

# Ústavní soud v pasti

*O disentech, které vychovávají i testují smysl pro humor, kvazi ekonomických úvahách v nálezech Ústavního soudu, implementaci evropských směrnic, pevnosti české ústavy a obraně práv restituentů s JUDr. PhDr. Stanislavem Balíkem, předním českým právníkem a bývalým soudcem Ústavního soudu České republiky.*

Rozhovor vedl **JOSEF ŠÍMA**

Některá Vaše odlišná stanoviska (disenty) jakožto ústavního soudce budila pozornost. Občas z nich citují i naši studenti. Populární je odlišné stanovisko o „Královně koloběžce“. Osvětlete nám trochu okolnosti, za kterých tato stanoviska vznikala a proč jste se pustil do tak nekonvenční argumentace včetně pohádkových motivů.

Odlišné stanovisko je právem, nikoliv povinností soudce, který nesouhlasí s rozhodnutím či odůvodněním rozhodnutí většiny. Od samého začátku svého působení u Ústavního soudu jsem si předsevzal publikovat odlišné stanovisko pokaždé, kdy se ocitnu v menšině. Pokládám takový postup za jednu z metod, jak se stát pro právnickou i širší veřejnost čitelným a předvídatelným. Odlišné stanovisko sice v definitivní podobě vzniká až v okamžiku, kdy je rozhodnuto, nicméně rodí se

nejednou již při projednávání zpravodajské zprávy v plénu či senátu. Do značné míry hraje roli i to, v jaké pozici je soudce, který posléze formuluje disent. Jednou z možností je situace, kdy byl jako soudce zpravodaj, který zpracoval svoji verzi zpravodajské zprávy, přehlasován a na jeho místo je určen soudce zpravodaj jiný. V takovém případě jsem obvykle vsadil do odlišného stanoviska text, který se měl původně stát odůvodněným rozhodnutím, pokud bych byl se svojí zpravodajskou zprávou úspěšný. Jedním z příkladů tohoto postupu je „šachovnicový disent“ ve věci vedené pod sp. zn. II. ÚS 773/07. Pokud soudce od začátku oponuje soudci zpravodajovi, má možnost v diskusi předestřít argumentaci, kterou si tak „generálkuje“ pro disent. Několikrát se mi stalo, že jsem i tímto náznakem přesvědčil kolegy k tomu, aby se přiklonili k mému pohledu na věc. Jindy však nastane situace, že disentuující soudce nemá



---

**OSOBNĚ  
POKLÁDÁM  
ZA NEJDŮLEŽITĚJŠÍ**  
nálezy Ústavního soudu ve vztahu k totalitním systé-  
mům.

---



od samého začátku naději, aby přesvědčil dostatek kolegů pro získání většiny. V takovém případě jsem se pak spíše snažil neprávnickým jazykem předestřít spolu se mnou zklamanému účastníkovi, co se mi v době projednávání věci honilo v hlavě, jak jsem byl na danou materii připraven, a vysvětlit pointu, jakož i rizika a negativní dopady přijatého rozhodnutí. Zprvu jsem více doufal i ve „výchovný“ prvek, neúspěšný pokus o zažehnutí tzv. petitologie, tj. přepjatě formalistického přístupu k žádání v návrzích k Ústavnímu soudu, učiněný v odlišných stanoviscích ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 36/09, Pl. ÚS 31/10 či Pl. ÚS 36/13, mě však přesvědčil, že tento aspekt nelze přeceňovat. V neposlední řadě jsem i testoval, zda kolegové ze samé tíhy svých funkcí nepřišli o pro právníka nezbytný smysl pro humor (např. ve věci sp. zn. II. ÚS 3634/11 či v případě zmíněné „Královny Koloběžky“). Dalo by se říci, že každé odlišné stanovisko má svůj příběh a je svým osudem originální. Přiznám se, že promýšlím vzpomínkový text s pracovním názvem Soudce s disentem, kde bych tyto souvislosti rád více rozvedl. V každém případě mám za to, že psaní

disentů nemusí skončit se „soudcovskou smrtí“, a tak, abych po skončení mandátu nedostal „absták“, komentuji v nejrůznějších médiích to, co mi vadí a s čím nesouhlasím.

