základě intuice a vnitřního pocitu konkrétních soudců v tu dobu přítomných na soudu.

Výše zmíněné odlišení politického tématu a politické otázky také odpovídá popisu soudce Williama Brennana v případu *Baker v. Carr*, kde explicitně odděloval politickou otázku od „případů s politickým prvkem" (*political cases*):[134] *„[P]ouhý fakt, že se stěžovatel domáhá ochrany politického práva, ještě neznamená, že by se jednalo o politickou otázku,"*[135] píše v rozhodnutí. Za témata, která nejsou politickou otázkou, ale jsou zároveň politickým tématem, lze označit například kauzy rasové segregace v USA, která se řídí katalogem základních lidských práv; v České republice by se mohlo jednat o žalobu pro velezradu podle čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR, jejíž rozhodnutí je přímo svěřeno českému Ústavnímu soudu na základě Ústavy ČR.[136] Takové rozlišení je postavené na logice, že na první pohled politická otázka, k jejímuž rozhodování je český Ústavní soud z Ústavy ČR přímo oprávněn, vlastně není a nemůže být politickou otázkou v pravém smyslu.

Politická otázka naopak představuje užší prostor vymezený pro zákonodárce, případně exekutivu, a vesměs se jedná o *„rozhodnutí soudců, že danou ústavní otázku by neměl rozhodovat federální soud, nýbrž jedna (či obě) státní politické moci ve státě"*[137]. A ačkoliv je definování politické otázky stále spíše nejasné, někteří akademici se pokusili alespoň o zmenšení těchto nejasností určitými teoretickými návody.

Zaprvé víme, že doktrína politické otázky stojí na principu dělby moci a soudcovské zdrženlivosti. Podle amerického profesora ústavního práva Christophera Maye si soud při identifikaci politické otázky musí kladně zodpovědět dvě otázky: (1) Poukazuje tato záležitost na princip dělby moci? (2) Vyčleňuje americká ústava rozhodnutí této záležitosti prezidentovi nebo Kongresu?[138][139] První otázku si soud pokládá, jelikož nejusticiabilita politické otázky je primárně funkcí principu dělby moci, jak vyplynulo ze zmíněného rozhodnutí *Baker v. Carr.* To

---

[134] 369 U. S. 217.

[135] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR.* Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků. 2009, č. 2, s. 109.

[136] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 24

[137] CHOPER, Jesse. *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria…,* s. 1461.

[138] MAY, Christopher; IDES, Allan. *Constitutional Law. National Power and Federalism.* New York: Aspen Law and Business, 1998, s. 120.

[139] Mark Tushnet přišel posléze s podobnými otázkami: (1) „Kdo má v daném případě rozhodnout, co je správnou odpovědí na předkládanou ústavní otázku?", (2) „A přiznává ústava jedné ze složek politické moci konečné slovo interpretovat ústavu?" Více: TUSHNET, Mark. *Law and Prudence in the Law of Justiciability: The Transformation and Disappearance of the Political Question Doctrine*…, s. 1207.

podle Maye však zároveň neznamená, že každá záležitost dělby moci zahrnuje politickou otázku. Nicméně platí, že doktrína politické otázky může být potenciálně spíše použitelná ve chvíli, kdy se věc jeví jako otázka dělby moci a hrozí možný konflikt mezi soudní mocí a Kongresem či exekutivou. Doktrína se naopak nevyužije ve chvíli, kdy se v případu otázka dělby moci neobjevuje.[140]

Druhá otázka je založená na předpokladu, že namítaný spor vytváří potenciální konflikt mezi soudem a jednou z koordinovaných složek moci. A přesto, že se tato otázka na první pohled podobá té první, pozornost zde není zaměřena na existenci konfliktu, ale na to, jak ho americká ústava řeší. Pokud je v ústavě – explicitně či implicitně – naznačené řešení sporu exekutivou či Kongresem, soud přenechá rozhodnutí právě těmto orgánům.[141]

Co lze považovat za politickou otázku na Nejvyšším soudě USA, se dá zkoumat ještě z jiného pohledu. Jeden ze způsobů přineslo rozhodnutí *Baker v. Carr,* které stanovilo šest situací, respektive testů, kdy se s doktrínou politické otázky potkáváme. Jak však namítá Erwin Chemerinsky, který se na doktrínu politické otázky dívá spíše kriticky, ačkoliv téměř každý soudní případ související s doktrínou politické otázky cituje a odkazuje na rozhodnutí *Baker v. Carr,* tato kritéria se zdají být až „zbytečná“ při posouzení, co v praxi ve skutečnosti tvoří politické otázky. Chemerinsky je shledává příliš obecnými a neurčitými[142] a nenachází v ústavě žádné konkrétní příklady na jejich podporu.[143]

Podle Erwina Chemerinského je proto důležité spíše se pokusit pojem definovat prostřednictvím zkoumání jednotlivých oblastí, ve kterých se doktrína politické otázky v americké judikatuře vyskytuje.[144] Chemerinsky přišel konkrétně se sedmi poměrně rozsáhlými kategoriemi, do nichž by soudní moc podle jeho analýzy zasahovat neměla a tradičně nezasahuje: *záruka republikánské formy vlády, volební proces, zahraniční politika, řízení a procedura v Kongresu, ratifikace ústavních změn, otázky týkající se principu dělby moci (do této položky zahrnuje i federalismus) a impeachment.*[145] Spory, které se před federálními soudy objeví a zároveň spadají pod jednu z těchto kategorií, mají velký potenciál být klasifikovány

---

[140] MAY, Christopher; IDES, Allan. *Constitutional Law. National Power and Federalism…,* s. 120.

[141] tamtéž

[142] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…*, s. 188.

[143] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 187–188.

[144] tamtéž

[145] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law: Principles and Policies…,* s. 185–209.

jako politické otázky.[146] A především otázky zahraniční politiky, v nichž je žádoucí, aby státy vystupovaly jednotně, jsou považovány za jádro doktríny politické otázky.[147]

3.2.3 Tři dimenze současné doktríny podle Richarda Fallona

Bližší pochopení a potenciální zodpovězení toho, *„co je politickou otázkou?“,* nabídl v roce 2020 harvardský akademik Richard Fallon, který se nezaměřuje přímo na témata, ale na důvody pro aplikaci doktríny. Fallon přišel s novým rozřazením, jež rozeznává konkrétně tři dimenze, ve kterých je americkými federálními soudy doktrína politické otázky uplatňována.[148] První z nich jsou politické otázky, jež vznikají v důsledku rozhodnutí jiné složky státní moci a k jejichž rozřešení není potřeba ústavní interpretaci.[149] Ukázkovým příkladem je v této souvislosti spor *Williams v. Suffolk Insurance Co*[150], ve kterém otázka odpovědnosti z pojistné smlouvy záležela na konstatování, zda Falklandské ostrovy spadají pod suverénní jurisdikci Argentiny. Rozhodnutí o statusu Falklandských ostrovů bylo nakonec shledáno politickou otázkou a soud pouze odkázal na už dříve existující negativní stanovisko exekutivy.[151]

Jako další druh politických otázek rozlišuje Fallon ústavní otázky vyhrazené jiné státní moci než soudní moci.[152] Například v rozsudku *Luther v. Borden*[153] šlo o spor o existenci republikánské vlády podle tzv. *Guarantee Clause* obsaženého v čl. IV oddílu 4 federální ústavy. Volební okrsek ve státě Rhode Islandu podle navrhovatelů v roce 1841 zřetelně nadhodnocoval venkovské zemědělce oproti obyvatelům rostoucích měst. V době případu se volební systém v Rhode Island, který neměl zatím ani vlastní ústavu, řídil ještě koloniální chartou. Část obyvatel proto svolala lidový konvent, na kterém chtěla vytvořit novou a také spravedlivější ústavu, nicméně stávající vláda mezitím přišla se svou vlastní ústavou, vyhlásila nové volby a k tomu také stanné právo. Došlo k násilnému střetu mezi oběma skupinami a Martin Luther žaloval tehdejšího šerifa Bordena, který u něj provedl domovní prohlídku s podezřením z podílení se na konfliktu. Luther namítal, že k tomu nemá pravomoc, protože tak činil jménem protiústavní

---

146 CHEMERINSKY, Erwin: *Constitutional Law: Principles and Policies…,* s. 188.

147 TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis…,* s. 146.

148 FALLON, Richard. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum…,* s. 1494.

149 Originální text: *“Political questions arising from other branches’s decisions not involving constitutional interpretation.*“

150 38 US (13 Pet) 415 (1839).

151 FALLON, Richard. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum…,* s. 1494–1495.

152 Originální text: *“Constitutional questions committed to nonjudicial branches.*“

153 48 U.S. (7 How.) 1 (1849).

vlády – a odkázal se na článek IV oddílu 4 ústavy, podle něhož *„Spojené státy zaručí každému státu v této unii republikánskou formu vlády“*.[154] Předmětem sporu mělo být posouzení, zda tehdejší vláda v Rhode Islandu je považována za souladnou s federální ústavou, respektive jestli v Rhode Islandu vládne kabinet ve formě republikánské vlády, která je zároveň legální a legitimní.[155] Nižší soudy a posléze i Nejvyšší soud USA dospěly k názoru, že se jedná o politickou otázku, protože podle článku IV oddílu 4 ústavy o legitimitě vlád v jednotlivých státech a o jejich republikánské formě nemůže rozhodnout soud, ale pouze Kongres a prezident.[156] Jinými slovy, interpretace termínu „republikánská forma vlády“ na základě posouzení, zda ve státu vládne taková vláda, je úkolem pro politické aktéry.[157]

Třetím druhem politických otázek jsou ústavní otázky, u kterých chybí už výše zmíněné soudně zjistitelné a aplikovatelné standardy pro soudní přezkum (*judicially manageable standards[158]).*[159] To znamená, že soudci se mohou ocitnout v situacích, kdy by měli přezkoumávat akty, pro které chybí ústavně zakotvené standardy, a zároveň neexistuje žádné ustanovení, jež by přezkum otázky vymezovalo jiné složce státní moci.[160] Ve výsledku by tak soudní zásah nahrazoval vůli zákonodárce. Fallon zde cituje poměrně nedávný spor *Rucho v. Common Clause[161],* ve kterém se rozhodovalo o tom, jestli americký Nejvyšší soud může posuzovat ústavnost míry, do jaké je manipulováno s volebními okrsky za účelem zvýhodnění konkrétní politické strany (tzv. gerrymandering[162]).

Okresní soud v Severní Karolíně došel k závěru, že rozdělení volebních okrsků pro volby do Kongresu v roce 2016 bylo produktem stranického gerrymanderingu, a zakázal, aby se stejná

---

[154] MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA*…, s. 23.

[155] FALLON, Richard. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum…,* s. 1497.

[156] tamtéž

[157] MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA*…, s. 23.

[158] Richard Fallon dodává, že Nejvyšší soud USA nikdy přesně nedefinoval, co ony standardy znamenají. Stojí podle něj ale na dvou bodech. Zaprvé, aby byl standard považován za soudně zvládnutelný, musí poskytovat srozumitelné vodítko a přinést přiměřeně konzistentní a předvídatelné výsledky. Zadruhé, termín „soudně zjistitelné standardy“ je dvojznačný, jelikož může odkazovat buď na vstupy (už existující standard je aplikován na ústavní spor), nebo na výstupy ústavy (soud odvodí nový standard, který může být použit jako podpora pro implementaci ústavního ustanovení). Více zde: FALLON, Richard. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum…,* s. 1500–1501.

[159] Originální text: *“Constitutional questions for which courts cannot identify judicially manageable standards.”*

[160] FALLON, Richard. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum…,* s. 1499.

[161] 139 S Ct 2484 (2019).

[162] Gerrymandering představuje volební geometrii v podobě záměrné manipulace se zakreslením hranic volebních obvodů. Cílem je rozptýlit voličskou podporu pro konkrétní stranu do několika obvodů (eliminace voličské podpory, která je koncentrovaná v jedné geografické oblasti), či naopak koncentrovat voličskou podporu na jedno místo (v případě vyrovnaných pozic dvou politických stran na určitém území, z čehož těží ta strana, která získá v okrsku více voličů). Více: RESCHOVÁ, Jana; KINDLOVÁ; Miluše, GRINC, Jan; PREUSS, Ondřej; ANTOŠ, Marek. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 206–207.

volební mapa používala po listopadu 2018. Zdejší republikáni vedení Robertem Ruchem, šéfem senátního výboru zodpovědného za sestavování volebních okrsků, se posléze odvolali k Nejvyššímu soudu USA. Ten v roce 2019 rozhodl, že v tomto případě není způsobilý přezkoumávat ústavnost rozdělení volebních okrsků, jelikož se jedná o politickou otázku. Podle autora většinového stanoviska (5 : 4 hlasů) soudce Johna Robertse se otázky gerrymanderingu datují už do dob před vyhlášením nezávislosti Spojených států, a lze proto dovodit, že otcové zakladatelé, vědomi si této skutečnosti, se rozhodli zmocnit zákonodárné sbory v jednotlivých státech, *„výslovně kontrolované a vyvážené federálním Kongresem“*, aby tyto záležitosti řešily. A ačkoliv soud může řešit určité aspekty gerrymanderingu (včetně například znevýhodňování na základě rasové diskriminace), nemůže rozhodnout o ústřední otázce tohoto případu: kdy účelová manipulace okrsku zašla příliš daleko,[163] protože neexistují jasné soudně zjistitelné a uplatnitelné standardy pro takové určení.[164]

[163] „Příliš daleko“ v tomto kontextu znamená, že nastavováním volebních okrsků a podmínek mohlo dojít k porušení či výraznému omezení ústavního práva podílet se rovným dílem na politickém procesu, spojovat se s ostatními za účelem prosazování politické víry a volby svých politických zástupců, jak napsala ve svém disentu soudkyně Elena Kagan (k odlišnému stanovisku se připojili další tři soudci včetně Ruth Bader Ginsburg). Disent stál na tvrzení, že pokud Nejvyšší soud USA nezasáhne do politického gerrymanderingu, účinně *„podněcuje politiku polarizace a nefunkčnosti“*, která *„může nenapravitelně poškodit náš vládní systém“*.

[164] „Rucho v. Common Cause.“ *Oyez* [online]. [cit. 2021-04-21]. Dostupné z: www.oyez.org/cases/2018/18-422.

4. Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR

Americká doktrína politické otázky do určité míry proměnila přemýšlení soudů v Evropě o politicky citlivých případech, ačkoliv se pod vlivem odlišné právní tradice a kultury jedná spíše o její modifikace než o přesnou kopii. Nejznámější a asi nejpropracovanější koncept představuje francouzská doktrína vládních aktů (tzv. *actes de gouvernement*), která vylučuje ze soudního přezkumu politické otázky spojené s mocí výkonnou.[165] V Německu se Spolkový ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht)* zase inspiroval americkou doktrínou například při odmítnutí rozhodnout o tom, jestli na území státu zbudovat jaderný reaktor.[166] A doktrína politické otázky má vliv také na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR.[167] Následující kapitola bude věnována popisu existence doktríny politické otázky v českém ústavním soudnictví, jejím limitům a možnému budoucímu vývoji.

4.1 Ideový základ doktríny v soudním přezkumu ČR

V České republice mluvíme o tzv. koncentrovaném a specializovaném ústavním soudnictví[168], což znamená, že rozhodování o ústavnosti je svěřeno jedinému orgánu v zemi, kterým je Ústavní soud ČR.[169] V zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, případně v judikatuře Ústavního soudu ČR nenajdeme podobně formulovanou doktrínu politické otázky jako v rozhodnutí amerického Nejvyššího soudu *Baker v. Carr*. Nicméně obecnost abstraktního přezkumu ústavnosti umožňuje českému Ústavnímu soudu poměrně dalekosáhlé zásahy, a proto také čeští ústavní soudci stojí před otázkou, kde se nacházejí hranice mezi sebeomezením a možnými zásahy do politického dění.[170] Navíc kritérium, na základě kterého Ústavní soud ČR může zrušit zákon pro jeho rozpor s textem ústavy, při abstraktnosti testů soudního přezkumu ústavním soudcům příliš nenapovídá, kde onu hranici mezi právem a politikou hledat.[171]

---

[165] MALÍŘ, Jan. Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR, In*:* ONDŘEJKOVÁ, Jana; MALÍŘ Jan a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 76.

[166] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 110.

[167] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 70.

[168] Ve Spojených státech amerických naopak mluvíme o tzv. difúzním ústavním soudnictví, kdy je soudní ústavní přezkum rozptýlen mezi federální soudy a Nejvyšší soud USA (Supreme Court).

[169] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost…,* s. 21.

[170] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 47.

[171] WINTR, Jan. *Co mají chránit ústavní soudy?* In: PŘIBÁŇ, Jiří; HOLLÄNDER, Pavel; BAŇOUCH, Hynek. *Právo a dobro v ústavní demokracii. Polemické a kritické úvahy.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, s. 196.

Zdeněk Kühn ale upozorňuje, že ačkoliv na první pohled doktrína v českém kontextu neexistuje, „*evropské ústavní soudy (…) relativně snadno operují v rámci svého uvážení stejným směrem, tedy směřují k ponechání politiky politikům, a nevměšování se justice do oblasti ‚čisté' politiky"*.[172] Podkladem pro zmíněnou diskusi o nevměšování se soudců do politiky se staly dva principy, na nichž je doktrína politické otázky založená také ve Spojených státech a které jsou zároveň přítomné v judikatuře tuzemského Ústavního soudu. Jedná se o princip dělby moci a z něj vycházející soudcovské zdrženlivosti čili soudního sebeomezení[173] (*judicial self-restraint)*.[174]

Dělbu moci najdeme zakotvenou v čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého se státní moc dělí na zákonodárnou, výkonnou a soudní a vykonávají ji jejich orgány. Princip dělby moci nám mimo jiné dále říká, že soudní moc má být apolitická, respektive nezávislá na politických větvích státní moci.[175] Problematika argumentu dělby moci ve vztahu k politickým otázkám spočívá v nevyjasněné pozici Ústavního soudu ČR – nelze automaticky tvrdit, že Ústavní soud je soudním tělesem, protože jeho postavení v rámci soudní moci je složitější a občas se za její součást sám prohlašuje, občas o sobě mluví jako o „dohlížiteli" stojícím nad běžnými soudy.[176]

K principu soudcovské zdrženlivosti[177] se hlásí Ústavní soud ČR přímo ve své rozhodovací činnosti. Ústavní soud ČR princip soudního sebeomezení například definuje jako *„maximální snahu o minimalizaci zásahů do činnosti jiných orgánů veřejné moci, moc zákonodárnou nevyjímaje".*[178] Bývalý ústavní soudce Jan Musil dále například píše, že soudcovská zdrženlivost je charakteristická tím, že „*soudní moc se má zdržet toho, aby přebírala pravomoci, náležející moci zákonodárné a moci výkonné".*[179] Slovo „například" je v předchozích větách použito právě proto, že se Ústavní soud ČR k tomuto principu vyslovil už v mnoha

---

[172] KÜHN, Zdeněk. *Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu.* Jiné právo [online]. 16. 1. 2009 [2021-06-23]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2009/01/stavn-praxe-omezen-role-stavnho-soudu.html.

[173] Pavel Holländer o doktríně politické otázky přímo mluví jako o jedné z metod soudcovské zdrženlivosti. Více: HOLLÄNDER, Pavel. *Kolaps „soudcovského státu" běží odpočítávání?* In: HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 21.

[174] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 108.

[175] tamtéž

[176] STÁDNÍK, Jakub. *Dělba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo. 2019, roč. 9, č. 8, s. 109.

[177] Jakub Stádník k soudcovské zdrženlivosti Ústavního soudu ČR píše, že požadavek minimalizace zásahů musí být vždy porovnáván a konfrontován s rolí tuzemského Ústavního soudu jakožto finálního garanta ústavnosti a už se zmíněným argumentem, že nelze bez dalšího říct, že Ústavní soud ČR je součástí soudní moci, nýbrž spíše stojí nad ní. Slovy Jakuba Stádníka, *„lze diskutovat o tom, zda vůbec sám sebe [Ústavní soud] považuje za součást dělby moci, nebo spíše jako jakýsi externí prvek na ni dohlížející."* Více: STÁDNÍK, Jakub: *Dělba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR…,* s. 107–109.

[178] Nález sp. zn. Pl. ÚS 54/05 ze dne 22. 1. 2008.

[179] Odlišné stanovisko Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002.

nálezech a je také často zmiňován v odlišných stanoviscích ústavních soudců. Jak navíc naznačují některé nedávné srovnávací studie, zdrženlivost v „třetím období“ Ústavního soudu ČR nabírá na významu a při jeho rozhodování je princip využíván častěji než v předchozích letech.[180]

Respekt soudní moci k právní normě vydané zákonodárcem stojí v českém kontextu na dvou (třech) důvodech, které jsou důležité pro zkoumání vlivu doktríny politické otázky na rozhodovací činnost soudu.[181] Prvním důvodem je absence demokratické legitimity ústavních soudců v porovnání se zákonodárcem, který obdržel mandát od občanů v demokratických volbách. Zadruhé je tu otázka expertizy soudců. Ti na rozdíl od vládního kabinetu nedisponují širokým aparátem odborníků na neprávní oblasti, což může být u některých komplikovanějších oblastí důvodem pro neschopnost předložený spor kvalifikovaně rozhodnout. V určitých případech, například pokud se budeme bavit o sociálních právech a jejich realizaci politickými větvemi, do debaty vstupuje ještě třetí důvod a tím je rozpočtová nákladnost parlamentem přijatých opatření. Ta souvisí s konstatováním, že oproti první generaci základních práv musí stát vynaložit mnohem více přímých nákladů na jejich ochranu *(více v části 5.2.2)*. [182]

4.2 Jak přistupovat k doktríně politické otázky v českém kontextu?

V posledních letech více akademiků a soudců mluví o krystalizaci české doktríny politické otázky, která je nejen ovlivněná zahraničními přístupy, ale lze ji částečně považovat za produkt osobitého výkladu Ústavního soudu ČR.[183] České inspirování se americkou doktrínou potvrzuje samotná databáze Ústavního soudu NALUS, ve které je od roku 2007 obsaženo heslo *political questions* v rámci kritérií týkajících se předmětu řízení *(více v části 5.1)***,** zároveň se ale nejedná o všechny případy, jež bychom mohli pod vliv doktríny politické otázky zařadit.[184] Navíc do kategorie politických otázek mohou spadat také na první pohled nepoliticky vypadající

---

[180] KÜHN, Zdeněk. *The Constitutional Court of the Czech Republic.* In: JAKAB, András; DYEVRE, Arthur; ITZCOVICH, Gulio (eds.). *Comparative Constitutional Reasoning.* Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 233–234.

[181] GÉRYK, Jan. *Typy diskurzu v rozhodování Ústavního soudu o „reformních“ zákonech v kontextu judicializace politiky.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2016, roč. 24, č. 3, s. 431.

[182] tamtéž

[183] Například: MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 111.; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost*…, s. 22; TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 111.

[184] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 49.

spory.[185] O existenci vlivu americké doktríny v Česku svědčí i argumentace účastníků řízení a nižších soudů v řízení před Ústavním soudem ČR, kteří politickou otázku ve smyslu nejusticiability některých otázek sami zmiňují.[186]

Zmínky o existenci doktríny dnes najdeme proto také už v tuzemských právních komentářích, i když se zatím jedná o nepříliš důkladně, až okrajově zpracované téma. Vojtěch Šimíček píše, že český Ústavní soud dovodil z principu sebeomezení *„jednu z možných variant (původně americké) doktríny political question založené na tom, že od řešení některých (politických) otázek se soud vědomě distancuje"*.[187] Jako podklad soudu pro nezasahování do politických otázek Šimíček zmiňuje čl. 6 Ústavy ČR upravující princip (politické) většiny a ochrany (politických) menšin.[188] Existuje tedy situace, kdy by nevhodnost či vady právní úpravy měl primárně řešit samotný zákonodárce, nikoliv Ústavní soud ČR jakožto orgán ochrany ústavnosti, jehož smyslem není zahajovat politickou diskuzi. *„Političtí aktéři by proto měli primárně usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavněprávní povahy."*[189] Ústavní soud ČR poté v judikatuře zmiňuje také důležitost čl. 5 Ústavy ČR zakotvující svobodnou soutěž politických stran a dochází k tomu, že pokud by v takových sporech zasáhl, mohl by tuto soutěž učinit zbytečnou, protože je hlavním úkolem politických stran (nikoliv ústavních soudců) tvořit veřejné politiky a prezentovat je následně voličům.[190]

Šimíček však zároveň upozorňuje, že v českém právním systému nemůže dojít k uplatnění doktríny politické otázky způsobem, jak ho známe z Nejvyššího soudu USA.[191] Hlavní rozdíl spočívá ve stanovení kompetencí: Český Ústavní soud je podle ústavního pořádku povinen rozhodnout o každém návrhu odpovídajícím zákonným požadavkům, i když by se jednalo o

---

[185] Vojtěch Šimíček zmiňuje například nález Ústavního soudu ČR, kterým soud vyhověl ústavní stížnosti ve věci Lidového domu (sídla ČSSD). Nález přiznal právníkovi Václavu Halbichovi 16,8 milionu korun za práci pro ČSSD ve sporu o Lidový dům, což výrazně ovlivnilo majetkovou situaci, jak připomíná Šimíček, tehdy nejsilnější opoziční strany (ČSSD) a nezanedbatelně předznamenalo budoucí postavení strany na politické scéně (nález sp. zn. III. ÚS 462/98). Více: ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Ústavní stížnost...,* s. 25.

[186] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 112.

[187] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010.

[188] tamtéž

[189] tamtéž

[190] SLÁDEČEK, Vladimír. Čl. 83 [Postavení Ústavního soudu ČR]. In: SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

[191] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 33 [Nezávislost soudů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010.

politickou otázku.[192] Ústavní soud ČR si proto nemůže vybírat a musí rozhodnout (v širokém slova smyslu – ať už procesně, nebo meritorně) bez ohledu na politickou motivaci podání. Takové konstatování podle Šimíčka vypovídá o určité dvojakosti pozice tuzemského Ústavního soudu, jelikož se *„[n]emůže (…) vměšovat do prostoru vyhrazeného politickému rozhodování Parlamentu a exekutivy, musí je však hodnotit, je-li to v jeho působnosti“ a také „[n]emůže zrušit zákon proto, že je v rozporu s našimi zahraničně politickými zájmy, může tak ale učinit pro jeho rozpor s mezinárodní smlouvou“*.[193]

Překážku aplikace doktríny politické otázky (nezakotvení možnosti úplně se vyhnout tzv. politickým otázkám) lze však vyřešit odkazem na určitá procedurální ustanovení, která přinesou ve výsledku stejný, zdrženlivý postoj Ústavního soudu ČR.[194] Může se jednat například o odmítnutí pro nepříslušnost Ústavního soudu ČR nebo také pro nedostatečnou aktivní legitimaci, kdy napadený právní předpis podle soudu nenarušuje individuální práva navrhovatele/ stěžovatele, ale naopak sleduje vlastní politický zájem, a proto jasné porušení ústavně zaručených práv chybí.[195] Dále je v určitých otázkách možné z pohledu soudu věc sice meritorně akceptovat, zároveň však zamítnout návrh na zrušení napadené právní úpravy, pokud se neprokáže *„jasné porušení ústavy zákonodárným sborem“*.[196] Ústavní soud ČR tedy na rozdíl od Nejvyššího soudu USA nemůže bez dalšího pouze konstatovat, že otázka je vyloučena z přezkumu, ale musí dojít k ústavnímu přezkumu meritu věci, či splnit jednu z procesních podmínek pro odmítnutí.

