

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Leoš Baroch

Srovnání vybrané judikatury ústavních soudů ČR a SR

Diplomová práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Srovnání vybrané judikatury ústavních soudů ČR a SR vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 20. prosince 2016

.....

Leoš Baroch

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Maximu Tomoszkovi, Ph. D. za odborné vedení, konzultace, cenné rady a podněty, stejně tak za jeho trpělivost a ochotu po celou dobu tvorby této práce. Rovněž bych rád poděkoval doc. JUDr. Ladislavu Oroszovi, CSc., soudci Ústavného soudu Slovenskej republiky, jakož i Kancelárii Ústavného soudu Slovenskej republiky, za možnost stáže, která mi při psaní této práce velmi pomohla.

Tuto práci věnuji Janě Jiroušové a rovněž Kamile a Zbyňkovi Shánělovým.

Těm, kteří mi pomohli, aniž by k takové pomoci byli povinni.

Seznam použitých zkratk

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ÚS ČR	Ústavní soud České republiky
ÚS SR	Ústavný súd Slovenskej republiky
LZPS	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikováno pod č. 209/1992 Sb.
Ústava ČR	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava SR	Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů
ČNR	Česká národní rada
SNR	Slovenská národní rada
VolZ ČNR	Zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění platném a účinném do platnosti a účinnosti zák. č. 247/1995 Sb.
VolZ ČR	Zákon č. 247/1995 o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění zákona č. 204/2000 Sb, platném a účinném do nálezu ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 6. února 2001.
VolZ SNR	Zákon č. 80/1990 Zb., o volbách do Slovenskej národnej rady, ve znění platném a účinném do platnosti a účinnosti zákona č. 187/1998 Zb.
VolZ SR	Zákon č. 80/1990 Zb., o volbách do Slovenskej národnej rady, ve znění zákona č. 187/1998 Zb., platném a účinném do nálezu ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 15/98, ze dne 18. března 1999.
PS PČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
HZDS	Hnutí za demokratické Slovensko
SIS	Slovenská informační služba
ZSVR	Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění platném a účinném do nálezu ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, ze dne 20. května 2008.

Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Úvod	7
1. Volby do zákonodárných sborů - volná soutěž politických stran	9
1.1. Úprava volebního práva do zákonodárského orgánu v ústavách obou států	10
1.2. Pravomoc Ústavních soudů ČR a SR ve věcech voleb do Poslanecké sněmovny PČR (resp. Národnej rady SR)	12
1.3. Úprava voleb do zákonodárných sborů	13
1.3.1 Úprava v době federativního uspořádání – první svobodné volby	13
1.3.2 Úprava voleb od vzniku samostatných států do stavu před nálezem ÚS	15
1.4. Skutkové okolnosti a volební zákony před nálezem ústavních soudů	16
1.4.1 Okolnosti a právní úprava v České republice	16
1.4.2 Okolnosti a právní úprava ve Slovenské republice	17
1.5. Skutkový stav: nález ústavních soudů	19
1.5.1 Skutkový stav v ČR - Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000	19
1.5.2 Skutkový stav v SR - Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 15/98	20
1.6. Argumentace ústavních soudů	21
1.6.1 Argumentace ÚS ČR	22
1.6.2 Argumentace ÚS SR	24
1.7. Srovnání – reflexe a perspektivy	26
2. Zdravotnické poplatky – bezplatně nebo „bezplatně“?	30
2.1 Úprava zdravotnických poplatků – zakotvení sociálních práv	31
2.2. Skutkový stav: nález ústavních soudů	32
2.2.1 Skutkový stav v ČR - Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 1/08	32
2.2.2 Skutkový stav v SR – Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 38/03	34
2.3. Argumentace ústavních soudů	36
2.3.1 Argumentace ÚS ČR	36
2.3.2 Argumentace ÚS SR	41
2.4 Srovnání – reflexe a perspektivy	43
Závěr	48
Seznam použitých zdrojů	50
Shrnutí	56
Seznam klíčových slov	57

Úvod

Impulsem pro výběr tématu byl zájem autora o historii. Jako občana, s rodným listem vystaveným státem se zkratkou ČSFR, mě zajímal příběh rozpadu rodné země na dva samostatné státy. Během dalšího vývoje a studia vysoké školy mě vedle historických faktů zaujala jiná, detailnější specifika. Obě země dělí od rozpadu téměř čtvrt století. A ačkoliv Česká a Slovenská republika sdílí mnohé, včetně části společných právních dějin (a norem), mají svoji svébytnou právní kulturu a svá specifika. Je snadné najít obdobné směry a tendence v rozhodování ústavních soudů napříč celým světem, i přes naprostou geografickou nebo politickou odlišnost. O to zajímavější a pozoruhodnější je však hledání opaku, nalézání rozdílů v rozhodnutích ústavních soudů, které ještě před nedávnou dobou jako instituce vůbec neexistovaly. Vznik a začátky fungování spojené s vytváření judikatury přinášejí mnoho podnětů ke zkoumání. Téma práce tak bude zaměřeno na zkoumání styčných bodů i rozporů v rozhodovací praxi ústavních soudů v České a Slovenské republice. Cílem práce je na skutkově velmi podobných problémech, které ústavní soudy rozhodovaly, analyzovat příbuzné i rozdílné jevy v argumentaci, v odůvodňování. Cílem diplomové práce tak nebude primárně obsahová analýza, tedy k jakým závěrům soudy dospěly, ale analýza metodická, tedy jak a proč k těmto závěrům dospěly. Dalším cílem bude zobecnit závěry z této analýzy a vyzozorovat směr, kterým se oba soudy vydaly, stejně jako prameny, z kterých při svém rozhodování čerpaly.

Výběr tématu není náhodný. Komparace judikatury obou ústavních soudů dosud nebyla uceleně zpracována a publikována, existují pouze ojedinělé články v právnických časopisech či ze sborníků konferencí. Ty se však téměř výlučně vztahují k porovnání fungování ústavních soudů, nebo se vztahují ke konkrétním rozhodnutím. Oblast komparace judikatury států bývalé federace tak nabízí spoustu prostoru pro podněty a vznášení otázek. Navíc přínos tato práce bude zřetelný v takových případech, kdy soudy rozhodovaly o navenek podobných věcech, ve kterých došly k podobným závěrům, ale různými cestami. I proto jsou podrobně porovnány alespoň dva okruhy, čemu odpovídá i členění práce do dvou hlavních kapitol. Tyto dvě hlavní kapitoly se dále člení na podkapitoly. Pro účely komparace mají podkapitoly paralelní českou a slovenskou část. A to tak, aby v popisné části byla jednak zákonná úprava a její počáteční východiska, jednak stručný obsah návrhu adresovaného ÚS. Další podkapitoly jsou zaměřené na analytickou část. Jejich obsahem je argumentace ústavních soudů včetně případných disentů soudců, a především srovnání obou částí.

První kapitola se zabývá nálezem ústavních soudů ve věcech volebních zákonů do Poslanecké sněmovny PČR (resp. Národnej rady SR). Téma změny volebních zákonů tu přináší

kromě analýzy rozhodování ještě další roviny. Zejména rovinu politickou, případně historickou. Proto je struktura kapitoly odlišná – snahou bylo zachytit i další, době rozhodování poplatné okolnosti, byť to s rozhodováním soudců nemusí být na první pohled provázané. Kromě toho je volební právo typickým představitelem základních práv první generace.

Druhá kapitola se věnuje posuzování, jak se ÚS staví k omezení ústavně garantované bezplatnosti zdravotní péče zákonodárcem. Sociální práva, jako základní práva mladší, druhé generace, jsou rovněž tématem politickým. Nicméně v tomto případě je důraz kladen na sílu argumentace, na přesvědčivost a aplikaci (ne)provedených testů ústavnosti. I proto je prostor věnován také samotným testům ústavnosti.

Diplomová práce se z hlediska použitých metod rozděluje na část popisnou a část analytickou. V rámci úvodních podkapitol je užito popisné metody, neboť je nutná pro uvedení klíčově části. Z těchto částí pak provádím syntézu, kterou aplikuji v podkapitolách argumentace ústavních soudů a především ve shrnutí. Analýzou rozhodnutí obou soudů pak zodpovídám výzkumné otázky, a to, v čem si jsou nálezy ústavních soudů ve věci voleb blízké, kde vzdálené a proč? Druhá otázka zní, v čem si jsou nálezy ústavních soudů ve věci rozhodování o omezení bezplatné zdravotní péče zákonodárcem blízké, kde vzdálené a proč?

1. Volby do zákonodárných sborů - volná soutěž politických stran

Předmětem kapitoly bude především najít klíčové rozdíly mezi rozhodováním ústavních soudů ve věcech týkajících se volebního práva do Poslanecké sněmovny a Národní rady.¹ Vzhledem k tomu, že jsou oba státy, vycházejíce ze svého, více než 80 let společného historického vývoje, parlamentními demokraciemi, bude možné sledovat různorodost nebo naopak podobnost rozhodování v judikatuře ústavních soudů. Především bude nutné oddělit a posuzovat samostatně tyto okruhy: 1) úprava volebního práva do zákonodárného sboru v ústavě, 2) pravomoc ústavního soudu ve věcech volebních, 3) zákonná úprava voleb do parlamentu, 4) argumenty a směry v rozhodování ústavních soudů, 5) reflexe a perspektiva dalšího vývoje ve volebních věcech.

Výběr problematiky souvisí i s aktuální tendencí. Klesající volební účast v samotné podstatě oslabuje demokracii. Pokud je idea demokracie svázána s konceptem suverenity lidu, je tak propojena i se svobodnými a demokratickými volbami. Jedině svobodné volby mohou být určujícím momentem vlády, který potvrzuje ideály demokracie, dovoluje bezpečné předání moci a všeobecně poskytuje důstojnost a úctu. Alternativně mohou volby symbolizovat převahu síly nad rozumem, vůdcovství, jako zboží na prodej, svobodu slova jako iluzi a singularitu občanství bezmocnou k vlivu vlády. I proto je v každých volbách v sázce nic menšího, než důvěra a víra veřejnosti ve vládu.² Je tedy nanejvýš nutné brojit proti takové právní úpravě, která by snižovala hodnotu demokracie a základní principy, se kterými jsou svobodné volby spojeny. Pro následující kapitolu je tedy namístě připomenout i okřídlenou větu ze hry Václava Havla, *Spiklenci*: „*Přirozenou nevýhodou demokracie je, že těm, kdo to s ní myslí poctivě, nesmírně svazuje ruce, zatím co těm, kteří ji neberou vážně, umožňuje téměř vše.*“³

¹ Nebude-li uvedeno jinak, bude dále „zákonodárný sbor (příp. dolní komora)“ označovat Národní radu Slovenskej republiky resp. Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky.

² POPPER, Andrew F. In YOUNG, John H. (ed.). *International Election Principles: Democracy & the Rule of Law*. 1. vydání. Chicago: American Bar Association, 2009, s. 31.

³ Václav Havel. *Spiklenci* - audiopřehráva. [online]. rozhlas.cz, 20. 12. 2011 [cit. 10. května 2016]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/vltava/literatura/_zprava/992668>.

1.1. Úprava volebního práva do zákonodárského orgánu v ústavách obou států

Na úvod lze volební zákonodárství vymezit tak, že ohledně vztahu ústavy a Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), šel každý stát svoji cestou. V Ústavě SR jsou přímo recipována ustanovení LZPS (k problematice takového postupu se ve slovenské odborné literatuře vyjadřuje např. Štefan Kseňák⁴). Českou problematiku spojenou se zařazením Listiny do ústavního pořádku zastoupil čl. 3 a čl. 112 Ústavy ČR. Když tedy 16. prosince 1992 prohlásilo předsednictvo České národní rady LZPS za součást ústavního pořádku České republiky (a to usnesením předsednictva, i proto se takový postup stal předmětem pozdějších diskuzí o její právní síle), nabyla samostatná Česká republika LZPS do ústavního pořádku vedle Ústavy. Česká úprava LZPS v čl. 21, slovenská pak totožně dle čl. 30 Ústavy SR, chronologicky podle odstavců, zajišťuje: 1) aktivní podíl na výkonu volebního práva, 2) princip vlády na čas, 3) rovnost, všeobecnost a výkon volebního práva, 4) právo občanů na přístup k voleným funkcím.

Podle čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR se proto: „*volby do Poslanecké sněmovny konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení.*“ Vzhledem k naznačené rozdílnosti obou ústav je slovenské znění, týkající se voleb do NR SR, odlišné zněním čl. 74 odst. 1 Ústavy SR: „*Poslanci sú volení vo všeobecných, rovných, priamých voľbách s tajným hlasovaním.*“. Oba články ústavy lze, v souladu s komentáři k nim⁵, rozebrat přibližně stejně. V článku 2 odst. 1 Ústavy SR je zakotveno, že státní moc pochází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím svých volených zástupců nebo přímo.⁶ Na stejném místě v Ústavě ČR se lid uvádí jako zdroj veškeré státní moci. Procesem, kterým občané vykonávají státní moc, jsou volby.

Hlavní odlišnost v obou úpravách tak představuje princip poměrného zastoupení, resp. jeho zakotvení v právních předpisech. Zatímco v české úpravě je princip uveden přímo v textu Ústavy⁷, pak ve slovenském právním řádu „pouze“ v § 1 VolZ SR.⁸ Mimo jiné bude předmětem

⁴ KSEŇÁK, Štefan. O nejasnostiach ex constitutione. In. *Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno - aplikačnej praxi*, 1. vydání. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s 18-24.

⁵ Myšlen slovenský Komentář prof. Čiče a kolektivu, viz ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, 1. vydání, Žilina: EUROKÓDEX, 2012. s. 458., a český Komentář prof. Sládečka a kolektivu, viz SYLLOVÁ, Jindřiška. SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 235-244.

⁶ „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“

⁷ Čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR.

⁸ „*Volby do Národnej rady Slovenskej republiky sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním podľa zásady pomerného zastúpenia.*“

zkoumání, zda se judikatura liší (argumentací, závěry, návazností na další dílčí rozhodnutí) s ohledem na rozdílnou právní sílu zkoumaných úprav.

Všeobecnost, jako druhý znak ústavnosti voleb, značí aktivní volební právo, tedy právo hlasovat, každému, kdo splní Ústavou a zákony stanovené podmínky. Za splnění dalších podmínek umožňuje rovněž i pasivní volební právo - právo být volen do funkcí.⁹ Podle české i slovenské úpravy tak má každý občan starší 18 let právo volit (nehledě k tomu, že nastavená věková hranice je již několik let předmětem úvah o snížení).¹⁰

Třetím znakem je rovnost volebního práva. Velmi zjednodušeně znamená ideu, ke které by měla každá demokratická volba směřovat. Podlé této idey by hlas jednoho občana měl mít v celkovém součtu voleb stejnou váhu, jako hlas občana jiného. Dle stanoviska Benátské komise zde existují tři okruhy principu rovnosti volebního práva – rovnost počtu hlasů, rovnost váhy hlasů a rovnost příležitostí.¹¹ Vedle jiných např. Antoš připomíná i požadavek reprezentace národnostních menšin. Pokud mají menšiny, ale například i kvóty pro počet žen, oporu v ústavě pro hájení svých zájmů, obecně nejsou překážkou v principu rovného volebního práva.¹² To znamená, že např. pozitivní diskriminace předem nevylučuje princip rovnosti hlasu, jak bude na slovenském příkladu dále uvedeno.

Přímé volební právo znamená volbu zákonodárného sboru k tomu legitimovanými voliči bez dalšího. Pokud by k volbě byl nutný zprostředkovatel, pak by se jednalo o volbu nepřímou. S tím souvisí i ustanovení čl. 19 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož mandát (poslanec) vzniká zvolením.¹³ Některé kritické hlasy ohledně argumentace ÚS ČR k principu přímého zastoupení budou rozvedeny později.¹⁴ Slovenský komentář pak princip přímé volby charakterizuje osobní účastí a nemožností, nechat se v tomto jednání zastoupit.¹⁵

Požadavek tajného hlasování je zakotven jak v obou zkoumaných ústavách. Díky rozdílné systematické je přítomen i v české úpravě Listiny, konkrétně v čl. 21 odst. 3 Listiny („...vykonává se tajným hlasováním“). Zabezpečení tajného hlasování je klíčovým požadavkem demokratického průběhu voleb, jde o povinnost státu dostát svému závazku tak,

⁹ ČIČ, Milan a kol. *Komentář...*, s. 459.

¹⁰ KAŠTYL, Miroslav. Dolní věková hranice volebního práva, její posuny a odůvodnění. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (ed.). *Volby, demokracie, politické svobody*. 1. vydání, Praha: Linde. 2010, s. 76 – 82.

¹¹ Stanovisko Benátské komise č. 190/2002 ze dne 30. října 2002. Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report. [online]. [venice.coe.int](http://www.venice.coe.int), 24. října 2008 [cit. 6. dubna 2016]. Dostupné na: <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e>>.

¹² ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. 1. vydání, Praha: Linde, 2008, s. 35.

¹³ Čl. 19 odst. 3 Ústavy ČR.

¹⁴ Molek k tomu uvádí nesouhlas se závěry nálezu ÚS ČR ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, související s tehdejší úpravou a existencí druhého skrutinia. Blíže viz. MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2014, 616 s.

¹⁵ ČIČ, Milan a kol. *Komentář...*, s. 460.

aby se volič mohl skutečně svobodně rozhodnout, pouze dle svého svědomí, kterému z kandidátů svůj hlas udělí. Praxi z období komunistické totality, kde volby plnily pouhé zdání legitimacy zvolených zástupců lidu¹⁶, netřeba, i pro rozsah této práce, blíže popisovat. Je ještě v čerstvé paměti, nakolik má pozitivní závazek (a po státu vynutitelná povinnost) konání tajných voleb vliv na jejich výsledek.