Rozhodnutí Ústavního soudu mají někdy hmatatelné ekonomické dopady. Mohl byste prosím uvést, kdy se tak dělo a jaký tento vliv byl? Mohl byste vysvětlit přístup ústavního soudu k problematice regulace cen?

Soudce Ústavního soudu lze rozdělit v zásadě na skupinu stoupenců minimalizace zásahu a zdrženlivosti na jedné a soudní aktivisty na druhé straně. Osobně se řadím k těm prvním. Plé-

num je tvořeno patnácti právníky, rovněž tým asistentů soudců je složen výhradně z právníků, tím je předurčeno i odborné směřování Ústavního soudu. Řeknu přímo, že pod některé kvazi ekonomické úvahy v nálezech, rušících postupně reformní kroky či zasahujících do oblasti zdravotnictví, bych se nemohl podepsat již proto, že bych s takovými „znalostmi“ – obrazně řečeno – nemusel úspěšně odmaturovat, natož pak získat zápočet na vysoké škole ekonomického směru.

## ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY

je našťástí rigidní, i tak však o ni mám trochu obavu. Občas mě až děsí, s jakými náměty přicházejí ti, kdož se vydávají za tzv. ústavní právníky.



Ústavní soud je tzv. negativním zákonodárcem, může tedy právní předpis či jeho část zrušit, nikoliv novelizovat či nově přijmout. V odlišném stanovisku ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (zrušení úhradové vyhlášky pro rok 2013) jsem napsal, že „*Ústavní soud je zákonodárcem negativním, což však neznamená, že by měl být zákonodárcem negativistickým.*“ Tento dissent dává do značné míry i odpověď na položenou otázku: „*Jsem stoupencem minimalizace zásahu. O správnosti tohoto přístupu mě přesvědčila právně-sociologická rekapitulace učiněná nad nálezy Ústavního soudu, zejména v jeho druhé dekádě. Vysledoval jsem, že katastrofické důsledky, které byly předpovídaný při diskusi nad nálezem sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) jeho oponenty, nenastaly, že problémy, které naopak Ústavní soud vyvolal derogací ustanovení o tzv. nadstandardech či o poplatku za pobyt v nemocnici, navrhuji i někteří původní oponenti této úpravy řešit cestou postupného návratu k tomu, co bylo zrušeno, a že financování zdravotnictví je uzavřený vzájemně propojený systém, který může být důležitým nedomyšleným zásahem ve svých důsledcích poraněn i tam, kde by se to zprvu nezdálo.*“ Mohu připomenout i část odůvodnění nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/08, v níž jsem byl soudcem zpravodajem: „*Není případné, aby Ústavní soud vyvozoval derogační konsekvence již nyní a plošně (tedy ve vztahu ke všem regulačním poplatkům), již proto, že ... analýza (doposud) neexistuje. Stejně nepřípadné by bylo, pokud by Ústavní soud zmíněnou analýzu nyní sám v rámci dokazování v řízení o abstraktní kontrole normy prováděl. Ve svých důsledcích by tím Ústavní soud pro futuro (vzdor*

## ÚSTAVNÍ SOUD

je tzv. negativním zákonodárcem, může tedy právní předpis či jeho část zrušit, nikoliv novelizovat či nově přijmout.