S názorem, že využití doktríny politické otázky ve smyslu „nezabývání se“ je v rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR značně limitované, souhlasí také soudce Nejvyššího správního soudu a bývalý generální sekretář Ústavního soudu ČR Tomáš Langášek.[197] Doktrínou jsou sice vyloučeny ze soudního přezkumu politické otázky, jejichž rozhodování náleží politické reprezentaci v podobě vlády či parlamentu, například když jde o přijímání vhodných politik. V rámci rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR se však bavíme o jiném kulturním a právním

---

[192] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 33 [Nezávislost soudů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010.

[193] tamtéž

[194] NOVAK, Marko. *Ústavní soud mezi právem a politikou…,* s. 435.

[195] NOVAK, Marko. *Ústavní soud mezi právem a politikou…,* s. 436.

[196] tamtéž

[197] LANGÁŠEK, Tomáš. Čl. 83 [Soudní ochrana ústavnosti]. In: RYCHETSKÝ, Pavel et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015.

kontextu, a to evropské tradici demokratického a sociálního právního státu.[198] Součástí českého ústavního pořádku je Listina základních práv a svobod (LZPS), která oproti Spojeným státům občanům garantuje ochranu množství sociálních, hospodářských a kulturních práv, na něž by Ústavní soud ČR neměl rezignovat.[199]

Když se nyní z teorie přesuneme do praxe, nalezneme argumentaci doktrínou politické otázky v rozhodnutích Ústavního soudu ČR *de facto* ve třech podobách: 1) jako úplné vyloučení pravomoci soudu v celém rozsahu/části (velmi ojedinělé případy); 2) jako odůvodnění použití testu racionality či jiného mírnějšího testu přezkumu; nebo 3) jako podpůrný argument v případě, kdy existují silnější důvody pro vyloučení pravomoci tuzemského Ústavního soudu rozhodovat předloženou otázku.[200]

Právní teoretik zabývající se ústavním právem Maxim Tomoszek v článku *Ústavní soud jako pozitivní zákonodárce* dále zmiňuje, že pro Ústavní soud ČR je podobná doktrína vlastně nutnou strategií: precedentální povaha rozhodnutí Ústavního soudu ČR neumožňuje vyhnout se rozhodnutí citlivých politických otázek (názor soudu se stane pramenem práva i v případě odmítnutí návrhu, ačkoliv co se týče usnesení, často se nejedná o příliš relevantní rozhodnutí) a tlak zvenčí se zvětšuje judicializací mnoha politických sporů, které politici stále častěji přenáší na pole ústavního práva. A proto je podle Tomoszeka Ústavní soud ČR postaven před úkol definovat vlastní doktrínu, jež by se týkala postupu při podobných sporech a která by jasněji vymezovala pojem politické otázky v českém kontextu.[201] Pokud bude rozsah doktríny srozumitelně vymezen a dodržován, může podle Tomoszeka vést ke zmenšení politizace rozhodování Ústavního soudu a vyřešení komplikované pozice ústavních soudců stojících před případy na hranici práva a politiky.[202]

---

[198] Pavel Ondřejek také připomíná, že sociální práva v Evropě vyplývají z práva na život, lidské důstojnosti a rovnosti prosazování sociálních práv jednotlivců, zatímco ve Spojených státech jsou tzv. welfare rights vnímána jako práva nejchudších členů společnosti. Více: ONDŘEJEK, Pavel. *Výklad sociálních práv ústavními soudy. Spory mezi zákonodárnou a soudní mocí při výkladu a prosazování sociálních práv.* In: WINTR, Jan; ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva.* Praha: Leges, 2012, s. 53.

[199] LANGÁŠEK, Tomáš. Čl. 83 [Soudní ochrana ústavnosti]. In: RYCHETSKÝ, Pavel et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha : Wolters Kluwer, 2015.

[200] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 112.

[201] TOMOSZEK, Maxim. *Ústavní soud jako pozitivní zákonodárce.* Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků. 2008, č. 1, s. 34.

[202] tamtéž

4.3 Budoucí výhledy aplikace doktríny

Jak je patrné z amerického kontextu, doktrína se může časem vyvíjet a stát se v budoucnosti dokonce integrální součástí praxe i českého Ústavního soudu, což se odvíjí nejen od problémů, se kterými se společnost snaží v daný okamžik vypořádat (například finanční krize, pandemie), ale je také ovlivněno zvětšujícím se nápadem případů týkajících se potenciálních politických otázek. I když jádro rozhodovací činnosti dnes na Ústavním soudu ČR zatím představují ústavní stížnosti jakožto spory týkající se vztahu státu a ochrany základních práv občana, zatímco tzv. ústavní spory *stricto sensu*, týkající se postavení a pravomoce ústavních orgánů, jsou zatím spíše v menšině, může se situace podle některých autorů v budoucnu změnit.[203] Já bych dokonce dodala, že takový vývoj se zdá být z hlediska zvětšujícího se nápadu Ústavního soudu ČR spíše jako nevyhnutelný a pokud bychom se měli zamyslet nad možným zvratem tohoto trendu, lze ho docílit pravděpodobně jen změnou právních předpisů omezujících v konkrétních otázkách přístup k Ústavnímu soudu ČR, nebo zavedením možnosti soudu si z napadených případů vybírat.[204] K závěru o přibývajících ústavních sporech *stricto sensu* docházím na základě pozorování sporů o kompetence mezi státními aktéry, kdy mnohé z nich se například z důvodu nedostatku politické odvahy, či případně ve snaze dále neeskalovat politický konflikt, před český Ústavní soud nakonec nedostanou.[205] To se ale může proměnit s výměnou politických aktérů. Navíc z hlediska postavení některých státních orgánů a ústavních činitelů právní veřejnost stále nedisponuje jasnými odpověďmi na jejich pojetí. Jasněji definovat postavení by se například nabízelo v různých rolích a aktech prezidenta republiky.[206]

Zároveň se v nápadu Ústavního soudu ČR mohou čím dál častěji objevovat politické otázky, pro jejichž rozhodnutí nebude mít soud výslovnou oporu v textu zákona (dojde k absenci tzv. soudně zjistitelných a uplatnitelných standardů), nebo předložený spor bude vyžadovat od

---

[203] MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo…,* s. 16–17.

[204] Posledně zmíněná myšlenka možnosti výběru v českém ústavním soudnictví byla v tuzemském kontextu už několikrát zvažována, ale nakonec vždy zavržena. Více: HOLLÄNDER, Pavel. *Legislativní reflexe dosavadního působení Ústavního soudu.* In: DANČÁK, Břetislav; ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Aktuálnost změn Ústavy ČR.* Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 1999, s. 178–186.

[205] Z poměrně aktuálních událostí lze připomenout spory ohledně odvolání ministra kultury Antonína Staňka premiérem Andrejem Babišem a následné prezidentem oddalované jmenování jeho nástupce Michala Šmardy. Premiér Andrej Babiš nechtěl řešit konflikt s prezidentem cestou práva, a proto nakonec k odvolání Staňka došlo až o dva měsíce později, přičemž prezident nevyhověl původnímu návrhu na jeho nástupce a jmenoval do čela kultury Lubomíra Zaorálka. (KUBIŠTOVÁ, Dominika. *Babiš na odvolání Staňka trvá. „Nominaci Šmardy ale považuji za zvláštní," dodal premiér.* iRozhlas [online]. 28. 05. 2019 [2021-06-20]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-antonin-stanek-milos-zeman-ministr-kultury-michal-smarda-odvolani_1905311239_dok.

[206] ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Vnější limity soudcovské interpretace a argumentace.* Praha: Leges, 2018, s. 119, 121.

soudců zvláštní odbornou způsobilost a expertní znalost problematiky.[207] S novými výzvami moderní společnosti, jako je třeba klimatická politika států přijímaná v reakci na zhoršující se životní prostředí, se před ústavní soudy včetně toho českého budou pravděpodobně dostávat těžko řešitelné otázky ohledně (ne)dostatečnosti přijatých opatření v těchto oblastech.[208] Ani jedna ze zmíněných tezí o budoucím vývoji už dnes v českém právu navíc nepředstavuje pouhé teoretické zamyšlení, jelikož na níže provedené analýze judikatury soudu se tento předpoklad pozvolna ukazuje *(více v kapitole 5. Rozbor judikatury Ústavního soudu ČR)*. I proto někteří zmiňují, že v budoucnosti se justice z důvodu většího nápadu takových otázek pravděpodobně dočká stále častěji uplatňované zdrženlivosti v případě politických otázek na Ústavním soudě ČR.[209]

Naopak jako jedno z budoucích rizik je zmiňováno přílišné rozšíření aplikace doktríny politické otázky. V některých případech, kdy se kvůli nejasné hranici a napětí mezi politikou a právem zdá, že by se mohlo jednat o politickou otázku, nerozhodnutí sporu nakonec politické problémy jen oddálí, ačkoliv bylo soudcem provedeno se záměrem poskytnout jejich řešení.[210] Takové rozhodnutí může být motivováno například strachem soudců ze vzniku politických kontroverzí či ze společenské reakce. Ukazuje se navíc, že doktrína politické otázky a soudcovská zdrženlivost mohou sloužit jako jedna ze strategií, kterou ústavní soudy uplatňují ve státech, kde je na justici vyvíjen systematický politický nátlak a mluví se o úpadku nezávislosti

---

[207] ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Vnější limity soudcovské interpretace a argumentace…,* s. 119.

[208] Například německý Spolkový ústavní soud (*Bundesverfassungsgericht*) v roce 2021 došel k tomu, že německá vláda nedostatečně definovala cíle pro omezení emisí skleníkových plynů po roce 2030, a zákon o ochraně klimatu označil za „nedostatečný" a „znevýhodňující příští generace". Ústavní stížnost podali zástupci ekologických organizací a také aktivisté z mládežnického hnutí *Fridays For Future*. Ti se před soudem odvolávali na německý Základní zákon (*Grundgesetz*), podle kterého má stát chránit životní prostředí pro příští generace. Ústavní soud německým zákonodárcům vytkl, že zákon nestanovil konkrétní cíle pro dosažení dlouhodobého cíle, a to dojít do roku 2050 ke klimaticky neutrálnímu hospodářství a nulovým emisím skleníkových plynů. Rozhodnutí vyvolalo rozporuplné reakce v právní obci. Někteří rozhodnutí kritizovali, jelikož soud podle nich zašel příliš daleko a rozhodl v rozporu s dělbou moci v zastupitelské demokracii, jiní rozhodnutí hodnotili jako „epochální pro ochranu životního prostředí". Více například MÜLLER, Reinhard. *Die Welt ist nicht genug.* Frankfurter Allgemeine [online]. 29. 4. 2021 [cit. 2021-05-19]. Dostupné z: https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesverfassungsgericht-zum-klimaschutz-die-welt-ist-nicht-genug-17318117.html; JANISCH, Wolfgang. *Karlsruhe schützt unsere Kinder vor unserer Zaghaftigkeit*. Süddeutsche Zeitung [online]. 29. 4. 2021 [cit. 2021-05-19]. Dostupné z: https://www.sueddeutsche.de/meinung/klimaschutz-bundesverfassungsgericht-grundgesetz-grundrechte-klimawandel-1.5280161?reduced=true; Rozhodnutí BVerfG je k dohledání pod číslem: Rozhodnutí Nr. 31/2021 ze dne 29. 4. 2021.

[209] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 113.

[210] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 113.

soudnictví. Cílem takové strategie je vyhnout se přímé konfrontaci s vládou a zákonodárci a zároveň si (alespoň částečně) ponechat vliv nad ochranou ústavních hodnot.[211]

[211] Z důvodu politického tlaku na justici a snahy o její ovládnutí si například maďarský ústavní soud postupem času osvojil tzv. strategii pasivity, ve které mimo jiné využívá doktrínu politické otázky, respektive se chová zdrženlivě v politicky citlivých případech, a to za účelem zachování jeho integrity a role v národním ústavním systému. Více: LÁNCOS, Petra Lea. *Passivist Strategies Available to the Hungarian Constitutional Court*. ZAOERV. 2017, vol. 79, no. 4, s. 971–972.

5. Rozbor judikatury Ústavního soudu ČR

Český právní systém sice patří do kontinentálního práva a není převážně založen na soudních precedentech,[212] nicméně o vlivu americké doktríny politické otázky na českém Ústavním soudě není pochyb, což vidíme při analýze jeho rozhodovací činnosti. Nabízí se dvě možnosti takového zkoumání. Zaprvé Ústavní soud ČR sám některé nálezy a usnesení zařazuje do kategorie *political questions (viz část 5.1)*, čímž explicitně přiznává inspiraci judikaturou Nejvyššího soudu USA. Zadruhé pomocí fulltextového vyhledávání a pojednání akademiků lze tuto kategorii rozšířit o další případy. Ačkoliv Ústavní soud ČR první případ zařazený do politických otázek datuje do roku 2001, z akademického pohledu ji Ústavní soud ČR aplikoval už v roce 1998.[213]

V této kapitole jsou nejprve detailně analyzována rozhodnutí Ústavním soudem ČR označená za politické otázky. A na základě této analýzy, ale také akademických článků a rozhovorů s bývalými a současnými ústavními soudci je následně vymezen seznam okruhů, ve kterých se vliv doktríny politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR objevuje.

5.1 Předmět řízení: „political questions“

Sám Ústavní soud ČR zařazuje v databázi NALUS mezi tzv. politické otázky pod heslem *political questions*[214] v současné době celkem čtrnáct nálezů *(příloha č. 1)*.[215] Databáze rozhodnutí byla zřízena v roce 2006. O rok později, v prosinci 2007, došlo k přidání zmíněné kategorie politických otázek, a to v souvislosti se zveřejněním nálezu Pl. ÚS 50/06 týkajícího se rozpočtového určení daní. Až na dvě výjimky[216] lze proto konstatovat, že jakýkoliv spor, který Ústavní soud ČR rozhodoval před prosincem 2007, nemohl být do této kategorie oficiálně zařazen.[217]

V případě soudem zavedené kategorie *political questions* navíc jde pouze o jednu z možností, jak zjistit oblasti, ve kterých Ústavní soud ČR politické otázky zmiňuje. Obsah

---

[212] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva…,* s. 12.

[213] Usnesení sp. zn. II. ÚS 404/97 ze dne 19. 8. 1998. Více: TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 111.

[214] Konkrétní postup vyhledávání v databázi NALUS je následující: Předmět řízení – základní ústavní principy – princip dělby moci – political questions.

[215] K datu 7. 5. 2021.

[216] V návaznosti na doplnění nového hesla do předmětového rejstříku byl do této kategorie zpětně zařazen nález sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001 a nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003.

[217] Informace o předmětu řízení „political questions“ získány na základě u Ústavního soudu ČR podané žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

databáze NALUS totiž vytváří a naplňuje analytický odbor Ústavního soudu ČR a takový proces často vychází především z explicitních zmínek v textu příslušného rozhodnutí.[218] Přesto se jedná o důležitý indikátor postoje Ústavního soudu ČR k možné definici českých politických otázek.

V této části diplomové práce následuje popis případů řazených mezi politické otázky databází českého Ústavního soudu a rozbor vlivu doktríny politické otázky v každém z nich.

5.1.1 Lustrační zákony[219]

První rozhodnutí Ústavního soudu ČR zařazené do kategorie *political questions* je přezkum ústavnosti lustračních zákonů z roku 2001. Skupina poslanců se u Ústavního soudu ČR domáhala zrušení velkého a malého lustračního zákona včetně dvou navazujících právních předpisů[220], jež stanovily zvláštní předpoklady pro přístup k některým (převážně jen řídícím či významným) funkcím ve státních či veřejných službách. Jejich návrh se objevil v reakci na novelizaci zákonů, která zrušila omezení časové působnosti právní úpravy (původně měly lustrační zákony platit přechodně pět let, do 31. 12. 1996). Poslanci namítali porušení mezinárodních smluv a českého ústavního pořádku s hlavním argumentem, že bez časového období lustrační zákony pozbyly hlavní podmínku jejich ústavnosti. Naopak argumentace tehdejšího předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR Václava Klause, který namítal nepříslušnost Ústavního soudu ČR k přezkumu lustračních zákonů v řízení, stála na tom, že se v tomto případě jedná o politickou otázku řídící se společenskou situací. K podobnému názoru nakonec dospěl také Ústavní soud ČR, který až na jednu výjimku návrh poslanců zamítl.

Ústavní soud ČR neshledal (také po analýze judikatury Evropského soudu pro lidská práva) jako hlavní podmínku ústavnosti lustračních zákonů jejich časové omezení, ale „*potřeb[u] demokratické společnosti a demokratického státu chránit svou státní správu a veřejné služby před vstupem osob, které nesplňují určité předpoklady*“. Tuto tezi konkrétněji promítl do

---

[218] Informace potvrzeny také na základě emailové komunikace s vedoucím analytického odboru L’ubomírem Majerčíkem.

[219] Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001, soudce zpravodaj: Jan Malenovský.

[220] Konkrétně se jednalo o zákon č. 451/1991 Sb. (velký lustrační zákon), zákon č. 279/1992 Sb. (malý lustrační zákon), zákon č. 422/2000 Sb., kterým se mění velký lustrační zákon a zákon č. 424/2000 Sb., kterým se mění malý lustrační zákon.

evropského konceptu tzv. obranyschopné demokracie[221] a také do požadavku větší loajality úředníků a osob ve veřejných funkcích, které umožňují nahradit osoby, jež zastávaly vedoucí funkce ještě za minulého režimu, osobami, od nichž lze očekávat loajalitu s demokratickými principy polistopadového státu.

Soud posléze konstatuje, že určení doby, na kterou je tato právní úprava přijímána, není otázkou právní, ale politickou: *„Návrh skupiny poslanců přináší mnohé údaje, které přesvědčivě dokládají, že vývoj demokratických přeměn po r. 1992 je bouřlivý a že – jak výslovně uvádějí – byl ‚demokratický proces dovršen'. Ústavní soud nicméně považuje za potřebné k těmto údajům dodat, že určení stupně rozvoje demokracie v určitém státě je otázkou bytostně sociální a politickou, nikoliv ústavněprávní."* Soud navíc dodává, že jako orgán ochrany ústavnosti není schopen posoudit a přezkoumat tvrzení o „dovršení", či naopak o „nedovršení" demokratického procesu. Návrh poslanců byl zamítnut, lustrační zákony zůstaly v platnosti.

Tento nález Ústavního soudu ČR byl doprovázen jedním disentem od soudce Antonína Procházky, který nesouhlasil se zrušením podmínky, aby při obsazování určitých funkcí v Policii ČR a Sboru nápravné výchovy ČR nebyli přijímáni vědomí spolupracovníci Státní bezpečnosti. Podle Procházky měla být v tomto případě nadřazena otázka ochrany demokracie nad ochranou práva jednotlivce, která podle jeho názoru není bezbřehá.

Politická otázka je v tomto případě Ústavním soudem ČR chápána jako neschopnost soudu vyslovit se k určení časového období existence lustračních zákonů, které podmiňují vstup do státních služeb zvláštními podmínkami jako je čisté lustrační, nebo čestné prohlášení. Nicméně například David Kosař považuje zařazení ústavního přezkumu lustračních zákonů do kategorie doktríny politické otázky za „přehnané".[222] Souhlasí sice s tím, že Ústavní soud ČR zde dospěl k závěru, že postrádá jakkoliv upravený postup k rozhodnutí, ale jako vhodnější

---

[221] Koncept bránící se demokracie či obranyschopné demokracie vychází z historické zkušenosti 20. století, kdy neexistence účinných obranných mechanismů tehdejších demokracií byla jednou z příčin vzniku evropských diktatur a především nacistické totality. V reakci na uzurpaci moci nedemokratickými aktéry v minulém století byly státy přijaty dokumenty o platnosti lidských práv a svobod a také zakomponovány mechanismy bojující proti ohrožení základů, na kterých „nové" demokracie vznikly (například opatření namířená proti stoupencům krajních politických proudů, kdy za určitých okolností může stát z důvodu ohrožení demokracie omezit jejich fundamentální svobody, viz rozhodnutí o rozpuštění Dělnické strany v ČR). Ústavní soud ČR se k tomuto konceptu, s odkazem na rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu v Karlsruhe, poprvé přihlásil v nálezu ze dne 4. 9. 1992 (sp. zn. Pl. ÚS 5/92). Rozhodnutí ohledně lustračních zákonů ale hrálo také důležitou roli. Více například: VÝBORNÝ, Štěpán. *Koncept bránící se demokracie v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Časopis pro právní vědu a praxi [online]. 2012, č. 2, s. 157–163. [cit. 2021-05-14]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5901.

[222] Názory se však různí. O vlivu doktríny politické otázky v případě lustračních zákonů píše například britský právník David Robertson. Více: ROBERTSON, David. *The judge as political theorist.* Princeton: Princeton University Press, 2010, s. 136.

důvod pro zamítnutí návrhu vidí spíše uplatnění zásady soudcovské zdrženlivosti.[223] Podle mého názoru, jak posléze píši v navazující části práce, lze při tomto soudním přezkumu hovořit o přítomnosti politické otázky ve smyslu obecného přístupu Ústavního soudu ČR ke krokům zákonodárce, které rámuje jako prostředky vyrovnávání se s komunistickou minulostí státu *(viz část 5.2.1)*.

5.1.2 Cenové moratorium[224]

Skupina senátorů v roce 2003 podala návrh na zrušení nařízení vlády[225], které stanovilo cenové moratorium nájemného z bydlení. Reakce senátorů přišla poté, co Ústavní soud ČR třikrát zrušil předchozí vládou přijatá cenová opatření. Regulace nájemného (kombinace nevypověditelného nájemního vztahu a stanovení maximální výše nájemného) měla zaručit plynulejší přechod na tržní ekonomiku po listopadu 1989 a byla zamýšlena jako přechodný nástroj. Jeho dočasnost byla odůvodňována situací, ve které z pohledu pronajímatele jde o nevýhodný právní vztah, jelikož nájemce je nepoměrně více chráněn. Nicméně vláda, respektive Ministerstvo financí ČR nadále zachovávalo výši nájemného na úrovni, kterou český Ústavní soud už dříve prohlásil za protiústavní. Navrhovatelé proto tvrdili, že jestli vláda upravuje výši nájemného způsobem odkazujícím na neústavní právní úpravu, je jejich pozdější úprava také protiústavní – navíc když vláda měla dostatek času připravit zákon místo neustále přijímaných podzákonných opatření.[226]

Využití politické otázky je v tomto nálezu poměrně ojedinělé. Ústavní soud ČR se nejprve vyslovil, že ekonomická politika státu včetně cenové politiky spadá do oblasti politických otázek, jelikož je politickým rozhodnutím vlády coby vrcholného orgánu výkonné moci stanovit, kdy jsou naplněna kritéria pro takové opatření: „*...cenové moratorium by mělo být doprovázeno komplexem makroekonomických opatření umožňujících odstranění krizového stavu a návrat k běžným tržním podmínkám. Posouzení, zda nastalý stav vyžaduje vydání cenového moratoria, jakož i volba následných ekonomických opatření v zásadě patří mezi tzv. political*

---

[223] KOSAŘ, David. *Lustration and Lapse of Time Dealing with the Past in the Czech Republic*. European Constitutional Law Review. 2008, vol. 4, no. 3, s. 468–469.

[224] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003, soudce zpravodaj: Antonín Procházka.

[225] Konkrétně šlo o nařízení vlády č. 567/2002 Sb.

[226] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03, část I.

questions, jež soudní moci nepřísluší posuzovat, to ovšem za předpokladu, že výkonná moc respektuje zákonné meze.“[227]

Zároveň soud dodal, že jelikož je pouze negativním zákonodárcem, neměl oprávnění výše popsaný protiústavní stav odstranit, a proto na jeho protiústavnost zákonodárce v dřívějších nálezech pouze upozorňoval. Jak nicméně namítají ústavní soudci, jelikož zákonodárce zůstal nadále nečinný, dokonce stav „zakonzervoval“ napadeným nařízením a ignoroval závazné rozhodnutí Ústavního soudu ČR, jsou nuceni vládní nařízení zrušit s tím, že „*prodlužování nastalého protiústavního stavu je nejen nežádoucí, ale i nepřípustné, a tak je protiústavní i předpis, jenž je tohoto prodloužení příčinou.“*[228]

Politickou otázku zde Ústavní soud ČR spatřuje ve zmíněné ekonomické, respektive cenové politice státu. Zároveň však dodává, že ve chvíli, kdy vláda v protiústavním stavu i přes názor Ústavního soudu ČR dlouhodobě pokračuje, Ústavní soud může zrušit opatření, kterým tak činí.[229] Nejedná se tedy o žádné zásadní použití doktríny, jelikož český Ústavní soud politickou otázku zmiňuje v souvislosti s tím, že pokud je vláda k něčemu zmocněna zákonem, je na ní, zda to zmocnění využije – a soud může pouze posoudit, zda tak učinila v souladu se zákonem.[230]

5.1.3 Rozpočtové určení daní[231]

Skupina senátorů žádala zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní[232], který podíl obcí na výběru daní stanovil jako poměr násobku počtu obyvatel a koeficientu velikostní kategorie obce.[233] Senátoři měli za to, že koeficient je protiústavní, protože zvýhodňoval velké obce na úkor menších, což podle nich bylo diskriminační (mluvili o „likvidaci malých obcí“). Podle navrhovatelů malé obce dostanou menší příjem, kvůli tomu nemohou zajistit srovnatelné podmínky jako ve velkých městech a to nakonec může vést k vylidňování a k přesunu občanů do větších měst.[234]

---

[227] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03, část III/2.

[228] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03, část III/2.

[229] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 51.

[230] KRATOCHVÍL, Jan. *Politická otázka či odepření spravedlnosti?* Jiné právo [online]. 13. 2. 2012 [cit. 2021-05-22]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2012/02/politicka-otazka-ci-odepreni.html.

[231] Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007, soudce zpravodaj: František Duchoň.

[232] Konkrétně se jednalo o návrh na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 483/2001 Sb., a na zrušení přílohy č. 2 k tomuto zákonu, ve znění zákona č. 483/2001 Sb.

[233] KOSAŘ, David a kol.: *Ústavní právo. Casebook.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 182.