Jak bylo výše uvedeno, česká i slovenská úprava zakotvují princip poměrného zastoupení.¹⁷ Charakteristickým znakem poměrného systému, je rozdělení mandátů stranám úměrně podle toho, kolik získaných hlasů obdržely. Výhody, především poměrně přesné přenesení vůle voličů do PS PČŘ (resp. NR SR) však vyvažují některé nevýhody. Ty jsou již bohatě vysvětleny v mnoha domácích i zahraničních politologických publikacích.¹⁸ Pro tuto práci prozatím postačí zmínit, že integrační prvky dovolující zúžení politického zastoupení v dolní komoře, jsou za splnění určitých podmínek ústavně konformní, sledují-li dosažení vyššího cíle, např. funkčnosti zákonodárného sboru.¹⁹ Prostředků, kterými se zužuje politické zastoupení, je několik. Jde zejména o volební klauzule, volební kauce, počty volebních obvodů a preferenční hlasy kandidátů politických stran. Právě různorodost, s jakou se vypořádali zákonodárci obou zemí bývalé federace při vytváření vlastních volebních zákonů, budou muset ústavní soudy podrobit zkoumání. Úprava zákonodárce však byla napadána u ústavních soudů, které nakonec musely rozhodnout o souladu navrhované úpravy voleb do dolní komory s ústavou a o další podobě volebních zákonů.

1.2. Pravomoc Ústavních soudů ČR a SR ve věcech voleb do Poslanecké sněmovny PČŘ (resp. Národnej rady SR)

Protože zkoumanou problematikou budou změny volebních systémů, pak je nutné vymezit pravomoci Ústavních soudů ČR a SR, na základě kterých mohly v uvedených skutkových věcech rozhodovat. Pravomoc pro rozhodování českého ústavního soudu je založena čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR, kdy „*Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem*“. Podle Pavlíčka je pak Ústavní soud jediným orgánem svého druhu v České republice (stejně postavení má i v systému

¹⁶ Zákon č. 75/1948 Sb., o volbách do Národního shromáždění v tehdejší platném a účinném znění. K tématu podrobněji např. BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel. ŠIMÍČEK, Vojtěch (kol.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009, 1008 s.

¹⁷ čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR a také § 1 odst. 2 druhá věta, zák. č. 247/1995 Sb., resp. slovenská úprava v § 1 odst. 1 zákona č. 80/1990 Zb.

¹⁸ Mimo jiné např. LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení - mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2008, 160 s.

¹⁹ Porovnání této konformity, zda byla v porovnávaných případech překročena, budou předmětem zkoumání v další kapitole.

Slovenské republiky), který může rušit zákony či jejich části.²⁰ Představuje tak model svébytného, koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. Nadto má Ústavní soud ČR, stejně jako slovenský protějšek, postavení orgánu ochrany ústavnosti, jak to pro něj vyplývá z článku 83 Ústavy ČR (resp. článku 124 Ústavy SR).

Ústavní soud SR je, mimo jiné druhy řízení, příslušný k řízení o souladu právních předpisů. Předmětem takového řízení je zkoumání otázky nebo názoru procesně legitimovaného okruhu osob, zda je konkrétní právní předpis nižší právní síly v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, zda je pravdivý nebo nikoliv²¹. Podle čl. 125 odst. 1 písm. a) Ústavy SR rozhoduje ÚS SR „o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom“. Z pohledu právní teorie jsou rozhodnutí ÚS dle čl. 125 odst. 1 písm. a) Ústavy SR prameny práva, když, jak bude uvedeno později, ovlivňují činnost zákonodárce, zejména aplikaci pravidel volebního práva.²² Ačkoliv by problematika pravomocí ústavních soudů ve věcech volebních (ať už posuzování volebních zákonů či platnosti voleb), zejména pak komparace české a slovenské cesty, byla zajímavou, svým rozsahem by však překročila možnosti této práce. Nicméně jde o téma, které by si zasluhovalo vlastní, samostatné zpracování.

1.3. Úprava voleb do zákonodárných sborů

Úkolem této kapitoly je přiblížit ve dvou podkapitolách nejprve první porevoluční úpravu voleb do obou parlamentů federace. Druhá podkapitola se bude věnovat postupným změnám a odchylkám obou relevantních zákonů. Obě podkapitoly jsou místem pro nezbytný krok zpět. Historická analýza volebních zákonů umožní lépe objasnění budoucí rozdíly v úpravě, která se dostala k posuzování před ústavní soud.

1.3.1 Úprava v době federativního uspořádání – první svobodné volby

Před samotným posuzováním volebních zákonů ve znění, v jakém byly podrobeny zkoumání ústavními soudy, je vhodné vrátit se nazpět v čase. Volby do tehdejších zákonodárných sborů byly spjaty s politickou a historickou obměnou po roce 1989. Volby do České národní rady (dále jen „ČNR“) probíhaly dle zákona č. 54/1990 Sb. (dále jen „VolZ

²⁰ PAVLÍČEK, Václav a kol.; *Ústavní právo a státověda. II díl Ústavní právo České republiky*. 2. vydání, Praha: Linde, 2008, s. 624.

²¹ BRÖSTL, Alexander, KLUČKA, Ján, MAZÁK, Ján. *Ústavný súd Slovenskej republiky*. 1. vydání. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2001, s. 85.

²² OROSZ, Ladislav a kol. *Volebné právo*. 1. vydání. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košicicach, 2016, s. 13-14.

ČNR“). Zákon č. 80/1990 Zb. (dále jen „VolZ SNR“) platil pro volby do Slovenské národní rady (dále jen „SNR“). Mezi hlavní rozdíly úpravy patřily zejména různé volební hranice pro vstup do zákonodárského sboru. Pro vstup politické strany nebo hnutí do SNR postačovalo získání minimálně 3% hlasů, v případě ČNR byla minimální hranice 5%.²³ Další významnou odlišností byl počet rozdělovaných mandátů. Pro volby do ČNR se rozdělovalo 200 mandátů, SNR byla menší, rozdělovala 150 mandátů.

Pro zjednodušené porovnání obou úprav lze použít postup voleb do ČNR s tím, že případné změny ve slovenské úpravě budou vyznačeny. Nejprve, dle § 41 odst. 1 VolZ ČNR (§ 40 odst. 1 VolZ SNR) byly sečteny všechny platné hlasy a vydělily se počtem poslanců – tedy číslem 200 (resp. 150). Číslo takto vypočtené a zaokrouhlené na jednotky bylo republikovým mandátovým číslem. Republikovým mandátovým číslem se dělil celkový počet platných hlasů odevzdaných v každém volebním kraji. Celé číslo takto vypočtené je počtem mandátů, které připadají jednotlivým volebním krajům. Neboť se dle § 5 kraje pro účel voleb vymezovaly dle § 4 až 10 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, bylo takových krajů osm (na Slovensku 4). V případě, že by se nerozdělily všechny mandáty, pak § 41 odst. 3 VolZ ČNR (resp. § 40 odst. 3 VolZ SNR) stanovil, že mandáty by se postupně přidělily volebním krajům, které vykazují největší zbytek. Při rovnosti zbytků by rozhodoval los.

Druhým procesem volební komise bylo oddělit strany, které obdržely dostatek hlasů pro překročení uzavírací klauzule, od těch ostatních, k jejichž hlasům se dále nepřihlíželo.

Třetím krokem bylo rozdělení mandátů mezi kandidáty v jednotlivých krajích, který probíhal pomocí dvou skrutinií. Podle slovenské úprava v § 42 odst. 1 VolZ SNR se součet platných hlasů odevzdaných vydělil počtem mandátů, které byly tomuto volebnímu kraji přidělené. Celé číslo, které vyšlo takovým dělením, bylo krajským volebním číslem, je tedy zřejmé, že k výpočtu bylo užito tzv. Hareovy kvóty.²⁴ Oproti tomu § 43 odst. 1 VolZ ČNR byl odlišný v tom, že se součet všech platných hlasů dělil počtem mandátů zvětšeným o jeden. To značí užití metody Hagenbach-Bischoff.²⁵ Konečně, pokud by nebyly v prvním skrutiniu rozděleny všechny mandáty, druhé skrutinium bylo pro oba státy federace upraveno totožně, podle metody Hagenbach-Bischoff.

²³ ŠTANCL, Michal. Důvody odlišného vývoje volebních systémů v ČR a SR po roce 1989. In ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (ed.). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Linde. 2010, s. 11.

²⁴ Tamtéž s. 11.

²⁵ Tamtéž s. 11.

1.3.2 Úprava voleb od vzniku samostatných států do stavu před nálezy ÚS

Rozpadem federace a vznikem dvou nových států se i právní úprava voleb do dolní komory postupně měnila. Česká úprava VolZ ČNR byla změněna zákonem č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (dále jen „VolZ ČR“). I proto je na místě představit jeho nejdůležitější změny. Mezi ty nejkontroverznější patřila zavedení dvou set tisícové volební kauce.²⁶ Rovněž byla nastavena tři procentní hranice získaných hlasů (z celkového počtu všech platných hlasů odevzdaných ve volbách), nezbytných pro dosažení státního příspěvku.²⁷

S ohledem na takové omezení, rozhodoval český ÚS ve svém nálezu vydaném pod sp. zn. Pl. ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999 o návrhu Demokratické unie na zrušení 3% klauzule nutné pro dosažení státní podpory. Ústavní soud se s návrhem ztotožnil a napadené ustanovení zrušil, když navíc vymezil, které prvky ve volebním zákonodárství lze zahrnout pod ústavně konformní ve smyslu ochrany pluralitního poměrného zastoupení, a které jsou prvky s opačnými účinky, tzv. integračními stimuly – mezi ty zařadil např. uzavírací klauzule.²⁸

Rovněž Ústavní soud SR rozhodoval o volební problematice. V dané věci šlo navrhovatelům o určení, zda není porušen princip rovnosti voleb do zastupitelstev obcí tam, kde rozdělení mandátů nebere v potaz národnostní princip. Ústavní soud SR se musel vypořádat s otázkou, zda je úprava voleb ve Slovenské republice založena na takovém principu, když, mimo jiné, i z dikce § 9 odst. 4 zákona č. 187/1998 Zb. ze dne 20. 3. 1998 vyplývá požadavek na to, aby: „*rozdelenie mandátov zodpovedalo pomeru Slovákov a jednotlivých národnostných menšín a etnických skupín v obci podľa výsledkov ostatného sčítania ľudu, domov a bytov*“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/98 dospěl ÚS SR k názoru, že odmítnutí národnostního principu (ve věcech voleb do zastupitelstev obcí) nemůže být v rozporu s čl. 31 Ústavy SR²⁹, který má chránit svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Naopak každý příslušník národnostní menšiny je občanem se stejnou možností uplatňovat ve věcech voleb svá práva

²⁶ § 35 odst. 2, VolZ ČR.

²⁷ § 85, VolZ ČR.

²⁸ Cit. nálezy ÚS ČR ze dne 13. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 30/98: *Proto je z hlediska reprezentativní demokracie přípustné začlenit do právní úpravy integrační stimuly tam - a pouze tam - kde pro to existují závažné důvody, zejména za předpokladu, že by roztržštěním hlasů mezi velký počet politických stran došlo k bezbřehému "přemnožení" politických stran, a tím k ohrožení funkčnosti a akceschopnosti, jakož i kontinuity parlamentního systému (...)* takové integrační zásahy zákonodárce jsou obecně pokládány za ústavně legitimní, pokud se uskutečňují v míře nezbytně nutné pro formaci politické vůle lidu potřebné pro přijímání rozhodnutí ve voleném sboru a pokud tyto úpravy ve svém celku příliš nenarušují skutečný obraz politické vůle voličů vyjádřený jejich hlasováním, neboť v konfrontaci obou těchto požadavků požívá vyšší ústavní ochrany právě princip volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny). ÚS ČR rozhodoval i ve věcech návrhu na zrušení volebních kaucí (viz nálezy ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS. 3/96, ze dne 15. května. 1996) a pětiprocentní volební klauzule (viz nálezy ÚS ČR ze dne 2. dubna 1997 sp. zn. Pl. ÚS 25/96).

²⁹ „Zákonná úprava všech politických práv a slobód a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“

(podle principu, že každý hlas má stejnou váhu), stejně jako kterýkoliv jiný občan Slovenské republiky.³⁰ Uvedené závěry ohledně chápání rovnosti hlasu a rovnosti šancí být zvolen, subsidiárně dopadají i na volby do NR SR.

1.4 Skutkové okolnosti a volební zákony před nálezy ústavních soudů

Z názvu je patrný obsah této kapitoly, jejím účelem je pak přiblížit právně-politické souvislosti v obou zemích v době, kdy se měnila nová volební legislativa. Tyto změny zde budou popsány, jejich řešení je pak obsaženo v kapitole následující. Systematicky je, na rozdíl od předešlé kapitoly, užito dělení na českou a slovenskou část – zejména kvůli množství informací. Prolínání politických otázek s těmi právními však bylo ponecháno jako vhodné, umožňující pochopit volební zákony v souvislostech. Další užití zkratk VolZ ČR značí zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění zákona č. 204/2000 Sb. Slovenská zkratka VolZ SR pak znamená zákon č. 80/1990 Zb., o volbách do Slovenskej národnej rady, ve znění zákona č. 187/1998 Zb. Tam, kde nebyly použity zkratky, ale čísla zákonů, bylo účelem poukázat na změny, které tyto novely přinesly.

1.4.1 Okolnosti a právní úprava v České republice

V České republice směřoval politický vývoj během druhé vlády Václava Klause od roku 1996, kdy pravicová koalice v čele s ODS získala 99 mandátů a vládla jako menšinová s podporou ČSSD, k rozuzlení.³¹ Problémy s financováním nejsilnější vládní strany, tzv. Sarajevský atentát ze dne 28. 11. 1997, demise vlády, přijetí ústavního zákona č. 69/1998 Sb., o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, vše směřovalo k předčasným volbám dne 19. a 20. 6. 1998.³²

Výsledek předčasných voleb přinesl rozuzlení v podobě spojení dvou vítězných opozičních stran. Strany ČSSD a ODS dne 9. 7. 1998 podepsali smlouvu, jež do českých novodobých dějin vstoupí jako opoziční smlouva (celým názvem Smlouva o vytvoření stabilního politického prostředí v České republice uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou). Pro potřeby této práce je důležité to, k čemu se v bodu VII. signatáři zavázali: „do 12 měsíců od podepsání této dohody návrh takových úprav Ústavy a dalších zákonů, které přesněji vymezí kompetence jednotlivých

³⁰ ČIČ, Milan a kol. Komentár k Ústave ... s. 228

³¹ Český statistický úřad. *Volby* [online]. volby.cz, [cit. 23. května 2016]. Dostupné na <<http://volby.cz/pls/ps1996/u4>>.

³² Česká televize. *Tzv. sarajevský atentát odstartoval zatím největší politickou krizi v ČR* [online]. ceskatelevize.cz, 28. listopad 2011 [cit. 23. května 2010]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/archiv/1432352-tzv-sarajevsky-atentat-odstartoval-zatim-nejvetsi-politickou-krizi-v-cr>>.

ústavních orgánů, postupů při jejich ustavení, a v souladu s ústavními principy České republiky posílí význam výsledků soutěže politických stran.“³³

Zákon č. 204/2000 Sb. ze dne 23. 6. 2000 byl v naprosté shodě s opoziční smlouvou. Upravoval volební zákon do Poslanecké sněmovny ve všech klíčových bodech tak, aby došlo *k usnadnění vzniku většinové vlády složené maximálně ze dvou politických subjektů*, ke kterému se opoziční strany dohodly.³⁴ Největší změny představoval § 27 zákona č. 204/2000 Sb. a změna počtu volebních krajů z 8 na 35, nadto podmíněná tím, že v každém volebním kraji budou rozděleny minimálně 4 mandáty, jak je uvedeno v § 48 odst. 4 zák. č. 204/2000 Sb. Volební formule se ze systému volebního čísla pomocí systému Hagenbach-Bischoff změnila v § 50 odst. 1 na systém volebního dělitele podle systému d'Hondtova modifikovaného dělitele, kdy se počet hlasů v kraji dělil nejprve od čísla 1,42 pak 2 a poté 3, dále se zvyšoval o jedno číslo vyšším. Třetí důležitou modifikací byla absence dvou skrutinií, neboť jak vyplývá z důvodové zprávy, modifikovaný d'Hondt rozdělí všechny mandáty hned napoprvé, potřeba dvou skrutinií tak odpadla.³⁵ Nakonec byla změněna i uzavírací klauzule pro koalice, která se stanovila na 10% pro dvoučlenné koalice, a s každým dalším členem v koalici se o 5% zvyšovala. Od počtu čtyř stran byla 20% hranice pevná, bez ohledu na počet. Tento systém měl zabránit účelovému vytváření koalic, i proto je nutné poznamenat, že zkušenost s obcházením uzavírací klauzule si, samozřejmě v předchozím znění zákona, vyzkoušela sama ODS již v roce 1992, a to při volbách do tehdejší ČNR s Křesťanskou demokratickou stranou.³⁶

1.4.2 Okolnosti a právní úprava ve Slovenské republice

Vývoj parlamentní demokracie na Slovensku byl od začátku vzniku samostatného státu až do konce devadesátých let spojen s osobou předsedy Hnutí za demokratické Slovensko (dále jen „HZDS“), Vladimíra Mečiara. Jako předseda vlády byl od roku 1993 do roku 1998 pomyslným „velkým slovenským kormidelníkem“, a toto období a styl vedení politiky státu z pozice premiéra, je nelichotivě označováno jako období tzv. mečiarizmu.³⁷ Toto období

³³ BBC. *Volby 2002* [online]. bbc.co.uk, [cit. 11. dubna 2016]. Dostupné na <http://www.bbc.co.uk/czech/volby2002/parties_opsmlouva.htm>.