*principu zdrženlivosti) připustil, že bude v každém jednotlivém případě na návrh analyzovat vždy krátce po nabytí účinnosti toho či onoho zákona, jaké ten má (nebo jaká jeho jednotlivá ustanovení mají), a to z rozličně myslitelných úhlů pohledů, dopady. Tím by se však dostal Ústavní soud do nebezpečné pasti nejen proto, že při obstarávání*

*podkladů pro takovéto analýzy musel by se spoléhat na moc výkonnou (popř. zákonodárnou), ale především proto, že by tím (při realizaci uvedených analýz vzápětí po přijetí nové zákonné úpravy čehokoliv) zřetelně vstupoval na politické kolbiště a stával se namísto plnění role ochránce ústavnosti pouhým kontrolorem či analyzátozem dopadů právních úprav. Je tedy primární povinností zákonodárce přizpůsobovat (byť přechodný) reformní právní stav faktickým zjištěním, která budou v procesu aplikace zákonných ustanovení učiněna. To tím spíše, pokud by snad byly specifické nepřipustné účinky reformy veřejných financí zjištěny u určitých, společnými znaky vymezitelných skupin obyvatel, nikoliv jen náhodných jednotlivců.“ Škoda, že se Ústavní soud nakonec ocitl v pasti...*

### Jak nahlížíte na stav našeho právního řádu ve vazbě na právo EU?

Stav našeho právního řádu je obecně dost nešťastný. Nesváděl bych vše na evropský kontext, implementace směrnic se mnohdy stává zástěrkou pro přijetí norem, které přijímány být ani nemusely. České právo trpí hypertrofií a kazuistikou, stálými změnami. V popsaném marastu není pořádně rozeznatelné, která norma je původu domácího a která evropského. O tom, že vše implementované nepokládám za nej-

## STANISLAV BALÍK



- vystudoval Právnickou fakultu UK a dále studoval archivnictví na Filozofické fakultě UK a historii na Filozofické fakultě MU;
- v letech 2002–2003 byl předsedou České advokátní komory;
- mezi lety 2004 a 2014 působil jako soudce Ústavního soudu ČR; stal se jedním z nejvýraznějších ústavních soudců;
- byl soudcem zpravodajem v případech rozdílného důchodového věku žen a mužů, Ústavu pro studium totalitních režimů, regulačních poplatků ve zdravotnictví nebo církevních restitucí;
- jeho odlišná stanoviska byla často značně nekonformní, v nesouhlasu se zrušením lázeňské vyhlášky mj. přímo odkázal na Werichovo Fimfárum, v jiném případě převyprávěl skutkový základ případu po vzoru Prométheova utrpení a v jedné restituční věci jej přiblížil zápisem šachové partie, do jednoho usnesení zahrnul fotografie hlemýžďů a svůj dissent proti zamítnutí ústavní stížnosti ve věci církevních restitucí zdůvodnil jediným slovem – „Nepokradeš?“.

lepší, svědčí ostatně i moje odlišné stanovisko ve věci eurozatykače. Nemám radost z toho, když občas na moje slova dojde...

## ÚSTAVA V OHROŽENÍ

Jaký je Váš postoj k návrhům na změnu české ústavy?

Patřím k obdivovatelům „trvanlivých“ Ústav. Pokud se ústavodárce pustí do „ústavodárné smršť“, nepřinese to nic dobrého. Ústava České republiky je našťestí rigidní, i tak však o ni mám trochu obavu. Občas mě až děsí, s jakými náměty přicházejí ti, kdož se vydávají za tzv. ústavní právníky. Došla by mě zajímalo, zda by stejně horlivě prosazovali pro veřejného ochránce práv pravomoc podávat k Ústavnímu soudu návrhy na kontrolu norem, byli by zrovna ombudsmanem třeba Václav Klaus... Největší chybou je změna Ústavy ad hoc, respektive podle toho, jak se někomu právě zdá, že se mu to hodí. V tomto kontextu nemohu než dodat, že v tzv. kauze Melčák jsem s většinou pro derogaci tzv. ústavního zákona hlasoval vskutku bez sebemenších pochybností...

## VE JMÉNU RESTITUENTŮ

Jaké myšlenky, principy či ideje byste v činnosti Ústavního soudu ČR označil za rozhodující? Procházejí nějakým vývojem? Mají konkrétní ústavní soudci vliv na směr či intenzitu takovýchto změn? Označil byste v tomto ohledu někoho za nejvlivnějšího ústavního soudce, jenž nejviditelněji přispívá k takovému to posunu?