[234] tamtéž

Ústavní soud ČR návrh senátorů zamítl, mimo jiné pomocí argumentace politickou otázkou. Podle něj se nemůže jednat o diskriminaci, jelikož v případě rozdělení obcí podle velikostních kategorií se nejedná o rozdílné zacházení ve stejné situaci: větší obnos finančních prostředků půjde větším obcím, protože kvůli své velikosti obstarávají větší rozsah činností.[235] Ústavní soud ČR by tak mohl zasáhnout jen v případě, že by bylo prokázáno, že napadená úprava znemožňuje ústavní právo obcí na samosprávu podle čl. 8 Ústavy ČR, což splněno nebylo.[236] Ústavní soud ČR na několika místech zmiňuje, že jelikož dovodil, že se o diskriminaci nejedná, není oprávněn posuzovat, jestli je v pořádku, zda se má s odlišnými (obcemi) zacházet odlišně. Jinak by totiž zasahoval do „autonomní sféry politického rozhodování", protože se jedná o pole svěřené normotvůrci.[237]

Zajímavé také je, že se rozebíraný nález přímo odkazuje na americkou doktrínu politické otázky: „*Ústavní soud upozorňuje, že s ohledem na podstatu fungování soudní moci žádnými informacemi v těchto oblastech nedisponuje a disponovat ani nemůže. I proto mu nepřísluší se k účelnosti, spravedlnosti či rozumnosti právní úpravy jakkoliv vyjadřovat (obdobné úvahy vedly Nejvyšší soud USA k formulování zásady zdrženlivosti soudu v otázkách primárně politických – viz political question doctrine).*"[238] Podle Lenky Píčové se právě zmínkou o absenci potřebných informací (v případě otázky určitého minimálního obnosu pro funkčnost menších obcí) český Ústavní soud inspiroval americkým rozhodnutím *Baker v. Carr (viz část 3.2.2)*. Nicméně v nálezu Ústavního soudu ČR opět chybí jakýkoliv pokus o definici oné politické otázky v českém kontextu. Takovou zmínku je proto nutné považovat spíše jako podpůrný argument pro zamítnutí.[239]

V závěru Ústavní soud ČR zdůrazňuje, že jelikož Česká republika je založená na principu svobodného a dobrovolného vzniku a volné soutěži politických stran a politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, která dbá ochrany menšin, mají se navrhovatelé jako reprezentanti zákonodárné moci pokusit o změnu právní úpravy v rámci politické soutěže: „*Pokud by Ústavní soud návrhu vyhověl a rozhodl celou věc místo zákonodárce, porušil by nejen citovaná*

[235] Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 22.
[236] Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 27.
[237] Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06, body 24–25.
[238] Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 29.
[239] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 53.

ustanovení Ústavy, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran, jejichž úkolem je mj. právě předkládat z hlediska jejich voličů nejvhodnější způsoby rozdělení státního rozpočtu.“[240]

5.1.4 Zákoník práce[241]

Skupina poslanců a skupina senátorů u Ústavního soudu ČR navrhly zrušení některých ustanovení „nového“ zákoníku práce[242] pro jejich neústavnost. Namítaly mimo jiné neústavní omezení autonomie jednotlivce, kogentnost nové právní úpravy místo slíbené liberalizace pracovních vztahů vhodnější pro polistopadové období, nesrozumitelnost a nepropojenost jednotlivých ustanovení, čímž vším byl podle jejich názoru narušen požadavek právní jistoty a legitimního očekávání.[243] Nově přijatý zákoník práce také podle navrhovatelů porušoval ústavní princip rovnosti, když nepoměrně zvýhodňoval odborové organizace na úkor zaměstnavatele, ale i dalších subjektů.[244] Podporovatelé nové právní úpravy naopak tvrdili, že návrhy na zrušení jsou motivovány odlišným politickým pohledem na pojetí zákoníku práce, tedy že směřují k vyřešení politického sporu „o liberální či sociální podobu“ právního předpisu. Jako důkaz zastánci uvedli, že návrhy byly podány politiky převážně z pravicových stran.[245]

Ústavní soud obecně dochází k tomu, že nemůže být arbitrem politických sporů v otázce, jestli nový zákoník práce má být liberálnější, či naopak sociálnější. Říká, že jako orgán ochrany ústavnosti není povolán k tomu, aby se vyjadřoval k vhodnosti či účelnosti ekonomické a hospodářské politiky státu, ale pouze k souladu právní úpravy s ústavním pořádkem.[246] A odvolává se na americkou doktrínu: *„Ústavní soud se touto argumentací (již lze v podstatě uplatnit i při posuzování obecných východisek týkajících se zákoníku práce) přihlásil k přístupu, který zaujímá např. Nejvyšší soud USA od doby, kdy skončil s praxí považovat právní předpisy hospodářského a sociálního charakteru za neslučitelné s absolutizovanou smluvní svobodou a s právem na vlastnictví, a uznal, že obecné formování hospodářské politiky je především věcí politických orgánů (v této souvislosti viz New Deal F. D. Roosevelta).“*[247]

---

[240] Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 30.
[241] Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008, soudce zpravodaj Vojen Güttler.
[242] Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.
[243] Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, body 1–11.
[244] Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 24.
[245] Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, body 77–78.
[246] Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 179.
[247] tamtéž

Při hodnocení zákoníku práce proto přistupuje ke „slabšímu testu“, tzv. testu racionality, jehož cílem je zjistit, jestli přijatá opatření vedou ke sledovanému cíli. Kdyby však Ústavní soud ČR v tomto případě zkoumal také nezbytnost a užitečnost zákoníku, mělo by to za následek jeho příklon ke konkrétní „ekonomicko-politické doktríně“, což mu nepřísluší.[248] Zdůraznil, že do politické soutěže patří také střet určitých zájmových skupin a jejich pohledů na svět – a i když dojde k prosazení jednoho pohledu, je politické řešení zpravidla legitimní, a to i přes odpor jedné ze zájmových, politických a popřípadě sociálních skupin.[249]

K nálezu bylo připojeno šest disentních stanovisek, přičemž pro tuto diplomovou práci je relevantní zmínit se především o odlišném stanovisku Elišky Wagnerové. Ústavní soud ČR sice návrh na zrušení ve většině bodů zamítl, několik ustanovení nakonec přece zrušil (mimo jiné paragraf stanovující zákaz odchýlení úpravy práv nebo povinností v pracovněprávních vztazích od zákonné úpravy). Eliška Wagnerová s touto tezí pléna nesouhlasila, protože podle ní rozhodnutí o tom, jaké normy budou kogentní, představuje „vysoké politikum“ a mělo by být na základě respektu k principu dělby moci přenecháno zákonodárci.[250]

Když shrneme, jak Ústavní soud ČR v tomto případě argumentaci politickou otázkou použil, je to další případ, kdy soud zdůraznil, že v případě hospodářských a sociálních práv bude uplatňovat méně přísný test ústavního přezkumu. Zároveň také opět obecněji odkázal na americkou doktrínu a přihlásil se ke zdrženlivějšímu přístupu Nejvyššího soudu USA. Znovu se ale jednalo o podpůrný argument, jelikož některá ustanovení Ústavní soud ČR nakonec zrušil. Zde je zajímavé si všimnout, že ačkoliv u rozhodnutí o lustračních zákonech nebo cenovém moratoriu dával prostor zákonodárci činit kroky směrem k přechodu k demokraticko-tržnímu uspořádání státu, v tomto případě sice také dává prostor zákonodárci, nicméně v možnosti zvolit si, v jakém duchu nastaví vztahy v pracovním právu.

5.1.5 Ústav pro studium totalitních režimů[251]

V nálezu týkajícím se zřízení Ústavu pro studium totalitních režimů šlo o ožehavé téma – interpretaci historie, což v roce 2007 rozdělovalo nejen politickou scénu.[252] Návrh na zrušení

[248] tamtéž

[249] Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 180.

[250] Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06, bod 5.

[251] Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008, soudce zpravodaj: Stanislav Balík.

[252] KOSAŘ, David a kol.: *Ústavní právo. Casebook…,* s. 183.

zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů a Archivu bezpečnostních složek[253], alternativně jeho konkrétních ustanovení, podala skupina poslanců ČSSD. Navrhovatelé namítali, že vznik ÚSTR je v rozporu s ústavně zaručenou svobodou vědeckého bádání, jelikož je zřízen státem a financován ze samotné kapitoly státního rozpočtu. Také kritizovali, že vymezení oblasti výzkumu – „doby nesvobody" a „období komunistické totalitní moci" – už v sobě obsahuje historické hodnocení a zákon tak podle nich využívá ideologickou, nikoliv vědeckou terminologii.[254]

Ústavní soud ČR nakonec návrh v podstatě zamítl (vyhověl pouze ve zrušení slovního spojení v jednom namítaném ustanovení zákona). Uvedl, že zřízení ÚSTR nemá žádný ústavněprávní rozměr, a nemůže proto posuzovat účelnost instituce, jelikož se jedná o politické rozhodnutí. Pokud by navrhovatelům vyhověl, porušil by princip dělby moci.[255] Co se potenciálního zásahu do svobody vědeckého bádání týče, označení určitých historických období podle Ústavního soudu ČR neznamená jeho „komplexní hodnocení", což zároveň není ani ambicí zákona. Ta spočívá ve vytvoření instituce, která se má tímto problémem zabývat. Svůj postoj Ústavní soud ČR také opřel už o dřívější nálezy věnující se podobné tematice: nález[256] o ústavnosti zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu; a nález, ve kterém český Ústavní soud vyslovil existenci principu obranyschopné demokracie a přihlásil se k judikatuře ostatních postkomunistických soudů.[257]

K námitce možného zneužití instituce k politickému boji Ústavní soud ČR dodal, že takové úvahy jsou legitimní u každé instituce zřizované státem, nicméně takové zneužití záleží na podmínkách, v nichž má instituce fungovat. Ve fungující demokracii ke zmíněnému zneužití nemůže dojít[258]: „*Je tedy na nich [navrhovatelích], aby případným pokusům o zneužití Ústavu zabránili. Vlastní rozhodnutí o jeho zřízení je však rozhodnutím politickým, které bylo přijato legitimní většinou Parlamentu, přičemž Ústavní soud není jeho třetí komorou, aby do tohoto procesu vstupoval."*[259]

---

[253] Zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

[254] Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07, body 2–5.

[255] Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07, bod 49.

[256] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993.

[257] Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001.

[258] Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07, body 48–54.

[259] Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07, bod 54.

Proti názoru většiny pléna uplatnilo odlišné stanovisko sedm soudců, z toho jeden ze soudců nesouhlasil jen s odůvodněním rozhodnutí. Disentující soudci namítali, že způsob zřízení Ústavu pro studium totalitních režimů narušuje svobodu vědeckého bádání, ale také nesouhlasili s ústavností zákazu členství v politických stranách pro členy Rady ÚSTR v politických stranách a v otázce paušálního vyloučení členů KSČ v letech 1948–1989.[260] Výše zmíněný výrok Ústavního soudu ČR tak prošel těsnou většinou.[261]

Politická otázka se tu objevuje v konstatování, že zřízení ústavu, jehož úkolem má být vědecky zkoumat historickou minulost státu, je politickou proklamací parlamentu, která je navíc pokračováním už dříve nastoleného politického směru, co se pohledu na komunistický režim týče.

5.1.6 Regulační poplatky ve zdravotnictví[262]

Případ regulačních poplatků se před Ústavní soud ČR dostal v rámci přijetí a změny zákonů v oblasti daní, lékařské péče a veřejného zdravotního pojištění v době Topolánkovy vlády (změny byly populárně označovány jako Topolánkův reformní batoh).[263] Do předmětu řízení označeného jako *political questions* zařadil Ústavní soud ČR nález ve věci zdravotnické části zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů[264], který byl zákonodárci přijat v roce 2007. Skupiny poslanců a senátorů zákon napadly s argumentem, že mimo jiné byl přijat neústavním způsobem (obsahuje novely zákonů, které spolu bezprostředně nesouvisí), přijaté právní normy jsou příliš neurčité, chybí jim řádné odůvodnění a obsahují závažné legislativní chyby. Především ale navrhovatelům vadilo, že zavedení poplatku u lékaře se jeví v rozporu s ústavně zakotveným nárokem českých občanů na bezplatnou zdravotní péči.[265] Z vyjádření účastníků řízení stojí za zmínku vystoupení ministra zdravotnictví Tomáše Julínka, který tvrdil, že návrh zákonodárců na zrušení je jen pokusem o realizaci programu, pro něž sami nenašli v parlamentu dostatečnou podporu.[266] V analýze zajímavých argumentů bychom mohli u tohoto obsáhlého nálezu

---

[260] Zajímavě píše o protiústavnosti kolektivní viny v tomto případě třeba Zdeněk Kühn: KÜHN, Zdeněk. *Kauza ústavnosti zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek před Ústavním soudem.* Jiné právo [online]. 26. 3. 2008 [cit. 2021-05-23]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2008/03/kauza-stavnosti-zkona-o-stavu-pro.html#disqus_thread.

[261] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 58.

[262] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008, soudce zpravodaj: Stanislav Balík.

[263] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook..,* s. 590.

[264] Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů – část zdravotnická.

[265] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 11–52.

[266] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 68.

pokračovat, avšak účelem této diplomové práce je zaměřit se především na politický rozměr případu.

Nález v otázce regulačních poplatků je významný hned z několika důvodů. Zaprvé potvrzuje v judikatuře Ústavního soudu ČR test racionality jako méně přísný test přezkumu ústavnosti v případě zásahu do sociálních práv.[267] To lze chápat jako projev vlivu doktríny politické otázky, jelikož test racionality je v českém kontextu vnímán právě jako inspirace americkým kontextem *(viz část 4.2)*.[268] Matoucí nicméně je, že jedním dechem český Ústavní soud zároveň dodal, že by „z hlediska procesní ekonomie" vlastně nemusel k testu racionality v tomto případě ani přistupovat – jelikož byly shledány důvody pro zachování maximální míry zdrženlivosti už v obecné rovině.[269] Test racionality, zdá se, byl proveden „jaksi pro jistotu". Regulační poplatky u lékaře v testu racionality nakonec obstály. Většina Ústavního soudu ČR totiž došla k tomu, že zavedené poplatky mají za cíl zabraňovat nadužívání zdravotní péče, čímž zvyšují pravděpodobnost, že se zdravotnická služba dostane těm, kteří ji skutečně potřebují. Proto Ústavní soud ČR konstatuje, že slouží legitimnímu cíli.[270]

Zadruhé Ústavní soud ČR konstatoval, že rozhodnutí týkající se otázky, jestli bude zákonodárcem v takových případech upřednostněno hledisko solidarity nebo naopak zásada ekvivalence, je vyhrazeno zákonodárci, jenž si sice nemůže počínat libovolně, ale v této oblasti má širší prostor pro volbu svých nástrojů.[271] Soud zmiňuje také svědectví zmíněného ministra zdravotnictví, podle kterého není reforma zdravotnictví ukončena, a proto by její hodnocení bylo v daný okamžik neúplné. Ústavní soud ČR v tomto bodě také dodal, že „*pokud by postupoval ve vztahu k jakékoliv reformě, tedy i reformě zdravotnictví, příliš aktivisticky, vytvořil by zajisté posléze judikaturu, která by [v budoucnu] a priori zavírala dveře jakýmkoliv reformním snahám.*"[272] Ústavní soud se necítí povolaný ani k analýze dopadů regulačních poplatků, jelikož jednak trpí nedostatkem nástrojů, jak si takové informace obstarat (a nespoléhat se jen na moc výkonnou), jednak proto, že se nepovažuje za „kontrolora a analyzátora dopadů právních úprav".

---

[267] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 108.

[268] Proti tezi, že test racionality lze považovat za projev vlivu doktríny politické otázky, se objevují ale také opačné názory. Například Jan Kratochvíl píše, že se o politickou otázku nejedná, jelikož Ústavní soud ČR následně formuloval pravidla přezkumu sociálních práv, jež určitý soudní přezkum představují. Více: KRATOCHVÍL, Jan. *Politická otázka či odepření spravedlnosti?* Jiné právo [online]. 13. 2. 2012 [cit. 2021-05-22]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2012/02/politicka-otazka-ci-odepreni.html.

[269] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 88, 92, 102.

[270] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 107–108, 121–126.

[271] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 89.

[272] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 91.

Pokud by tak učinil, vstoupil by do politické sféry.[273] Ústavní soud ČR proto návrh na zrušení zákona v celém rozsahu zamítl.

Nález byl doplněn sedmi odlišnými stanovisky. Ráda bych se tu zaměřila především na disent Jana Musila, který nesouhlasil se zamítavým rozhodnutím většiny. Podle jeho názoru odporuje zakotvené zásadě bezplatnosti, pokud je pacient na „vstupu" do systému zdravotní péče podroben poplatkové regulaci, a to i když se jedná jen o „malé poplatky".[274] Jelikož i ty mohou pro určité sociální skupiny vytvořit překážku, jak se dostat ke zdravotní péči. Podle Jana Musila by zpoplatnění zdravotnické péče nemělo být bráno za politickou otázku, navíc v zahraničí jsou sociální práva považována za justiciabilní. Jak dodává, *„[b]ylo by nejen degradací sociálních práv, ale i popřením jejich ústavněprávní povahy, pokud by Ústavní soud byť jen uvažoval o odepření své ochrany těmto sociálním právům."*[275] Argument sebeomezení soudu při přezkumu sociálních práv rozporuje většina disentujících soudců. Za zmínku stojí také disent Elišky Wagnerové, která tvrdí, že při reformních zákonech by měl český Ústavní soud naopak být mnohem obezřetnější a neposkytovat pro právní úpravu „ústavní imunitu" jen proto, že exekutiva zákon označila za reformní.[276]

Shrňme, že Ústavní soud ČR v tomto nálezu uvedl, že v otázkách zdravotnictví a obecněji v sociálních právech by měl být zdrženlivější, a to obzvlášť pokud se jedná o veřejné finance. Zdravotnické poplatky soud v konkrétním případě chápe jako „integrální součást stabilizace veřejných financí".[277] A prohlašuje sociální práva v určitém ohledu *de facto* za nejusticiabilní. Tuto zdrženlivost Ústavní soud ČR také promítá do používání testu racionality při přezkumu zásahu do sociálních práv, čímž tuto praxi v rozhodovací činnosti ukotvuje.

V nálezu se tedy střetly dva pohledy na justiciabilitu sociálních práv spočívající přímo v podstatě jejich přezkumu. Většina soudu došla k tomu, že zdravotnictví je především politickou sférou státu a existuje tu skupina sociálních práv na jedné straně – a na druhé straně, dejme tomu, tradiční či klasická lidská práva, kde se *a priori* mírnější přezkum neuplatní. Zároveň ale autoři odlišných stanovisek namítají, že taková argumentace je jen pláštíkem, za kterým se ve

---

[273] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 113.

[274] Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 6.

[275] Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 9.

[276] Wagnerová postup Ústavního soudu ČR v disentu označila slovy *„když se kácí les (uskutečňují reformy), lítají třísky (zásahy do základních práv nezjištěného a nezjišťovaného počtu osob)"*. Podobně argumentoval v odlišném stanovisku i Pavel Rychetský, podle kterého by Ústavní soud ČR neměl na reformní charakter právní úpravy vůbec hledět a měl by přezkoumávat soulad s Listinou. Více: Odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, body 10–11.

[277] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08, bod 88.

skutečnosti schovává neochota většiny zkoumat, zda zákonná úprava, na první pohled spojená se sociálním právem, nezasahuje do některého ze základních práv, jako je lidská důstojnost či právo na život a osobní integritu.

5.1.7 Daň z převodu nemovistostí[278]

Před Ústavní soud ČR se přezkum daně z převodu nemovitostí dostal z iniciativy Nejvyššího správního soudu ČR v souvislosti s jeho probíhajícím řízením, na základě kterého Ústavnímu soudu ČR navrhl úplné zrušení daně z převodu nemovitostí.[279] Podle NSS je tato daň diskriminační, jelikož bezdůvodně dopadá na určité typy majetku a neplní regulativní ani fiskální funkci, když zatěžuje všechny sociální skupiny a zároveň přináší do rozpočtu méně než jedno procento příjmů státního rozpočtu.[280] Ústavní soud ČR nicméně daň z převodu nemovitostí nakonec neshledal v rozporu s Ústavou ČR.

Ústavní soud ČR zmiňuje, že ukládání daňové povinnosti je „prerogativ Parlamentu" a že z principu dělby moci vyplývá „relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní" určený pro zákonodárce (daň ale musí být samozřejmě v souladu čl. 11 odst. 5 LZPS uložena na základě zákona).[281] Aby stát mohl fungovat, musí mít dostatek finančních prostředků, které mimo jiné naplňuje „širokým oprávněním zdaňovat".[282] Nejedná se však o neomezenou pravomoc. Ústavní soud při zkoumání ústavnosti v otázkách daní uplatňuje modifikovaný test proporcionality, tzv. test vyloučení extrémní disproporcionality. Ta může být naplněna dvěma způsoby – buď je daň bezdůvodně diskriminační[283], nebo má „rdousící efekt"[284]. Pokud daň ani jeden ze zmíněných znaků nenaplňuje, posuzování její vhodnosti a nezbytnosti je ponecháno v diskreci zákonodárce.[285] V případě namítané daně z převodu nemovitostí Ústavní soud ČR nic takového neshledal.

---

[278] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009, soudce zpravodaj: Eliška Wagnerová.

[279] Konkrétně se jednalo o ustanovení § 8 odst. 1 písm. a), § 9 odst. 1 písm. a), § 10 písm. a) věty první a § 15 zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 420/2003 Sb.

[280] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 582.

[281] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 39.

[282] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 41.

[283] Zákonodárce musí dodržet zásady akcesorické a neakcesorické rovnosti. Nesmí se tedy dopustit svévolného porušení ústavního principu rovnosti, což v případě akcesorické rovnosti zároveň také znamená neporušení dalšího základního práva. Více: Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 49.

[284] Ptáme se, jestli daň není extrémně disproporcionální. Daň nesmí omezovat vlastnické právo jednotlivce do té míry, že by byla v rozporu s čl. 4 dost. 4 Listiny (Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 53).

[285] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 49.

Vliv doktríny politické otázky se ukazuje také v argumentaci o různorodosti názorů na daňovou problematiku a chování státu, když plénum vysvětluje, že neexistuje-li dnes konsenzus ani mezi odborníky, Ústavní soud ČR rozhodně nemůže být ten, kdo by měl poskytovat „správnou" odpověď. Jedná se proto o roli politických stran, jejichž vize nakonec zhodnotí voliči:[286] *„Jinými slovy, zákonodárce může v daňové oblasti činit i neracionální kroky, což ovšem ještě není důvod k zásahu Ústavního soudu."*[287] Je zajímavé se podívat, jak se argumentace politickou otázkou do tohoto nálezu vlastně dostala. Už Nejvyšší správní soud ve svém původním návrhu totiž vyřkl, že se podle něj v případě daní jedná o *political question*, avšak dodal, že i přesto by se měl Ústavní soud ČR věcí meritorně zabývat.[288] Ústavní soud ČR zde navíc zcela opomenul argumentaci principem dělby moci, což byl způsob, kterým dříve (především ve výše zmíněných případech) poměrně hojně argumentoval, a nyní se pouze zabýval politickou otázkou.[289] Lze se domnívat, že tomu tak bylo právě proto, že NSS argumentaci politickou otázkou ve svém návrhu zmínil, ačkoliv tak učinil zároveň s prohlášením, že si myslí, že je to pouze podpůrný argument, který slouží k rozptýlení posledních pochybností, jestli je zdrženlivost Ústavního soudu ČR na místě – přesto by měli ústavní soudci případ rozhodnout.

Vliv doktríny politické otázky se v rozhodnutí objevuje v mírnějším přezkumu daňové politiky státu, kterou Ústavní soud ČR až na extrémní disproporcionalitu označuje za pole zákonodárce. Zároveň Ústavní soud ČR také zmiňuje svou nedostatečnou odbornost rozhodovat takové otázky za situace, kdy ani experti nemají ve „správnosti" daňové politiky jasno. Pokud by bylo možné spekulovat o jádru potenciální české politické otázky, myslím si, že tento nález o daňové problematice z pera Elišky Wagnerové by díky argumentaci obou soudů, ale i velmi mírnému testu soudního přezkumu do této kategorie spadal.

5.1.8 Veřejná služba jako povinnost uchazečů o zaměstnání[290]

Veřejná služba – povinnost osob uvedených v evidenci uchazečů o zaměstnání po dobu déle než dva měsíce vykonávat bezplatně práci v rozsahu maximálně dvacet hodin týdně[291] – byla přijata jakožto jedna ze sociálních reforem v roce 2010. Její podstata spočívala v

---

[286] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 59.

[287] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 60.

[288] STÁDNÍK, Jakub: *Dělba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR…,* s. 17–19.

[289] tamtéž

[290] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012, soudce zpravodaj: Pavel Rychetský.

[291] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 608.

konstatování, že pokud uchazeč přiřazenou veřejnou službu bez vážného důvodu odmítl, byl z evidence uchazečů následně vyřazen.[292] Skupiny poslanců a senátorů se v této souvislosti domáhaly zrušení celkem čtrnácti zákonů, alternativně jejich konkrétních ustanovení. Namítaly chyby a problematické aspekty zákonodárného procesu včetně porušení ústavně zaručeného principu ochrany (politické) menšiny a také porušení zákazu nucených prací, který je zakotvený v Listině základních práv a svobod.[293] V rozsáhlém a poměrně komplikovaném nálezu Ústavní soud ČR většinu rozporovaných bodů nakonec zamítl, navrhovatelům však vyhověl ve zrušení institutu veřejné služby[294] a také ve zrušení ustanovení o zdravotních registrech.

Ačkoliv je tento nález zařazen mezi tzv. politické otázky, s argumentací tímto směrem Ústavní soud ČR poměrně šetřil. Ta se objevila na místech, kde se soud vypořádává s námitkami navrhovatelů směřujícími k zákonodárnému procesu.[295] Ústavní soud ČR zde zmiňuje, že ačkoliv legislativní proces nebyl ideální, procedurální vady byly malé intenzity. Ústavnímu soudu ČR také nepřísluší hodnotit a spekulovat o tom, jestli by bylo vhodnější, aby byl konkrétní zákon přijat jako výsledek politického konsenzu napříč stranami, nebo zda měli poslanci žádat o připomínky odborníky. Jedná se podle jeho názoru o otázky čistě politické povahy.[296] Na dalších místech – například v otázce práva podnikat, práva na bezplatnou zdravotní péči nebo práva na spravedlivou odměnu – Ústavní soud ČR obecně konstatuje, že zákonodárce má v těchto sociálních právech širokou diskreci pro vymezení obsahu a způsobu realizace daných článků.[297]

V reakci na názor většiny soudu bylo pod nález připojeno osm odlišných stanovisek. Například Vladimír Kůrka upozorňuje, že tzv. test rozumnosti při rušení veřejné služby nebyl správně proveden a že Ústavní soud ČR neměl přesvědčivé důkazy ani pro shledání rozporu veřejné služby se zákazem nucených prací.[298] Stanislav Balík podobně zdůrazňuje, že ústavní soudci by do těchto otázek neměli vůbec vstupovat, jelikož povinností státu není zajistit jednotlivcům sociální plnění v nejvyšší míře, nýbrž pouze „základní“ sociální standard. Další

---

[292] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 608.

[293] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, body 6–32

[294] Ústavnímu soudu mimo jiné vadilo, že krajské pobočky úřadů práce měly poměrně neomezené uvážení, jaká veřejná služba bude jakým uchazečům nabídnuta. Důsledkem tehdejší úpravy veřejné služby bylo vytvoření dvou skupin uchazečů o zaměstnání, což Ústavní soud ČR shledal v rozporu se zákazem libovůle dle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. (Pl. ÚS 1/12, bod 254). Navíc napadenou povinnost nelze podřadit pod žádnou z výjimek ze zákazu nucených prací stanovených právními dokumenty, takže se jedná o porušení zákazu nucených prací.

[295] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 61.

[296] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 222.

[297] Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, např. body 267, 277, 374.

[298] Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky do výroku I a jeho odůvodnění (veřejná služba) k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod I.

plnění jsou už jen v uvážení zákonodárce a Ústavní soud ČR by zde měl uplatňovat princip minimalizace zásahů.[299]

Většina pléna tak politickou otázku zmiňovala pouze v souvislosti s nedokonalostmi legislativního procesu, což na základě zkoumání americké doktríny a české inspirace je podle mého názoru sporné, zda námitky takto technického rázu lze vůbec považovat za možné politické otázky. Naopak v odlišných stanoviscích – především v případě Stanislava Balíka – se argumentace nepříslušností Ústavního soudu objevovala častěji, a to tak, že Ústavní soud není oprávněný kroky zákonodárce v této oblasti ústavně posuzovat.