³⁴ Bod. I, č. 1 Dohody č. 2 o základních parametrech změny volebního systému uzavřená mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou. Blíže iDnes.cz. *Plné znění dodatku opoziční smlouvy mezi ODS a ČSSD* [online]. idnes.cz, 26. ledna 2000 [cit. 14. dubna 2016]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/plne-zneni-dodatku-opozicni-smlouvy-mezi-ods-a-cssd-fhq-/domaci.aspx?c=A000126133255domaci_lsd>.

³⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2000 Sb, ze dne 14. 7. 2000, [online]. beck-online.cz, 1. srpna 2000 [cit. 14. dubna 2016]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgayf6mrqgrpw6q>>.

³⁶ Český statistický úřad. *Volby...*

³⁷ Blíže k tomu např. LEŠKO, Marián. *Mečiar a mečiarizmus – politik bez skrupulí a politika bez zábran*, 1. vydání, Bratislava: VMV, 1996. 240 s.

bylo poznamenáno mnohými excesy, které přímo či nepřímo souvisely s osobou premiéra. V prvním období vlády Vladimíra Mečiara tak došlo mimo jiné ke jmenování kontroverzního Ivana Lexy ředitelem Slovenské informační služby (dále jen „SIS“), či ke kauze zavlčení syna tehdejšího prezidenta SR, Michala Kováče mladšího, SIS do Rakouska. Krátce poté byl zavražděn policista Róbert Remiáš, který v celé kauze figuroval jako svědek. Amnestie, vyhlášená Mečiarom během přechodu pravomocí z prezidenta na předsedu vlády, se vztahovala i na osoby podezřelé z výše uvedených skutků.³⁸ Mimo jiné se HZDS na ustanovující schůzi NR SR v noci z 3. na 4. 11. 1994 podařilo obměnit vedení ve většině významných státních a veřejnoprávních podniků (mimo jiné Slovenské televize či Slovenského rozhlasu) či zvolit mandátový a imunitní výbor bez zastoupení menšinových stran.³⁹ Tato „noc dlouhých nožů“ je tak další z ukázek sloužících k vykreslení tehdejšího vychýlení brzd a rovnovah mezi mocí zákonodárnou a výkonnou.⁴⁰

Odlišná politická situace na Slovensku, kde bylo Mečiarovo HZDS od voleb z roku 1994 poměrně osamocenou vedoucí stranou s téměř 35% hlasů, vedla těsně před dalšími volbami do NR SR k přijetí zákona č. 187/1998 Zb. ze dne 20. 3. 1998. Problematickou se zdála doba platnosti a účinnosti normy těsně před volbami, což by v důsledku bylo porušením ústavnosti.⁴¹ Vládnoucí strana se tak pokusila o příklon k novému, autoritativnějšímu přístupu při tvorbě volebního zákona do NR SR. Mezi nejvýznamnější změny oproti předchozí úpravě, patřilo například (ne)dělení území Slovenska do jednoho volebního obvodu⁴², užití metody volebního dělitele podle metody Hagenbach-Bischoff⁴³, a stejně jako v České republice, zvýšení volební prahu pro koalice na pět procent. Každá další vstupující strana musela získat o pět procent víc, tj. $n \times 5\%$ (n = počet politických stran v koalici). Omezení průběhu volební kampaně v médiích pouze na veřejnoprávní televizní vysílání a veřejnoprávní rozhlas⁴⁴ či volba

³⁸ Ke kauze zavlčení Michala Kováče ml. blíže např. SME.sk, *Chronologia prípadu únosu Michala Kováča mladšieho* [online]. sme.sk, 29. ledna 2008 [cit. 12. dubna 2016]. <<http://domov.sme.sk/c/3755049/chronologia-pripadu-unosu-michala-kovaca-mladsieho.html>>.

³⁹ SME.sk, *Je po volbách, zvyknite si!* [online]. sme.sk, 20. října 1995 [cit. 12. dubna 2016]. <<http://www.sme.sk/c/2134211/je-po-volbach-zvyknite-si-frantisek-miklosko-precedens-jedneho-absolutneho-primitivizmu.html>>.

⁴⁰ BELKO, Marián. Vývoj systému politických stran. In KOPEČEK, Lubomír a kol. *Od Mečiara k Dzurindovi*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 108.

⁴¹ KANÁRIK, Imrich. Ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl a jeho vplyv na tvorbu zákonov a realizáciu politických práv. In OROSZ, Ladislav, BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta, MAJERČÁK, Tomáš (ed.). *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni*. 1. vydání. Košice: UPJŠ Košice. 2012. s. 256.

⁴² § 9 odst. 2, zákona č. 187/1998 Zb., v tehdejší platném a účinném znění

⁴³ Tamtéž § 42 odst. 1.

⁴⁴ Tamtéž § 23.

náhradníka politickou stranou v případě uvolněného mandátu byly dalšími změnami ve slovenské volební úpravě.⁴⁵

1.5 Skutkový stav: nálezy ústavních soudů

Předmětem této kapitoly, členěné na samostatné podkapitoly pro český i slovenský nález, bude především vymezit ta ustanovení volebních zákonů, která jsou dle navrhovatelů protiústavní. Tvrzená porušení jednotlivých ustanovení budou popsána chronologicky tak, jak je přednesli navrhovatelé, s ohledem na to, o kterou úpravu svá tvrzení opírají. Cílem je navázat na předchozí kapitolu a vyznačit hlavní body, které oba nálezy odlišují.

1.5.1 Skutkový stav v ČR - Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

Prezident České republiky navrhl dne 17. 7. 2000 ÚS ČR všechny změny, uvedené v přecházející kapitole, zrušit, a to pro tvrzený rozpor s ústavním pořádkem, především s čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, který garantuje konání voleb podle zásad poměrného zastoupení. Opět byly pro rozpor s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 LZPS namítány, a to návrhem skupiny senátorů (připojených k rozhodování v řízení na pozici vedlejšího účastníka) ustanovení, týkající se uzavírací klauzule pro koalice dvou a více stran.⁴⁶

V první části navrhovatel vytýká změnu uspořádání volebních krajů z původních osmi na 35 dle § 27 odst. 1 VolZ ČR, když poměrné zastoupení lépe reprezentuje menší počet krajů, ve kterých se tak může přidělovat více mandátů. Navrhovatel poukázal na skutečnost, že takové opatření by bylo přirozenou uzavírací klauzulí, ve které by kandidát získal mandát až po získání více jak 10% platných hlasů.

Dalším bodem týkající se návrhu bylo použití modifikace klasického modelu d'Hondtova volebního dělitele.⁴⁷ Hodnota 1,42 stanovená (z původní hodnoty 1) bez dalšího vysvětlení zpochybňuje přiměřenost zásahu do proporcionality volebního systému.⁴⁸ Namítána byla především narušená rovnováha mezi nezbytným zajištěním funkčnosti volebního orgánu a principy politické diferenciací skrz namítanou pětiprocentní uzavírací klauzulí, kterou jako vedlejší účastník napadla skupina senátorů, s ohledem na závěry učiněné ÚS ČR v přechodných nálezech (především v nálezu Pl. ÚS sp. zn. 25/96 ze dne 2. 4. 1997). Stejně senátoři brojili i proti § 31 odst. 4 VolZ ČR, který zaváděl povinnost zaplatit předvolební kauci ve výši 40.000,- Kč za každý volební kraj, ve kterém chtěla strana nebo koalice kandidovat. Návratnost kauce

⁴⁵ Tamtéž § 11 odst. 3.

⁴⁶ Stejně jako v případě nálezu ÚS ČR ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96.

⁴⁷ § 50 VolZ ČR.

⁴⁸ Nález ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

však měla nastat, až když strana postoupí přes volební hranici do skrutinia, což senátoři považovali za rozpor s politickými právy⁴⁹, neboť mimo jiné porušuje zásadu rovnosti a rozdíly v účasti stran ve volbách naopak prohlubuje. Tuto deformaci dle návrhu způsobuje i výše zmíněna uzavírací klauzule pro koalice. Nakonec skupina senátorů napadla ustanovení § 58, třetí věta VolZ ČR, podle kterého by bylo ze státního rozpočtu uhrazeno 30,-Kč (z předešlých 90,-Kč) za každý odevzdaný hlas tomu subjektu, který ve volbách získal nejméně 2% z celkového počtu platných hlasů. Takový postup by byl v rozporu s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 Listiny a rovněž s nálezem Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999.⁵⁰

1.5.2 Skutkový stav v SR - Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 15/98

Na Slovensku byl návrhem skupiny 35 poslanců NR SR namítán nesoulad některých částí VolZ SR, s čl. 6 odst. 1 a čl. 10 Úmluvy a s čl. 26 odst. 1,2 a 4, čl. 31, čl. 46 odst. 2, čl. 48 odst. 2, čl. 142 odst. 1 ve spojení s čl. 1 Ústavy SR. V ustanovení § 23 odst. 1, 2 a 3 VolZ SR byl zakotven:

- 1) čas volební kampaně (*obdobie začínajúce 30 dní a končiace 48 hodín pred začatím volieb*),
- 2) princíp rovnosti (*každá kandidujúca strana zabezpečený rovnaký prístup k hromadným informačným prostriedkom a iným službám územnej samosprávy*),
- 3) spôsob realizace volební kampaně v médiích (*Volebnú kampaň prostredníctvom rozhlasového alebo televízneho vysielania môžu kandidujúce politické strany viesť len v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii. Volebná kampaň v rozhlasovom vysielaní a televíznom vysielaní držiteľov licencií je zakázaná.*). Zákaz se mimo jiné týkal i hlášení místního rozhlasu.⁵¹

V první části svého návrhu se tak stěžovatelé domáhali vyslovení neplatnosti u těch částí volebního zákona (konkrétně § 23 odst. 1 VolZ SR), které dle jejich mínění nebyly v souladu s právem na informace garantovaným v čl. 26 odst. 1 Ústavy. Argumentem navrhovatelů byl zásah do práva na informace, stejně tak i nedostatek důvodů pro omezení takového práva na základě zákona. Vedle toho byl samostatně napadán i § 23 odst. 3 VolZ SR, který zakazoval vysílat volební projevy a programy, stejně jako projevy které by byly propagací kandidující

⁴⁹ Konkrétně s čl. 5 a 6 Ústavy ČR; čl. 3 odst. 2, čl. 4 a 22 LZPS; čl. 2, 25, 26 Paktu o občanských a politických právech a čl. 14 Úmluvy.

⁵⁰ Nález ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000,

⁵¹ § 32 odst. 1, druhá věta, VolZ SR, v tehdejší platném a účinném znění.

strany, a ve spojení s § 23 odst. 2 zapovídal možnost vysílání propagační povahy držitelům komerční licence pro televizní a rozhlasové vysílání.⁵²

Navrhovatelé rovněž požadovali zrušení § 17 odst. 2 VolZ SR⁵³ pro rozpor s čl. 30 odst. 4 a čl. 31 Ústavy SR. Druhá věta tohoto ustanovení (*Člen jednej politickej strany nemôže byť na kandidátnej listine inej politickej strany ani v rámci koalície medzi kandidátmi inej koaličnej politickej strany*), ve spojení se změnou v přidělování mandátu⁵⁴, způsobuje stav, ve kterém: „*sú občania, členovia menších politických strán, zákonom vylúčení zo súťaže politických síl. Títo občania nemajú rovnaký prístup k voleným funkciám (ako to vyžaduje čl. 30 ods. 4 Ústavy SR) ako iní občania, pretože ak sa chcú stať kandidátmi na poslancov do Národnej rady Slovenskej republiky, musia zo svojich politických strán vystúpiť*“. Ve svém důsledku tak podle navrhovatelů vytvářelo nerovnost občanů v přístupu k voleným funkcím.

Se zmiňovaným čl. 30 odst. 4 Ústavy SR bylo podle navrhovatelů v rozporu i ustanovení § 48 odst. 1 VolZ SR, neboť uvolněný mandát poslance se podle tohoto ustanovení obsazuje náhradníkem totožné politické strany, která má však právo vybrat si náhradníka sama.⁵⁵ Navrhuto bylo zrušení pro rozpor s právem občanů na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. U ustanovení § 200g ods. 2 VolZ SR byl navrhovateli namítán rozpor s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, tedy s právem na spravedlivý proces, když v řízení o registraci kandidátních listin je strana znevýhodněná.⁵⁶ Podle zákona totiž nemá v tomto řízení ani procesní postavení účastníka. Napadeno bylo rovněž ustanovení § 16 odst. 3 VolZ SR, umožňující dosadit úředníka obecního úřadu, podle navrhovatelů tedy nikoliv nezávislého orgánu, za člena volební komise v případě, že ta nebude obsazena úplně. Takové jednání bylo spatřováno jako rozporné s čl. 31 Ústavy SR.⁵⁷

1.6 Argumentace ústavních soudů

Argumentace obou ústavních soudů představuje vedle předcházejících kapitol hlavní klíč k poznání, které postoje a hodnoty soud chrání a jaké prostředky k tomu užívají. Kapitola se věnuje nejen hlavní obsahu nálezu, ale i disentům soudců a jejich argumentačním východiskům.

⁵² Nález ÚS SR ze dne 18. března 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/98.

⁵³ § 17 odst. 2 VolZ SR: „*člen jednej politickej strany nemôže byť na kandidátnej listine inej politickej strany ani v rámci koalície medzi kandidátmi inej koaličnej strany.*“

⁵⁴ § 41 VolZ SR

⁵⁵ Viz cit. nález ÚS SR ze dne 18. března 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/98.

⁵⁶ Tamtéž.

⁵⁷ Tamtéž.

1.6.1 Argumentace ÚS ČR

Ústavní soud České republiky se nejprve vyjádřil, že formulace zásad poměrného zastoupení podle čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR, není jednoznačná, a proto lze při jejím uplatňování užít integračních stimulů tam, kde proto existují závažné důvody. Předně se k části právní věty z tohoto rozhodnutí vrací i někteří autoři, např. Vikarská: „Zásada poměrného zastoupení nemá být chápána absolutně, je jen principem, a tedy maximou, která může být modifikována určitými oprávněnými zásahy.⁵⁸ První dva napadané body, tedy modifikaci d'Hondtovy formule a zvýšení volebních krajů na 35, posuzoval ÚS dohromady. V právní větě pak shrnul argumentaci do věty, kde (obě dvě modifikace), „představuje(i) ve svém úhrnu takovou koncentraci integračních prvků, jež ve svých důsledcích vede již k opuštění kontinua ještě způsobilého zaznamenávat alespoň „přivracení“ k modelu poměrného zastoupení.“⁵⁹ Nehledě k tomu, zvýšením počtu volebních krajů by reálná uzavírací klauzule pro kandidáta začínala v republikovém průměru až na 14,49% platných hlasů.⁶⁰ V důsledku tak měla reprezentace menších politických stran významně klesnout.⁶¹ Ústavní soud tak pro volební inženýrství z dílny Koudelky a Kocourka neměl, co se týče souladu návrhu s principem poměrného zastoupení v čl. 18, odst. 1 Ústavy ČR, pochopení. Návrh přesto přinesl příklad, jak se dá posunout systém poměrného zastoupení tak, aby uvnitř působící integrační stimuly zmátly Ústavní soud natolik, že jej začal považovat za „hybridní“.⁶² Nemožnost posouzení třetí cesty, neboť taková možnost není reflektována v Ústavě ČR, zmínil ve svém concurring opinion, jak jej sám autor nazývá, soudce Jan Musil. Teoretikům tak neušlo⁶³, že Ústavní soud ČR připustil výskyt integračních stimulů, tak, aby byl zákonodárny sbor dostatečně akceschopný. Zároveň se však pustil do rozboru modifikované volební formule, aniž by se snažil posoudit, zda je úprava v souladu s ústavně zakotvenými principy voleb, především zachováním rovnosti hlasu.

Vytvoření hranice pro tvorbu koalic, nastavenou na 5% hlasů přibývajících lineárně s každým, do koalice vstupujícím subjektem, pak ÚS zhodnotil bez obsáhlejšího zdůvodnění s tím výsledkem, že jej nepovažuje za protiústavní.⁶⁴ Opíral se o srovnání s některými evropskými volebními systémy (mimo jiné i slovenským systémem) s tím, že ponechal na vůli

⁵⁸ VIKARSKÁ, Z. Diskuze o změně volebního systému v ČR. In *Volby, demokracie, politické svobody*. ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (eds.). Praha: Linde. 2010, s. 23.

⁵⁹ Viz cit. nález ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ CHYTILEK, Roman, ŠEDO, Jakub, LEBEDA, Tomáš, ČALOUD, Dalibor. *Volební systémy*. Praha: Portál. 2009, s. 309.

⁶² Viz právní věta Nálezu ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

⁶³ FILIP, Jan. Volební systém pro Poslaneckou sněmovnu a nález Ústavního soudu č. 64/2001 Sb. In NOVÁK, Miroslav, LEBEDA, Tomáš (kol.). *Volební a stranické systémy v ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 392.