Ústavní soud je ochráncem ústavnosti. Měl by být strážcem hodnot a tradic, zmiňovaných již v Preambuli Ústavy. Každý soudce by si měl být vědom svého soudcovského slibu. Osobně pokládám za nejdůležitější nálezy Ústavního soudu ve vztahu k totalitním systémům. Ústavní soud v obou prvních dekádách rozhodoval o ústavnosti zákonů, které definovaly komunistický režim, řešily postavení exponentů tohoto režimu v polistopadové společnosti a vytvářely podmínky pro studium těchto režimů kromě jiného i za účelem preventivní ochrany demokracie. Obdobné otázky byly řešeny i v rámci řízení o ústavních stížnostech. Základní kameny této judikatury byly po-

loženy v období prvé dekády Ústavního soudu. Nelze přehlédnout, že v prvním desetiletí byli v kolegiu soudců Ústavního soudu osobnosti, které byly komunistickým režimem přímo a výrazně perzekuovány, osobnosti, které byly pevně ukotveny a známy jako ochránci tradičních hodnot. Z pohledu předchozích životních osudů a zkušeností se jednalo majoritně o iusnaturalisty, o osobnosti s neposkvřenou minulostí, s pevnou osobnostní integritou a charakterem, než o právní pozitivisty. Ústavní soud ČR v první dekádě získal nejen v právní obci neformální označení „restituční soud“. S odstupem doby lze jednoznačně konstatovat, že oproti obecným soudům, které mnohdy restitucím bránily či je alespoň zdržovaly, Ústavní soud se postavil do pozice ochránce práv restituentů. Při rozhodování v restitučních věcech se jeho soudci pravidelně setkávali s křivdami spáchanými jak komunistickým, tak ještě před ním nacistickým režimem.

Vlna restitučních věcí, týkající se nároků podle zákonů o zmírnění následků některých majetkových křivd, o mimosoudních rehabilitacích a o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, přesáhla – již v daleko menší míře – i do druhé dekády. Složení Ústavního soudu v této dekádě evidentně výrazně pozitivně ovlivnil fakt, že Senát Parlamentu ČR při rozhodování o udělení souhlasu akcentoval požadavek, aby kandidát nebyl členem normalizační KSČ. Právě z tohoto důvodu někteří kandidáti souhlasu Senátu nezískali. Hlavní pozornost ve věcech restitučních se zaměřila na restituci církevního majetku, završenou nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/13, jehož jsem byl soudcem zpravodajem. Znepokojuje mě nyní, že v nejnovější judikatuře lze najít mimo jiné následující argumentaci: „*Postrádá logiku, aby měl samosprávný subjekt platit individuálnímu vlastníkovi za užívání nemovitosti, kterou jako veřejný statek užívá blíže neurčený počet osob; právní vztah mezi obcí a vlastníkem nemovitosti má za okolností obdobných nyní projednávané věci přinejmenším prevažující povahu veřejnoprávní, nikoli soukromoprávní.*“ Připomnělo mi to důvodovou zprávu k zákonu o opatřeních, týkajících se některého soukromého domovního majetku, z roku 1959... Ústavní soud je koncipován jako soud rovných, mezi nimiž je předseda primus inter pares. Z vlastní zkušenosti mohu říci, že v druhé dekádě jsme nebyli „Rychetského Ústav-

ním soudem“. Pokládám za minimálně nevkusný postup při výběru soudců Ústavního soudu, zejména pak deklarovanou kabinetní spolupráci triumvirátu prezidenta, předsedy Ústavního soudu a předsedy Senátu Parlamentu ČR. V článku Ústavní soud (nejen) v roce 2015 napsaném pro Epravo. cz popisují, co nepřeji svému oblíbenému sportovnímu klubu, a trápí mě, že přesně to, co se mi nelíbí, se mu děje...

## S Odstupem DOBY

Lze jednoznačně konstatovat, že oproti obecným soudům, které mnohdy restitucím bránily či je alespoň zdržovaly, Ústavní soud se postavil do pozice ochránce práv restituentů.