5.1.9 Povinné očkování[300]

Do politických otázek Ústavní soud ČR také zařazuje dva nálezy, jeden plenární a jeden senátní, oba týkající se problematiky povinného očkování. Větší pozornost bude v této části soustředěna na plenární nález, který bude doplněn poznatky z rozhodování třetího senátu.

V plenárním rozhodnutí Ústavní soud ČR řešil ústavní stížnost, jež se ohrazovala proti uložení pokuty rodičům ve správním řízení z důvodu odmítnutí pravidelného očkování jejich nezletilé dcery.[301] Stěžovatelé tvrdili, že povinné očkování je v rozporu s ústavně zaručenými právy[302] a právně závaznými mezinárodními úmluvami[303] a také že v oblasti zdravotních péče může být taková povinnost nařízena pouze zákonem (rozsah a způsob povinného očkování byl upraven až ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví ČR).[304] A podle jejich názoru by navíc očkování nemělo být v České republice za tehdejší epidemiologické situace vůbec povinné.[305] V této souvislosti proto stěžovatelé žádali zrušení části zákona o veřejném zdraví.

---

[299] Odlišné stanovisko soudce Stanislava Balíka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

[300] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015, soudce zpravodaj: Ludvík David; usnesení sp. zn. III.ÚS 1479/14 ze dne 16. 4. 2015, soudce zpravodaj: Vladimír Kůrka.

[301] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 9.

[302] Především namítali rozpor se základními právy na nedotknutelnost osoby, jejího soukromí a na ochranu zdraví ve smyslu čl. 7 odst. 1 a čl. 31 Listiny, dále také rozpor se zárukami autonomie vůle jednotlivce a zákazu postihu pro uplatňování základních práv a svobod (čl. 2 odst. 3, čl. 3 odst. 3 Listiny).

[303] Například rozpor s čl. 5, čl. 6 a čl. 26 Úmluvy o na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny (též Úmluva o lidských právech a biomedicíně, vyhlášená pod č. 96/2001 Sb. m. s., dále jen „Úmluva o biomedicíně“).

[304] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, body 5 - 7.

[305] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 14.

Ústavní soud ČR stížnost zamítl v celém rozsahu.[306] Nejprve se zaměřme na argumentaci politickou otázkou. Ústavní soud ČR se odkazuje na svou starší judikaturu a říká, že očkování proti infekčním nemocem je opatřením nezbytným v demokratické společnosti pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých.[307] Cituje také Úmluvu o biomedicíně a její čl. 26, podle kterého Ústavnímu soudu ČR nepřísluší z důvodu ochrany veřejného zdraví zkoumat samotnou ústavnost zákonné povinnosti podrobit se určitému druhu očkování. Jde totiž o *„rozhodnutí, které je v první řadě otázkou politickou a expertní, a proto je tu i velmi omezená možnost ingerence Ústavního soudu. Takové rozhodnutí zákonodárce požívá ve vztahu k citované Úmluvě poměrně velký prostor pro politické uvážení"*.[308] Co je však Ústavní soud ČR oprávněn v této stížnosti zkoumat, je ústavnost omezení práva na soukromí státem včetně zásahu do tělesné integrity. Ústavní soud ČR v tomto kroku aplikoval pětistupňový test, ve kterém nakonec institut povinné vakcinace v ústavněprávní rovině nezbytnosti obstál, a to právě díky argumentu ochrany veřejného zdraví.[309] Politická otázka zde tedy opět slouží spíše jako podpůrný argument a následuje provedený test soudního přezkumu.

Námitku stěžovatele o klidné epidemiologické situaci Ústavní soud ČR také nepovažoval za relevantní argument, jelikož jako soudní orgán nemůže analyzovat poznatky lékařské vědy, které vedly k zavedení povinného očkování v České republice. Takové posouzení náleží do „dispoziční sféry" legislativní a exekutivní moci.[310] Většina pléna dále neshledala problematické, že část úpravy povinného očkování se nachází ve vyhlášce ministerstva. Za důležité považovali, že primární povinnost je stanovena zákonem a podzákonný předpis ji dále už jen konkretizuje.[311] Částečně podzákonnou úpravu Ústavní soud ČR navíc shledává v určitém ohledu jako výhodu, která umožňuje dostatečně reagovat na aktuální vývoj a nový výskyt infekčních onemocnění.[312]

Nález pléna si vyžádal jedno odlišné stanovisko z pera Kateřiny Šimáčkové, podle níž právní úprava očkovací povinnosti není ústavně konformní. Píše, že většina soudu podlehla tlaku na ideologizaci očkování, kvůli které v debatě existují jen dvě strany – lékaři za každou cenu

---

[306] Významnou roli sehrál také fakt, že podle Ústavního soudu ČR stěžovatelé neargumentovali tzv. výhradou svědomí a že ve svém podání nerozpracovali důvod neposkytnutí součinnosti při povinném očkování jako důsledek jejich svědomí a přesvědčení, ale pouze odkázali na ústavně zaručené právo o svobodě myšlení a náboženského vyznání.(Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 38).

[307] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 43.

[308] tamtéž

[309] Rozbor provedení pětistupňového testu v bodech 72–84 (Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14).

[310] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 79.

[311] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, body 42, 69.

[312] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14, bod 86.

prosazující očkování, a poté někteří pacienti, jimiž takový postup nevyhovuje a jsou často považováni za „podivíny“. Ústavní soud ČR podle Šimáčkové raději přivřel oči nad ústavněprávními deficity právní úpravy, jelikož se zalekl, že by i částečným zrušením mohl patřit právě k oněm „alternativcům“, kteří kritizují zdravotní péči v ČR. Nenaplnil tak svou roli ochránce ústavnosti, když se v nálezu zaměřil na hodnocení úrovně zdravotní péče a souzení rodičů, kteří nenechají své dítě naočkovat.[313]

Šimáčková dále konkrétně rozporuje, že částečná úprava povinného očkování vyhláškou je v pořádku. Podle disentu vyhláška totiž upravuje zásadní aspekty, jako je rozsah povinného očkování a jeho načasování. Rozhodování o těchto otázkách tedy probíhá neveřejně, pouze „v chodbách ministerstva“, a občané nemají možnost dozvědět se důvody případných změn.[314] Šimáčková také nesouhlasí s tvrzením, že by tato problematika – konkrétně otázka, zda převáží ochrana veřejného zdraví nad právem jednotlivců na fyzickou integritu – byla pouze otázkou expertní, nýbrž je také otázkou právní a politickou.[315] Povinnost nechat své dítě očkovat podle disentu navíc neobstojí, ani kdyby byla obsažena v zákoně, a to proto, že neprojde druhým krokem výše zmíněného testu – testem potřebnosti. Šimáčková je toho názoru, že ochrany veřejného zdraví by mohlo být dosaženo i jinými způsoby šetrnějšími k právu na tělesnou integritu (například kdyby byl výběr vakcíny a dávkování ponechán na samotných rodičích po konzultaci s lékaři).[316]

Podobný případ řešil později také třetí senát Ústavního soudu ČR ve stížnosti, která žádala o zrušení rozhodnutí NSS týkající se postupu mateřské školy, jež se rozhodla nepřijmout nezletilé dítě a jako důvod uvedla neochotu jeho zákonného zástupce podrobit ho pravidelnému očkování.[317] Ústavní stížnost soud odmítl s odůvodněním, že danou otázku považuje za *res iudicata* a odkazuje na svou dřívější judikaturu[318] – a především nález Pl. ÚS 19/14. Ústavní soud ČR nevidí, stejně jako v předchozích sporech[319], důvod, proč podrobení se očkování, aby mohlo být dítě přijato do předškolního zařízení, by mělo být protiústavním omezením práva na vzdělání garantovaného ustanovením čl. 33 Listiny.[320]

---

[313] Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14, body 30–31.

[314] Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové (…), bod 8.

[315] Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové (…), bod 9.

[316] Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové (…), bod 19.

[317] Usnesení sp. zn. III.ÚS 1479/14.

[318] Šlo zejména o nálezy sp. zn. III. ÚS ÚS 449/06, sp. zn. Pl. ÚS 16/14 a sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

[319] Otázku očkování a jeho vztahu k předškolním zařízením řešil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14.

[320] Usnesení sp. zn. III.ÚS 1479/14.

Politická otázka se zde proto do velké míry prolíná s pojmem expertní otázky, kdy většina ústavních soudců došla k závěru, že námitky týkající se epidemiologické situace či potřebnosti očkování nemohou a nejsou příslušní posuzovat.

5.1.10 Pokuta za opožděné tvrzení daně[321]

Návrh na zrušení části daňového řádu se před Ústavní soud ČR dostal v rámci řízení u Městského soudu v Praze, který rozhodoval spor o oprávněnosti uložené pokuty za opožděné podání daňového přiznání k dani z přidané hodnoty.[322] Podle navrhovatele, Městského soudu v Praze, byl v případě stanovení pokuty opomenut požadavek přiměřenosti sankce, neboť zákon vylučuje úvahu správního úřadu o závažnosti a o důsledcích protiprávního jednání, což v tomto případě zahrnuje neodevzdání daňového přiznání včas.[323]

Ústavní soud ČR návrh na zrušení části zákona v celém rozsahu zamítl. Ve své argumentaci nejprve připomíná, že pokud jde o smysl a účel pokuty, Ústavní soud ČR tu není od toho, aby posuzoval vhodnost veřejných politik, v nichž zákonodárce disponuje širokým uvážením, za které poté nese politickou odpovědnost. Dále dodává, že ve své dřívější judikatuře se Ústavní soud ČR přihlásil v otázce daní k testu proporcionality ve smyslu vyloučení pouze extrémní disproporcionality, kterou v tomto případě nenalezl. U hospodářských otázek jako jsou daně, veřejné podpory či regulace hospodářské činnosti se soud hodlá nadále řídit zásadou zachování maximální míry zdrženlivosti.[324] Zároveň se ale ze strany zákonodárce nejedná o neomezenou diskreci při řešení takových otázek, jelikož Ústavní soud ČR také přihlíží k ochraně ústavně garantovaného vlastnického práva.[325] Plénum soudu došlo nicméně k závěru, že zásah do vlastnického práva je zde v mezích zákona a projde uplatňovaným testem proporcionality.[326]

Další námitka – rozhodnutí o tom, zda bude v případě pokuty zvoleno tzv. ukládání ze zákona *(ex lege)*, anebo bude využito diskrece orgánu, který sankci ukládá – podle většiny pléna patří do zvážení zákonodárce a jedná se o legislativně politickou otázku.[327] Ústavní soud ČR není toho názoru, že by pokuta za pozdní odevzdání daňového přiznání mohla nesplňovat

[321] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14 ze dne 30. 6. 2015, soudkyně zpravodajka: Vlasta Formánková.
[322] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14, body 1–2.
[323] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14, body 4–7.
[324] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14, body 43–46.
[325] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14, bod 47.
[326] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14, body 48–57.
[327] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14, bod 57.

požadavek přiměřenosti, jelikož obsahuje několik moderačních prvků, které zohledňují znaky konkrétních případů. Ústavní soud ČR v postupu bez možnosti diskrece správních orgánů navíc shledává určité výhody jako je zamezení libovůle ze strany orgánu veřejné moci nebo snížení rizika korupce.[328]

V tomto poměrně stručném nálezu najdeme další potvrzení zdrženlivosti Ústavního soudu ČR v otázkách hospodářské politiky a opět je zde zmíněn test vyloučení extrémní disproporcionality. Ústavní soudci také zdůrazňují, že jelikož je Ústavní soud ČR obecně zdrženlivější k rozhodnutím legislativní moci v otázce daní, nepřísluší mu ani rozhodovat, zda je vhodný konkrétní způsob vymezení následné sankce za nedodržení povinností vyplývajících ze zákonem stanovených daňových povinností.

5.1.11 Legitimní očekávání daňových subjektů[329]

Ústavní soud ČR řešil v roce 2017 ústavní stížnost, ve které stěžovatelka rozporovala závěr Nejvyššího správního soudu ČR, jenž tvrdil, že se účastnila uměle vykonstruovaných obchodů se svými obchodními partnery, tyto obchody neměly hospodářskou podstatu a stěžovatelka tak činila za účelem získání daňového zvýhodnění. Stěžovatelka namítala, že se NSS odchýlil od judikatury SDEU v problematice podvodů, když dovozoval její subjektivní vědomí o podvodu, zároveň také, že bylo porušeno její právo na zákonného soudce (žádala podání předběžné otázky) a soud se nedostatečně zaobíral předloženými důkazy. Obchody podle jejího názoru byly reálné, a podvodu se proto nedopustila. Vinila také finanční správu z toho, že v době jejího obchodního působení neprověřila, zda se nemohla i nevědomě dopustit páchání podvodu na DPH. Česká republika proto podle stěžovatelky sama selhala v ochraně svých zájmů, když ji o riziku podvodů na DPH předem neinformovala.[330]

Senát Ústavního soudu ČR shledal ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, jelikož nedošlo k porušení žádného z ústavně zaručených práv.[331] Krátce se však v usnesení vyjádřil k fungování finanční správy, když odmítl, že by jednou z jeho primárních rolí měl být výklad právních předpisů v oblasti veřejné správy nebo analýze prevence státu proti podvodům: *„(...) Ústavní soud [se] cítí být oprávněn k výkladu podústavního práva v oblasti veřejné správy pouze*

[328] Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14, bod 55.
[329] Usnesení sp. zn. II. ÚS 2658/15 ze dne 28. 2. 2017, soudce zpravodaj: Jiří Zemánek.
[330] Usnesení sp. zn. II. ÚS 2658/15, bod 2.
[331] Usnesení sp. zn. II. ÚS 2658/15, bod 4.

tehdy, jestliže by aplikace podústavního práva (...) Nejvyšším správním soudem byla důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z kautel zakotvených v hlavě páté Listiny, a tudíž by ji bylo lze kvalifikovat jako aplikaci práva mající za následek porušení základních práv a svobod.“[332] Zopakoval také dosavadní judikaturu v otázce daňové problematiky a zdůraznil, že se primárně jedná o pole zákonodárce.[333]

Jak lze vidět na tomto případu, Ústavní soud ČR mezi politické otázky občas řadí také spory (stejně jako výše v rozhodnutí o veřejné službě), ve kterých se taková argumentace téměř neobjevuje a není příliš relevantní pro konečné rozhodnutí.

5.1.12 Veřejné zdravotní pojištění cizinců[334]

Mezi politické otázky Ústavní soud ČR řadí nález zabývající se otázkou zrušení části zákona o veřejném zdravotním pojištění.[335] Spor se týkal ukrajinské státní občanky, která pracovala a pobývala na území České republiky. V roce 2012 otěhotněla a později jí z důvodu rizikového těhotenství vznikla pracovní neschopnost. Souběžně se vznikem pracovní neschopnosti jí nicméně skončila platnost jejího povolení k zaměstnání a tím byl následně ukončen i její pracovní poměr. A protože přestala být zaměstnancem a neměla na území České republiky trvalý pobyt (pobývala v Česku na základě povolení k dlouhodobému pobytu), zaniklo jí také zdravotní pojištění. Dotyčná cizí státní občanka si zažádala o určení trvání veřejného zdravotního pojištění, její žádost ale byla zamítnuta a rozhodnutí pojišťovny nakonec potvrzeno správními orgány. Případ se poté dostal k Městskému soudu v Praze, který byl toho názoru, že právní úprava vede k bezdůvodné diskriminaci cizinců v možnosti úhrady zdravotní péče ze systému veřejného zdravotního pojištění, jedná se o systémový problém v podobě nedostatku definice osob, které se veřejného zdravotního pojištění účastní, a zároveň vystavuje cizince rizikům domácích porodů, jež podle státu představují ohrožení života a zdraví matky a novorozeného dítěte.[336]

Ústavní soud ČR návrh na zrušení zákona zamítl, a to v bodech, které se týkaly možného porušení zásady, že rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona a že ženě je v těhotenství

---

[332] Usnesení sp. zn. II. ÚS 2658/15, bod 5.

[333] Usnesení sp. zn. II. ÚS 2658/15, body 7–8.

[334] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017, soudce zpravodaj: Vojtěch Šimíček.

[335] Konkrétně šlo o ustanovení § 2 a 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

[336] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15, body 7–17.

zaručena zvláštní péče. Podle většiny pléna fakt, že navrhovatelka nebyla zahrnuta do skupiny osob účastnících se veřejného zdravotního pojištění, nijak nezasáhl do práva vést rodinný život, zvlášť když pojem zvláštní péče nelze vykládat tak široce, že se jedná automaticky o péči bezplatnou.[337]

Ústavní soud ČR nevyhověl návrhu ani v bodech o porušení práva na ochranu zdraví a v namítané diskriminaci. Podle Ústavního soudu ČR z mezinárodních závazků České republice nevyplývá povinnost zajistit cizincům bezplatnou zdravotní péči, ale pouze jim garantovat zdravotní péči. Zbytek problematiky je ponechán na vnitrostátním zákonodárství, přičemž ústavně zakotvené právo na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění ústavodárce přisuzuje pouze českým občanům. Na úrovni zákona o zdravotních službách je zakotvena „pouze" povinnost poskytovatele zdravotních služeb přijmout a ošetřit i nepojištěnou osobu, ale ne bezplatnost takové služby.[338]

Navíc dostatečnou zárukou dostupnosti zdravotní péče je podle Ústavního soudu ČR možnost cizinců zajistit si „levnější" zdravotní péči pomocí komerčního zdravotního pojištění.[339] Není ale podle soudu pravda, jak navrhovatel argumentuje, že by bylo možné namítat diskriminaci z důvodu cizího státního občanství, protože přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění se řídí existencí trvalého pobytu na území České republiky. To mimo jiné znamená, že pokud by zákonodárce chtěl zavést přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění širšímu okruhu osob, může tak učinit:[340] *„Ústavní soud (...) připomíná, že je soudním orgánem ochrany ústavnosti (...), a není proto smyslem jeho rozhodovací činnosti zahajovat či vstupovat do veskrze politické diskuse na téma vhodnosti stávajícího osobního rozsahu zdravotního pojištění, a v tomto směru proto pouze odkazuje na tzv. political question doctrine."*[341]

Proti většině pléna se v odlišném stanovisku vymezilo celkem sedm soudců, kteří požadovali zrušení namítaných částí zákona o veřejném zdravotním pojištění.[342] Disentující soudci většinovému názoru vyčítají, že v souvislosti s předchozí judikaturou (týkající se nastavování veřejných politik v hospodářských a zdravotních otázkách) opomenul uplatnění

[337] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15, body 77–79.

[338] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15, bod 85.

[339] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15, bod 87.

[340] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15, body 97–98.

[341] Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15, bod 104.

[342] Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Musila, Pavla Rychetského, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/15.

testu rozumnosti (racionality), pomocí kterého by soud posoudil ústavnost zásahu do sociálního práva. Tímto testem by podle disentu tato právní úprava neprošla, jelikož nárok na finanční dostupnost zdravotní péče pro děti a těhotné ženy-cizinky spadá do jádra práva na ochranu zdraví a práva na zvláštní ochranu těhotných žen a dětí. Bylo by proto ve výsledku zapotřebí uplatnit přísnější test přezkumu.[343] A ačkoliv sami zdůrazňují, že kritérium potřebnosti omezení dotčeného sociálního práva je čistě v pravomoci zákonodárce a Ústavní soud ČR není ze své pozice a s dostupným množstvím informací tuto otázku schopný posoudit,[344] v třetím kroku (požadavku proporcionality v užším smyslu) by právní úprava už neobstála.

Politická otázka se v rámci tohoto nálezu objevila jak v argumentaci většiny pléna, tak v odlišném stanovisku. Nález konstatuje, že právní úprava věnující se otázce, do jaké míry zákonodárce zpřístupní bezplatnou zdravotní péči také osobám bez trvalého pobytu v ČR, je rozhodnutím pouze zákonodárce – a v rámci ústavního přezkumu spadá pod politické otázky, které není soud oprávněn posuzovat. Tento případ by se dal zařadit mezi pouze několik nálezů českého Ústavního soudu, kdy argumentace většiny pléna primárně stojí na doktríně politické otázky. Ústavní soud ČR v této oblasti dokonce ani neuplatnil test rozumnosti. Disentující soudci takový postup zpochybňují, ale zároveň přiznávají, že některé aspekty ústavního přezkumu by Ústavní soud ČR nebyl schopný ze své pozice ochránce ústavnosti posoudit.

5.1.13 Omezení maloobchodu a služeb v době pandemie[345]

Koronavirová pandemie ovládla v letech 2020 - 2021 většinu událostí, a proto se nelze divit, že se také jeden případ ve spojitosti s politickou otázkou objevil v rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR. Skupina senátorů ve svém návrhu požadovala zrušení části usnesení vlády o přijetí krizových opatření, kterými byl zakázán maloobchodní prodej a poskytování služeb. Podle navrhovatelů tento zákaz nepřiměřeně zasahoval do ústavně zaručeného práva svobodně podnikat a vytvářel mezi podnikateli nerovný přístup podle druhu prodávaného zboží. Vláda navíc takový způsob zacházení nevysvětlila.[346] Jelikož se jednalo o krizová opatření, která se vyznačují krátkou životností a častými změnami, navrhovatel mohl svůj návrh posléze změnit, aby bylo možné se zabývat sporem z věcného hlediska.

---

[343] Odlišné stanovisko soudců (...), bod 21.

[344] Odlišné stanovisko soudců (...), bod 25.

[345] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021, soudce zpravodaj: Vojtěch Šimíček.

[346] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, body 12–18.

V souvislosti s vlivem doktríny politické otázky za zmínku stojí argumentace vlády, která při obhajobě přijatého usnesení zdůrazňovala, že po dobu nouzového stavu by měla disponovat dostatečnou mírou diskrece, aby flexibilně reagovala na vývoj šíření viru covid-19, nové poznatky a chování populace. Žádala tak po Ústavním soudu ČR, aby napadané body posuzoval pouze testem racionality a zkoumal pouze existenci legitimního cíle a k jeho dosažení využitý prostředek, jenž sice není nejvhodnější, ale je rozumný. Uzavření maloobchodu a služeb sledovalo veřejný zájem v podobě ochrany zdraví obyvatel a vedlo k přijetí restriktivních opatření.[347] Většina Ústavního soudu ČR nakonec na vládní obhajobu nedala a určitou část usnesení zrušila.

Ústavní soud ČR zdůraznil, že ačkoliv nerozporuje legitimní cíl přijatých opatření, neznamená to, že nebude posuzovat ospravedlnitelnost, přiměřenost i odlišné zacházení s jednotlivými skupinami podnikatelů, které opatřením vzniká.[348] Jak sama vláda přiznává, paušálním zákazem maloobchodního prodeje a poskytování služeb (za současného stanovení velkého množství výjimek) bylo zasaženo ústavně zakotvené právo podnikat. Ústavní soud ČR se proto rozhodl zjistit, zda existuje dostatečně silný důvod pro takové opatření, jak při poměřování s ústavně zaručenou ochranou zdraví a právem na život zákaz obstojí a jestli neexistuje méně invazivní prostředek, jak zamýšlený cíl vlády naplnit.

Ve zkoumání důvodů pro takové restriktivní opatření Ústavní soud ČR nicméně nemohl pokročit příliš daleko. V nálezu soudci zmiňují, že z žádného relevantního zdroje není jasné, na základě čeho vláda dospěla právě k tomuto řešení včetně odůvodnění výjimek, a to i po roce řízení v pandemii.[349] Situace se nezměnila ani v procesním řízení před Ústavním soudem ČR, kdy vláda nebyla podle pléna opět schopná vysvětlit důvody pro svůj postup a soudu nepředložila žádné argumenty, které by svědčily o tom, že zvolené opatření je v dané situaci skutečně nezbytné a jestli ke srovnatelnému cíli nebylo možné dospět šetrněji.[350] Podle Ústavního soudu ČR jsou při tvorbě krizového opatření sice nároky na vznikající legislativu mírnější než za „klidného počasí“,[351] přesto nemůže nastat situace, kdy vláda přijme krizová opatření zasahující tak zásadním způsobem do základních práv a svobod, ale zároveň je řádně

[347] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, body 22–24.
[348] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, body 62–63.
[349] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, body 70, 79.
[350] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, body 93, 71.
[351] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 93.

neodůvodní, aby bylo zjevné, že rozhodování vládního kabinetu nebylo libovolné nebo nahodilé.[352]

I přes částečně zrušující výrok se politická otázka v nálezu objevuje na dvou místech. Zaprvé soudci (v návaznosti na předešlé rozhodnutí)[353] zmiňují, že vyhlášení nouzového stavu je tzv. akt vládnutí, který zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu ČR, ale nese za něj politickou odpovědnost vláda, jelikož vláda odpovídá Poslanecké sněmovně. K tomuto závěru se kloní i akademická debata s tím, že ze samotného vyhlášení nelze s ohledem na jeho stručnou úpravu na ústavní úrovni dovodit, že by bezprostředně zasahovalo do subjektivních práv a povinností osob.[354] Podle mého názoru lze proto návrh na posouzení vyhlášení nouzového stavu vládou považovat za poměrně jasnou politickou otázku, kterou nelze z hlediska ústavnosti řešit. Ústavní přezkum je nicméně možný ve chvíli, kdy po vyhlášení nouzového stavu vláda přijme konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná pravidla chování.[355] Zadruhé Ústavní soud ČR zmiňuje, že právo podnikat patří mezi hospodářská práva a že jejich úprava je primárně v rukou zákonodárce – a až sekundárně a jen v omezené míře lze tuto skupinu práv považovat za otázku judiciální, pokud jde o přezkum ústavnosti.[356]

K nálezu uplatnili odlišné stanovisko tři soudci. Disentující Jaroslav Fenyk, který byl původně soudce zpravodaj a s jehož konceptem rozhodnutí však plénum nesouhlasilo, byl proti zrušujícímu výroku, protože Ústavní soud ČR tímto nálezem nahradil „úvahu vlády týkající se odborných, strategických a bezpečnostních otázek“, konkrétně hodnocení (ne)potřebnosti a účinnosti konkrétních protiepidemických opatření. Tímto rozhodnutím Ústavní soud ČR podle Fenyka vstupuje na pole politického rozhodování, jež přísluší zákonodárci, a odklání se od zásady *judicial self-restraint* (sebeomezení) vycházející z principu dělby moci.[357]

Lze předpokládat, že původní koncept rozhodnutí z pera Jaroslava Fenyka byl zcela postaven na zásadě nejusticiability takového typu krizového opatření, jelikož shledával právní reakce vlády na pandemii zcela v gesci politického rozhodování. Jak se nicméně zdá, většina pléna s takovým odůvodněním nesouhlasila – a ačkoliv do závěrečného nálezu pronikly zmínky

---

[352] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 91.

[353] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020.

[354] HORÁK, Filip; DIENSTBIER, Jakub; DERKA, Viktor. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu.* Právník. 2021, roč. 160, č. 6, s. 434.

[355] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 50.

[356] Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 52.

[357] Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k nálezu sp. zn Pl. ÚS 106/20, především body I. a II.

o politické otázce, tak výhradně v takovém rozsahu, aby Ústavnímu soudu ČR nakonec nezabránily ve zrušení části vládního usnesení.