⁶⁴ Bod 1) Nález ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

zákonodárce, jak nastaví hranici pro vstup koalice do Poslanecké sněmovny. Opačně však argumentuje ve svém disentu například soudkyně Ivana Janů, která považuje nastavené volební hranice, kdy se vstupní procentuální práh násobně zvyšuje s každým dalším vstupem strany do koalice, za nepochopení systému poměrného zastoupení a rovněž, za popření zásady minimalizace zásahu státní moci v poměru ke stanovenému cíli.⁶⁵

Ohledně skládání peněžitých kaucí pak Ústavní soud podrobil napadená ustanovení VolZ ČR kritice. Za svůj přijal názor, že omezení účasti v politické soutěži, ještě před konáním voleb, znemožňuje volnou soutěž politických stran. Jádrem argumentace leželo ve změně názoru ÚS, odlišného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/96. V něm se ÚS otázkou volebních kaucí zabýval. Odklon od tohoto nálezu, především proto, že již při jeho posuzování byla otázka volební kauce při volbách do Poslanecké sněmovny shledána jako mezní,⁶⁶ se v tomto případě se ÚS poohlédl do zahraničních úprav. Spolu s existencí dalších mechanismů, omezujících princip volné soutěže politických stran, posuzoval ÚS ČR, zda je faktické vyloučení účasti politické strany či hnutí ještě před konáním voleb konformní (když navíc termín kauce byl v zákoně zvolen chybně)⁶⁷. I z toho důvodu se odklonil od dřívějšího názoru (kde se mezi disenty proti existenci volební kauce objevilo konstatování, že: „ne každá strana má své ochotné banky a své ochotné sponzory“)⁶⁸ a příslušné ustanovení za rozporné s čl. 5 Ústavy ČR a čl. 22 LZPS.

Napadaná ustanovení o minimální procentuální výši příspěvku státu politické straně či hnutí pak ÚS ČR, s ohledem na obdobnou judikaturu z pera německého Spolkového ústavního soudu, zkoumal ve snaze nalézt pravý účel posuzované úpravy. Především stanovil minimální hranici abstraktně, na východisku, aby účast strany v soutěži s ostatními byla dostatečně vážná. Stanovený limit nesmí být produktem libovůle zákonodárce, tím spíše by bylo nežádoucí, aby zavedené politické strany utvořily pomocí zákona systém, ve kterém by čl. 5 Ústavy ČR byl omezen – a nové politické strany či hnutí by nemohly překonat nastavenou hranici, čímž by svobodná soutěž politických stran, a s tím související ústavně zaručené aktivní volební práva, utrpěla.⁶⁹ Riziko by spočívalo v nemožnosti znovu se zúčastnit voleb například tam, kde strana jen těsně nepřekročila volební hranici pro získání mandátu do Poslanecké sněmovny, a (z toho důvodu), by jí stát peněžní prostředky nevyplácel. Proto v uvedeném nálezu ÚS konstatoval, že

⁶⁵ Viz. celé znění odlišného stanoviska soudkyně JUDr. Ivany Janů v nálezu ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000. Podobný argument, související s tím, že v takovém případě se zvyšuje počet propadnutých hlasů a tím se zvyšuje deficit přímé volby použil Molek, viz. MOLEK, Pavel. Politická práva. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 498.

⁶⁶ Nález Pl. ÚS ČR 3/96.

⁶⁷ Bod 2) Nález ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

⁶⁸ Disent soudce Holečka, viz Nález Ústavního soudu ze dne 15. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96.

⁶⁹ Nález ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

rovnováhu narušující snížení příspěvku z 90,- Kč na 30,- Kč nevyváží ani snížení hranice pro dosažení příspěvku z 3% na 2% odevzdaných platných hlasů.⁷⁰ Disent soudců Kesslera a Gütlera však namítá, že stanovení hranice je vzhledem ke zrušení § 31 odst. 4 VolZ ČR – tedy povinnosti složit kauci ve výši 40.000,- Kč ve všech volebních krajích, kde chce strana kandidovat – legitimní, neboť zrušením kaucí i minimální hranice by hrozilo bezúčelné a nepřehledné financování těch stran, které ke kultivované parlamentní spolupráci nepřispějí.⁷¹

1.6.2 Argumentace ÚS SR

S ohledem na změny ve volební legislativě, se přeměna území Slovenska na jeden volební nedostala k posuzování ÚS SR, ačkoliv bylo (a je) toto ustanovení nejčastějším argumentem pro změnu volebního zákona ve Slovenské republice. Téma je aktuální i po více než sedmnácti letech od vyhlášení, opětovně po proběhnutších volbách do NR SR.⁷² Ačkoliv systém volebního čísla metodou Hagenbach-Bischoff nebyl předmětem přezkumu, tak jako v ČR volební dělitel d'Hondt, ÚS SR došel k podobným závěrům jako jeho český kolega, ač k tomu „stačila“ okrajová ustanovení, narušující dosavadní systém voleb do NR SR méně křiklavým přístupem.

Hlavní argumenty odpůrce, Národní rady SR, ohledně garantované dostupnosti vysílání slovenské státní televize a slovenského rozhlas, byly na půdě slovenského Ústavního soudu vyvráceny. Ústavní soud zažádal o analýzu pokrytí veřejnoprávními rozhlasovými a televizními stanicemi území Slovenské republiky, aby zjistil, že ne všechna místa jsou pokryta ať už jedním, či oběma médii.⁷³ I z toho důvodu tak odpůrci vyzdvihovaná rovnost v právu na informace nemohla fakticky nastat, naopak bylo porušeno právo těchto osob přijímat a vyhodnocovat informace, stejně jako bylo porušeno právo právnických osob – držitelů licencí na rozhlasové a televizní vysílání, šířit informace s volbami související.

Ústavní soud SR nesouhlasil s argumentem odpůrce, že právo na informace, které je v důsledku monopolu státních médií potlačeno, je omezením krátkodobým, omezeným na dobu před konáním voleb a směřující k ochraně rovnosti soutěže politických stran. Podle ÚS SR by omezení práva na informace tak, aby bylo v souladu s ústavou, nastalo jedině v případě splnění

⁷⁰ Bod 3) nálezu ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

⁷¹ Nález ÚS ČR ze dne 21. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

⁷² ŠNÍDL, Vladimír. Mečiarov volebný systém je zrelý na zmenu, pomáha stranám s nedostatkom osobností. [online]. dennikn.sk, 6. dubna 2016 [cit. 15. dubna 2016]. Dostupné na <<https://dennikn.sk/425858/meciarov-volebny-system-zrely-zmenu-pomaha-stranam-nedostatkom-osobnosti/>>. V odborné literatuře pak k tématu např. OROSZ, Ladislav. Náčrt aktuálních problémů volebního zákonodárství v Slovenskej republike. In *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike*. OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš (ed.). Košice: UPJŠ Košice. 2014. s. 82-99.

⁷³ Nález Pl. ÚS SR sp. zn. Pl. ÚS 15/98, ze dne 18. 3 1999.

formální podmínky a dvou kumulativních materiálních podmínek.⁷⁴ Sám ÚS SR tyto podmínky provedl tímto testem. Po posledním kroku, ve kterém se ÚS vypořádal s otázkou nezbytnosti přijaté (a napadené) úpravy, uzavřel s tím, že „*v demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné, aby štát vylúčil uplatnenie duálneho vysielania tak, aby verejnoprávne masmédiá boli jediným sprostredkovateľom prenosu informácií, ktoré sú predmetom volebnej kampane.*“⁷⁵ Co do části věnované porušení práv právnických osob, tedy rozhlasových a televizních stanic, bylo shledáno, že přesahuje rámec omezení práva na informace podle čl. 26 Ústavy SR. I proto nebyl splněn test proporcionality a ustanovení tak nejsou ústavně konformní. Ústavní soud proto vyslovil nesoulad § 23 odst. 1 VolZ SR s čl. 26 Ústavy SR, zaručující právo na informace ve spojení s čl. 1 Ústavy SR, právě tak jako s čl. 10 odst. 1 Úmluvy.

Dalším napadeným ustanovením byl § 20a VolZ SR, podle kterého měla mít Rada Slovenské republiky pro rozhlasové a televizní vysílání právo sankcionovat porušení vyplývající z porušení povinností podle volebního zákona.⁷⁶ Nicméně, i vzhledem k tomu, že nález ÚS SR byl vydán až po proběhnutých volbách, nebylo v průběhu volební kampaně jasné a určité ustanovení § 20a v spojení s § 21 zákona č. 468/1991 Zb.⁷⁷ Stav právní jistoty byl ohrožen, když neumožnil provozovateli rozhlasového a televizního vysílání podat opravný prostředek a chránit tak svá práva, že i tato ustanovení ÚS SR zrušil. V odůvodnění konstatoval rozpor s obsahem principu právního státu, zakotveného v čl. 1 Ústavy SR.

Namítaný rozpor § 48 odst. 1 VolZ SR, který umožňuje určovat náhradníky politické straně, nereflektuje princip voleb. Veškerá moc pochází od vůle občanů, kteří ji uplatňují v době voleb a pověřují spoluobčany, aby je zastupovali a jejich jménem veřejnou moc uplatňovali. Ústavní soud SR především zdůraznil, že: „*Táto zásada platí rovnakou mierou počas celého volebného obdobia. Vzťahuje sa aj na ustanovenie náhradníka za poslanca, pretože aj náhradník je zástupcom občanov a zároveň aj náhradníkovi sa ústavou zaručuje právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok*“. Podle ÚS SR je nezbytné zachovat stav určený preferenčními hlasy voličů tak, jak vzešel z voleb. Je třeba podotknout, že názor vyslovený ÚS ohledně zachování právních účinků volby poslance, by znamenal rozpor čl. 30 odst. 4 Ústavy SR i v případě např. klouzavého mandátu poslance, který by byl po volbě do NR SR jmenován členem vlády. K tvrzenému rozporu § 17 odst. 2 VolZ SR

⁷⁴ Nález Pl. ÚS SR ze dne 18. března 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/98. Konkrétně, formálním požadavkem by byl právní předpis v síle zákona. V první materiální podmínce by musel být splněn požadavek ochrany práv a svobod jiných, tedy zejména bezpečnost státu, veřejný pořádek, veřejné zdraví anebo mravnost. Jako druhá materiální podmínka byla stanovena nezbytnost (nevyhnutelnost) přijetí takového omezení.

⁷⁵ Tamtéž s. 44.

⁷⁶ § 20a, VolZ SR v tehdejší platném a účinném znění.

⁷⁷ Zák. č. 468/1991 Zb., o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania, ve znění pozdějších předpisů.

s čl. 30 odst. 4 a čl. 31 Ústavy SR se ÚS SR omezil na výklad čl. 30 odst. 4 Ústavy SR. Bohužel, absentuje zde použití jazykového výkladu. Takové zkoumání by bylo, vzhledem k nešťastně formulovanému textu, přinejmenším vhodné („*Člen jednej politickej strany nemôže byť na kandidátnej listine inej politickej strany ani v rámci koalície medzi kandidátmi inej koalície politickej strany.*“).⁷⁸ Argumenty se tak omezily na zkoumání, zda má každý občan nehledě na příslušnost k politické straně přístup k voleným funkcím, tedy možnost ucházet se o přízeň voličů bez ohledu na to, či je organizován v politické straně nebo hnutí. Fakt, že se tak děje na kandidátce některé politické strany nebo politického hnutí je podle ÚS SR obyčej, který souvisí s uplatněním aktivního volebního práva podle čl. 30 odst. 4 Ústavy SR bez ohledu na to, zda je uchazeč jejím členem.⁷⁹ Navrhovatel se tak se vši pravděpodobností minul s názory ÚS SR o tom, kterým směrem se měl přezkum vydat.

Konečně bylo v ustanovení § 200g ods. 2 VolZ SR navrhovateli namítán rozpor s čl. 48 ods. 2 Ústavy SR, a tedy s právem na spravedlivý proces. Podle navrhovatele by v řízení o registraci kandidátních listin byla strana podávající návrh znevýhodněná, když ji zákon nepřiznává v tomto řízení ani procesní postavení účastníka. Politická strana nebo politické hnutí tak nemá právní jistotu, že dostane příležitost prezentovat svoji záležitost před soudem a za podmínek, které ji podstatným způsobem neznevýhodní. I proto ÚS SR vyslovil nesoulad tohoto ustanovení s čl. 48 odst. 2 Ústavy SR.⁸⁰

1.7 Srovnání – reflexe a perspektivy

Do této podkapitoly byl věnován prostor pro srovnávané nálezy ústavních soudů ve věci voleb do zákonodárského sboru. Od stručnějších kapitol zakotvení úpravy voleb v ústavách a právních rádech obou zemí, přes základní popis pravomoci ústavních soudů k rozhodování. Tato podkapitola je závěrečnou, zároveň však nejdůležitější. Má za cíl srovnat rozhodování obou ústavních soudů, jejich argumentaci a mantinely, kterými oba ochránci ústavnosti vytyčili hřiště moci zákonodárné pro další možné, a jak bylo naznačeno, i žádoucí, úpravy volebních zákonů do PSP ČR a NR SR. Snahou této kapitoly tak bude odpověď či odpovědi na výzkumnou otázku – v čem si jsou oba nálezy ústavních soudů k sobě blízké, kde vzdálené a proč?

V první kapitole bylo úkolem najít rozdíly zakotvení voleb v ústavách obou zemí. Oba základní zákony jsou produktem rozdílných postupů (které jsou čtenáři *prima facie*

⁷⁸ Nález Pl. ÚS SR ze dne 18. března 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/98.

⁷⁹ Tamtéž.

⁸⁰ Tamtéž.

rozpoznatelné např. rozdílným rozsahem textu). V českém judikátu šlo však právě o poslední část čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR. Poměrné zastoupení v textu české Ústavy dalo soudcům ÚS ČR klíč k demontáži argumentace navrhovatelů volebního zákona, že nejde o příklon k většinovému volebnímu systému. Návrh volebního zákona slovenského zákonodárce naopak nemohl explicitně cílit proti ústavně stanovenému požadavku na poměrný systém voleb (navíc, slovenský návrh vycházel sice z podobných politických podmínek – tj. většinové zastoupení vládní HZDS v NR SR, avšak bez obdobně silného partnera z opačné strany politického spektra tak, jako v České republice podle Opoziční smlouvy), nicméně při posuzování věci oba soudy přihlížely právě k systému poměrného zastoupení. Vzhledem k závěrům nálezu je otázkou, zda ukotvení principu poměrného zastoupení „pouze“ v zákoně (ve slovenské úpravě), bylo hlediskem, před kterým se slovenský zákonodárce pozastavil před snahou změnit volební systém tak, jak to zkoušel jeho český soused v ještě těžší pozici. Zakotvení poměrného systému voleb do dolní komory v textu Ústavy ČR, přineslo výhodu právní jistoty - zákonodárce musí brát poměrný systém v potaz v případě, že se jej pokusí změnit. V opačném případě se vystavuje hrozbě poměrování dvou základních práv, ve kterém si český Ústavní soud, jak je ostatně patrné i z nálezu, vybudoval silnou pozici. Bohužel je nutné vytknout těsné většině českých soudců, která o podobě nálezu rozhodla, nedostatečně precizní argumentaci a zdůvodnění některých myšlenek (například užití argumentace o třetí cestě či posuzování dvou kritérií dohromady, zmíněné v předchozí kapitole). Naopak množství disentů rozšiřuje argumentaci a nabízí i rozdílné, kritické pohledy.

Rozhodnutí slovenského ÚS naopak dává tušit spíše větší zdrženlivosti, tam, kde bude rozhodovat věci politické. Slovenské rozhodnutí se obešlo bez disentů, zřejmě i proto, že návrh cílil proti méně výraznými změnám volebního zákona, než jaké musel řešit český ÚS. Důležitá otázka, a to zda je změna (zvýšení) volebního prahu pro koalici v souladu s Ústavou SR, nebyla slovenským ÚS řešena. Nicméně úprava přijatá po rozhodnutí ÚS SR vrátila volební práh pro koalici tak, jak byl nastaven v původní podobě. Naopak byla před ÚS SR v pozdějším řízení řešena otázka, zda zavedení původního prahu není v rozporu s principem rovné volby.⁸¹

Samostatné republiky doznaly od roku 1993 celé řady změn. Byť jádra volebních zákonů byla produktem z dob federálního uspořádání, návrhy a změny volebních zákonů vzešlé po roce 1993 je ovlivnily natolik, že bylo nutné popsat jednotlivé rozdíly. Už jen z toho důvodu, že obě země v době rozhodování ústavních soudů používaly (používají) odlišné volební metody (d'Hondt vs. Hagenbach-Bischoff), rozdílné prahy pro vstup koalic, jinak nastavenou finanční

⁸¹ Uznesenie ÚS SR ze dne 4. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 22/00.

podporu stran úspěšných ve volbách. I rozdílné snahy o omezení konání a šíření volební kampaně daly tušit, že se nálezy budou v dílčích věcech lišit. Pro oba nálezy je však na první pohled podobná situace politická. Vůle zákonodárce, vedena snahou pojistit své znovuzvolení, změnou volebních zákonů, ve svém důsledku vedla v obou případech ke změně úhlu pohledu jak na pozici ústavního soudu (jako negativního zákonodárce), tak na vládnoucí politickou stranu (strany), která s návrhy přišla.

Na Slovensku se neúspěšný pokus o modifikaci voleb stal jednou z labutích písni vlády Vladimíra Mečiara a převahy HZDS v NR SR. Český „velký volební“ nález zabránil obratu o 180 stupňů ve změně volebního systému. Rozhodnutí ÚS pak také vedle politiků kritizovala i část odborné veřejnosti (politologů i právníků), především tu argumentaci, kterou ÚS použil pro odmítnutí příklonu k prvkům většinového systému. Rovněž porovnání s uvedeným slovenským příkladem působí v takovém případě aktivisticky.⁸² Částečně ve prospěch kritiků návrh na takovou změnu volebního systému, se od té chvíle nenašla politická síla, která by podobně obsáhlé změny iniciovala a odvážila se otestovat hranice v nálezu vyjádřené. Jak ale sám Ústavní soud ČR uvedl, jde v případě vymezení pojmů o atributy času a místa.⁸³ Fakt, že se pojem může vyvíjet různými směry a v konkrétní situaci zaujímat jiné postavení, jinou polohu či jinou hodnotu znamená zhruba toto: Oba ústavní soudy mohou svoji předchozí rozhodovací praxi v brzké době měnit. Důvodů, pro které je snaha přijít s novou volební legislativou v obou zemích bylo zmíněno více.