5. 2 Česká politická otázka tematicky

Za třicet let fungování Ústavního soudu ČR lze vysledovat oblasti, ve kterých se vliv americké doktríny politické otázky objevuje. Následující rozřazení vychází nejen z analýzy rozhodnutí Ústavního soudu ČR v předmětu řízení *political questions*, ale také z názorů právních akademiků a fulltextového vyhledávání[358] v databázi NALUS. To vše poskytuje bližší obrázek o rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR a především o oblastech, v nichž se vliv americké doktríny projevuje.

V této části diplomové práce jsem se proto pokusila o vymezení následujících tematických oblastí judikatury Ústavního soudu ČR vztahujících se k české politické otázce:

- *vyrovnávání se s komunistickou minulostí;*
- *hospodářská a sociální politika státu;*
- *zahraniční a vojenské otázky;*
- *dělba moci z pohledu sporu o kompetence;*
- *přezkum voleb a vnitřního fungování politických stran;*
- *celospolečenské otázky.*

Toto rozřazení je doplněno stručnou charakteristikou návrhů a ústavních stížností reprezentujících jednotlivé kategorie, nicméně se jistě nejedná o výčet všech sporů ovlivněných doktrínou politické otázky. Jako důvody pro zdrženlivý postup při soudním přezkumu nebo přímo pro konstatování, že Ústavní soud ČR není k rozhodnutí takové otázky příslušný, uvádí ústavní soudci v zásadě tři základní faktory: 1) respekt k principu dělby moci; 2) nedostatek soudně zjistitelných a aplikovatelných standardů (absence upraveného postupu soudního přezkumu); a 3) širší diskrece zákonodárné či výkonné moci vyplývající z povahy projednávané otázky. Tyto argumenty se objevují napříč níže rozebíranými kategoriemi, někdy Ústavní soud ČR zmiňuje více než jeden z nich.

[358] Díky vyhledávání pojmu „doktrína politické otázky“ nebo „politická otázka“ se v databázi NALUS objeví další rozhodnutí, které Ústavní soud ČR mezi *political questions* přímo nezařadil, ačkoliv ji také zmiňují.

5.2.1 Vyrovnávání se s komunistickou minulostí

Krátce po svém vzniku čekal Ústavní soud ČR poměrně náročný úkol. Polistopadová reprezentace chystala právní opatření (retroaktivně působící zákony, kompenzace, lustrace), kterými se snažila hodnotově oddělit komunistický a polistopadový život v zemi. To se určitým (politickým) aktérům včetně nově přejmenované komunistické strany nelíbilo, a tak se ústavností některých těchto opatření musel zabývat Ústavní soud ČR. Jak uvádí slovenský právník a advokát Radoslav Procházka, Ústavní soud ČR, svého času obsazený bývalými disidenty a také právníky s (logicky) negativním postojem k bývalému režimu, svými rozhodnutími „napomáhal" nastolení historické spravedlnosti.[359] A v tomto postoji byl mnohem výraznější než například polský a maďarský ústavní soud.[360] I proto měl český Ústavní soud ve svých začátcích velmi špatnou pověst především mezi levicovými politiky.[361]

Argumentace politickými otázkami v případech spojených s komunistickým režimem je považována v tomto kontextu za velmi atypickou. Na jednu stranu ústavní soudci často poukazovali na výlučnou zákonodárnou kompetenci a nedostatek jejich vlastní schopnosti nahradit politickou vůli soudními rozhodnutími. Zároveň však Ústavní soud ČR politickou otázku využíval způsoby, aby podpořil, případně nerozporoval „protikomunistické" kroky zákonodárné i výkonné moci.[362] Pavel Holländer první dekádu Ústavního soudu ČR komentoval tak, že aktivistický přístup soudu – zde šlo konkrétně o otázku restitucí – byl poháněn „*spravedlností argumentace v konfrontaci s mírou nepráva v době před listopadem 1989"*.[363]

Nutno podotknout, že tuto pozici Ústavnímu soudu ČR usnadňoval postup v případě návrhu na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu v roce 1993, kterým zákonodárce prohlásil odpor proti komunistickému režimu za legitimní a prodloužil promlčecí lhůty pro zločiny kryté komunistickým režimem. V tomto prvním nálezu[364] Ústavní soud ČR mimo jiné konstatoval, že Ústava ČR není založená na hodnotové neutralitě, ale její součástí jsou regulativní ideje vyjadřující základní a nedotknutelné hodnoty

---

[359] Radoslav Procházka mluví přímo o „*assisting historical justice"*. Více: PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. CEU Press: Budapest - New York, 2002, s. 145.

[360] ROBERTSON, David. *The judge as political theorist…*, s. 110.

[361] PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*…, s. 145.

[362] PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*…, s. 150–151.

[363] HOLLÄNDER, Pavel. *Kolaps „soudcovského státu" běží odpočítávání?…,* s. 24.

[364] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993.

demokratického uspořádání – a také že legitimita politického režimu se nemůže opírat jen o formálně-právní aspekty, jelikož hodnoty a zásady politického uspořádání nejsou pouze právní, ale hlavně politické povahy.[365] Tudíž ačkoliv polistopadové politické zřízení navazuje na komunistické právo, v hodnotách panuje diskontinuita. Plénum také došlo k názoru, že procesní požadavky na trestní stíhání u vyjmenovaných zločinů se nachází mimo ústavní přezkum, jelikož Listina sice reguluje, které trestné činy mohou být stíhány, ale mlčí v určení, jak dlouho mohou být stíhány.[366]

Ústavní soud ČR proto návrh poslanců na zrušení zákona zamítl. Podle maďarské ústavní právničky Renaty Uitz tímto rozhodnutím utrpěl princip právního státu.[367] Zároveň dodává, že k vydání takového rozhodnutí Ústavnímu soudu ČR posloužila právě politická otázka, když soud odkázal na z textu vyplývající hodnotové ukotvení ústavního textu, i když tzv. soudně zjistitelná kritéria pro podobný soudní přezkum nebyla v Ústavě ČR dostatečná (*scarce)*. Potvrzením ústavnosti zákona se v tomto případě Ústavní soud ČR vyhnul otevřené konfrontaci s politickými větvemi, zároveň však narazil na neočekávaný odpor nižších soudů a Nejvyššího soudu ČR, které nebyly ochotné v jednotlivých případech zpětně vymáhat trestnost některých činů.[368] Z mého pohledu ale využití politické otázky v tomto případu nemusí být chápáno jako *a priori* negativní, navíc její použití nespočívalo v konstatování Ústavního soudu ČR o prostoru náležícímu zákonodárci, nýbrž především v prohlášení, že česká ústava zakotvuje určité hodnoty a tato právní úprava je s těmi hodnotami v souladu.

Mezi nálezy, jež souvisely s vyrovnáváním se s komunistickou minulostí a ve kterých byla zmíněna politická otázka, patří už výše rozebíraný nález o prodloužení doby platnosti lustračních zákonů[369] *(viz část 5.1.1)* nebo otázka zřízení Ústavu pro studium totalitních režimů *(viz část 5.1.5)*. Do této kategorie lze dále zařadit[370] například nálezy týkající se církevních restitucí.[371] Ústavní soud ČR obecně v restitučních nálezech mluví o potřebě soudcovské

---

[365] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 26.

[366] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, část C, bod 1.

[367] Podobně později píše o lustračních zákonech David Kosař. V článku z roku 2008 vysvětluje, že prodloužení období platnosti velkého a malého lustračního zákona porušovalo Listinu základních práv a svobod. Více: KOSAŘ, David. *Lustration and Lapse of Time Dealing with the Past in the Czech* Republic…, s. 482–483.

[368] UITZ, Renata. *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: What Makes a Question Too Political?* Juridica International. 2007, no. 13, s. 53.

[369] Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001.

[370] Mezi politické otázky nálezy týkající se církevních restitucí zařazují autoři ústavněprávního Casebooku (KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 188) nebo také Lenka Píčová (PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 68).

[371] Nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2020 a sp. zn. Pl.ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013.

zdrženlivosti a při zkoumání hospodářské roviny církevních restitucí používá test racionality zaměřující se „jen“ na vyloučení libovůle zákonodárce.[372] V případě návrhu na zrušení ustanovení zákona o půdě český Ústavní soud popisoval, že chápe celkový proces restitucí po roce 1989 jako politickou otázku pouze v rukou zákonodárce (Parlamentu ČR) a není oprávněn posuzovat vhodnost restitučních metod.[373] V nálezu Pl. ÚS 10/13 Ústavní soud ČR svůj přístup k církevním restitucím shrnul způsobem, že za politické rozhodnutí vyňaté z ústavního přezkumu považuje nejen stanovení rozhodného období, ale také způsob určení finanční náhrady a rovněž určení hodnoty nevydávaného majetku, případně rozložení finanční náhrady restitucí.[374] A když už v nějakých sporech o církevní restituce Ústavní soud ČR zasáhl, bylo to proto, že odškodnění bylo příliš restriktivní.[375]

Ústavní soud podle Procházky podobně „asistoval“ svou zdrženlivostí také při přezkumu ekonomických reforem na počátku devadesátých let, když některé ekonomické zásahy státní moci například obhajoval tím, že *„vyšší míra veřejného zájmu (…) ospravedlňuje vyšší zásah do principu rovnosti a důvěry občanů v novou právní regulaci“*[376] a o principu rovnosti mluvil jako o *„ideální kategorii vyjadřující cíle, které nemohou plně reflektovat sociální realitu a mohou být dosaženy pouze do určité míry“*[377].

Z mého pohledu je pochopitelné a do určité míry nezbytné, že se Ústavní soud ČR v době přechodu k demokratickému režimu a tržnímu hospodářství choval takto zdrženlivě a ponechával zákonodárné a výkonné moci poměrně široký prostor tuto tranzitní fázi provést. Zároveň si nemyslím, že většina pléna v tu dobu přemýšlela nad tím, že se v případě sporů jedná o politické otázky, i když je možné jejich rozhodování podle výše zmíněných autorů tímto způsobem reflektovat. Označení *political questions* také nemusí znamenat odsouzení tehdejšího rozhodování ústavních soudců či negativní nálepku. Jak popisuje David Robertson v knize *The*

---

[372] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 68. Srovnání: Nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 229.

[373] Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 29, 43.

[374] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*…, s. 191.

[375] PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe…,* s. 149.

[376] PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe…,* s. 152 - 153.

[377] PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe…,* s. 154.

Judge as Political Theorist, východní a střední Evropa včetně jejich ústavního soudnictví po roce 1989 zažívala ojedinělou dobu – a s tím také musely přijít unikátní spory.[378]

5.2.2 Hospodářská a sociální politika státu

V přezkumu hospodářských a sociálních politik státu se vliv doktríny politické otázky projevuje v méně přísném testu ústavního přezkumu, který ponechává ostatním složkám moci větší diskreci při úpravě takových otázek. V oblasti sociálních práv mluvíme konkrétně o testu racionality (rozumnosti), který zkoumá, zda bylo přijatým opatřením zasaženo „esenciální jádro" sociálního práva.[379] Pokud ano, Ústavní soud ČR se vrací k přísnějšímu testu proporcionality. Pokud však právní akt do minimálního standardu základního práva nezasahuje, pokračuje se v testu racionality, který už jen zkoumá, jestli právní úprava sleduje legitimní cíl a zda ho sleduje rozumnými prostředky.[380] V daňové problematice Ústavní soud ČR zase využívá tzv. test vyloučení extrémní disproporcionality, což znamená, že ke zrušení daně přistoupí pouze, pokud je bezdůvodně diskriminační nebo má tzv. rdousící efekt *(viz část 5.1.7)*. Daňová politika je českým Ústavním soudem považována za jádro politického procesu a jeden z hlavních nástrojů, se kterým se soutěží v politické soutěži.[381]

Z jakých důvodů ale ústavní úprava a následně judikatura Ústavního soudu ČR v případě této agendy poskytuje moci výkonné a moci zákonodárné větší prostor pro právní úpravu? Jan Wintr píše, že v těchto oblastech vláda a parlament na rozdíl od ústavních soudců disponují kvalitnějšími informacemi o stavu veřejných financí, využívání sociálních dávek, prognózami dopadů přijatých opatření a také případných reakcí společnosti. Právní erudice ústavních soudců zaměřující se na spravedlnost a balancování základních práv zde tak bude méně užitečná.[382] Jan Géryk ještě zmiňuje důraz na vyšší demokratickou legitimitu výkonné, ale především

---

[378] ROBERTSON, David. *The judge as political theorist…*, s. 123–130.

[379] Důvodem je především ústavní úprava hlavy čtvrté Listiny, která částečně funguje v režimu čl. 41, což znamená, že vyjmenovaných práv se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí. Více: VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2014, č. 3, s. 221.

[380] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva…,* s. 182.

[381] Toto specifické postavení daní vychází z ustanovení čl. 11 dost. 5 Listiny, které říká, že stát může ukládat daně pouze na základě zákona, ale už nestanovuje limity zákonodárce v takových krocích. Více: KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 582.

[382] Zároveň Jan Wintr upozorňuje, že nicméně existují také rozhodnutí, kdy Ústavní soud ČR prostor pro demokratické rozhodování naopak rozšířil – například při zrušení systému soudní kontroly rozhodování správních úřadů, přičemž Parlament ČR poté přijal nový a především funkční systém správního soudnictví. Proto je potřeba se zamýšlet nad každým případem a ptát se, co zásahem Ústavní soud vlastně chrání. WINTR, Jan. *Co mají chránit ústavní soudy?*…, s. 195–196.

zákonodárné moci.[383] Ústavní soud ČR v judikatuře dále zdůrazňuje aktuální ekonomickou situaci státu, která předurčuje, do jaké míry bude stát schopný pozitivním závazkům v této oblasti dostát.[384]

Jelikož v analýze rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR v předchozí kapitole této práce *(část 5.1)* je jeho přístup k soudnímu přezkumu hospodářské a sociální politiky státu několikrát popsán, stručně shrňme, jaké typy případů Ústavní soud ČR a akademie v minulosti považovaly za „politické otázky". Nejvýznamnějšími případy v sociální politice státu se Ústavní soud zabýval především v době vlády Mirka Topolánka, když posuzoval tzv. Topolánkův batoh a především ústavnost reformy systému sociálního zabezpečení a zdravotnického systému (nálezy Pl. ÚS 2/08 a 1/08), ačkoliv už dříve Ústavní soud ČR v této tematické oblasti aplikoval zdrženlivější postup.[385]

V nálezech Pl. ÚS 1/08 a Pl. ÚS 2/08 se Ústavní soud ČR pokusil o formulaci testu ústavního přezkumu zásahu do sociálních práv s dovětkem, že se jedná o politické otázky *(viz část 5.1.6)*. Za zmínku stojí také například přezkum opětovně zavedené karenční doby[386], kdy Ústavní soud ČR návrhu na její zrušení nevyhověl, jelikož podle jeho názoru právní úprava nezasáhla do esenciálního jádra dotčených sociálních práv. Dále dodal, že *„úprava sociálních práv je legitimním předmětem politického zápolení"* a pouze sekundárně ji lze považovat za otázku judiciální.[387] Jan Malíř v této souvislosti dále zmiňuje rozhodnutí Ústavního soudu ČR při přezkumu zákona o oborových zdravotních pojišťovnách[388] s odkazem na dělbu moci a politickou otázku.[389] Zmínka o politické otázce padla i na okraj v nálezu *Cukerné kvóty II*, kde Ústavní soud ČR prohlásil, že při posouzení produkčních kvót cukru je potřeba mít na paměti, že *„obecné formování hospodářské politiky včetně restrikcí podnikání je především věcí politických orgánů"*, a proto je na místě aplikovat test racionality.[390] Politická otázka podle Ústavního soudu ČR se tedy dá vykládat tak, že ústavní přezkum bude prováděn na základě méně přísného testu.

---

[383] GÉRYK, Jan. *Typy diskurzu v rozhodování Ústavního soudu o „reformních" zákonech v kontextu judicializace politiky*…, s. 431.

[384] Například nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008, bod 53.

[385] Ladislav Vyhnánek zmiňuje například nález Pl. ÚS 15/02, kde se Ústavní soud pokusil systematičtěji nastavit míru přezkumu zásahů do sociálních práv. Více: VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv…,* s. 214.

[386] Nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012.

[387] Nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10, bod 45.

[388] Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018.

[389] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 111.

[390] Nález sp. zn. Pl.ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002, bod VIII.

Najdou se však případy, ve kterých Ústavní soud ČR takto zdrženlivě nepostupoval, ačkoliv se jednalo o sociální (či hospodářskou) politiku státu, a to například v nálezu Pl. ÚS 36/11 (tzv. lékařské nadstandardy), ve kterém se řešila zákonná úprava rozdělující zdravotní služby na plně hrazenou (základní variantu) a částečně hrazenou (nadstandard) a zároveň došlo ke zvýšení denního poplatku za poskytování lůžkové péče z 60 Kč na 100 Kč. Takovou situaci Ústavní soud ČR už shledal protiústavní s konstatováním, že se jedná o nerozumný prostředek, jak dosáhnout sledovaného cíle (redukování nadužívání lůžkové péče), zároveň plošně aplikovaný, nedostatečně diferencovaný a nesrozumitelný pro adresáty.[391] Nicméně kvůli podobnosti případů se zmíněným nálezem o regulačních poplatcích se objevily názory, že pojetí racionality při přezkumu nadstandardů bylo expanzivnější, než je v ústavní praxi zvykem, zvlášť když dříve Ústavnímu soudu ČR jejich existence nevadila.[392]

Co se týká daňové problematiky, odkazuji na analýzu nálezu k dani z převodu nemovitostí coby reprezentativní příklad *(viz část 5.1.7)*.

5.2.3 Zahraniční a vojenské otázky

Zdrženlivost při soudním přezkumu zahraniční a vojenské politiky státu je ve Spojených státech jednou z klíčových charakteristik zdrženlivosti Nejvyššího soudu USA.[393] Toto jádro americké doktríny politické otázky se podle některých autorů přeneslo i do české verze politické otázky.[394] Sám Ústavní soud ČR totiž politickou otázku v této souvislosti několikrát zmínil, a to především v nálezech týkajících se vztahu České republiky a Evropské unie.

Politická otázka byla uplatněna v případě posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky, i když v tomto případě nelze mluvit o rozhodujícím argumentu pro vyloučení soudního přezkumu Ústavního soudu ČR.[395] Naopak, politická otázka v obou nálezech[396] posloužila spíše jako podpůrný argument.[397] Lisabonskou smlouvu napadl

---

[391] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva…,* s. 15.

[392] VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv…,* s. 217.

[393] TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis…,* s. 146–147.

[394] Píše o tom například Lenka Píčová (PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 63–64) nebo Jan Malíř (MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo…,* s. 17).

[395] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 111–112.

[396] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008; Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

[397] TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR…,* s. 111–112.

Senát v roce 2009, čímž byl Ústavní soud poprvé postaven před předběžný přezkum ústavnosti mezinárodní smlouvy.[398]

V prvním nálezu pod populárním názvem *Lisabon I* Ústavní soud ČR řešil mimo jiné námitku Senátu, zda po ratifikaci Lisabonské smlouvy, kterou český stát přenesl část pravomocí na Evropskou unii, bude Česká republika nadále suverénním státem.[399] Prezident Václav Klaus, který se k řízení před soudem vyjadřoval, dále namítal, že k ratifikaci smlouvy by mělo být uspořádané referendum, stejně jako tomu bylo v minulosti u přístupových smluv.[400] Právě v těchto bodech Ústavní soud ČR zareagoval argumentací politickou otázkou.[401] Na jednu stranu tvrdil, že přenos pravomocí nemůže být neomezený, nicméně s tím, že „*tyto limity by měly být ponechány primárně na specifikaci zákonodárci, protože jde a priori o otázku politickou, která poskytuje zákonodárci velké pole uvážení"*.[402] Ústavní soud ČR by proto mohl zasáhnout pouze v případě, kdy by toto pole uvážení bylo překročeno, a tím byl dotčen čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a došlo by k přenosu pravomocí nad rámec čl. 10a Ústavy ČR. K prezidentovu požadavku konání referenda ústavní soudci dodali, že takové referendum by přicházelo v úvahu pouze ve formě „ad hoc", jelikož jeho uspořádání není v tomto případě obligatorní. Takové rozhodnutí však podle soudu představuje „otázku zcela politické povahy".[403] Ústavní soud ČR nakonec neshledal rozpor s českým ústavním pořádkem.

V druhém nálezu *Lisabon II*[404], který posléze podala skupina senátorů hlavně z řad ODS a byl chápán jako převážně obstrukční,[405] Ústavní soud ČR znovu provedl přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy, ale rozhodl se zabývat pouze námitkami, jež nezkoumal v předchozím nálezu. Navrhovatelé žádali, aby Ústavní soud ČR vymezil nepřenositelné pravomoce podle čl. 10a Ústavy ČR a zároveň definoval znaky tzv. materiálního jádra ústavního pořádku. Ústavní soud ČR zdůraznil, že se jedná o politické otázky určené zákonodárci a nelze toto rozhodnutí přenášet na ústavní soudce. Tento postoj byl chápán jako projev zdrženlivosti a soudcovského

---

[398] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook..,* s. 139.

[399] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 11 f).

[400] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 27.

[401] BŘÍZA, Petr. *The Czech Republic: The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008.* European Constitutional Law Review. 2009, vol. 5, no. 1, s. 150.

[402] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 109.

[403] Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08, bod 212.

[404] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009.

[405] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 148.

minimalismu coby prostředku omezení soudní moci ve prospěch politických procedur. Pokud by plénum zachovalo jinak, považovalo by to za nepřípustný soudcovský aktivismus.[406]

Vliv doktríny politické otázky někteří autoři předjímají i ve vojenských otázkách, které Ústavní soud ČR nicméně zatím výrazněji neřešil. Jan Malíř například píše, že si lze v budoucnu představit ústavní stížnosti napadající účast ozbrojených sil České republiky ve vojenských operacích mezinárodních organizací, případně akty, ke kterým při takových misích dojde, nebo rozhodnutí o přistoupení k určitým ekologickým deklaracím. To jsou podle jeho názoru případy, ve kterých by Ústavní soud ČR postupoval zdrženlivě a odmítl by spor rozhodnout s odkazem na politické otázky.[407] Maxim Tomoszek zase připomíná politický spor o americký radar v Brdech z roku 2010, kdy sociální demokracie byla v rámci své zdržovací strategie připravena dohodu o umístění vojenského zařízení USA na území ČR předat Ústavnímu soudu ČR (Spojené státy od svého záměru nakonec ustoupily, čímž odpadl důvod žádat o názor ústavní soudce). Podle Tomoszeka je škoda, že k soudnímu přezkumu Ústavním soudem ČR nakonec nedošlo, jelikož by se mohlo jednat o „otázku zásadního strategického významu“, která by byla z ústavního přezkumu vyloučena.[408]

5.2.4 Dělba moci z pohledu sporu o kompetence

Další kategorií případů, ve které najdeme poměrně výrazné stopy vlivu doktríny politické otázky, jsou spory, jejichž řešení je Ústavou ČR vyhrazeno (nebo by mělo být vyhrazeno) jiným větvím veřejné moci, a/nebo kde se Ústavní soud ČR kvůli absenci předepsaného postupu nepovažuje za vhodný orgán k rozhodnutí. Takový postoj orgánu ochrany ústavnosti je veden principem sebeomezení, kdy bez jasného „návodu“, jak soudně rozhodnout, by Ústavní soud ČR neměl rozhodovací činností dotvářet taková pravidla.

Ukázkovým příkladem sporu v této kategorii je přezkum ústavnosti amnestie Václava Klause z roku 2013 iniciovaný skupinou senátorů.[409] Je řazen mezi návrhy, které „*tlačily limity soudního přezkumu ústavnosti až na samou hranu možného“* a které se ukázaly jako klíčové pro budoucnost politické otázky v Česku.[410] V odmítacím usnesení[411] stojí, že amnestie je projevem

[406] Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09, body 110–113.

[407] MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo…,* s. 17–18.

[408] TOMOSZEK, Maxim. *Ústavní soud jako pozitivní zákonodárce…,* s. 34.

[409] Mezi politické otázky toto usnesení Ústavního soudu ČR zařazuje například ústavněprávní Casebook. Více: KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 186.

[410] tamtéž

[411] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013.

prerogativy a neexistuje ustanovení Ústavy ČR, které by Ústavnímu soudu ČR umožňovalo tuto otázkou soudně přezkoumat: „*Ze žádného ustanovení Ústavy (…) nevyplývá ústavněprávní standard přezkumu takového amnestijního rozhodnutí, který by mohl být použit; nestanovil-li jej ústavodárce, nepřísluší Ústavnímu soudu (…), aby jej dotvářel ve své aplikační praxi.“*[412] Amnestijní rozhodnutí založené na diskreci exekutivy je podle usnesení ze soudní (a dokonce právní) kontroly vyňato[413] a je potřeba ho považovat za nezrušitelné.[414] Ústavní soud ČR se tedy k otázce přezkoumatelnosti amnestie postavil zdrženlivě s odkazem na respekt dělby moci (amnestie má vyvažovat moc soudní) – a dodal, že se považuje v tomto případě za součást soudní moci, a je proto *„logicky protismyslné, aby si vyvažovaná moc soudní mohla rozhodnutí proti sobě samé zrušit“*[415].[416]

Podobně Ústavní soud ČR postupoval při rozhodování o ústavnosti vyhlášeného nouzového stavu v době koronavirové pandemie. V odmítavém rozhodnutí řekl, že takové „*usnesení vlády (…) je ad hoc rozhodnutím, které nemá právně normativní obsah, představuje primárně akt vládnutí politického charakteru a Ústavní soud by ho mohl zrušit jen v případě, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu“*.[417] Někteří ústavní soudci také tvrdili, že stejně zdrženlivě by se mělo postupovat při přezkumu jednotlivých krizových opatření vyhlášených v rámci nouzového stavu (*viz odlišné stanovisko Jaroslava Fenyka v části 5.1.13).* Vyhlášení nouzového stavu podle Ústavního soudu ČR tedy představuje formu prerogativy, která je považována za přímé provedení ústavního pořádku.[418]

Jak v případě amnestie, tak v případě vyhlášení nouzového stavu Ústavní soud ČR dochází k názoru, že akt orgánu veřejné moci není ani právním předpisem, ani aktem aplikace práva zasahujícím do základních práv, nýbrž smíšeným aktem, k jehož přezkumu nemá

---

[412] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 26.

[413] Proti usnesení byly uplatněny čtyři disenty, které sice také argumentovaly principem dělby moci, ale došly k jiným závěrům. Například Pavel Rychetský v odlišném stanovisku napsal, že *„účelem dělby moci, je na prvním místě požadavek, aby státní moc nemohla vydat nepřezkoumatelné rozhodnutí“.* Jan Malíř dále poukazuje na překonanost zmiňovaného nálezu, jelikož Ústavní soud se nevypořádal s tím, že jedním z důsledků spáchání velezrady prezidentem je také ztráta způsobilosti prezidentský úřad v budoucnu znovu nabýt. Existoval tedy veřejný zájem, proč Klausovu amnestii přezkoumat. Více: MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo…,* s. 17.

[414] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 27.

[415] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13, bod 23.

[416] STÁDNÍK, Jakub. *Dělba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR…,* s. 16.

[417] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020, body 25–27.

[418] HORÁK, Filip; DIENSTBIER, Jakub; DERKA, Viktor. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu…*, s. 447.

kompetenci podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR.[419] Takové zařazení je přitom do značné míry právně-politické povahy a záleží na subjektivním názoru ústavních soudců. Ve výše zmíněných případech se ústavní soudci soudnímu přezkumu vyhnuli tím, že zařadili přezkoumávané akty orgánů veřejné moci do skupiny aktů, k jejichž přezkoumání nemá Ústavní soud ČR kompetence, a konstatovali vlastní nepříslušnost.[420] U nouzového stavu stanovil Ústavní soud ČR z nepřezkoumatelnosti jednu výjimku, kterou je zásah do principů a hodnot chráněných čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR (například kdyby vady vyhlášení nouzového stavu zakládaly hrubou protiústavnost).[421]

Zajímavé je v souvislosti se spory o dělbu moci také stanovisko pléna ke vztahu extradičního a azylového řízení z roku 2013.[422] Ústavní soud ČR se v něm vyjadřoval k formě rozhodnutí ministra spravedlnosti, kterým podle trestního řádu může povolit vydání osoby z ČR do cizího státu za účelem trestního stíhání, výkonu uloženého trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření v podobě zbavení svobody:[423] „*Pokud mu [ministrovi spravedlnosti] zákon svěřuje možnost vydání nepovolit i v případě, kdy podle názoru soudů není dán žádný právní důvod, pro který by vydání bylo nepřípustným, činí tak především s ohledem na to, že jeho rozhodnutí má i politický rozměr a ve věcech extradičních jej lze považovat za projev státní suverenity.*“[424] Opět se zde bavíme o návaznosti na tradiční prerogativu v rukou výkonné moci – stejně jako u vyhlášení nouzového stavu. Přezkum Ústavního soudu ČR přichází v úvahu proto jen z hlediska „možnosti vyvození ústavně politické odpovědnosti“, nikoliv v případě hodnocení politických aspektů včetně zahraničněpolitických důvodů rozhodnutí ministra.[425]

Zdrženlivost Ústavního soudu ČR lze nalézt také ve vztahu k vnitřním procesům zákonodárné moci. Do této kategorie patří například odmítavé usnesení[426] týkající se soudní ochrany senátora Vladimíra Drymla, který se namísto přestupkového řízení podrobil

---

[419] HORÁK, Filip; DIENSTBIER, Jakub; DERKA, Viktor. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu…*, s. 447–448.

[420] Další variantou, jak se vyhnout přezkumu takových aktů, je požadavek na přísnější podmínky aktivní legitimace. Více: HORÁK, Filip; DIENSTBIER, Jakub; DERKA, Viktor. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu…*, s. 447.

[421] HORÁK, Filip; DIENSTBIER, Jakub; DERKA, Viktor. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu…*, s. 449.

[422] Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013.

[423] Tento případ do vlivu doktríny politické otázky zařazuje například Casebook z ústavního práva. Více: KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 189.

[424] Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, bod 10.

[425] tamtéž

[426] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015.

disciplinární pravomoci komory, následně nesouhlasil s udělenou pokutou a žádal, aby Ústavní soud ČR rozhodnutí komory zrušil z důvodu porušení spravedlivého procesu. Soud však došel k závěru, že není příslušný případ posoudit, a to na základě odkazu na princip dělby moci a princip soudcovské zdrženlivosti.[427] S povrchním odkazem na politické otázky coby aktů, které se vymykají kontrole ze strany ústavního soudnictví, tak v usnesení konstatoval, že disciplinární pravomoc komor Parlamentu ČR vůči jejím členům je výrazem autonomní působnosti jeho orgánů, a zásahem do jejich rozhodnutí by porušil princip dělby moci.[428]

Své místo v této kategorii má také nález *Melčák*[429], respektive připojená odlišná stanoviska. Ústavní soud ČR tímto nálezem zrušil ústavní zákon, jenž v roce 2009 zkrátil páté volební období Poslanecké sněmovny ČR, která se po vyslovení nedůvěry koaliční vládě ODS, KDU-ČSL a Zelených ocitla v politické krizi a poslanci se v drtivé většině shodli na vyhlášení předčasných voleb. Jedním z odpůrců zkrácení mandátu byl však politický „přeběhlík" Miloš Melčák, který ústavní zákon napadl v srpnu 2009 s argumentem, že je protiústavní, jelikož narušuje jeho ústavní právo na nerušený výkon veřejné funkce. Většina pléna v nálezu Melčák shledala ústavní zákon kvůli jeho povaze (retroaktivní a nedostatečně obecný) v rozporu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR – což představuje jeden z judikaturou dovozených důvodů, proč může Ústavní soud ČR zrušit ústavní zákon i bez výslovné opory v ústavním pořádku.[430] Volby se posléze konaly až v květnu 2010 a z průzkumů veřejného mínění zpětně vyplývá, že odložení voleb v důsledku nálezu velmi zahýbalo postavením a voličskou podporou politických subjektů.[431]

V souvislosti s vlivem doktríny stojí za zmínku především odlišné stanovisko Jana Musila, který nesouhlasil s derogačním postupem Ústavního soudu ČR. Podle Musila tak jeho kolegové rozhodli za situace, kdy chybí výslovné zakotvení kompetence soudu přezkoumávat ústavní zákony, a proto argumentace soudu stála pouze na interpretaci.[432] Ústavní soud ČR se

---

[427] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015, bod 45.

[428] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14, body 47, 50.

[429] Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009.

[430] KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 84–93.

[431] V srpnu 2009 v předvolebních průzkumech vedla ČSSD s 33 procenty a ODS s 31 procenty. Ve volbách v květnu 2010 ČSSD získala pouze 22 procent, ODS 20 procent, naopak TOP 09 z necelých deseti procent vzrostla na 16,7 procenta a Věci veřejné, dříve umísťující se pod hranicí volitelnosti, získaly skoro 11 procent. Více: KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 100 - 101.

[432] Plénum Ústavního soudu ČR zrušovací pravomoc ve vztahu k ústavním zákonům dovodilo na základě výkladu teleologického, systematického a komparativního z čl. 1 odst. 1, čl. 9 odst. 2, čl. 39 odst. 4 nebo čl. 87 odst. 1 písm. a Ústavy. Více: MADEJ, Martin. *Melčák nebo Melčáci? Ústavní soud rušící ústavní zákony.* Právník. 2015, roč. 155, č. 5, s. 414.

podle Musila v takové situaci pohybuje „na tenkém ledě“ a jakékoliv zásahy by zde měly být výjimečné a řádně odůvodněné.[433] Tím, že se Ústavní soud ČR prohlásil za arbitra ústavních zákonů, zachoval se podle disentu v rozporu s deklarovaným principem zdrženlivosti a „dotknul“ se základního ústavního principu – dělby moci.[434] Musil nepovažuje argument absence obecnosti za zásadní do té míry, aby vedl k zrušení ústavního zákona, jelikož by taková forma musela být zároveň schopná vyvolat ohrožení či porušení základních práv, jinak nemůže být neobecnost shledána protiústavní.[435] A ani protiústavnost retroaktivity ústavního zákona není podle Musila spolehlivě většinou vyargumentována: „*Je otázkou, zda princip zákazu retroaktivity právních norem, tak, jak se jej nález dovolává, lze nadřadit nejzásadnějšímu aktu reprezentativní demokracie – možnosti testovat míru legitimity politické reprezentace v demokratických volbách.*“[436]

Pokud bychom měli dojít k nějakému shrnutí této obsáhlé kategorie, nelze říct, že pokaždé, když je přítomný argument dělbou moci, musí se ve sporu objevit také politická otázka, ale platí, že bez zmínky o dělbě moci je těžší politickou otázku v případech najít. A i když je tato kategorie rozhodnutí bohatá na zmínky o politických otázkách, nelze ani zde mluvit o uceleném pohledu na výskyt politických otázek.

5.2.5 Přezkum voleb a vnitřního fungování politických stran

Zdrženlivěji se chová Ústavní soud ČR také v určitých otázkách týkajících se vnitřního fungování politických stran a přezkumu voleb, což lze považovat za podobnost s americkou doktrínou.[437] Je nicméně důležité zdůraznit, že ačkoliv v americké doktríně politické otázky jsou volební otázky až na výjimky ze soudního přezkumu spíše vyloučeny,[438] Ústavní soud ČR rozhoduje spory týkající se voleb poměrně často s odůvodněním, že se jedná o aplikaci práv zakotvených v ústavním pořádku (rovný přístup k veřejným funkcím, princip rovnosti hlasů

---

[433] Odlišné stanovisko soudce Jana Musila k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, bod 8.

[434] Odlišné stanovisko soudce Jana Musila (…), body 12–13.

[435] Odlišné stanovisko soudce Jana Musila (…), bod 21.

[436] Odlišné stanovisko soudce Jana Musila (…), body 33–37.

[437] Erwin Chemerinsky ve své učebnici ústavního práva píše, že mezi otázky, které jsou dle Nejvyššího soudu USA dnes spíše vyloučeny ze soudního přezkumu, patří gerrymandering (až na zásadní porušení principu rovnosti) a soudní přezkum ve fungování politických stran. Více: CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 195–198.

[438] CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law. Principles and policies…,* s. 197.

atd.).[439] Existují však případy, jako byl ústavní přezkum komunálních voleb v Praze v roce 2010[440], kde byl soudní přezkum odepřen a meritum dané věci je řazení mezi politické otázky.[441]

V roce 2010 po volbách do zastupitelstva hlavního města Prahy se na Ústavní soud se stížností obrátilo několik politických subjektů s námitkou, že rozdělení volebních obvodů bylo protiústavní. Jako důvody pro takové tvrzení uvedly, že tehdejší volební uspořádání zvýhodňovalo některé politické subjekty, čímž došlo k porušení ústavního principu rovnosti hlasů. Systém byl podle nich nastaven účelově,[442] aby pomohl dvěma tehdy vládnoucím stranám – ODS a ČSSD.[443] Stěžovatelé navíc ve své argumentaci využili judikaturu Nejvyššího soudu USA, konkrétně případ *Reynolds v. Sims*, který označil za nepřípustné, aby volební obvody byly vedeny způsobem, že každý z nich má výrazně jiný počet obyvatel.[444] Nutno podotknout, že se jednalo o judikaturu z období Warrenova soudu, který byl ve vztahu k politickým otázkám aktivističtější *(viz část 3.2.2)*.

Ústavní soud ČR stížnost nakonec zamítl. V nálezu stojí, že volební soudnictví je považováno za specifickou oblast, protože Ústavní soud ČR přezkoumává vyjádřenou vůli voličů jakožto nejvyššího suveréna: „*S výjimkou nejzávažnějších pochybení v proceduře proto státní moc, reprezentovaná zde volebními soudy, musí zachovávat zdrženlivost ve své ingerenci a vyvarovat se aktivismu.“*[445] Ústavní soud ČR nebude proto prohlašovat, že volební pravidla se mu nejeví jako nejvhodnější, nýbrž může pouze zkoumat požadavky ústavodárce – jestli rozhodla vůle většiny (zároveň při respektování menšiny) a zda nedošlo k účelovosti, která předem deformovala vůli voličů a rovnost hlasů.[446] Většina pléna[447] také dodala, že v

---

[439] Například přezkum volebního systému jako byl tzv. velký volební nález (sp. zn. Pl. ÚS 42/2000) nebo zrušení přepočtu volebního výsledku ve sněmovních volbách pro porušení rovnosti volebního práva a šancí kandidujících stran v únoru 2021 (sp. zn. Pl. ÚS 44/17).

[440] Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011.

[441] PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR*…, s. 64–65.

[442] Zákon o volbách do zastupitelstva obcí totiž zmocňuje aktuální zastupitelstva k vytváření volebních obvodů.

[443] Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, body 1–35.

[444] Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 20.

[445] Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 44.

[446] tamtéž

[447] Doktrínou politické otázky se také argumentovalo v disentech. Například Eliška Wagnerová namítá, že ústavní stížnosti mělo být vyhověno, jelikož možnost zastupitelstva vytvářet obvody je nedostatečně vymezená z pohledu nároků plynoucích z principu právního státu, což je v rozporu se zárukou realizace rovného volebního práva. Nesouhlasila s tím, že většina pléna odmítla zabývat se stěžovateli namítanou zahraniční komparací včetně otázky spojené s gerrymanderingem. Podle Wagnerové americká doktrína vyvinutá Nejvyšším soudem USA považuje otázku volební geometrie za otázku justiciabilní a nemusí jít nutně o *„political question“*. V argumentaci přímo odkazuje na rozhodnutí Baker v. Carr. Více: Odlišné stanovisko Elišky Wagnerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 52/10, body IV., VI.

rozhodování soudu nemohou hrát žádnou roli povolební záležitosti, jelikož politické vyjednávání subjektů a tvorba koalic jsou ryze politickou záležitostí: „*Jakékoliv rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech volební materie nelze chápat jako eventuální potvrzení či odmítnutí politického výsledku voleb, nýbrž toliko ve volebně technické rovině řádného rozdělení mandátů v souladu s ústavními principy.*“[448] Podle Ústavního soudu ČR je důležité, aby o platnosti voleb coby vrcholného projevu demokracie ve finále nakonec nerozhodovaly nedemokraticky konstituované orgány.[449]

S odkazem na respekt k principu autonomie politických stran se Ústavní soud ČR chová poměrně zdrženlivě i v otázkách vnitřního fungování subjektů na politické scéně, i když podle novější judikatury ne za každou cenu.[450] V nálezu[451] z roku 2011, týkajícím se platnosti usnesení oblastního sněmu ODS v Praze 5, otevřel možnost soudního přezkumu vnitrostranických rozhodnutí, pokud je takové rozhodnutí způsobilé bezprostředně se dotknout právní sféry dané osoby.[452] Stále však platí, že by soudní moc měla zasahovat do autonomie politických stran jen ve výjimečných případech.[453]

Ústavní soud ČR respekt k autonomii politických stran konkrétně dovozuje z postavení politických stran (soukromoprávní povaha politických stran založená na soukromém, svobodném a dobrovolném projevu vůle), principu jejich fungování (princip otevřenosti, rovnosti a kontroly jejich činnosti) a také jejich postavení a roli v politickém systému (oddělenost od státu).[454]

Nejlépe se zdrženlivost Ústavního soudu ČR ukazuje v otázkách jejich financování. Například při soudním přezkumu právní úpravy financování politických stran a hnutí a politických institutů[455] se Ústavní soud ČR v zamítavém nálezu vyjádřil ke specifičnosti takové otázky. V nálezu váží dvě proměnné – na jedné straně respekt pro „značně široký prostor uvážení

---

[448] Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 44. Pl. ÚS 52/10, bod 78.

[449] MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb.* Praha: Linde Praha, 2006, s. 9.

[450] Za prolomení široké autonomie politických stran a hnutí při soudním přezkumu vnitrostátních otázek je považován nález sp. zn. II. ÚS 1969/10 ze dne 27. 12. 2011. Více: KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 185.

[451] KOSAŘ, David. *Ústavní právo. Casebook…,* s. 342.

[452] Zásah do autonomie politických subjektů ale nebyl vítán nicméně všemi ústavními soudci. Například Stanislav Balík se v Lidových novinách proti takovému postupu ohradil s tím, že argument zpravodajky rozhodnutí Elišky Wagnerové – má-li fungovat demokracie na celostátní úrovni, musí fungovat také uvnitř politických stran – je lichý. Podle Balíka může mít strana jakýkoliv nominační proces, který si zvolí, je to čistě na jejím rozhodnutí, jež nemusí být vyloženě demokratické. Varuje před možným budoucím vývojem, kdy soudy budou nakonec rozhodovat o všem. Více: BALÍK, Stanislav. *Reklamace politiky.* Lidové noviny, 2. 9. 2013, s. 10.

[453] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva…,* s. 48.

[454] Nález sp. zn. II. ÚS 1969/10, bod 25.

[455] Nález sp. zn. Pl.ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017.

zákonodárce“ ohledně parametrů pro financování politických stran (nebude proto posuzovat vhodnost a bezchybnost existujícího modelu)[456], na druhé straně riziko, že aktéři v Parlamentu ČR takovou šanci využijí na úkor stran aktuálně nezastoupených a ovlivní tak politickou soutěž.[457] V názoru většiny ve zmíněném nálezu převážila první proměnná.[458]

5.2.6 Celospolečenské otázky

Poslední kategorie případů se týká „ideového střetu“ o úpravu určitých společenských otázek, na jejichž směřování se nejen v české společnosti, ale napříč evropskými státy názory liší a jejich „rozsouzení“ nechávají na zákonodárci či vládě. Lze sem zařadit například výše rozebíranou otázku právní úpravy povinného očkování a případného nastavování překážek z důvodu nesoučinnosti rodičů *(viz část 5.1.9)*.

Zajímavý byl také postup Ústavního soudu ČR v otázce domácích porodů. V této souvislosti se před Ústavní soud ČR v roce 2015 dostala ústavní stížnost, kterou nakonec odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.[459] Stěžovatelka po brněnské nemocnici žádala poskytnutí odborné zdravotní péče při fyziologickém porodu doma v místě trvalého bydliště, což nemocnice zamítla. Nižší soudy oprávněnost zamítavého rozhodnutí potvrdily, stěžovatelka se obrátila na Ústavní soud ČR s tím, že bylo porušeno její právo na spravedlivý proces. Soud se posléze vyjádřil k oprávnění matky svobodně rozhodnout o místě porodu: „*Otázka domácích porodů se nadto dotýká oblastí, ve kterých nepanuje mezi členskými státy jasná shoda (…), a zahrnuje obecné úvahy sociální a ekonomické politiky státu, včetně přidělování finančních prostředků, neboť vybudování odpovídajícího systému záchranné služby může vyžadovat přesun rozpočtových prostředků z obecného systému porodnic do nové sítě zabezpečení domácích porodů. Na základě těchto úvah má Soud za to, že prostor pro uvážení, který je třeba žalovanému státu přiznat, musí být široký.*“[460] Z toho je patrné, že Ústavní soud neodvozuje svou zdrženlivost pouze z ústavních

---

[456] Nález sp. zn. Pl.ÚS 11/17, bod 58.

[457] Nález sp. zn. Pl.ÚS 11/17, bod 52.

[458] V odlišném stanovisku původní zpravodajka Kateřina Šimáčková píše, že fakt, že politické strany a hnutí v Poslanecké sněmovně nastavují podmínky financování a rozhodují samy o sobě, *„vytváří výraznou nerovnost mezi jednotlivými politickými stranami v míře, která postrádá racionální a ústavně konformní opodstatnění“*. Dále v disentu stojí: *„Umělost a důsledky takto nastaveného předělu jsou zvlášť nebezpečné i proto, že výrazně disproporčně dopadají právě na strany, které se pohybují na takové hranici úspěšnosti (cca 2 až 4 %), která je objektivně staví do role možných konkurentů etablovaných politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně, tedy těch, kteří mají v souladu s principem ‚vlády na čas' potenciál stát se z politické menšiny politickou většinou.“* Více: Odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka a Ludvíka Davida k nálezu sp. zn. Pl.ÚS 11/17, bod 17.

[459] Usnesení sp. zn. II.ÚS 391/14 ze dne 10. 3. 2015.

[460] Usnesení sp. zn. II.ÚS 391/14, bod III.

principů (typicky z principu dělby moci), ale i z toho, že se nepovažuje za hybatele změn, tedy za těleso, které by vzhledem ke své pozici mělo „předbíhat“ politiku. Je to totiž politika, jež by v ideálním stavu měla odrážet společenské vnímání určitého širokospektrálního problému. Pokud se vláda rozhodne soustředit na legitimní cíl – ochranu nejlepších zájmů dítěte – může takový cíl v určitých případech převážit nad zájmy rodiče, jako je volba místa porodu „způsobující zvýšené riziko pro zdraví a bezpečí novorozenců“.[461] Do této kategorie by také hypoteticky patřil ústavní přezkum právní úpravy potratů, ta se ale zatím u Ústavního soudu ČR neobjevila.[462]

Do této kategorie lze na základě vedených rozhovorů s ústavními soudci zařadit dále statusové otázky především z oblasti rodinného práva, a to především proto, že Ústavní soud ČR v těchto případech zmiňuje, že jejich uspořádání náleží do domény určené zákonodárci. Jedná se například o nález Pl. ÚS 6/20[463] týkající se uznávání cizozemských rozhodnutí v případě osvojení dětí homosexuálními páry. Podaný návrh na zrušení části zákona o mezinárodním právu soukromém[464] souvisel se situací dvou registrovaných partnerů, občana ČR a občana Trinidadu a Tobaga, kteří žádali uznání rozhodnutí amerického Vrchního soudu v New Jersey, jímž si partneři osvojili dvě nezletilé děti, které jsou občany USA.[465] V podání mimo jiné stálo, že zrušením namítané úpravy dojde k uznání „faktické životní reality“, která je v zahraničí zároveň běžně považována za právní. S tímto pohledem se ale Ústavní soud ČR neztotožnil. Názor většiny je v zamítavém nálezu postaven na argumentu, že Česká republika je svrchovaný stát, ve kterém je zdrojem veškeré moci lid a ten ji vykonává prostřednictvím politických orgánů státu, přičemž (ne)přiznání primátu vnitrostátního práva cizího státu nad tuzemským právem je považováno za typický projev takové suverenity. A proto má být podle pléna soudu na zákonodárci, aby rozhodl o podmínkách pro uznání cizích rozhodnutí o osvojení v ČR.[466] Zákonodárce se zde rozhodl, že v případě osvojení preferuje manželství (nikoliv registrované

---

[461] Usnesení sp. zn. II.ÚS 391/14, bod III.

[462] Vycházím z názoru Jana Wintra, který píše, že z čl. 6 LZPS *„nevyplývá základní právo nenarozeného člověka na život, nýbrž jen objektivní ústavní hodnota*“. Je tedy na uvážení zákonodárce, jestli se rozhodne chránit právo těhotné ženy na ochranu soukromí právě i liberálnější úpravou potratů - jako je tomu momentálně v České republice. Více: WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva*…, s. 152.

[463] Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20 z 15. 12. 2020.

[464] Konkrétně § 63 odst. 1 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém.

[465] Podle Krajského soudu v Praze byla podstatou návrhu námitka, že ústavnímu pořádku odporuje požadavek trvat na respektování českých pravidel pro osvojování v občanském zákoníku také při rozhodování o uznání cizozemského rozhodnutí, kde byl (alespoň jedním) osvojitelem občan České republiky. Více: Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20, bod 20.

[466] Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20, bod 24.

partnerství), což už dříve Ústavní soud ČR prohlásil za ústavně konformní a v souladu s mezinárodními závazky.[467] A ačkoliv ESLP považuje v některých případech za relevantní také okolnost, zda byl faktický rodinný život právně uznán, změna institutů týkajících se rodiny je na českém zákonodárci a nemůže být určována pro všechny stejně, jelikož *„[k]aždý stát má svou vlastní historii, kulturu i tempo a směr společenského vývoje. Každý stát má proto i vlastní právní řád, který tyto jedinečnosti reflektuje"*.[468] V odlišném stanovisku disentující soudci názor většiny kritizují mimo jiné s tím, že Ústavní soud ČR dal přednost politické úvaze zákonodárce před nejlepším zájmem dítěte zaručeným mezinárodními závazky státu.[469]

Novou skupinou případů, která souvisí s výše zmíněným ideovým střetem a jejíž větší zastoupení lze v následujících letech pravděpodobně očekávat,[470] jsou otázky ochrany přírody a práva na příznivé životní prostředí. Například v rámci soudního přezkumu novely zákona o národních parcích Ústavní soud ČR prohlásil, že „otázka existence národních parků a pravidel, jak se v nich chovat, je politicko-odborně-ekologická":[471] *„Jde o ideový střet (zejména) tzv. environmentalistů s podnikateli, vlastníky nemovitostí a zástupci územních samospráv, který má být řešen v zákonodárném sboru, nikoliv u Ústavního soudu. Závisí výlučně na zákonodárci a exekutivě, jaké národní parky založí, jaká pravidla v nich upraví, a proto nelze, s nadsázkou řečeno, po Ústavním soudu žádat zodpovězení otázky: „zda mají pravdu ekologičtí aktivisté nebo starostové, zda je dobré stavět v národním parku hotely, těžit dřevo nebo nechat bujet vegetaci bez jakéhokoliv zásahu."*[472] Plénum Ústavního soudu ČR v závěru nálezu píše, že zákonný rámec národních parků je ústavně konformní, takže ačkoliv navrhovatelé rozporovali jeho „nepřiměřenost k právu obcí a krajů na samosprávu, vlastnit majetek a svobodě pohybu"[473], není rolí Ústavního soudu ČR hodnotit, jestli přísnější či liberálnější právní úprava je ta nejvhodnější,

---

[467] Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20, bod 25.

[468] Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20, bod 33.

[469] Odlišné stanovisko soudců Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové a Vojtěcha Šimíčka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/20, bod 17.

[470] MAY, James. *Climate Change, Constitutional Consignment, and the Political Question Doctrine.* Denver University Law Review. 2008, vol. 85, no. 4, s. 919.

[471] Mezi politické otázky je zařazuje Jan Malíř na základě postupu Ústavního soudu ČR, který zde zákonodárné, popřípadě výkonné moci ponechává větší diskreci. Více: MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 112.

[472] Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018, bod 132.

[473] Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17, bod 2.

protože by tím nahrazoval činnost zákonodárce.[474] Návrh senátorů na zrušení právní úpravy týkající se národních parků[475] proto soud zamítl.

Podobně zdrženlivě se Ústavní soud ČR postavil v roce 2018 také k přezkumu ústavnosti nařízení vlády o hluku[476], jejž iniciovala skupina senátorů, podle kterých upravené limity hlukové zátěže jsou příliš mírné a představují negativní důsledky pro zdraví a celkovou životní pohodu obyvatel.[477] Ústavní soud ČR zde zdůraznil, že nemůže přisvědčit obraně vlády, že otázka nepatří do soudní kompetence, nicméně „*Ústavní soud nemůže mít ambici pouštět se do přezkumu čistě technických záležitostí typu způsobu výpočtu statistické odchylky měření hluku (...)"*.[478] Jan Malíř popisuje, že tento případ nelze chápat vysloveně jako ryze politickou otázku vyloučenou z přezkumu (v určitých bodech Ústavní soud ČR přezkum provedl), nicméně její vliv se v tomto případě projevil uplatněním mírnějšího testu racionality a také konstatováním, že neexistují standardy, podle kterých by Ústavní soud ČR mohl přezkum provést.[479]

5.3 Pohled ústavních soudců

Všech osm oslovených ústavních soudců[480] se shoduje, že jsou s pojmem politická otázka obeznámeni, většina pojem zároveň identifikuje s vlivem americké doktríny stojícím na respektu k rozdílům v demokratické legitimitě jednotlivých článků veřejné moci ve státě. Použití pojmu je v praxi podle soudců především spojeno s abstraktní kontrolou norem, respektive s řízením o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Co se týče definice, politická otázka podle jednoho ze soudců představuje *„podstatný politický a společenský přesah nad rámec rozhodování soudů"*, další soudce existenci politických otázek přirovnal k *„prostoru, který z ústavního pořádku vyplývá pro zákonodárce, aby rozhodl, jakým způsobem upraví určitou materii, případně, není-li její úprava ústavně vyžadována, zda k takové úpravě vůbec přistoupí"*. Doktrína politické otázky a její případná česká podoba je soudci považována za pojem související se soudcovskou zdrženlivostí, případně za její synonymum.

---

[474] Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17, bod 131.

[475] Konkrétně šlo o zákon č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

[476] Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů.

[477] Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018, bod 2.

[478] Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18, bod 48.

[479] MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR…,* s. 113.