I proto bude zajímavé sledovat např. osud volebních prahů pro koalice, neboť jej oba soudy rozhodovaly.⁸⁴ Slovenská úprava se po nálezu, kde však nebyla předmětem posouzení ústavnosti, nakonec posunula zpět k rozdílnému počítání volebních prahů pro koalice. S námitkou, zda takový systém naopak neznevýhodňuje strany kandidující samostatně, se slovenský ÚS vypořádal s tím, že jde o úpravu konformní, nepřesahující prostor pro volnou úvahu zákonodárce.⁸⁵ Utvoření koalice dvou stran s hranicí 7% tak bylo ponecháno, neboť jde o úpravu nepřesahující prostor pro volnou úvahu zákonodárce.⁸⁶ Česká úprava procentuální hranice pro koalice zůstala jediná, kterou ve zkoumaném návrhu ÚS neshledal za protiústavní.

⁸² OROSZ, Ladislav. Náčrt aktuálních problémů volebního zákonodárství v Slovenskej republike. In OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš. *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike. – II. ústavné dni*. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košicích. Košice. 2014. s. 87.

⁸³ Například takto, poměrně spleťtí: „*Tak kupř. náhledy na to, co vůbec lze chápat pod pojmem demokracie, odlišují se v řadě případů v takovém stupni, že jsou zcela divergentní. Ani pojem "poměrné zastoupení" nelze proto spojovat s takovými atributy, jako absolutní určitost, jediná definovatelnost, ale naopak nutno jej chápat a vykládat ve spojitosti s nevyhnutelností procesu stálých změn, s oscilováním na různých dílčích plynulého kontinua, a proto s pouhou možností přibližování se té či oné polaritní pozici.*“

⁸⁴ Uznesenie ÚS SR ze dne 4. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 22/00.

⁸⁵ Tamtéž, s 13-14.

⁸⁶ Tamtéž, s. 14.

Úpravy se tak přiblížily jedna k druhé – pro českou úpravu bylo nastavení koalic shledáno vzhledem k ostatním mechanismům volby jako legitimní, a i proto je v nezměněné podobě v české úpravě nadále platné a účinné. Lpění na provázanosti jednotlivých složek volebního systému ve vztahu k volebnímu systému jako celku jde považovat za správný, ale pouze za stavu, kdy budou ústavní soudy své závěry věcně odůvodňovat.

Vlastní je oběma volebním úpravám i množství následných legislativních změn, které však k větší právní jistotě i zakotvení stabilního, vůči změně rozložení politických sil imunního, zákona zatím nepřispěly.⁸⁷ Nakolik je v pořádku upevňovat svoji politickou moc přijetím tendenční úpravy, kdy už jde o zásah *contra constitutionem* (a co je politicky účelovou změnou, a co je již volebním inženýrstvím, případně jakým způsobem takové kalkulace (ne)postihovat?)⁸⁸, zůstane nadále předmětem debaty. Tato práce nemůže a ani neměla ambice kreslit obecnou dělicí čáru. Naopak je možné zcela odmítnout přání, že směrem do budoucna nebude zásahu ústavních soudů ve věcech volebních zákonů třeba. To by totiž, např. podle prof. Holländera, znamenalo, že se snížila práva jednotlivce na úkor prospěchu společnosti či se naopak štěpila společnost ve prospěch individuality.⁸⁹ Oba porovnávané nálezy již nepatří mezi nejnovější. Volební legislativa je odbornou veřejností kritizována průběžně, politiky především těsně před nebo krátce po volbách. Že by snahy o novou úpravu voleb do parlamentu měly být vedeny maximou, aby byly svobodné, přímé a každý odevzdaný hlas měl co možná stejnou váhu, však vyplývá i ze závěrů, ke kterým došly oba ústavní soudy. Oba zákonodárci by na to měli při své další práci pamatovat.

⁸⁷ Platný a účinný nástupce slovenského VolZ, zákon č. 333/2004 Zb., byl k 13. 11. 2016 novelizován šestkrát. Český VolZ byl od počátku svojí účinností k 13. 11. 2016 novelizován pětadvacetkrát.

⁸⁸ Např. soudce ÚS SR doc. Orosz rozlišuje v této práci zkoumanou slovenskou úpravu za „pouze“ politicky účelovou, českou úpravu za produkt volebního inženýrství. Viz OROSZ, Ladislav. Náčrt aktuálních problémů volebního zákonodárství v Slovenskej republike. In OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš. *Aktuálne ...*s. 87.

⁸⁹ HOLLÄNDER, Pavel. Volebné systémy medzi Skyllou integrácie a Charybdou diferenciacie. In OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš *Aktuálne ...* s. 117.

2. Zdravotnické poplatky – bezplatně nebo „bezplatně“?

Stejně jako předchozí zvolené téma, je i otázka souladu existence zdravotnických poplatků se základními právy⁹⁰ ústavními soudy chápána jako téma s politickým přesahem. Pokud se předchozí kapitola věnovala kolizi přijaté úpravy s právem svobodné volby, v této kapitole bude hodnocení zákonodárcem přijaté úpravy ještě důležitější. Zdravotnické poplatky, jsou součástí práva na ochranu zdraví, které patří do skupiny sociálních práv. Ty mají jiný charakter, jiný původ vzniku a byly v právních řádech zakotveny poměrně nedávno.

Na cestě ke srovnání obou přístupů ústavních soudů bude nutné zabývat se především zakotvením sociálních práv, konkrétně práva na bezplatnou zdravotní péči v LZPS (Ústavě SR). Hlavním úkolem v první kapitole je nastínit pozici sociálních práv v systému základních práv, než bude v další kapitole zkoumána systematika v rozhodování ústavních soudů. Další rozdělení kapitol bude následovat předchozí, volební kapitolu (argumentace, srovnání). Posuzování sociálních práv a odlišný charakter těchto práv bude přímo souviset s použitou argumentací a systematikou v rozhodování ústavních soudů. Například test racionality je před českým ÚS podle Červínka užíván ve struktuře, vymezené nálezem ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 1/08.⁹¹

Se sociálními právy tak v této kapitole souvisí zkoumání otázky, zda má občan vůči státu právo na bezplatnou zdravotní péči (byť financovanou i s účastí občana skrze systém veřejného zdravotního pojištění), a tedy, zda má občan subjektivní pozitivní nárok takové plnění požadovat po státu. Kam můžou zajít ústavní soudy v otázkách podobných těm, o kterých americká praxe mluví jako o tzv. „political issues“?⁹² Zachovaly se ústavní soudy restriktivně nebo aktivisticky? Užívají soudy jasnou, argumentačně vyspělou strukturu i obsah prostý svévole? A konečně, pokud se oba soudy liší, proč tomu tak je, přihlédneme-li k totožnému znění čl. 31 Listiny a čl. 40 Ústavy SR?

⁹⁰ Za zdravotnické poplatky pro účely této práce rozumíme platby nad rámec veřejného zdravotního pojištění.

⁹¹ ČERVÍNEK, Zdeněk. Test racionality v judikatuře ÚS. Otázka intenzity přezkumu. In JIRÁSEK, Jiří (ed.). Právní aspekty sociálního státu. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2014. Olomouc: Iuridicum Olomoucense. 2014. s. 53.

⁹² Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962). s. 210.

2.1 Úprava zdravotnických poplatků – zakotvení sociálních práv

Čl. 31 Listiny: „Každý má právo na ochranu zdraví. Občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon.“

Čl. 40 Ústavy SR: „Každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“

Právo na ochranu zdraví řadí systematika LZPS mezi hospodářská, sociální a kulturní práva. Sociální práva pak teorie řadí mezi práva tzv. druhé generace, tedy práva (zakotvená např. v čl. 25 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv)⁹³ jejichž vznik souvisí s koncem druhé světové války. Od té doby prochází katalog lidských práv a tedy i sociálních práv, neustálým vývojem.

Z výše uvedených ustanovení české i slovenské úpravy, plyne dle první věty povinnost ochraňovat zdraví lidí a podle věty druhé zakládá občanům právo na bezplatnou zdravotní péči a zdravotní pomůcky na základě veřejného zdravotního pojištění. Otázkou výkladu „bezplatnosti“ v druhé větě, se musely vypořádat oba soudy, stejně jako s obsahem práva na ochranu zdraví. Uvedená bezplatnost v textu LZPS (Ústavy SR) pak podle Wintra není v Evropě ojedinělým přístupem, obdobně k úpravě přistupuje např. Portugalsko a Itálie, ale i Litva či Bulharsko.⁹⁴ Klíčová je však povaha normy, která jej zakotvuje. Zda norma poskytuje subjektivní práva nebo pro stát zavazující objektivní práva.⁹⁵ Může se za prvé jednat o normy poskytující subjektivní práva nebo pouze o stát vázající objektivní normy. Další, zjednodušené dělení, a to na práva pozitivní (povinnost poskytovat) a negativní (povinnost chránit), používá např. Kratochvíl.⁹⁶ Z Alexyho dělení pak vychází jako závazná norma ta, kde o otázce jejího porušení může rozhodovat ústavní soud.⁹⁷

Popsat vývoj (a tedy i systematiku) sociálních práv je tedy možné provázat s vývojem nároků, kterých může člověk požadovat po státu. Bartoň, na příkladu judikatury ESLP (týkající se domácích porodů), popisuje potenciál rozšiřování sociálních práv, jako základních práv blížících se právům první generace, v české (ale i slovenské) úpravě vázaných na zákonnou úpravu. S kritiky takového rozšiřování, zdůrazňující především možnou finanční nákladnost a

⁹³ Viz Čl. 25, odst. 1, část 1., Všeobecné deklarace lidských práv: „Každý má právo na takovou životní úroveň, která by byla s to zajistit jeho zdraví a blahobyt i zdraví a blahobyt jeho rodiny, počítajíc v to zejména výživu, šatstvo, byt a lékařskou péči, jakož i nezbytná sociální opatření...“

⁹⁴ WINTR Jan. In WAGNEROVÁ a kol.: *Listina...*, s. 650.

⁹⁵ ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, s. 456.

⁹⁶ KRATOCHVÍL, Jan. *Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery?* Právník, 2007, roč. 146, č. 11, s. 1167.

⁹⁷ ALEXY, Robert. *Theorie...*s. 456.

neudržitelny rozvoj, polemizuje v jedné kapitole svého článku Kratochvíl.⁹⁸ Při racionálním uvážení činí závěr, že finanční možnosti státu nejsou jediným relevantním argumentem pro to, aby obhájily opodstatněnost rozdílů mezi první a druhou generací základních práv.⁹⁹ Z takového postupu by ovšem pro stát vyplýval přísnější (náročnější), pozitivní závazek.¹⁰⁰ Tím by se rozdíly mezi kategoriemi základních práv smazaly. Z případného postavení naroveň k právům lidskoprávním (nezrušitelné, nezczitelné) však vyplývá, že takový, jednou „povýšený“ standard - v podobě pozitivního nároku na jednání ze strany státu - půjde podle Bartoně jen obtížně omezit.¹⁰¹ Dosud je ÚS ČR (a stejně tak i ÚS SR) ohledně sociálních práv v roli negativního zákonodárce (pouze ruší přijatou úpravu), nicméně ESLP již rozhoduje o pozitivních závazcích státu – např. tam, kde je přijatá zákonná úprava nedostatečná, nebo docela chybí.¹⁰² V úvodních ustanoveních ústav je zakotvena povinnost naplňovat princip materiálního právního státu.¹⁰³ Podle právní věty z nálezu ÚS SR sp. zn. Pl. ÚS 13/09 je parlament povinen zabezpečit reálnou možnost uplatnění subjektivních práv těm, kterým bylo toto právo přiznáno.¹⁰⁴ Ačkoliv např. ve slovenské úpravě neexistuje ústavní sankce za nekonání zákonodárce, neznamená to vyloučení ústavní odpovědnosti.¹⁰⁵ V takovém případě, kde by ESLP rozhodl o pozitivním závazku státu přijmout patřičný zákon, přichází do úvahy povinnost zákonodárce konat.

2.2. Skutkový stav: nálezy ústavních soudů

Tato kapitola bude na rozdíl od předchozího tématu voleb koncentrována do dvou podkapitol, kde bude kladen důraz na obsah návrhů. Zmíněna tak bude geneze návrhů a politické souvislosti. Následně budou popsány jednotlivé body návrhů. Samotné jádro obou nálezů bude ponecháno na následující kapitole.

2.2.1 Skutkový stav v ČR - Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 1/08

„Valná většina obyvatel ČR (79,7 %) předpokládá, že opatření v oblasti zdravotnictví bude mít na jejich životní situaci negativní vliv; o „rozhodně“ negativním vlivu je přesvědčeno

⁹⁸ KRATOCHVÍL, Jan. Judikovatelnost...,s. 1167.

⁹⁹ Tamtéž, s. 1167.

¹⁰⁰ BARTOŇ, Michal. Soudní přezkum ústavnosti zásahu do sociálních práv – strukturování sporných otázek. In JIRÁSEK, Jiří (ed.). *Právní aspekty sociálního státu. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2014*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense. 2014. s 47.

¹⁰¹ BARTOŇ, Michal. Soudní přezkum...s. 47.

¹⁰² Tamtéž, s. 48.

¹⁰³ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a obdobně čl. 2 odst. 2 Ústavy SR.

¹⁰⁴ Nález ÚS SR sp. zn. Pl. ÚS 13/09, ze dne 18. května 2010.

¹⁰⁵ BALOG, Boris. Povinnost parlamentu přijat zákon?! *Právní obzor*, 2012, roč. 95, č. 1, s 39.

47,3 % z nich. Pozitivní vliv tohoto reformního kroku předpokládá méně než 5 % lidí.¹⁰⁶ Z uvedeného vyplývá negativní názor dotázaných obyvatel České republiky o snaze vládní koalice premiéra Topolánka plnit programové prohlášení vlády týkající se reformy veřejných rozpočtů.¹⁰⁷ Přesto se, po úspěšném legislativním procesu vládní koalice podařilo zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů (dále jen „ZSVR“) uvést v platnost a účinnost. Podle důvodové zprávy měla být cílem optimalizace příjmů do státního rozpočtu a podpora hospodářského růstu.¹⁰⁸ Protože se zákon týkal změn ve více sociálních systémech, měl zákon s ohledem na zvyšující se podíl výdajů v těchto systémech změnit dlouhodobě neudržitelný, deficitní vývoj ve veřejných rozpočtech.¹⁰⁹ Návrh zákona tak obsahoval změny v oblasti daní, oblasti sociální a oblasti zdravotnictví. Oblastí, která bude předmětem dalších úvah a kterou se zabýval Ústavní soud ČR, tak bude oblast zdravotnictví a změny, které nová zákonná úprava přinesla. Níže bude návrh na zrušení právního předpisu analyzován, tj. bude zkoumáno, čeho se skupina poslanců svým návrhem domáhala.

Návrhem ze dne 22. října 2007 se podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR a podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, domáhala skupina 67 poslanců zrušení celého ZSVR, případně jeho jednotlivých ustanovení.¹¹⁰ Část návrhu pak ÚS ČR vyloučil do dvou samostatných řízení (v řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 24/07 odkázal věc do dvou samostatných řízení). Druhá část, pod sp. zn. Pl. ÚS 2/08 byla vydána dříve, a to 23. dubna 2008. Ohledně problematiky financování zdravotní péče – a zkoumání této práce - bylo rozhodováno o 4 částech. První část se ve zkratce týkala celých částí jednotlivých zákonů – mimo jiné např. o Všeobecné zdravotní pojišťovně nebo zákona o cenách.¹¹¹ Druhá část se týkala zavedení institutu regulačního poplatku v zákoně o veřejném zdravotním pojištění, třetí pak nastavenému limitu pro regulační poplatky a doplatky v zákonu č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně. Konečně čtvrtá část návrhu se dotýkala

¹⁰⁶ FACTUM INVENIO. Dopady reformy veřejných financí. [online]. www.factum.cz, 20. září 2007 [cit. 12. prosince 2016]. Dostupné na: <<http://www.factum.cz/aktuality/aktualita/dopady-reformy-verejnych-financi>>.

¹⁰⁷ Programové prohlášení vlády. 17. 1. 2007. <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780>.

¹⁰⁸ Tamtéž.

¹⁰⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů [online]. beck-online.cz, beck-online.cz, 23. května 2007 [cit. 13. prosince 2016]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqga3v6mrwgfpi6q>>. „Česká republika je dnes, s výjimkou Velké Británie, prakticky jedinou zemí Evropské unie, ve které pacienti neplatí žádné regulační poplatky v okamžiku spotřeby zdravotní péče. Výsledkem je nejvyšší počet kontaktů mezi lékařem a pacientem v Evropské unii a jeden z nejvyšších počtů předepsaných receptů, čímž dochází jednak k plýtvání s prostředky veřejného zdravotního pojištění vedoucím k finanční nerovnováze systému.“

¹¹⁰ Bod 1 cit. nálezu.

¹¹¹ Bod 5 cit. nálezu.

limitu pro regulační poplatky a doplatky pro ostatní pojišťovny podle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách.

Navrhovatelé nejprve argumentovali tím, že napadený zákon byl přijat neústavním způsobem. Charakter zákona podle jejich tvrzení porušuje princip dělby moci, když se zákon v legislativním procesu podařilo navrhnout k jednání ve Sněmovně poslanci (a zároveň premiérovi) Mirku Topolánkovi, aniž by se projednával ve výborech. Senát se pak vlivem vládnoucí většiny, politicky blízké vládě, návrhem nezabýval. Navrhovatelé rovněž poukazovali na neurčité propojení jednotlivých částí zákona, jemuž tak chybí znak předvídatelnosti a přehlednosti. S odkazem na dosavadní judikaturu ÚS ČR ve věcech legislativních „přílepků“ tak byla navrhovateli tvrzena nedostatečná propojenost mezi dosavadní právní úpravou a novelizací, vedoucí k rozporu s čl. 89 odst. 2. Ústavy ČR, jakož i krátká legisvakantní lhůta. Podle nálezu tak navrhovatelé: „mimo jiné shrnují, že navržení a přijetí de facto vládního (přesněji: „premiérského“) pozměňovacího návrhu, který obsahově nesouvisel s předlohou, je v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 6 a čl. 15 odst. 1 Ústavy, je obcházením institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a odporuje i čl. 44 odst. 1 a čl. 76 Ústavy.“ V podobném duchu se nesla argumentace druhé skupiny 42 navrhovatelů, stejně tak i skupiny 19 senátorů.

Ohledně obsahu zákona byl největší nesoulad spatřován ve výkladu čl. 31 LZPS. Ačkoliv, jak bylo zmíněno v předchozích kapitolách, je právo na bezplatnou zdravotní péči řazeno mezi sociální práva se všemi z toho plynoucími důsledky, je podle navrhovatelů přijatá úprava způsobilá narušit nedotknutelný minimální standard ochrany a ve spojení s jazykovým výkladem porušuje ochranu plynoucí z čl. 31 věty druhé LZPS. Pro argumentaci byl navrhovateli předložen i zde porovnávaný nález slovenské ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 38/03 ze dne 17. 5. 2004. Rovněž byl napaden seznam výkonů s bodovým ohodnocením, který stanovil způsob úhrad zdravotní péče vyhláškou, a nikoliv zákonnou úpravou.

2.2.2 Skutkový stav v SR – Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 38/03

Zavedení regulačních poplatků (stabilizačních)¹¹² do slovenského právního řádu souviselo s nástupem druhé vlády Mikuláše Dzurindy v roce 2002. Jednou z priorit nové vlády byl podle programového prohlášení vlády boj za stabilizaci veřejných rozpočtů, tedy i výdajů

¹¹² PAŽITNÝ, Peter, ZAJAC, Rudolf. Ozdravené zdravotníctvo vo službách občanov (tzv. Biela kniha zdravotníctva). [online]. reformazdravotnictva.sk, 2014 [cit. 12. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.reformazdravotnictva.sk/pril/BielaKnih.pdf>>.

ve zdravotnictví.¹¹³ Změny se týkaly především zákona č. 277/1994 Zb. o zdravotnej starostlivosti (dále jen „ZdrS“), zákona č. 273/1994 Zb. o zdravotnom poistení, financování zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní (dále jen „ZdrP“) a zákona č. 98/1995 Zb., o liečebnom poriadku (dále jen „ZLP“). Změny v uvedených zákonech byly napadeny u Ústavného soudu SR podle čl. 125 odst. 1 písm. a) Ústavy SR návrhem na rozhodnutí souladu těchto zákonů s Ústavou, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, k nimž dala NR SR souhlas.

Návrh na zahájení řízení o soulad s Ústavou podala skupina 35 poslanců NR SR, zastoupená předsedou opoziční strany SMER-SD Robertem Ficem, označená jako Navrhovatel 1. Návrh směřoval proti ustanovením § 2a ods. 2 a 4 ZdrS a jeho rozporu s čl. 40, čl. 13 ods. 1 písm. a) a ods. 4 a s čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy (Ústavy SR) a s čl. 8 Úmluvy.¹¹⁴ Navrhovatel 1 poukazoval na skutečnost, že zákonodárce vyňal seznam určitých činností tvořících dříve seznam krytý čl. 40 Ústavy SR¹¹⁵, tedy bezplatný. Pod tyto činnosti, nově označené jako související služby, zařadil mimo jiné služby spojené se stravováním, s pobytem na lůžku nebo dopravou do zdravotnického zařízení. Podle názoru navrhovatele tak byly tyto služby formální změnou přeměněny na novou skupinu služeb s cílem: „obísť základné právo občanov na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na bezplatné zdravotnícke pomôcky“.¹¹⁶ Navrhovatel 1. kromě toho poukazoval na skutečnost, že tyto služby jsou neoddělitelnou součástí zdravotnické péče v rámci čl. 40 Ústavy SR a proto mají být poskytovány bezplatně. Shrnul, že zařazení do zvláštní kategorie je proto podle navrhovatele nedostatečně zdůvodněné a účelové.

Druhým bodem návrhu bylo napadení § 3a ods. 1 ZLP. Podle něj vzniká osobě povinnost zaplatit regulační poplatek za službu související s poskytováním zdravotní péče (a tedy zpoplatňující ony úkony vymezené v nové kategorii podle § 2a ods. 2 a 4 ZdrS). Navrhovatelé tyto služby považují za související s poskytováním zdravotní péče spadající pod

¹¹³ Vláda SR., *Reformy v zdravotníctve budú smerované na efektívnejšie využívanie zdrojov. Vláda považuje za nevyhnuté posilniť prevenciu v systéme zdravotnej starostlivosti.* “ Viz. Bod. B. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky z prosince 2002, dostupné na:

<http://web.archive.org/web/20061005224442/www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove_vyhlasenie_vlady-20021104.rtf>. Nad rámec textu je rovněž je zajímavé odlišné zdůvodnění zákonodárce pro zavedení regulačních poplatků: *Vláda si uvedomuje, že súčasťou problémov v rezorte zdravotníctva a dôvodom nespokojnosti obyvateľstva je vysoká miera korupcie. Preto bude vláda zvýšenú pozornosť venovať opatreniam na znižovanie miery korupcie pri poskytovaní zdravotníckych služieb. Ako antikorupčné opatrenie bude svojou adresnosťou pôsobiť aj spoluúčasť občana pri úhrade určitých výkonov alebo spoluúčasť pri úhrade služieb súvisiacich s poskytovanou zdravotnou starostlivosťou.* Srovnej s poznámkou č. 20 v české kapitole.

¹¹⁴ Nález ÚS SR sp. zn. Pl. ÚS 38/03 ze dne 17. května 2004, (dále jen „cit. nálezu“), str. 3.

¹¹⁵ Čl. 40 Ústavy SR: „Každý má právo na ochranu zdravia. Na základe zdravotného poistenia majú občania právo na bezplatnú zdravotnú starostlivosť a na zdravotnícke pomôcky za podmienok, ktoré ustanoví zákon.“

¹¹⁶ Viz. str. 4 cit. nálezu.

čl. 40 Ústavy SR a tedy za rozporné s právem na bezplatnou zdravotní péči. Například poplatek 50 Sk se podle úpravy hradí za služby spojené s poskytováním péče ve zdravotnickém zařízení po maximální dobu 21 dní, stejný poplatek bez omezení doby pak pro poskytování péče dlouhodobě nemocným. Poplatek hradí osoba i zdravotnickému zařízení, fyzické nebo právnické osobě, a to za služby související s poskytováním zdravotní péče - dopravou, a to ve výši 2 Sk za jeden kilometr jízdy.¹¹⁷

Kromě těchto dvou návrhů, pro komparaci důležitých bodů, se Navrhovatel 1. dožadoval zrušení ustanovení § 80k ZdrS o převodu majetku zdravotnických zařízení na jiné osoby a řízení o převodu na neziskové organizace zahájené podle zvláštních předpisů před 1. lednem 2003 se dokončí podle předpisů platných do 31. prosince 2002. Shledáván byl rozpor s právem na ochranu vlastnického práva kvůli navrhovateli tvrzené, retroaktivitě.¹¹⁸

Skupina dalších 30 poslanců, zastoupená JUDr. Jánom Cuperom, CSc., označená jako Navrhovatel 2., se domáhala zrušení ustanovení o změně výše smluvní pokuty (poplatok z omeškania), kterou může zdravotnické zařízení žádat po zdravotní pojišťovně, když to se snížilo z 0,1% dlužné částky denně na 0,01% z dlužné částky denně.¹¹⁹ Svůj nárok Navrhovatel 2 opíral o ústavně garantované právo vlastnit majetek dle čl. 20 Ústavy SR ve spojení s čl. 13 odst. 3 a 4 Ústavy SR z důvodů, že pro takové skokové snížení jedné z možností, jak vymáhat smluvní povinnost po zdravotních pojišťovnách, není legitimní zdůvodnění.¹²⁰

2.3. Argumentace ústavních soudů

Je či není zpoplatnění zdravotní péče ústavně konformní? Jádrem kapitoly bude představovat argumentace ústavních soudů, jak se s uvedenou otázkou vypořádaly. Věnován prostor bude i disentům soudců, neboť jsou v případě českého nálezu jednak četné, jednak jsou i klíčem k dalším teoretickým otázkám, a to i vzhledem ke komparaci se slovenským rozhodnutím.

2.3.1 Argumentace ÚS ČR

Struktura argumentace pléna ÚS ČR kopíruje strukturu návrhu, proto se ÚS ČR nejprve vypořádal s tím, zda byl legislativní proces ústavně konformní. Protože o této věci rozhodl ÚS náležením sp. zn. Pl. ÚS 2/08, blíže jej neodůvodnil a pouze konstatoval, že legislativní proces

¹¹⁷ § 3a odst. 9 ZLP.

¹¹⁸ Viz. str.7 cit. nálezu.

¹¹⁹ Viz str. 14 - 17, cit. nálezu.

¹²⁰ Čl. 13 odst. 3 Ústavy SR zní: Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Čl. 13 odst. 4 Ústavy SR zní: Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

proběhl v souladu s ústavním pořádkem. Celý nálezn má včetně výroků a disentů rozsah 52 stran (z toho odůvodnění čítá 11 stran).

Před dalším rozhodováním se ÚS zaštitil principem zdrženlivosti a minimalizace zásahu do normotvorného procesu.¹²¹ Rovněž upozornil, že pro posouzení případného zásahu do práva plynoucího z Listiny či Ústavy ČR bude provádět test rozumnosti (racionality) s odkazem na americký rational-basis test.¹²² S ohledem na povahu sociálních práv tak ÚS ČR dovedil nutnost odlišit i metody přezkumu, neboť test proporcionality by omezoval zákonodárce podobně jako u přezkumu základních práv první generace (občanská a politická práva). Jak ÚS ČR dodává: „v rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv včetně možnosti jejich změn.“¹²³ V návaznosti na rozhodnutí Pl. ÚS 2/08 pak ÚS ČR konstatuje, že test racionality je vázán na socioekonomické aspekty.¹²⁴ Otázky tedy mohla vzbuzovat formulace, podle které ÚS ČR dovedil, že: „test racionality, z důvodů, že by k zamítnutí nálezu mohlo dojít již z důvodu zachování zdrženlivosti, má zde navíc spíše orientační a podpůrnou povahu...“¹²⁵ Ústavní soud na tomto místě nálezu (bod 102) nicméně neuvádí, z jakých důvodů by tak měl činit a jaké důvody ho naopak vedly k tomu, aby věc v plénu projednal a rozhodl.

Spolu s použitou argumentací proti jazykovému výkladu čl. 31, kterou se ÚS ČR snažil „bezplatnost“ relativizovat skrz vybrané historické paralely (které byly předmětem kritiky v disentech i u odborné veřejnosti) Chamurappiho zákoníku a sovětské Ústavy z roku 1936, tak bylo patrné, že se jádrem posuzování návrhu budou jednotlivé kategorie testu racionality. Podle systematiky tak ÚS ČR musel vymezit kritéria testu racionality, ve kterém sledoval: 1) esenciální obsah čl. 31 LZPS, 2) posouzení zákonné úpravy – zejména zda se nedotýká esenciálního obsahu práva a pokud ano, pak následuje test proporcionality, pokud nikoliv, pak 3) sledování legitimního cíle – a zda není svévolným snížením celkového standartu základních práv a 4) samotný test racionality v užším smyslu. Tedy zvažení, zda je zákonný prostředek použitý k dosažení legitimního cíle rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejúčinnější či nejmoudřejší.¹²⁶

Podle ÚS je jádrem – esenciálním obsahem - čl. 31 věty druhé LZPS ústavní zakotvení obligatorního systému veřejného zdravotního pojištění, který vybírá a kumuluje prostředky od

¹²¹ Bod 90 cit. nálezu.

¹²² Body 88 a 90 cit. nálezu.

¹²³ Bod 93 cit. nálezu.

¹²⁴ Bod 94 a obdobně 102 cit. nálezu.

¹²⁵ Bod 102 cit. nálezu.

¹²⁶ Bod 103 cit. nálezu.

plátců, které podle principu solidarity přerozděluje tak, aby jej mohli čerpat potřební.¹²⁷ Takový přístup se však jeví jako problematický (což uvádí např. disent soudce Rychetského¹²⁸) a to tím spíše, že ÚS následně přikročil k posuzování dalších kritérií v testu racionality. Protože je z pozdější judikatury ÚS ČR zřejmé, že byl v tomto nálezu vymezen esenciální obsah čl. 31 Listiny věty druhé chybně, je příkladem nedostatečné argumentace ústavních soudců. Dokonce by takto vymezený obsah, ve spojení s legitimním požadavkem kvalitnější zdravotní péče, prošel testováním i při existenci k občanům přísnější, širěji pojaté normy. Stačilo by takovou normu zaštitit argumentem potřebného sledovaného cíle (oné kvalitnější zdravotní péče), neboť by přešla přes druhý krok testu racionality a splnila i ostatní dva. I přesto, že u sociálních práv podle čl. 41 odst. 1 Ústavy ČR, není nepřipustný zásah do jejich esenciálního obsahu,¹²⁹ nicméně jako ústavně garantované právo jej nelze zcela negovat, neboť pak by úprava na ústavní úrovni postrádala smysl.¹³⁰

I proto vymezení esenciálního obsahu, s přihlédnutím k argumentaci v bodu 110, stojí jednak na poněkud přenesených významech (např. k pojmu solidarita – nad čímž se s poznámkou pozastavil soudce Musil ve svém disentu¹³¹) a rovněž na minimálně nepřesvědčivé argumentaci ze stran premiéra a ministra zdravotnictví, které budou rozebrány níže.¹³² Zčásti je tak možné souhlasit s tvrzenou zdrženlivostí ÚS ve věcech abstraktní kontroly ústavnosti, zejména pokud ÚS zdůrazňuje možnost ústavní stížnosti (např. v bodě 114) ve chvíli, kdy bude mít úprava dopad do individuálních práv. Obdobný důraz klade ÚS i na zákonodárce směrem k jeho budoucí legislativní činnosti tak, aby převzal zodpovědnost za to, že případné tvrdosti v praxi přijaté úpravy, budou korigovány. Především proto, aby dostupnost zdravotní péče byla všem stále zajištěna, neboť i nepřímé ohrožení možnosti přístupu k zdravotní péči hrazené z veřejného zdravotního pojištění by v důsledku znamenalo i porušení čl. 31 LZPS.¹³³

¹²⁷ Bod 106 cit. nálezu.

¹²⁸ „...ústavní pořádek již negarantuje právo každého na bezplatnou zdravotní péče (slovy Listiny), ale naopak ústavní garance je poskytována výlučně (pouze a jenom) veřejnoprávnímu systému zdravotního pojištění jako patrně novému subjektu ústavně zaručených práv a svobod. A dále v disentu: „právo přiznávají pouze subjektu nazvanému „systém pojištění“, a nikoliv těm, kteří mají podle první věty čl. 31 Listiny právo na ochranu zdraví a podle věty druhé právo na bezplatnou zdravotní péči.“ viz bod 2 disentu Pavla Rychetského v cit. nálezu.

¹²⁹ TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. *Jurisprudence*, 2015, roč. 14, č. 1, s. 13.

¹³⁰ Nález ÚS ČR ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl ÚS 54/10, In. TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah..., s.13.

¹³¹ Viz bod 15 v disentu soudce Musila cit. nálezu: „Domníval jsem se doposud (patrně naivně), že sociální práva jsou spíše výrazem solidarity zdravých s nemocnými, mladých se starými, silných se slabými, nikoliv projevem solidarity nemocných s ještě nemocnějšími.“

¹³² Bod 68 cit. nálezu.

¹³³ Bod 132 cit. nálezu.

Problematická část nastává ve chvíli, kdy se ÚS vydal hodnotit politickou otázku (novelu zákona), jejíž účinky se mají projevit až v dlouhodobějším časovém horizontu (a kam tedy nesahají pouze abstraktní rámce posouzení, ale faktické). Podle Kratochvíla je projev i dlouhodobého časového horizontu ohraničen, neboť (sociální) práva, která mají být dosažena v budoucnu, nelze oddalovat donekonečna.¹³⁴ Kritizovaná část většinového stanoviska, konkrétně v bodě 110, které se ve zkoumání sledování legitimního cíle (jako třetího bodu testu) vyslovilo pro „Apriorní odsudek presumující bez jisté dávky respektu k práci expertů připravujících záměr reformy, že dosažení sledovaného cíle je vyloučeno, by byl pro futuro – jak je rozvedeno i dále – popřením možnosti jakékoliv empirické argumentace.“¹³⁵ Vedle této proklamace tak ÚS ČR stačila výpověď ministra zdravotnictví ke splnění třetího kritéria testu.