[480] Kvůli anonymizaci provedených rozhovorů budou výpovědi ústavních soudců i soudkyň uváděny v mužském tvaru. Přímé citace soudců jsou uvedeny v uvozovkách.

Za společný rys české podoby s americkou doktrínou politické otázky soudci považují, že ačkoliv český ústavní pořádek nevylučuje žádný zákon či podzákonný právní předpis z ústavního přezkumu, je i tak potřeba v jednotlivých případech zkoumat, jestli se liší kritéria, která jsou pro soudní přezkum v závislosti na obsahu přezkoumatelné normy použitelná, jelikož k řešení určitých otázek nelze dojít výkladem, nýbrž je potřeba určit je politickým rozhodnutím. Naopak hlavní rozdíl oproti americkému kontextu spočívá v konstatování, že *„rozsah politického uvážení zákonodárce není výrazem nějaké abstraktní doktríny, ale odvíjí se od mezí stanovených ústavním pořádkem, které je nezbytné posuzovat v každém jednotlivém případě“*.

Ačkoliv z rozhovorů vyplývá shoda na tom, že by Ústavní soud ČR neměl rozhodovat o zmíněných politických otázkách, na určení obsahu této kategorie případů už se soudci jednoznačně neshodnou. Jeden ze soudců jako příčinu této nejednotnosti vnímá „příliš abstraktní“ právní úpravu pravomoci soudní moci a Ústavního soudu ČR, která neposkytuje nápovědu, jak si obecně definovat, co mohou být otázky právní a co už politické. I z tohoto důvodu poté většina soudců tvrdí, že argumentace politickými otázkami v jednotlivých případech je poněkud nahodilá.

Nicméně existují tematické okruhy českých politických otázek, na kterých panuje alespoň většinová shoda, a to především v případech, kde se ze strany Ústavního soudu ČR uplatňují mírnější testy soudního přezkumu – které zároveň většina respondentů vnímá (mimo jiné) jako projev vlivu americké doktríny. Jedná se o otázky především v oblasti daňového zákonodárství nebo v oblasti sociálních práv, což se shoduje s výše provedenou analýzou v této diplomové práci. Přesto se v případě sociálních práv nejedná o absolutní názorovou shodu: Podle názoru třech vyzpovídaných soudců většina jejich kolegů v judikatuře chybně identifikuje předmět soudního přezkumu aktů spojených se sociálními právy a upřednostňuje pozitivistický přístup, což se projevuje zaměřením soudního přezkumu na základní práva pohybující se v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Zatímco podle názoru menšiny respondentů se za takovými právními akty často skrývají základní práva jako právo na ochranu života a zdraví, na soukromí nebo lidská důstojnost, u kterých není soudní přezkum omezen podobným způsobem.

Ústavní soudci, kteří naopak zdrženlivost projevující se v mírnějším testu přezkumu v sociálních právech vnímají jako předem danou, kritizují tento postup s tím, že někteří jejich kolegové při rozhodování neoddělují spravedlnost systémového řešení od individuální spravedlnosti v konkrétním případu, ve kterém by Ústavní soud ČR svým zásahem mohl

„rozložit“ fungující systém nastavený zákonodárcem. Jako rozhodnutí ilustrující spor o náhled na sociální práva byl soudci často zmiňován právě nález o regulačních poplatcích ve zdravotnictví (Pl. ÚS 1/08). Lze uzavřít, že obecně je pojem politické otázky vykládán respondenty z praktického hlediska poměrně odlišně: Škála se pohybuje od soudců, kteří žádnou otázku nevnímají jako *a priori* vyňatou ze soudního přezkumu a vše by podle nich mělo být podrobeno ústavní aprobaci, než dojde ke konstatování nepříslušnosti či potřebě mírnějšího soudního přezkumu, až po soudce, kteří naopak tvrdí, že v určitých otázkách se automaticky má přistupovat k mírnějšímu soudnímu přezkumu či dokonce prohlásit nepříslušnost.

U ostatních tematických oblastí ústavní soudci připouštějí, že jestli bude v rozhodnutí vznesen argument politické otázky, záleží na předložených argumentech soudcem zpravodajem a především na složení pléna/senátu. Respondenti se shodují na tom, že ukázkovou politickou otázkou je nepříslušnost Ústavního soudu ČR k posuzování ústavnosti vyhlášení nouzového stavu, které se před Ústavní soud ČR dostalo v rámci pandemické situace v letech 2020–2021. Dva oslovení ústavní soudci nesouhlasí s příslušností Ústavního soudu ČR k přezkumu krizových opatření nebo opatření přijatých Ministerstvem zdravotnictví ČR, jelikož se podle nich jedná o nerespektování principu soudcovské zdrženlivosti a plénum soudu zde nahrazuje úvahu vlády „vlastním laickým názorem“. V obecné rovině oslovení ústavní soudci zmiňují, že pokud se jedná o odbornou, strategickou nebo bezpečnostní otázku, Ústavní soud ČR je zpravidla zdrženlivý a až na výjimky do aktů přijatých zákonodárnou či výkonnou mocí nezasahuje. Někteří to vnímají jako správný postoj, jeden ze soudců však skepticky v této souvislosti poznamenal, že *„čím je podstata případu komplikovanější, tím menší je diskuse a ochota na plénu případ řešit, a možná proto se často objevuje názor, že se jedná o politickou otázku, kterou by Ústavní soud neměl rozhodovat“*.

Česká politická otázka může být podle respondentů ale chápána i šířeji, nikoliv pouze tak, že Ústavní soud ČR o ní není příslušný rozhodovat. Existují totiž otázky, které velmi úzce souvisí s politikou a ústavní soudci musí při jejich řešení zvažovat politické dopady rozhodnutí. Jako příklad byl dvěma soudci zmíněn nález o přezkumu části volebního zákona z února 2021[481], během něhož stáli soudci před dvěma potenciálními scénáři rozhodnutí. Pokud by se rozhodli zrušit čtrnáct volebních krajů, museli by se shodnout na délce odkladu vykonatelnosti nálezu, a proto zvažovat, jakou roli by jací političtí aktéři mohli po volbách při tvorbě nového zákona

[481] Nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 3. 2. 2021.

sehrát. Druhou možností bylo zrušit původní způsob přepočtu výsledku parlamentních voleb coby minimální zásah do politického dění, a to navíc bez nutnosti odkladu, k čemuž nakonec plénum právě v rámci soudcovské zdrženlivosti dospělo.[482]

Pokud je v nálezu či usnesení politická otázka zmíněna, jedná se podle soudců zpravidla o podpůrný či vedlejší argument, který má vedle dalších argumentů ospravedlnit potřebu zdrženlivosti. Jen v krajních případech je možné, aby Ústavní soud ČR danou věc odmítl posoudit (rozhodnout ve věci), a to na základě zjištění, že z ústavního pořádku nebylo možné dovodit žádné kritérium soudního přezkumu. Jak jeden ústavní soudce dále poznamenal: *„V řízení o kontrole norem taková situace nastat nemůže. V rámci věcného posouzení může Ústavní soud konstatovat existenci uvážení zákonodárce, jehož respektování vyústí do zamítnutí návrhu, respektive do závěru o tom, že není dán rozpor s ústavním pořádkem.“*

Zakomponování argumentu politické otázky podle soudců záleží také na předchozí právní praxi členů soudu. Zatímco akademici patří převážně mezi ty, kteří ve zpravodajových rozhodnutích či na plénu soudcovskou zdrženlivost a princip dělby často spojují s politickou otázkou (pokud je přítomna), pro kariérní soudce či advokáty zkoumání politických otázek nehraje příliš důležitou roli. Jeden z respondentů zmiňuje, že se podle něj nedá kategorizovat, co může být považováno za politickou otázku, *„jelikož vše je možné zpolitizovat“*, a proto se vždy řídil zásadou minimalizace zásahů Ústavního soudu ČR – například má soudce zvažovat, jestli *„třicet korun za návštěvu doktora je v reálném životě snesitelné nebo ne“*.

Část soudců v rozhovorech zmiňovala, že si vzpomínají na rozhodnutí, kdy argument soudcovskou zdrženlivostí a především politickou otázkou mohl být použit ze strany některých ústavních soudců účelově. *„Americká doktrína se občas stávala takovou berličkou soudců, kteří byli povahou etatisté nebo se prohlašovali za konzervativce, což v praxi znamená, že byli proti rozhazování peněz a příliš velkou sociální citlivostí neoplývali,“* říká jeden oslovený ústavní soudce. Mezi taková rozhodnutí řadí další ústavní soudce například posuzování amnestie[483], během něhož se objevila právě argumentace otázkou, kterou Ústavní soud ČR nemůže rozhodnout: *„Ústavní soud vztáhl skutkovou podstatu odpovědnosti prezidenta republiky Klause za velezradu pouze k období výkonu, ačkoliv tomu tak nemuselo být, přičemž Klaus jmenoval do*

[482] Proti nálezu bylo uplatněno společné odlišné stanovisko čtyř ústavních soudců, kteří mimo jiné namítali, že se Ústavní soud ČR zachoval v rozporu se zásadou soudcovské zdrženlivosti a zabýval se otázkami, které spadaly do politické úvahy demokratického zákonodárce. Podle jejich názoru není Ústavní soud ČR příslušný k přezkumu volebního modelu. Více: Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy a Radovana Suchánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/17.

[483] Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013.

funkce všechny tehdejší ústavní soudce," vysvětluje soudce, proč se taková otázka mohla veřejně jevit jako snaha vyhnout se konfliktu s politikou, zároveň ale dodává, že hledat důkazy taková tvrzení je obtížné. Většina respondentů však upozorňovala, že argumentaci politickou otázkou zpravidla nepovažují za účelovou nebo za snahu „nerozházet si to s politiky", protože soudcovská zdrženlivost je jeden z legitimních přístupů k rozhodování Ústavního soudu ČR – a to i když se často s kolegy na plénu neshodli, co vše pod pojem *political question* v českém kontextu spadá.

6. Zhodnocení východisek a cílů práce

V závěrečné části diplomové práce se věnuji zodpovězení položených výzkumných otázek a ověření stanovených hypotéz.

6.1 Zodpovězení výzkumných otázek

Na začátku projektu jsem si stanovila jednu obecnou otázku [„Jak Ústavní soud ČR pracuje (ve svých rozhodnutích) s konceptem doktríny politické otázky?"] a dvě specifické otázky [„V jakých oblastech Ústavní soud ČR od svého vzniku vliv doktríny politické otázky zmiňuje či používá?" a „Jak ji interpretuje a na čem argumentaci politickými otázkami zakládá?"]. V této části se pokusím o jejich zodpovězení.

Jak Ústavní soud ČR pracuje (ve svých rozhodnutích) s konceptem doktríny politické otázky?

Oproti Nejvyššímu soudu USA nemá Ústavní soud ČR patřící do kontinentálního ústavního soudnictví pravomoc vybírat si, o jakých konkrétních otázkách bude či nebude rozhodovat (tzv. možnost nezabývat se předloženým sporem). Jurisdikce českého Ústavního soudu je určena ústavním pořádkem a zákonem o Ústavním soudu, proto ho v projednávání – alespoň z formálního hlediska – politické otázky neomezují. Na první pohled lze proto shrnout, že charakter abstraktního přezkumu posiluje možnost Ústavního soudu zasahovat do řady politických otázek.

Jak vyplývá z rozhovorů s ústavními soudci, Ústavní soud ČR by mohl odmítnout posoudit určitou věc (rozhodnout ve věci) s odkazem na politickou otázku pouze za situace, že by z ústavního pořádku nebylo možné dovodit žádné kritérium přezkumu, což je nicméně situace, která nemůže nastat v řízení o kontrole norem. Argumentace politickou otázkou se může projevit také v odvolání na některá procedurální ustanovení, která plní stejnou roli (například odkaz na absenci aktivní legitimace nebo na nepřípustnost návrhu).[484]

Častějším případem je nicméně situace, kdy se Ústavní soud ČR danou otázkou meritorně zabývá, ale navrhovateli/stěžovateli nevyhoví, a to mimo jiné (nikoliv pouze) s odkazem na politickou otázku či prostor vyhrazený jiné státní moci než soudní. V rámci věcného přezkumu proto může Ústavní soud ČR prohlásit existenci uvážení zákonodárce, což povede k

[484] NOVAK, Marko. *Ústavní soud mezi právem a politikou…,* s. 435.

zamítnutí návrhu. Případný zásah Ústavního soudu ČR do sféry Ústavou vyhrazené zákonodárci, případně orgánu exekutivy musí být odůvodněn odkazem na čl. 83 Ústavy ČR.

Argumentace politickou otázkou se proto v rozhodnutích Ústavního soudu ČR objevuje ve třech podobách: 1) jako úplné vyloučení pravomoci soudu v celém rozsahu či v jeho části (velmi ojedinělé);[485] 2) jako odůvodnění použití testu racionality či jiného mírnějšího testu přezkumu;[486] nebo 3) jako podpůrný argument[487] v případě, kdy existují silnější důvody pro vyloučení pravomoci Ústavního soudu ČR rozhodovat předloženou otázku.

V rozhovorech s oslovenými ústavními soudci také zaznívalo, že k pohybování Ústavního soudu ČR na hraně role normotvůrce přispívá *„pokleslá praxe komor Parlamentu z poslední doby, už před ukončením legislativního procesu nekriticky spoléhající na Ústavní soud jako arbitra svých politicky vyhrocených sporů, která usiluje o vtažení soudu do role třetí parlamentní komory“*. Rezistence soudu vůči tomuto vlivu byla respondenty však hodnocena vesměs kladně.

V jakých oblastech Ústavní soud ČR od svého vzniku vliv doktríny politické otázky zmiňuje či používá?

Ústavní soud ČR ve své databázi NALUS eviduje celkem čtrnáct rozhodnutí, které sám řadí v rámci předmětu řízení mezi politické otázky. Jedná se nicméně pouze o část případů. Navíc se ukazuje, že ne všechna zařazená rozhodnutí detailně vypovídají o přístupu soudu k tomuto tématu. Podle mého názoru by zařazení mělo být prováděno spíše ústavními soudci (ne primárně analytickým odborem soudu, jak je tomu dnes), jelikož by takto zařazené spory mohly přispívat k prohloubení znalostí, zda může být určitý akt potenciálně považován za politickou otázku a případně vyřazen pro nepříslušnost ze soudního přezkumu Ústavního soudu ČR (nebo bychom se alespoň dozvěděli, co jednotliví ústavní soudci sami o politických otázkách soudí).

V rámci této diplomové práce jsem se na základě analýzy judikatury rozhodla stanovit celkem šest tematických kategorií, ve kterých se vliv doktríny politické otázky projevuje. Jedná se konkrétně o: *vyrovnávání se s komunistickou minulostí, hospodářskou a sociální politiku*

---

[485] Do této kategorie například patří: přezkoumávání vyhlášení nouzového stavu, rozhodování o statusových otázkách např. v rodinné politice (osvojování dětí na základě cizozemských rozhodnutí) nebo stanovení výše trestní sazby za určité trestné činy (např. v případě marihuany).

[486] Do této kategorie patří otázky týkající se sociální a hospodářské politiky státu, typicky stanovení výše zdanění či otázky sociálního zabezpečení.

[487] Například nálezy *Lisabon I, Lisabon II.*

státu, zahraniční a vojenské otázky, dělbu moci z pohledu sporu o kompetence, přezkum voleb a vnitřního fungování politických stran a široce pojatou kategorii tzv. *celospolečenských otázek* jako jsou statusové otázky, povinné očkování či ekologická politika státu *(více v části 5.2)*. Rozřazení rozhodnutí podle jednotlivých oblastí, ve kterých se vliv doktríny politické otázky objevuje, považuji za nejvhodnější pokus, jak definovat, co lze označit za českou politickou otázku.

Důležité je zároveň zmínit, že veškeré akademické pokusy definovat tuzemskou politickou otázku budou do určité míry vždy neúplné, jelikož Ústavní soud ČR v žádném rozhodnutí doposud ani nenaznačil, jak by měla definice politické otázky vypadat – ačkoliv tento termín i odkazy na americkou doktrínu ve svých závěrech používá. Jak z mé diplomové práce vyplývá, samotné vymezení tohoto pojmu nemůže mít pevné hranice, jelikož se názory mezi soudci téma od tématu (občas až diametrálně) liší. I proto může být zařazení výše zmíněných rozhodnutí Ústavního soudu ČR pod pojem politických otázek v určitých případech sporné.

Navíc do oblastí, ve kterých je Ústavní soud ČR v posuzování zdrženlivější, mohou být řazené také techničtější kategorie jako jsou otázky legislativního procesu. Například v rozhovorech se soudci byl opětovně zmíněn nález k zákonu o státní službě[488], ve kterém Ústavní soud zamítl návrh prezidenta republiky na zrušení některých ustanovení, jelikož je považoval za příliš nejasná. Zamítnutí postavilo plénum na argumentu, že „*Ústavní soud (...) do této oblasti může vstoupit jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu*“.[489] Osobně bych nicméně otázky legislativního procesu a tolerance Ústavního soudu k jeho vadám do kategorie českých politických otázek spíše nezařadila, a to proto, že jak chápu podstatu existence doktríny politické otázky, nemá v sobě téma (vad) legislativního procesu dostatečnou političnost a jedná se o specifický proces.

V rozhovorech s ústavními soudci bylo také často zmiňováno, že na soudě momentálně převažuje velká zdrženlivost k posuzování výše sazeb u trestných činů spojených s omamnými látkami (především marihuanou), zvlášť v kontrastu se společenskou závažností jiné drogové činnosti. V odmítavém senátním usnesení[490] se Ústavní soud (nad rámec jádra sporu) vyjádřil k

---

[488] Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015.

[489] Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 172. Podobné stanovisko Ústavního soudu ČR lze nalézt také v nálezu o regulačních poplatcích (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08), kde navrhovatelé namítali, že právní úprava je v rozporu s principem souladného, přehledného a předvídatelného práva.

[490] Usnesení sp. zn. I. ÚS 2719/15 ze dne 28. 2. 2017.

namítané přísnosti trestu odnětí svobody ve výši deset roků a šest měsíců uloženého za výrobu a prodej marihuany. Senát konstatoval, že i jemu se jeví takový trest velmi přísný, zároveň jako *„Ústavní soud však musí respektovat dělbu moci a roli soudů v právním státě. Rozhodnutí zákonodárce určitý druh jednání kvalifikovat co do formální podoby jako trestný čin a stanovit šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání je především projevem trestněprávní politiky státu, která náleží do pravomoci jiných státních orgánů“*. V nálezu se soudci přímo odkazují na značný prostor zákonodárce pro vlastní uvážení.[491]

Jak politické otázky interpretuje a na čem argumentaci politickými otázkami zakládá?

Ústavní soud ČR existenci doktríny politické otázky dovodil z principu sebeomezení (*judicial self-restraint*) s konstatováním, že od některých otázek se jako orgán ochrany ústavnosti vědomě distancuje.[492] Důvodů pro zmíněné distancování je několik. Často je zmiňován respekt Ústavního soudu ČR k principu dělby moci. To znamená, že není rolí ústavních soudců stavět vlastní názor nad rozhodování zákonodárce, zvlášť pokud jim ústavní pořádek takovou možnost neukládá. Především v oblasti hospodářské politiky státu Ústavní soud ČR dále argumentuje nedostatkem informací pro přijetí „správného“ rozhodnutí, protože není schopný posoudit (finanční) dopady změn v této oblasti a musel by se spoléhat pouze na argumentaci stran sporu. Za inspiraci českých ústavních soudců z americké judikatury lze považovat zmínky o absenci upraveného postupu soudního přezkumu v určitých otázkách (tzv. soudně zjistitelné a aplikovatelné standardy). Pokud by se Ústavní soud ČR rozhodl takovou otázku vyřešit ve prospěch navrhovatele či stěžovatele, musel by dovodit nebo přímo vymyslet postup, jak k vyhovujícímu závěru dojít – a nahradit rozhodnutím činnost zákonodárce či exekutivy.

Co se týče přímo argumentace ústavních soudců, Ústavní soud ČR v rozhodnutích, ve kterých se objevuje vliv doktríny politické otázky, používá termíny typu politická otázka, *political question* nebo přímo odkazuje na americkou doktrínu politické otázky. V některých výše zmíněných rozhodnutích Ústavní soud explicitně politickou otázku nezmiňuje, ale popisuje, že řešení daného sporu spadá do domény / autonomní sféry zákonodárce, pro zvolení právní úpravy v tomto případě existuje „širší prostor“, nebo se jedná o prerogativ či akt vládnutí určený jiné složce státní moci.

---

[491] Usnesení sp. zn. I. ÚS 2719/15, bod 17.

[492] ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.

6.2 Vyhodnocení stanovených hypotéz

Na začátku práce jsem si stanovila tři hypotézy, které budu v této části na základě provedené analýzy a získaných informací vyhodnocovat.

Ústavní soud ČR doktrínu politické otázky primárně nevyužívá jako hlavní důvod pro odmítnutí/zamítnutí rozhodování případů spadajících do případných politických otázek, ale spíše jako podpůrnou argumentaci.

Ústavní soud ČR nemůže doktrínu politické otázky používat jako prostředek k nerozhodnutí případu a jejímu následnému odmítnutí způsobem, který známe z Nejvyššího soudu USA. Za výjimku lze považovat případy, kdy Ústavní soud ČR odmítne posoudit určitou věc a rozhodnout ve věci s tím, že z ústavního pořádku není možné dovodit žádné kritérium přezkumu. Jedná se například o výše popsaný přezkum vyhlášení nouzového stavu či amnestie, kdy Ústavní soud došel k závěru, že akt orgánu veřejné moci není ani právním předpisem, ani aktem aplikace práva zasahujícím do základních práv, nýbrž smíšeným aktem, k jehož přezkumu nemá podle čl. 87 Ústavy ČR přidělenou kompetenci. Ústavní soud ČR v některých případech politickou otázkou argumentuje v usneseních, ale především „vedle“ či „nad rámec“ důvodu pro odmítnutí podnětu.

Český Ústavní soud proto argument politickou otázkou převážně zmiňuje jako jeden z argumentů v případě meritorního rozhodování, a to nejčastěji právě jako podpůrný důvod pro zamítnutí návrhu či ústavní stížnosti. Ve většině případů se nejedná o konečný a rozhodující argument pro úplné vyloučení soudního přezkumu v dané věci, ale spíše jako důvod pro uplatnění mírnějšího testu přezkumu nebo jako další argument v případech, kdy existují silnější důvody pro vyloučení přezkumu Ústavního soudu ČR.

Ústavní soud ČR nedefinoval, co lze považovat za české politické otázky, a v rozhodovací činnosti ani v názorech ústavních soudců na potenciálních politických otázkách nepanuje většinová shoda.

Český Ústavní soud doktrínu politické otázky zmiňuje stále častěji ve své rozhodovací činnosti. I vyzpovídaní soudci potvrzují, že se argument nepříslušnosti Ústavního soudu ČR v tzv. politických otázkách na plénu v posledním době vyskytuje. Od roku 2007 má doktrína

dokonce své vlastní heslo *political questions* v databázi NALUS, nehledě na fakt, že o dalších rozhodnutích argumentujících politickou otázkou najdeme zmínky napříč akademickými texty.

Přesto Ústavní soud ČR žádnou definici ani naznačené charakteristiky české politické otázky zatím nevyslovil (jako se například stalo v americkém rozhodnutí *Baker v. Carr*). Můžeme sice jen spekulovat o důvodech této mlčenlivosti, já za ní nicméně spatřuji dva možné důvody. Zaprvé, Ústavní soud ČR po třiceti letech existence nemá stále příliš jasno, jak přistoupit k definici politické otázky, navíc způsobem nezužujícím si vlastní prostor pro budoucí řešení předložených sporů. Důležité také je, že žádný ústavní soudce se tohoto tématu detailně nechopil ani v akademické rovině (jak se například stalo před rozhodováním nálezu *Melčák* v případě názoru Pavla Holländera na možnost Ústavního soudu ČR zrušit ústavní zákon). Zadruhé, někteří ústavní soudci vnímají stanovení konkrétních okruhů politických otázek za překročení pomyslné hranice od ústavního práva právě směrem k politice a příklon ke kritizovanému „politikaření".

Vliv americké doktríny politické otázky na rozhodování Ústavního soudu ČR je patrný, ale liší se oblasti, ve kterých se Ústavní soud ČR chová zdrženlivěji.

Pokud odhlédneme od rozdílnosti soudního přezkumu amerického a českého ústavního soudnictví a pokusíme se zdrženlivost obou soudů zobecnit, dojdeme k závěru, že ačkoliv v rozhodovací činnosti Ústavního soudu ČR najdeme vliv americké doktríny, témata, ve kterých se zdrženlivost objevuje, se liší. Nejvyšší soud USA považuje za jádro doktríny politické otázky zahraničněpolitické případy. V České republice, která je mnohem méně významná na poli mezinárodní politiky, zatím příliš žádostí o soudní přezkum zahraničních otázek nenalezneme (výjimkou je například soudní přezkum mezinárodní smlouvy jako *Lisabon I* a *Lisabon II*).

Tuzemský Ústavní soud politickou otázku využíval v době transformace státu a jeho přechodu z komunistického na demokratický režim včetně tržního modelu fungování ekonomiky. Další výraznou odlišností od americké judikatury je postoj Ústavního soudu ČR k otázkám hospodářské a sociální politiky. Ačkoliv na takovém postupu nepanuje stoprocentní shoda, názorová většina ústavních soudců došla v judikatuře k závěru, že před legislativními kroky státu musí soud chránit esenciální jádro takových práv, zároveň ale zákonodárci nechává široký prostor, aby pravidla nastavil podle aktuální společenské, politické a ekonomické situace. Pokud

bychom se proto měli bavit o jádru české politické otázky, daňová problematika a sociální politika státu mezi ně bude patřit.

Odlišná je situace také ve volebních otázkách. Český Ústavní soud je v této oblasti sice také zdrženlivější, ale rozhodně méně než Nejvyšší soud USA. Ve Spojených státech se převážně jedná o politickou otázku, a to proto, že jsou volby považovány za jádro demokratického politického procesu. Naopak Ústavní soud ČR rozhoduje ve volebních otázkách poměrně často s odkazem na argument, že se jedná o aplikaci základních práv zakotvených v ústavním pořádku.

Největší podobnost lze shledat v přístupu k případům, ve kterých chybí tzv. soudně zjistitelné a uplatnitelné standardy pro vyřešení předloženého sporu. Zde se může jednat o politickou otázku, jelikož by soudní zásah nahradil vůli zákonodárce. V takové situaci je Nejvyšší soud USA, ale také Ústavní soud ČR spíše zdrženlivý a může dojít až k odmítnutí předloženou věc meritorně posuzovat (netýká se v případě českého kontextu řízení o kontrole norem).

Závěr

Závěr diplomové práce bych ráda využila k vlastnímu hodnocení a pohledu na vliv doktríny politické otázky na rozhodování Ústavního soudu ČR. Jak jsem očekávala, ke všeobecně platným závěrům o existenci české politické otázky jsem nedošla, nýbrž i to považuji za zprávu hodnou zaznamenání. Navíc vliv institutu americké doktríny je v přemýšlení ústavních soudců o hranici mezi právem a politikou znatelný.