Na toto vyhodnocení ostatně poukazuje ve svém disentu soudkyně Wagnerová, která v napadené úpravě shledává diskriminační prvek z důvodu věku ve vztahu k seniorům s nízkým příjmem.¹³⁶ Sledované cíle napadené úpravy navíc ztrácí na přesvědčivosti ve chvíli, kdy je z výslechu svědka – ministra zdravotnictví – patrné, že úprava byla navržena bez provedení analýzy, zejména bez ohledu na zvlášť citlivé osoby.¹³⁷ V souvislosti s tím pak Wagnerová poukazuje na „nálepkování“, kdy se většina ústavních soudců zaštiťuje nutností restriktivního přístupu k reformním snahám.¹³⁸ Vedle tohoto přístupu však nebyly zkoumány důsledky přijaté zákonné úpravy do některého ze základních práv.¹³⁹ Na to navazuje i dissent soudce Holländera, který nedostatek empirických závěrů nahrazuje vlastním příkladem, ve kterém návštěva lékaře (a tedy zaplacení „pouze“ 30,- korunového poplatku) představuje pro důchodce, třeba jen těsně nespádajícího do kategorie životního minima, celou třetinu jeho denních životních nákladů. Podle autora disentu tak „úprava nedostála ani těm minimálním požadavkům na test proporcionality“.¹⁴⁰ Argumentace většiny pléna ÚS tak v celkovém postrádá oporu promyšlenosti a empirických podkladů a v důsledku vede k aktivistickému rozhodnutí. Tedy k lapsu, proti kterému se rozhodující většina soudců ÚS ČR výslovně (sic!) vymezila.¹⁴¹

Dissent soudce Holländera vykazuje ještě jednu zvláštnost, a to propojení argumentace s předchozí kapitolou věnovanou volební judikatuře. Názor ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/00, konkrétně v klíčové části právní věty, kde stručně řečeno, souhrn dílčích prvků vede

¹³⁴ KRATOCHVÍL, Jan. Judikovatelnost..., s. 1177.

¹³⁵ Bod 111 cit. nálezu.

¹³⁶ Dissent soudkyně Wagnerové, bod 14.

¹³⁷ Dissent soudce Holländera, str. 34.

¹³⁸ Dissent soudkyně Wagnerové, bod 10.

¹³⁹ Tamtéž, body 10 - 11.

¹⁴⁰ Dissent soudce Holländera, str. 34.

¹⁴¹ Viz bod 91 cit. nálezu.

v konečném důsledku k opuštění bariér. V tomto případě bylo otázkou, zda poplatky nevytváří bariéru omezující přístup k lidsky důstojné zdravotní péči.¹⁴² Propojení těchto dvou nálezu je na místě ve chvíli, kdy ÚS ČR k neexistenci „rdousícího efektu“, jak je uvedeno v bodě 118 nálezu sp. zn. 1/08¹⁴³, došel bez předložení náležitých podkladů. Kühn k této rozpolcenosti dodává, že: „většina soudců zdůrazňuje sebeomezení, a to mj. s ohledem na nemožnost zjištění fakticity, na druhou stranu bez problémů fakticitu shledává (neexistenci „rdousícího efektu“)“.¹⁴⁴

Další výtky směrem k ÚS ČR se týká nedostatečné argumentace pro tvrzením navrhovatelů. Podle nich není seznam úhrad zdravotní péče, stanovený vyhláškou, v souladu s předchozím názorem ÚS ČR podle nálezu sp. zn. III. ÚS 56/05 ze dne 14. dubna 2005.¹⁴⁵ Většinové stanovisko ÚS ČR tuto myšlenku nesdílelo, když v bodu 133 poukázalo na fakt, že vyhláška nemá charakter individuálního správního aktu.¹⁴⁶ Takový postup však kritizuje soudce Nykodým ve svém disentu, kde srovnává přechodí judikaturu ÚS ČR a dokládá, že navrhovaná úprava se dostává do kolize s čl. 36 LZPS.¹⁴⁷ Nadto byla v disentech kritizována další hluchá místa tohoto nálezu, např. nepromyšlenost poplatkové povinnosti¹⁴⁸ nebo nesprávné užívání pojmu poplatek.¹⁴⁹ Navíc, jak zmínil např. Červínek¹⁵⁰, je zařazení pod bod 4) v testu racionality (tedy v testu racionality v užším slova smyslu) důkazem špatné systematiky v rozhodování ÚS ČR. Důkazem budiž jeho pozdější judikatura, která jej řadí k vymezení esenciálního jádra.¹⁵¹ Ústavní soud tak pro zrušení napadených částí zákona pro protiústavnost jejich obsahu ani z v jednom ze shora uvedených okruhů neměl důvod.¹⁵² Těsnou většinou osmi soudců tak ÚS ČR zamítl všechny čtyři body návrhu.

¹⁴² Disent soudce Holländera, str. 32.

¹⁴³ Viz bod 118 cit. nálezu.: „Ústavní soud neshledal, že by regulační poplatky měly všeobecně „rdousící efekt“ a činily by reálně pro kohokoliv zdravotní péči či zdravotní pomůcky nedostupnými.“

¹⁴⁴ KÜHN, Zdeněk. "Regulační poplatky"...

¹⁴⁵ Nález ÚS ČR ze dne 14. dubna 2005, sp. zn. III. ÚS 56/05.

¹⁴⁶ Viz bod 133 cit. nálezu.

¹⁴⁷ Nález ÚS ČR ze dne 14. dubna 2005, sp. zn. III. ÚS 56/05 Viz dissent soudce Nykodýma: „(úprava) obsahuje zmocňovací ustanovení pro ministra zdravotnictví vydat seznam ve formě vyhlášky, aniž tomuto vydání předchází jeho rozhodnutí. V konečném důsledku to znamená, že Ministerstvo zdravotnictví ve formě obecně závazného předpisu může určovat cenu za lékařské výkony, aniž účastníci soukromoprávního vztahu, jimiž jsou poskytovatelé na straně jedné a zdravotní pojišťovny na straně druhé, se mohou jakkoliv bránit.“

¹⁴⁸ Disent soudce Gütlera, bod 2.

¹⁴⁹ Např. dissent soudce Holländera nebo dissent soudce Musila, bod 17.

¹⁵⁰ ČERVÍNEK, Zdeněk. Test racionality... s. 59

¹⁵¹ Nález ÚS ČR ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10.

¹⁵² Viz bod 134 cit. nálezu.

2.3.2 Argumentace ÚS SR

Pro srovnání s českým nálezem budou relevantní především dvě části návrhu – prvním posouzení nově zavedené kategorie mimo rámec bezplatné péče podle čl. 40 Ústavy SR. Druhým pak návrh na zrušení dvacetikorunového poplatku. Předně k rozsahu nálezu a jeho struktuře. Ač ÚS SR na nález „potřeboval“ 68 stran (včetně třístránkového disentu soudce Barányho a soudkyně Gajdošíkové)¹⁵³, podstatnou většinu textu zabírá část označená jako odůvodnění (Odovodnenie) a sice od stránky 3 do stránky 51. Nicméně tato část pouze předkládá argumenty obou navrhovatelů a repliku odpůrce, tedy jakékoliv úvahy soudu, jak by je mohl čtenář podle označení předpokládat, na tomto místě chybí. Druhá část, od strany 51 do strany 56, ve stručnosti shrnuje jednotlivé nároky obou navrhovatelů. Samotná část, ve které se tedy čtenář může seznámit s myšlenkovými pochody jedenácti soudců slovenského orgánu kontroly ústavnosti, tak činí dvanáct stran. Zda tento rozsah postačil k uspokojivému odůvodnění nálezu, bude předmětem následujících úvah.

První část návrhu (kdy ÚS SR sloučil dva návrhy Navrhovatele I dohromady) se týkala vymezení nové kategorie služeb mimo dosavadní rámec bezplatné péče podle čl. 40 Ústavy SR. Druhá část navrhovala prohlásit placení poplatků za protiústavní. K tomu ÚS SR poznamenal, že v řešení politické otázky měl zákonodárce v podstatě jen dvě možnosti. Pro zabezpečení rovnováhy mezi zdroji a výdaji systému zdravotního pojištění mohl „mechanicky“ zvýšit odvody na takovou mez, která by se dala předpovědět matematickým modelem.¹⁵⁴ Druhá možnost, jak snížit výdaje státu v systému zdravotní péče, zvolená zákonodárcem, změnila rozsah zdravotní péče formou zákona tak, aby respektoval smysl a cíl čl. 40 Ústavy SR.¹⁵⁵ Ústavní soud SR se tak měl zabývat esenciálním obsahem čl. 40 Ústavy (neboť přiznává, že se dosud nevyřadil s obsahem a rozsahem ústavního práva na poskytování bezplatné zdravotní péče) a určit, zda je takto změněný (zúžený) rozsah v souladu s Ústavou SR. Nicméně v posuzovaném případě ÚS SR toliko konstatoval, že slovo bezplatnost, vzhledem k systému placení pojistného do systému veřejného zdravotního pojištění, nikdy nemůže znamenat poskytování péče zdarma.¹⁵⁶ Myšlenku rozvedl o popis vztahu mezi pojištěným (občanem) a zdravotní pojišťovnou, kde nejsou pojištěna všechna rizika, ale jen ta (ty pojistné události), které zákonodárce určil.

¹⁵³ Disent soudců Gajdošíkové a Barányho, str. 69-71.

¹⁵⁴ Cit. nález, str. 57.

¹⁵⁵ Tamtéž.

¹⁵⁶ Cit. nález, str. 58.

Ponechání prostoru v čl. 40 Ústavy SR je pak prostorem pro vůli zákonodárce, který ovšem nesmí překročit limit ústavnosti. Takový postupu ostatně dosvědčuje čl. 51 odst. 1 Ústavy SR („*Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú*“). Ústavní soud SR tak vyklidil pole pro možnost výrazněji vstoupit do argumentace mezi navrhovatelem a odpůrcem (zákonodárcem) o tom, zda prostor ponechaný v čl. 40 Ústavy SR ve spojení s čl. 51 odst. 1, dává zákonodárci možnost zpoplatnit obsah zdravotní péče. Tedy i takové péče, která s péčí hrazenou pojištěním sice souvisí, ale netvoří její součást.¹⁵⁷

Dalším krokem ve zkoumání návrhu bylo poměření tří okruhů – 1) má zavedení poplatků takový dopad, že by bylo způsobilé omezit či reálně odeprít přístup občana ke zdravotní péči, jako jeho ústavně garantovaného práva, 2) zda služby spojené s poskytováním zdravotní péče jsou oddělitelné od samotné zdravotní péče a zda je naplněna i formální podmínka, že se tak děje na základě zákona, 3) poměřovat, zda povinnost platit poplatky je či není způsobilá ztížit či odeprít občanovi (vzhledem k jeho sociálnímu statusu) reálný přístup ke zdravotní péči (a tím porušit základní právo člověk na důstojnost a ochranu před neoprávněným zásahem do jeho soukromého života).

K prvnímu kritériu testu pak ÚS SR pouze zopakoval názory učiněné výše, s tím, že zásah do podstaty a smyslu podle čl. 13 odst. 4 Ústavy SR neshledal. Problémem však je, že konstatování ÚS SR samo o sobě, bez použití bližší argumentace, nedává prostor odhadnout, jakým transparentním postupem soudci ke svým závěrům dospěli. Tím, že zákonodárce zúžil změnou zákona poskytování bezplatné péče „způsobem“, který není negací práva na bezplatnou zdravotní péči, (není testováno jakým způsobem, předpokládá se tedy nejspíš kritérium formy – které bylo splněno bez dalšího), ÚS SR stačilo. Třetí kritérium, možný zásah do integrity občana, bylo „odbyto“ jedinou větou a návrh tak ÚS SR uzavřel s tím, že zavedení nové kategorie mimo bezplatnou péči, bylo v souladu s Ústavou SR, když navíc zákonodárce vymezil pro okruh zvláště ohrožených osob výjimky z povinnosti platby.¹⁵⁸ Proto této klíčové části návrhu ÚS SR nevyhověl a zpoplatnění péče neshledal jako rozporné s čl. 40 Ústavy SR.

Další část návrhu, a to posouzení souladu § 80k ZdrS (týkající se převodu některých zdravotnických zařízení) vzhledem k ochraně vlastnického práva, pak soud znovu pouze konstatoval. Podle ÚS SR vytvořil zákonodárce právní základ pro reálnou hrozbu porušení

¹⁵⁷ SVÁK, Ján, BALOG, Boris. Právo na přístup k lékaři. In *Právní aspekty sociálního státu. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2014*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense. 2014. s. 136.

¹⁵⁸ Cit. náleží, str. 61.

ústavně zaručeného práva vlastnit majetek a zjistil, že tomu tak je, i když konkrétní posouzení by bylo aktuální až při individuálním posuzování jednotlivých případů.¹⁵⁹ Jednak z takového odůvodnění není patrná snaha o vysvětlení svého postupu nebo vyslovení vůdčích myšlenek, které vzali soudci do úvahy. I bez detailnějšího popisu tak lze vyvozovat pouze obecné závěry. Například je z tohoto postupu zřejmá na jednu stranu zdrženlivost ÚS SR před abstraktní kontrolou ústavnosti, nicméně vzdálená podobě v českém nálezu. I proto ÚS SR, ačkoliv svoji roli soudci nikde výslovně nezmiňují ani nepopisují, rozhodl o nesouladu § 80k ZdrS s právem vlastnit majetek.¹⁶⁰

Pro úplnost pak dodejme (když ani tento závěr nemá oporu v odůvodnění, není nutné jej blíže zkoumat) že návrh zrušení ustanovení o snížení výše smluvní pokuty, který může zdravotnické zařízení žádat po zdravotní pojišťovně, bylo shledáno za rozporné s čl. 20 odst. 1 Ústavy SR ve spojení s čl. 13 odst. 3 a 4 Ústavy SR.¹⁶¹

Jak již bylo poznamenáno, z jedenácti soudců se proti nálezu vyslovili soudce Barány a soudkyně Gajdošíková. Jejich dissent brojil proti jazykovému výkladu druhé věty čl. 40 Ústavy SR.¹⁶² Bezplatnost podle jejich názoru již sama o sobě vyjadřuje míru a svoji povahou žádné další změny nepřipouští, v opačném případě by to z textu ustanovení bylo ústavodárcem vymezené. V druhém bodu pak dissent poukazuje na absenci vazby ke zdravotnímu pojištění (poplatek stojí mimo pojistný vztah) a vymezuje pohled na smysl a účel úpravy čl. 40, jako práva na bezplatnou zdravotní péči a pomůcky pro každého, bez ohledu na jeho majetkovou situaci. Rovněž byl v disentu poplatek vymezen jako „vstupné“ do systému, nezávislé na tom, zda by taková osoba byla řádným plátcem veřejného zdravotního pojištění.¹⁶³ I proto oba soudci navrhli vyslovit nesoulad ustanovení o zavedení nové okruhu zdravotnické péče (placené), a stejně tak i ustanovení o zavedení poplatků za tyto služby, s čl. 40 Ústavy SR.

2.4 Srovnání – reflexe a perspektivy

Na závěr této kapitoly přichází nejdůležitější podkapitola, a to porovnání obou nálezů ústavních soudů. Jak bylo výše popsáno, v obou nálezech zkoumaly ústavní soudy právo na bezplatnou zdravotní péči jako Listinou, (resp. Ústavou SR) garantované právo. Shoda

¹⁵⁹ Viz str. 62 cit. nálezu.

¹⁶⁰ Viz str. 63 cit. nálezu.

¹⁶¹ Čl. 13 odst. 3 Ústavy SR zní: Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré splňajú ustanovené podmienky. Čl. 13 odst. 4 Ústavy SR zní: Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

¹⁶² Dissent soudce Barányho a soudkyně Gajdošíkové, str. 69.

¹⁶³ Viz dissent soudce Barányho a soudkyně Gajdošíkové, str. 70: „Ústavná reglementácia základného práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť totižto predpokladá prioritné splnenie povinností vyplývajúcich z poisteného vzťahu, a nie poplatkovej povinnosti „stojacej“ mimo rámca tohto vzťahu (ktorá nie je jeho súčasťou – obsahom tohto vzťahu).“.

v úpravách, jak zněním článků o bezplatné zdravotní péči, tak i ustanovením o vymezení těchto práv zákonem, dávala českému zákonodárci náskok. Protože byl slovenský nález vydán dříve, mohl tímto nálezem argumentovat před ÚS ČR a rovněž se inspirovat slovenskou úpravou ještě předtím, v legislativním procesu. Česká reforma zdravotnictví tak nakonec měla s tou slovenskou společně především zavedení regulačních poplatků a vytvoření složek, jež do této platební povinnosti spadají.

Vzhledem ke srovnání obou nálezů po stránce skutkové i po stránce argumentační je patrný již první rozdíl. Není všeobecnou pravdou, že delší rozhodnutí dělá lepší judikaturu. V případě, že slovenský ÚS natahuje nález na několik desítek stránek, a jádro rozhodnutí je na několika stránkách s pouze stručným zdůvodněním, nelze z takového nálezu tvořit adekvátní základ pro judikaturu sociálních práv. V českém nálezu pak rozsah odůvodnění objektivně lépe odpovídá kontroverzím, které rozhodování vyvolalo (jak vzhledem k přijetí nálezu těsnou většinou osmi soudců, tak k několika obsáhlým disentům zbývajících).

V rovině abstraktního přezkumu ústavnosti je však postup ústavních soudů směrem k zásahům do reforem různý. U slovenského ÚS nebylo, zřejmě z ohledu k (ne)provedenímu zdůvodnění a vyhovění pouze několika dílčím bodům návrhu navrhovatele, vymezení vůči abstraktnímu přezkumu příliš důrazné. Český ÚS naproti tomu principu zdrženlivosti přiznal takovou sílu, že by samo o sobě stačilo pro zamítnutí návrhu. Ať už se oba soudy k restriktivnímu pojetí rozhodování postavily formálně či fakticky (jak bylo zmíněno, slovenský ÚS se příliš nezabýval podrobnou argumentací svých výroků), Kühn navrhuje (jako ostatně v nálezech oba ústavní soudy) možnost ústavní stížnosti pro zásahy soudu až na základě individuálního naplnění kauzy.¹⁶⁴

Vymezení pojmu bezplatnost a určení, co je obsahem normy. Tyto dva základní kameny bylo třeba vymezit a porovnat. Výklad slova bezplatnost se překvapivě rozhodl ve velkém rozdílu „souznění“ pléna k té či oné verzi.