Pokud bych se měla pokusit o menší zevšeobecnění, lze říct, že jádrem politických otázek na Ústavním soudu ČR jsou případy, ke kterých ústavní soudci s poukazem na argument politické otázky odmítnou rozhodnout ve věci za situace, kdy z ústavního pořádku není možné dovodit žádné kritérium soudního přezkumu (*viz část 5.2.4)*. Dále jde také o soudní přezkum hospodářské a sociální politiky státu (především daňové problematiky), kde se uplatňují mírnější testy soudního přezkumu (*viz část 5.2.2)*. A argumentace politickou otázkou či doménou zákonodárce byla také hojně využita v přezkumu aktů týkajících se vyrovnávání se s komunistickou minulostí *(viz část 5.2.1)*. U ostatních výše naznačených tematických okruhů budou jakékoliv kategorické závěry neúplné a nepřesné, jelikož Ústavní soud ČR doposud nedefinoval, co si pod pojmem *political question* představuje.

Jsem toho názoru, že po necelých třiceti letech existence a ze současné judikatury není možné, aby ústavní soudci přišli s konkrétní a všeobecně platnou definicí, ačkoliv detailnější vymezení alespoň jádra tohoto institutu by bylo žádoucí právě z důvodu větší konzistentnosti rozhodování. I proto se nedá konstatovat, že je český Ústavní soud při používá argumentace politickou otázkou důsledný. Zároveň se však jedná o velmi citlivou pozici a detailní identifikace politických otázek by mohla být paradoxně vnímána jako překročení zmíněné hranice mezi pozicí Ústavního soudu ČR a už politickým rozhodováním – zvlášť když ani mezi ústavními soudci nepanuje shoda na tom, co do této kategorie patří a patřit by mělo.

Postoj českého Ústavního soudu navíc zaznamenává neustálý vývoj. Například mírnější test přezkumu v otázce sociální politiky se v judikatuře soudu více méně ustálil až kolem roku 2008 v důsledku přezkumu reforem v době Topolánkovy vlády. Také zdrženlivost v případě přezkumu některých rozhodnutí politických stran se časem vyvíjela od úplné nepříslušnosti Ústavního soudu ČR až k možnosti přezkoumávat určitá rozhodnutí, která jsou způsobilá bezprostředně zasáhnout do právní sféry osoby.[493] Ztotožňuji se zde s názorem

[493] WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva…,* s. 48.

Vojtěcha Šimíčka, který píše, že soudy sice nemají na základě autonomie politických stran zpochybňovat kritéria, která si strany stanoví pro své členy, nicméně by měly dohlížet, jestli strany vlastní pravidla dodržují.[494] Podle mého názoru je na místě kontrolovat, zda se politické subjekty chovají ke svým členům demokraticky, pokud zároveň říkáme, že naše demokracie je založena na svobodné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy. Zajímavé bude také v příštích letech sledovat, jak se Ústavní soud ČR postaví k přezkumu klimatických opatření přijatých zákonodárcem, jelikož se bude jednat o zásadní příspěvek do zkoumání české politické otázky. Osobně si nejsem jistá, jestli je současná zdrženlivost českého Ústavního soudu v otázce klimatu dlouhodobě udržitelná, zvlášť když se koukneme na postoje soudů v zahraničí a především v Evropě.[495]

Z mé diplomové práce zároveň plyne trend častějšího (spíše nepřímého) odkazu na doktrínu politické otázky v poslední dekádě Ústavního soudu ČR. Osobně si důvody, proč se soud chová zdrženlivěji než v předchozích letech, vysvětluji tím, že se před ústavní soudce stále častěji dostávají identitární a hodnotové spory typické pro dnešní podobu politických a společenských sporů,[496] k jejichž rozhodování se Ústavní soud ČR necítí příslušný.

Pokud jsem v úvodu tuto práci představovala jako jednu z možností, jak se pokusit alespoň o přiblížení nejasné hranice mezi ústavním právem a politikou, lze shrnout, že v praxi zmínky o politických otázkách či americké doktríně politické otázky znamenají náznak či upozornění Ústavního soudu ČR, že si je vědom, že se v daných případech pohybuje na „tenkém ledě“ – a také velmi blízko politiky. Nemusí však znamenat automatické vyloučení případu ze soudního přezkumu ústavnosti.

---

[494] ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Mohou a mají soudy přezkoumávat některá rozhodnutí politických stran?* Jiné právo [online]. 18. 9. 2009 [cit. 2021-06-28]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2009/09/mohou-maji-soudy-prezkoumavat-nektera.html.

[495] MILNE, Richard. *Climate activists launch fresh legal challenge to Norway's Arctic drilling. Environmentalists take case to European court emboldened by series of recent rulings.* Financial Times [online]. 15. 6. 2021 [cit. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.ft.com/content/5ba2b9e0-4bc4-43fb-b38b-209d24de6078.

[496] FUKUYAMA, Francis. *Identita: volání po důstojnosti a politika resentimentu*. Přeložila Marie VLACHOVÁ. Praha: Malvern, 2019, s. 13.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

BŘÍZA, Petr. *The Czech Republic: The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008.* European Constitutional Law Review. 2009, vol. 5, no. 1, s. 143–164.

COHN, Margit. *Form, Formula and Constitutional Ethos: The Political Question/Justiciability Doctrine in Three Common Law Systems.* American Journal of Comparative Law. 2011, vol. 59, s. 675–713.

DANČÁK, Břetislav; ŠIMÍČEK, Vojtěch (eds.). *Aktuálnost změn Ústavy ČR.* Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 1999. ISBN 80-210-2250-7.

DYZENHAUS, David. *Law as Politics: Carl Schmitt Critique of Liberalism.* Durham: Duke University Press, 1998. ISBN 978-0-8223-2244-3.

FALLON, Richard H. *Political Questions and the Ultra Vires Conundrum.* The University of Chicago Law Review. 2020, vol. 87, no. 6, s. 1487–1549.

FUKUYAMA, Francis. *Identita: volání po důstojnosti a politika resentimentu*. Přeložila Marie VLACHOVÁ. Praha: Malvern, 2019. ISBN 978-80-7530-176-5.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.

GÉRYK, Jan. *Typy diskurzu v rozhodování Ústavního soudu o „reformních" zákonech v kontextu judicializace politiky.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2016, roč. 24, č. 3, s. 415–438.

GROVE, Tara Leigh. *The Lost History of rhe Political Question Doctrine*. New York University Law Review. 2015, vol. 90, no. 6, s. 1908–1974.

HIRSCHL Ran. *The judicialization of mega-politics and the rise of political courts.* The annual review of political science. 2008, vol. 11, no. 1, s. 93–118. ISSN 1545-1577.

HIRSCHL, Ran. *The Judicialization of Politics.* In: WHITTINGTON, Keith, KELEMEN, Daniel, CALDEIRA, Gregory. eds. The Oxford Handbook of Law and Politics. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 119–141. ISBN 978-0-19-958557-1.

HIRSCHL, Ran. *The new constitutionalism and the judicialization of pure politicis worldwide.* Fordham Law Review. 2006, vol. 75, no. 2, s. 721–754

HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3318-5.

HOLLÄNDER, Pavel. *Kolaps „soudcovského státu" běží odpočítávání?* In: HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 16–32.

HOLLÄNDER, Pavel. *Legislativní reflexe dosavadního působení Ústavního soudu.* In: DANČÁK, Břetislav; ŠIMÍČEK, Vojtěch eds. *Aktuálnost změn Ústavy ČR.* Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 1999, s. 178–186.

HORÁK, Filip; DIENSTBIER, Jakub; DERKA, Viktor. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu.* Právník. 2021, roč. 160, č. 6, s. 431–450.

CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional Law: Principles and Policies.* 5. ed. New York: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-1-4548-6092-1.

CHMEL, Jan. *Politika na Ústavním soudě? Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého" Ústavního soudu.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 2, s. 178–185.

CHOPER, Jesse. *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria.* Duke Law Journal. 2005, vol. 54, no. 6, s. 1457–1523.

KOSAŘ, David. *Lustration and Lapse of Time Dealing with the Past in the Czech Republic*. European Constitutional Law Review. 2008, vol. 4, no. 3, s. 460–487.

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

KÜHN, Zdeněk. *Postavení soudní moci v Evropě na počátku 21. století a výhledy do budoucnosti.* In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech - čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 72–84.

KÜHN, Zdeněk. *The Constitutional Court of the Czech Republic.* In: JAKAB, András; DYEVRE, Arthur; ITZCOVICH, Gulio (ads.). *Comparative Constitutional Reasoning.* Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 199–236.

KYSELA, Jan. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie.* Praha: Leges, 2014,. ISBN 978-80-7502-022-2.

LANGÁŠEK, Tomáš. Čl. 83 [Soudní ochrana ústavnosti]. In: RYCHETSKÝ, Pavel et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha : Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3.

LÁNCOS, Petra Lea. *Passivist Strategies Available to the Hungarian Constitutional Court*. ZAOERV. 2017, vol. 79, no. 4, s. 971–993.

MADEJ, Martin. *Melčák nebo Melčáci? Ústavní soud rušící ústavní zákony.* Právník. 2015, roč. 155, č. 5, s. 413–426.

MALÍŘ, Jan. *Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR*, In*:* ONDŘEJKOVÁ, Jana, MALÍŘ Jan, a kolektiv. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 44 - 127. ISBN 978-80-7502-431-2.

MALÍŘ, Jan. *Klasická doktrína politické otázky v kontextu limitů soudního přezkumu v USA*. Jurisprudence. 2018, č. 5, s. 15–29.

MALÍŘ, Jan. *Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo.* Jurisprudence. 2019, č. 1, s. 1–18.

MAY, Christopher; IDES, Allan. *Constitutional Law. National Power and Federalism.* New York: Aspen Law and Business, 1998. ISBN 978-1567066357.

MAY, James. *Climate Change, Constitutional Consignment, and the Political Question Doctrine.* Denver University Law Review. 2008, vol. 85, no. 4, s. 919–959.

MOLEK, Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Soudní přezkum voleb.* Praha: Linde Praha, 2006. ISBN 80-7201-639-3.

NOVAK, Marko. *Ústavní soud mezi právem a politikou.* Právník. roč. 140, č. 5, 2001, s. 421–439. ONDŘEJEK, Pavel. *Výklad sociálních práv ústavními soudy. Spory mezi zákonodárnou a soudní mocí při výkladu a prosazování sociálních práv.* In: WINTR, Jan; ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva.* Praha: Leges, 2012, s. 51–61.

ONDŘEJKOVÁ, Jana; MALÍŘ, Jan. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020. ISBN 978-80-7502-431-2.

ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Vnější limity soudcovské interpretace a argumentace.* Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-258-5.

PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2014, č. 2, s. 149–154.

POSNER, Richard. *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint.* California Law Review. 2012, vol. 100, no. 3, s. 519–556.

PROCHÁZKA, Radoslav. *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. CEU Press: Budapest - New York, 2002. ISBN 9786155211225.

PŘIBÁŇ, Jiří; HOLLÄNDER, Pavel; BAŇOUCH, Hynek. *Právo a dobro v ústavní demokracii: polemické a kritické úvahy*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. Sociologické aktuality. ISBN 978-80-7419-045-2.

RESCHOVÁ, Jana; KINDLOVÁ; Miluše, GRINC, Jan; PREUSS, Ondřej; ANTOŠ, Marek. *Státověda: Stát. Jednotlivec. Konstitucionalismus.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7552-695-3.

ROBERTSON, David. *The judge as political theorist.* Princeton: Princeton University Press, 2010. ISBN 978-0-691-14403-0.

SAMBO, Abdulfatai; SHAMRAHAYU, Aziz. *The Court Insulating Itself from Politics through the Doctrine of Political Questions: A Critical Exposition*. Journal of Law, Policy and Globalization. 2012, vol. 4, s. ISSN 2224-3240.

SKINNER, Gwynne. *Misunderstood, Misconstrued, and Now Clearly Dead: The Political Question Doctrine as a Justiciability Doctrine.* Journal of Law and Politics. 2014, vol. 29, no. 3, s. 427 - 480. SLÁDEČEK, Vladimír. *Čl. 83* [Postavení Ústavního soudu ČR]. In: SLÁDEČEK, Vladimír et al. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7179-869-9.

SMEKAL, Hubert; POSPÍŠIL, Ivo (eds.). *Soudcokracie, nebo judicializace politiky?* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2013. ISBN 978-80-210-6282-5.

STÁDNÍK, Jakub. *Dělba moci v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo. 2019, roč. 9, č. 8, s. 104–120.

STONE SWEET, Alec. *Constitutional Courts.* In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András eds. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.* Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN 9780199578610.

STONE SWEET, Alec. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe.* New York: Oxford University Press, 2000. ISBN 9780198297710.

SYLLOVÁ, Jindřiška. *K metodám zkoumání judicializace politiky ve střední Evropě.* Právník. 2019, roč. 158, č. 5, s. 445–455.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 6 [Princip většiny a ochrany menšin]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 33 [Nezávislost soudů]. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. *Ústava České republiky: komentář.* Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-814-7.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech - čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4262-9.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Ústavní stížnost.* Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-301-8.

TAMANAHA, Brian. *The Several Meanings of Politics in Judicial Politics Studies: Why Ideological Influence is not Partisanship.* Emory Law Journal. 2012, vol. 61, no. 4, s. 759–778.

TOMOSZEK, Maxim. *Aplikace doktríny politických otázek Ústavním soudem ČR.* Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků. 2009, č. 2, s. 108–113.

TOMOSZEK, Maxim. *Ústavní soud jako pozitivní zákonodárce.* Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků. 2008, č. 1, s. 32–36.

TOMSA, Bohuslav. *Nauka o právních vědách. Základy právní methodologie.* Praha: Všehrd, 1946. TUSHNET, Mark. *Law and Prudence in the Law of Justiciability: The Transformation and Disappearance of the Political Question Doctrine.* North Carolina Law Review. 2002, vol. 80, no. 4, s. 1203-1235.

TUSHNET, Mark. *The Constitution of the United States of America. A Contextual Analysis.* Oxford: Hart Publishing, 2015. ISBN 9781509901760.

UITZ, Renata. *Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: What Makes a Question Too Political?* Juridica International. 2007, no. 13, s. 47–59.

VYHNÁNEK, Ladislav. *Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2014, č. 3, s. 203–221.

WINTR, Jan. *Co mají chránit ústavní soudy?* In: PŘIBÁŇ, Jiří; HOLLÄNDER, Pavel; BAŇOUCH, Hynek. *Právo a dobro v ústavní demokracii. Polemické a kritické úvahy.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, s. 191–197. ISBN 978-80-7419-045-2.

WINTR, Jan. *Principy českého ústavního práva.* 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-730-6.

WINTR, Jan; ANTOŠ, Marek (eds.). *Sociální práva.* Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-02-1.

WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDEIRA, Gregory eds. *The Oxford Handbooks of Law and Politics.* Oxford: Oxford University Press, 2008. ISBN 9780199208425.

Webové zdroje

GIERKE, Sebastian. *Warum der Tod von Bader Ginsburg so viel verändert.* Süddeutsche Zeitung [online]. 19. 09. 2020 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.sueddeutsche.de/politik/ruth-bader-ginsburg-usa-supreme-court-wahlen-1.5037719.

JANISCH, Wolfgang. *Karlsruhe schützt unsere Kinder vor unserer Zaghaftigkeit*. Süddeutsche Zeitung [online]. 29. 4. 2021 [cit. 2021-05-19]. Dostupné z: https://www.sueddeutsche.de/meinung/klimaschutz-bundesverfassungsgericht-grundgesetz-grundrechte-klimawandel-1.5280161?reduced=true.

KRATOCHVÍL, Jan. *Politická otázka či odepření spravedlnosti?* Jiné právo [online]. 13. 2. 2012 [cit. 2021-05-22]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2012/02/politicka-otazka-ci-odepreni.html.

KUBIŠTOVÁ, Dominika. *Babiš na odvolání Staňka trvá. ‚Nominaci Šmardy ale považuji za zvláštní,' dodal premiér.* iRozhlas [online]. 28. 05. 2019 [2021-06-20]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-antonin-stanek-milos-zeman-ministr-kultury-michal-smarda-odvolani_1905311239_dok.

KÜHN, Zdeněk. *Judicializace politiky aneb hrozí nám soudcovský stát? Část I.* Jiné právo [online]. 2006 [cit. 2021-04-09]. Dostupné z: http://jinepravo.blogspot.com/2006/11/judicializace-politiky-anebhroz-nm.html.

KÜHN, Zdeněk. *Kauza ústavnosti zákona o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek před Ústavním soudem.* Jiné právo [online]. 26. 3. 2008 [cit. 2021-05-23]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2008/03/kauza-stavnosti-zkona-o-stavu-pro.html#disqus_thread.

KÜHN, Zdeněk. *Ústavní praxe a omezená role ústavního soudu*. Jiné právo. 16. 1. 2009 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2009/01/stavn-praxe-omezen-role-stavnho-soudu.html.

LA BAUME, Maia de: *European Commission refers Poland to EU's top court over rule of law.* Politico [online]. 31. 3. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.politico.eu/article/european-commission-refers-poland-to-eu-top-court-over-rule-of-law/.

LITMAN, Leah; MURRAY, Melissa. *Shifting from a 5-4 to a 6-3 Supreme Court majority could be seismic. Court conservatives won't need Chief Justice Roberts's vote to advance their agenda.* The Washington Post [online]. 25. 9. 2020 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/outlook/trump-ginsburg-conservative-supreme-court-majority/2020/09/25/17920cd4-fe85-11ea-b555-4d71a9254f4b_story.html.

MILNE, Richard. *Climate activists launch fresh legal challenge to Norway's Arctic drilling. Environmentalists take case to European court emboldened by series of recent rulings.* Financial Times [online]. 15. 6. 2021 [cit. 2021-06-30]. Dostupné z: https://www.ft.com/content/5ba2b9e0-4bc4-43fb-b38b-209d24de6078.

MÜLLER, Reinhard. *Die Welt ist nicht genug.* Frankfurter Allgemeine [online]. 29. 4. 2021 [cit. 2021-05-19]. Dostupné z: https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundesverfassungsgericht-zum-klimaschutz-die-welt-ist-nicht-genug-17318117.html.

NIELSEN, Claudia. *Was macht der Supreme Court, und warum ist er wichtig?* Spiegel [online]. 7. 7. 2018 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.spiegel.de/politik/ausland/supreme-court-was-macht-das-hoechste-gericht-der-usa-a-1216834.html.

PEHE, Jiří. *O co se hraje v souboji o Nejvyšší soud USA.* iRozhlas [online]. 26. 9. 2020 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/komentare/komentar-ruth-bader-ginsburg-potrat-demokrate-republikani-usa_2009261533_gak.

SHOTTER, James; MAJOS, Agata: *Poland's government steps up fight with judiciary. Plans make it easier to sack critical judges and punish political activity.* Financial Times [online]. 15. 12. 2019 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.ft.com/content/a7c68686-1d94-11ea-97df-cc63de1d73f4.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Mohou a mají soudy přezkoumávat některá rozhodnutí politických stran?* Jiné právo [online]. 18. 9. 2009 [cit. 2021-06-28]. Dostupné z: https://jinepravo.blogspot.com/2009/09/mohou-maji-soudy-prezkoumavat-nektera.html.

ŠLAJS, Jan. *Podcasty21 - #23 Josef Baxa.* Podcasty21 [online]. 23. 5. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://talk.youradio.cz/porady/podcasty21/podcasty21-23-josef-baxa-nejvyssi-spravni-soud.

TABERY, Erik. *Věřte Babišovi, nezaváhá ani vteřinu.* Týdeník Respekt [online]. 7. 2. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.respekt.cz/tydenik/2021/6/verte-babisovi-nezavaha-ani-vterinu.

VÝBORNÝ, Štěpán. *Koncept bránící se demokracie v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Časopis pro právní vědu a praxi [online]. 2012, č. 2, [cit. 2021-05-14]. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5901.

ZRŮST, Tomáš; KOTTOVÁ, Anna. *Ústavní soud ztratil všechny zábrany. Otřásá důvěrou v politický systém, kritizoval Babiš.* iRozhlas.cz [online]. 3. 2. 2021 [cit. 2021-06-05]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-volebni-zakon-ustavni-soud-snemovni-parlamentni-volby-2021_2102031431_ako.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu

Judikatura

Nejvyšší soud USA

Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803)

Williams v. Suffolk Insurance, Co 38 US (13 Pet) 415 (1839)

Luther v. Borden, 48 U.S. (7 How.) 1 (1849)

Pacific States Tel. & Tel. Co. v. Oregon, 223 U.S. 118 (1912)

Baker v. Carr, 369 US 186 (1962)

Powell v. McComack, 395 U.S. 486 (1969)

O`Brien v. Brown, 409 U.S. 1 (1972)

United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974)

Warth v. Seldin, 422 US 490, 498 (1975)

Bush v. Gore, 531 U.S. 98 (2000)

Zivotofsky v. Clinton, 566 U.S. 189, 132 S. Ct. 1421 (2012)

Rucho v. Common Clause, 139 S Ct 2484 (2019)

Spolkový ústavní soud Německa

Rozhodnutí Nr. 31/2021 ze dne 29. 4. 2021

Ústavní soud ČR

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993

Usnesení sp. zn. II. ÚS 404/97 ze dne 19. 8. 1998

Nález sp. zn. III. ÚS 462/98 ze dne 11. 1. 2000

Nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 24. 1. 2001

Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001

Nález sp. zn. Pl. ÚS 39/01 ze dne 30. 10. 2002

Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003

Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003

Nález sp. zn. Pl. ÚS 54/05 ze dne 22. 1. 2008

Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007

Nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007

Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008

Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010

Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008

Nález Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008

Nález Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008

Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009

Nález sp. zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009

Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009

Nález Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011

Nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012

Nález II. ÚS 1969/10 ze dne 27. 12. 2011

Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012

Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 4/13 ze dne 5. 3. 2013.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013

Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. 8. 2013.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14 dne 27. 1. 2015

Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015

Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015

Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14 ze dne 30. 6. 2015

Usnesení sp. zn. II.ÚS 391/14 ze dne 10. 3. 2015

Usnesení sp. zn. III.ÚS 1479/14 ze dne 16. 4. 2015

Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017

Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018

Usnesení sp. zn. II. ÚS 2658/15 ze dne 28. 2. 2017

Usnesení sp. zn. I. ÚS 2719/15 ze dne 3. 5. 2016

Nález sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017

Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018

Nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 ze dne 2. 2. 2021

Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018

Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 2/20 ze dne 22. 4. 2020

Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/20 ze dne 15. 12. 2020

Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/20 ze dne 22. 4. 2020

Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021

Nález sp. zn. Pl. ÚS 44/17 dne 3. 2. 2021

Ostatní zdroje

BALÍK, Stanislav. *Reklamace politiky.* Lidové noviny, 2. 9. 2013.

CHMEL, Jan. *Vliv politické ideologie v rozhodování Ústavního soudu ČR?*. Praha, 2015 [cit. 2021-05-17]. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/75687. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra teorie práva a právních učení. Vedoucí práce doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr , Ph.D.

Centrum pro výzkum veřejného mínění, 2018. *Důvěra vrcholným politikům - únor 2018* [online]. 11. 9. 2018 [cit. 2021-06-20]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4547/f9/pi180313.pdf.

Centrum pro výzkum veřejného mínění, 2019. *Důvěra vrcholným politikům - říjen 2019* [online]. 13. 1. 2020 [cit. 2021-06-20]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5035/f9/pi191106.pdf.

PÍČOVÁ, Lenka. *Doktrína politické otázky v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Brno, 2014 [cit. 2021-04-28]. Dostupné z: https://theses.cz/id/x937an/. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, katedra ústavního práva a politologie. Vedoucí práce doc. JUDr. David Kosař, Ph.D.

VIKARSKÁ, Zuzana. *Politická role soudů a soudců v evropském a srovnávacím kontextu.* Praha, 2018. [cit. 2021-05-17] Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/100795?show=full. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra politologie a sociologie. Vedoucí práce prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Příloha č. 1

1. Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. 12. 2001 (Lustrační zákony)
2. Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 (Cenové moratorium)
3. Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 (Rozpočtové určení daní)
4. Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (Zákoník práce)
5. Nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07 ze dne 13. 3. 2008 (Ústav pro studium totalitních režimů)
6. Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (Regulační poplatky ve zdravotnictví)
7. Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (Daň z převodu nemovitostí)
8. Nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (Veřejná služba)
9. Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (Povinné očkování)
10. Usnesení sp. zn. III. ÚS 1479/14 ze dne 16. 4. 2015 (Povinné očkování)
11. Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/14 ze dne 30. 6. 2015 (Pokuta za opožděné tvrzení daně)
12. Usnesení sp. zn. II. ÚS 2658/15 ze dne 28. 2. 2017 (Legitimní očekávání daňových subjektů)
13. Nález sp. zn. Pl. ÚS 2/15 ze dne 3. 5. 2017 (Veřejné zdravotní pojištění cizinců)
14. Nález sp. zn. Pl. ÚS 106/20 ze dne 9. 2. 2021 (Omezení maloobchodu a služeb v době pandemie)

Vliv doktríny politické otázky na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá vlivem americké doktríny politické otázky na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR. Vysvětluje, co je v americkém kontextu považováno za politickou otázku, mapuje, co lze považovat za potenciální české politické otázky, a také nastiňuje důvody zdrženlivosti soudců v případech pohybujících se na pomezí práva a politiky.

První část práce stručně popisuje vztah ústavního práva a té části politiky, která souvisí s ústavním soudnictvím. Jejich vztah vysvětluje na pozadí fenoménu judicializace politiky, kdy ústavní soudy stále častěji vstupují na pole politických sporů a stojí před žádostí o jejich vyřešení. Pro lepší pochopení projevů doktríny politické otázky v českém ústavním soudnictví se druhá část práce věnuje vzniku a etablování doktríny na Nejvyšším soudě USA – a naznačuje, jaká může být její budoucnost.

Třetí a čtvrtá část diplomové práce se zaměřuje na pokus o definici politické otázky v českém soudnictví, jejím limitům a její aplikaci Ústavním soudem ČR. Činí tak především na základě analýzy judikatury Ústavního soudu ČR v letech 1993–2021 a na základě rozhovorů s bývalými a současným ústavními soudci. Diplomová práce dochází k závěru, že o vlivu americké doktríny politické otázky na českém Ústavním soudu není pochyb a vymezuje tematické oblasti judikatury, které se vztahují k českým politickým otázkám.

Klíčová slova

doktrína politické otázky, Ústavní soud ČR, soudní přezkum ústavnosti

The impact of the political question doctrine on decision-making of judges of the Constitutional Court of the Czech Republic

Abstract

The thesis deals with the influence of the political question doctrine on decisions of the Constitutional Court of the Czech Republic. It explains the meaning of the political question in the United States, describes what the possible Czech political questions could be and outlines reasons for judicial restraint in the cases lying on the boundary of law and politics.

The first part of the thesis briefly presents relations between constitutional law and the part of politics which is closely connected to the constitutional judiciary. This relationship is explained by a phenomenon called the judicialization of politics which describes the growing role of constitutional courts in solving political controversies and policy questions. Moreover, to better understand the impact of the political question doctrine on decision-making of Czech constitutional judges, the second part of the thesis deals with the origin and an establishment of this doctrine in the Supreme Court of the United States, and indicates its future development.

The third and fourth part of the thesis focuses on defining the Czech political question, its limits and also on its application by the Constitutional Court of the Czech Republic. The thesis analyses the influence of the American doctrine primarily using case law of the Czech Constitutional Court from the years 1993–2021 and also interviews with current and former constitutional judges.

The thesis concludes that there is no doubt that the influence of the U. S. political question doctrine on the Czech Constitutional Court is there and it defines thematic areas of case law which relate to the possible Czech political questions.

Keywords

political question doctrine, Constitutional Court of the Czech Republic, constitutional review