K pojmu úplatnost v lékařských službách není třeba větší diskuze, když např. Doležal¹⁶⁵ v takových případech vymezil podle zdrojů z dob starověkého Říma úplatnost podobnou té současné, tedy platbu za lékařem poskytnuté služby (tedy za „námahu“) a nikoliv úhradu za neocenitelné statky jakým jsou život a zdraví. S ohledem na finanční náročnost sociálních práv, která slouží jako silný argument jak pro navrhovatele, tak i soudce, odmítají někteří autoři svěřit

¹⁶⁴ KÜHN, Zdeněk. K některým otázkám vyvolaným nálezem Ústavního soudu v kauze poplatků ve zdravotnictví. In MIKULE, Vladimír (ed.) Pocta Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 53.

¹⁶⁵ DOLEŽAL, Tomáš. Vztah lékaře a pacienta z pohledu soukromého práva. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 55-60.

rozhodování do rukou soudů. Podobný výklad, který rozhodování o sociálních právech váže na postup politiků, podává i komentář.¹⁶⁶ I Kratochvíl připouští, že je rozhodování o finančních zdrojích doménou exekutivy a legislativy.¹⁶⁷ Nicméně jedním dechem dodává, že rozlišování mezi základními právy první a druhé generace je takové rozdělovací kritérium marginální, domnělé (a k tomu cituje příslušné autory), v porovnání s tím, kolik stojí státy udržování práv první generace.¹⁶⁸ I proto je nutné test racionality podrobit kritice.

Součástí testu racionality (rozumnosti) tak, jak jej vymezil ÚS ČR je: 1) vymezit jádro (esenciální obsah) sociálního práva a 2) určit, zda do něj přijatá úprava zasahuje. Pokud zasahuje, 3a) nastupuje klasický test proporcionality. Pokud přijatá úprava zasahuje do esenciálního jádra sociálního práva, pak přistupuje k 3b) tzv. měkkému testu proporcionality záležejícímu pouze v tom, zda úprava sleduje legitimní cíl, a když, zkoumá zvážení otázky, 4) zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.¹⁶⁹

Pokud vezmeme v potaz Antošův závěr o tom, že v daném případě český ÚS nejprve vyhodnocuje dopad právní úpravy a metodologii postupu volí až následně (aplikuje příslušný test), vyvstává problém s arbitrarností takového rozhodování. V označení by se pak více než test racionality hodilo označení testu legitimacy. Nejprve si ÚS ČR vyhodnotil legitimitu cíle a až následně posuzoval prostředky k jeho dosažení. Z nálezu plyne, že zákonná úprava sociálních práv by měla být podrobena jen tzv. testu racionality s odvoláním na americkou teorii (rational-basis test), kterou ÚS ČR interpretuje na „český způsob“. Nález totiž neřeší, zda zkoumaná zákonná úprava, na první pohled sice spojená se sociálním právem, nezasahuje do některého ze základních práv, která jsou označitelná jako veřejná subjektivní práva (např. lidská důstojnost, právo na život a osobní integritu), a zda proto není třeba přistoupit k přísnějšímu testu.¹⁷⁰

Vedle testu racionality rozlišuje Červínek ještě další dva testy českého ÚS - test proporcionality s cílem optimalizace a test proporcionality s cílem vyloučení extrémní disproporcionality. Dosavadní judikatura českého ÚS neznala speciální metodologii pro přezkum sociálních práv, i proto byl test racionality vymezen nově pro výše zkoumaný nález. Nicméně slabá místa v nálezu otevřela prostor debatě, zda nenahradit test racionality tak, jak

¹⁶⁶ WINTR, Jan. In WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s 627.

¹⁶⁷ KRATOCHVÍL, Jan. *Judikovatelnost...* s. 1167

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ Bod 104 nálezu 1/08.

¹⁷⁰ Bod 11 disentu soudkyně Wagnerové

byl použit (aplikován) v nálezů zdravotnických poplatků, jiným, vhodnějším testem. K tomu se vyjádřil např. Antoř, který navrhuje test vyloučení extrémní disproportionality.¹⁷¹ Podoba testu by sestávala z tří kroků. Prvním krokem by byla otázka, zda má dané omezení základního práva legitimní cíl. Druhým krokem otázka, zda si lze použité prostředky představit jako rozumný, byť nikoliv nutně nejvhodnější či nezbytný, prostředek k jeho dosažení. A konečně třetím krokem otázka, zda přezkoumávaná úprava nemá rdousící efekt.¹⁷² Zcela by tak odpadlo zkoumání esenciálního obsahu základního práva. Omezení na „rdousící efekt“, by tak s ohledem na posuzování konkrétních dopadů přezkoumávané úpravy, umožňovalo větší flexibilitu.¹⁷³

Opačný názor autorů je za zachování stávajícího testu racionality. Například Vyhnánek dodává, že pro obecnější závěry tu není dostatek judikatury, která by aplikační problémy testu racionality u ÚS ČR vyřešila.¹⁷⁴ Pro zachování testu racionality je nutné vyřešení dvou problémů. První je vymezení jádra jednotlivých sociálních práv, druhým nastavení testu rozumnosti ve čtvrtém kroku. V prvním případě je možné takový nedostatek přičíst nedostatku nálezů v dosavadní praxi ÚS ČR a postupně se jej podaří precizovat. Druhý krok pak klade nárok na zákonodárce, aby jeho návrhy byly konzistentní, založené na zvážení alternativ, dostatečně promyšlené, či zda postačuje, aby mezi zvoleným prostředkem a sledovaným cílem existoval jakýkoliv pochopitelný vztah (minimální racionalita, vyloučení zjevné svévole).¹⁷⁵ K zachování testu racionality se kloní i Tomoszek, když za problémy nálezů Pl. ÚS 1/08 spatřuje pouze nedostatečnou aplikaci, kterou lze lepším vymezením obecného esenciálního obsahu sociálního práva dovést k aplikaci na konkrétní případ.¹⁷⁶ Proto s přihlédnutím k čl. 4 odst. 4 LZPS, který dává příkaz k šetření podstaty a smyslu základních práv, lze vymezit „esenciální obsah“ esenciálního obsahu.¹⁷⁷ Jak bylo zmíněno výše, i posuzování práv pro která platí čl. 41 odst. 1 LZPS, by v takovém případě dala rozhodování ústavnímu soudu jasná kritéria (co posuzovat testem proporcionality, co testem racionality) a tím i čtenáři větší srozumitelnost.

¹⁷¹ ANTOŠ, Marek. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům. Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*, 2014, roč. 13 č. 6, s. 13.

¹⁷² Tamtéž, str. 14.

¹⁷³ Tamtéž, str. 13.

¹⁷⁴ „Není tak vyjádřením skepse jako spíše zdravého realismu, pokud vyjádřím předpoklad, že v tomto ohledu bude judikatura českého ústavního soudu ještě alespoň nějakou dobu kolísat a ustálí se až po akumulaci určitého kritického množství relevantní judikatury“ in VYHNÁNEK, Ladislav. Disertační práce - Komparativní analýza konfliktu mezi veřejným zájmem a ústavně zaručeným subjektivním právem v judikatuře nejvyšších a ústavních soudů. Brno: MU, 2014, s. 107 [online]. www.is.muni.cz, 2014 [cit. 13. prosince 2016]. Dostupné na <is.muni.cz/th/108040/pravf_d/Disertacni_prace_12-9-2014-fin-nazev.docx>.

¹⁷⁵ VYHNÁNEK, Ladislav. Disertační práce... s. 107.

¹⁷⁶ TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah... s. 9.

¹⁷⁷ TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah... s. 9.

Jak bylo zmíněno zřejmé z argumentace, slovenský ústavní soud neaplikoval při testu proporcionality, ani nepřišel s jiným testem, který by namísto něj aplikoval. Určité pochopení pro zdrženlivost, pojmout rozhodování komplexněji, odpovídá i skutečnost, že se do této chvíle ÚS SR meritorně nezabýval vymezením obsahu pojmu sociální státu.¹⁷⁸ Z toho důvodu tak jedinou stopou v rozhodování je právě přenechání diskrece zákonodárci. Alespoň do té doby, než ÚS SR přijde s vlastní metodologií přezkumu.

Na úplný závěr srovnání je možné konstatovat, že i zde se naplnilo okřídlené *duo cum faciunt idem, non est idem*. Z předloženého skutkového stavu se mohlo zdát, že nebude o čem psát a co komparovat. Nicméně závěry s jakými oba ústavní soudy přišly, dávají přinejmenším dostatek prostoru pro další práci. Nakonec, nelze posoudit, který z obou nálezů je lepší či horší. Když je právní úprava zákonodárce posvěcena širokou (z hlediska rozsahu, ne však přesvědčivosti) argumentací těsné většiny pléna ústavního soudu? Nebo když se dosavadní právní úprava mění a ústavní soud tuto změnu pojme lakonicky, bez snahy vymezit abstraktní prostor sociálních práv a vyjevit tak zákonodárci svoje myšlenkové pochody?

¹⁷⁸ OROSZ, Ladislav. Súdna ochrana ústavnosti a jej podiel na formovaní sociálneho štátu. In JIRÁSEK, Jiří (ed.). Právní aspekty sociálního státu. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnické dny 2014. Olomouc: Iuridicum Olomoucense. 2014. s. 146.

Závěr

Cílem práce bylo nejprve analyzovat po obsahové stránce vybraná rozhodnutí českého a slovenské ústavního soudu. Snahou bylo, na okruhu dvou skutkově velmi podobných problémech, které ústavní soudy obou zemí rozhodovaly, analyzovat příbuzné i rozdílné tendence v rozhodování, odůvodňování a metodologii přezkumu. Na výzkumné otázky tak bylo odpovídáno postupně. Struktura i použité metody zodpovídali otázku vzájemného vztahu mezi nálezy ústavních soudů ve věci voleb nejprve z hlediska analýzy obsahu, v průběhu podkapitoly argumentace ÚS a především v podkapitole srovnání pak z hlediska metody. Stejnou systematiku má práce i pro druhý okruh srovnání, kde však byla metodická analýza zaměřena na argumentaci a užívání testů ústavnosti.

Cílem diplomové práce tak nebyla primárně obsahová analýza, tedy k jakým závěrům soudy dospěly, ale analýza metodická, tedy jak a proč k těmto závěrům dospěly. Metodická analýza zkoumala postupy v rozhodování ústavních soudů, zaměřenou v první kapitole na vymezení hranice přezkumu otázek zákonodárce. V druhé kapitole pak na argumentaci a užívání testů ústavnosti.

Ačkoliv pro obě témata byla skutková situace podobná, v kombinaci s rozbořením nálezů obou soudů vyvstaly rozdíly v chápání úlohy ústavních soudů. Ve věci voleb tak drobné odlišnosti, započaté rozpadem ČSFR s rozdílnou podobou zákonů, vedla k různé legislativní praxi obou států. Nicméně změna legislativy, využitá vládnoucími stranami k upevnění jejich pozice, vedla v jádru k podobnému rozhodnutí ústavních soudů. Navíc se změna volebních zákonů diskutuje poměrně často, proto tak bude zajímavé sledovat další legislativní, a tedy i rozhodovací, vývoj.

Rozdělení do dvou kapitol reflektovalo rozhodování o právech první generace i právech druhé generace. Pro porovnání kapitolu bylo vybráno téma změny volebních zákonů, jako typickým představitelem základních práv první generace. Druhá kapitola je primárně zaměřena na rozhodování ústavních soudů o tom, jak ÚS posuzovali omezení bezplatné zdravotní péči zákonodárcem. Sociální práva, jako základní práva mladší, druhé generace, jsou rovněž tématem politickým – ač lze některé „silné“ argumenty o jejich vyložení politickém obsahu poměrně snadno vyvrátit. Pro metodologii ústavních soudů byly klíčově především testy ústavnosti. Zlomový rozdíl představoval fakt, že Ústavní soud SR novou zákonnou úpravu nepodrobil testu proporcionality, ani s žádným dalším testem nepřišel. V případě Ústavního soudu ČR pak byla charakteristická tak byla zdrženlivost k posuzování „politické“ úpravy, ačkoliv na podkladu článků několik odborníků (a disentů soudců) bylo paradoxně rozhodnutí

argumentačně nevyvážené, postrádalo jasnou strukturu a subjektivně působilo nepřesvědčivě. Do budoucna by tedy bylo vhodné nedostatky dále zabývat a při rozhodování ústavních soudů přinejmenším přesvědčivěji argumentovat. Rovněž se zaštitit proti arbitrárnímu rozhodování a snažit se buď vylepšovat stávající testy ústavnosti, nebo se je nebát začít používat.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 1. vydání. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, 548 s.
- ANTOŠ, Marek. *Principy voleb v České republice*. 1. vydání, Praha: Linde, 2008, 290 s.
- BOUČKOVÁ, Pavlína. *Rovnost a sociální práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, 198 s.
- BRÖSTL, Alexander, KLUČKA, Ján, MAZÁK, Ján. *Ústavný súd Slovenskej republiky. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky*, 2001. 162 s.
- DOLEŽAL, Tomáš. *Vztah lékaře a pacienta z pohledu soukromého práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, 160 s.
- DRGONEC, Ján. *Základní práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*. 1. vydání. Bratislava: MANZ, 1999, 340 s.
- KOPEČEK, Lubomír a kol. *Od Mečiara k Dzurindovi*. 1. vydání. Brno: MUNI, 2003, 178 s.
- LEBEDA, Tomáš. *Volební systémy poměrného zastoupení - mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2008, 160 s.
- LEŠKO, Marián. *Mečiar a mečiarizmus – politik bez skrupulí a politika bez zábran*, 1. vydání, Bratislava: VMV, 1996. 240 s.
- MOLEK, Pavel. *Politická práva*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2014, 616 s.
- OROSZ, Ladislav a kol. *Volebné právo*. 1. vydání, Košice: UPJŠ, 2016. 290 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl Ústavní právo České republiky*. 2. vydání, Praha: Linde, 2008. 1152 s.
- SAMUEL, Geoffrey. *An Intrudction to Comparative Law Theory and Method*. 1. vydání. Oxford: Hart Publishing, 2014, 210 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s.
- YOUNG, John H. (ed.). *International Election Principles: Democracy & the Rule of Law*. 1. vydání. Chicago: American Bar Association, 2009, 546 s.

Sborníky a komentáře

- ANTOŠ, Marek, WINTR, Jan (ed.). *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Linde. 2010, 244 s.
- BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel. ŠIMÍČEK, Vojtěch (kol.). *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. 1. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009. 1008 s.

ČIČ, Milan a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, 1. vydání, Žilina: EUROKÓDEX, 2012. 831 s.

DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. 2. vydání, Šamorín: Heuréka, 2007. 1197 s.

JIRÁSEK, Jiří (ed.). *Právní aspekty sociálního státu. Sborník příspěvků sekce ústavního práva, přednesených na mezinárodní vědecké konferenci Olomoucké právnícké dny 2014*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense. 2014, 216 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s.

MIKULE, Vladimír (ed.). *Pocťa Zdeňku Jičínskému k 80. narozeninám*. 1. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluver, 2009, 344 s.

NOVÁK, Miroslav, LEBEDA, Tomáš (kol.). *Volební a stranické systémy v ČR v mezinárodním srovnání*. 1. vydání, Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004. 488 s.

OROSZ, Ladislav, BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta, MAJERČÁK, Tomáš (ed.). *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni*. 1. vydání. Košice: UPJŠ Košice. 2012. 418 s.

OROSZ, Ladislav, MAJERČÁK, Tomáš (ed.). *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike*. 1. vydání. Košice: UPJŠ Košice. 2014. 329 s.

TEKELI, Jozef, CEHLÁROVÁ, Ľubica (ed.). *Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno - aplikačnej praxi*, 1. vydání. Košice: UPJŠ Košice. 2009. 164 s.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluver ČR, 2012. 1446 s.

Právní předpisy

Mezinárodní

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikováno pod č. 120/1976 Sb.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikováno pod č. 209/1992 Sb.

Vnitrostátní

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 187/1998 Zb., kterým se mění zákon č. 80/1990 Zb., o volbách do Slovenskej národnej rady, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění zákona č. 204/2000 Sb, platném a účinném do nálezu ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 ze dne 6. února. 2001.

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění platném a účinném do nálezu ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, ze dne 20. května 2008.

Zákon č. 273/1994 Zb. o zdravotnom poistení, financování zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďování rezortných, odvětvových, podnikových a občianských zdravotných poisťovní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 277/1994 Zb., o zdravotnej starostlivosti ve znění platném a účinném do nálezu ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 38/03 ze dne 17. května 2004.

Zákon č. 333/2004 Zb., o volbách do Národnej rady Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 54/1990 Sb., o volbách do České národní rady, ve znění tehdejších předpisů.

Zákon č. 75/1948 Sb., o volbách do Národního shromáždění, ve znění tehdejších předpisů.

Zákon č. 80/1990 Zb., o volbách do Slovenskej národnej rady, ve znění zákona č. 187/1998 Zb., platném a účinném do nálezu ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 15/98, ze dne 18. března 1999.

Zákon č. 98/1995 Zb., o liečebnom poriadku, ve znění platném a účinném do nálezu ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 38/03 ze dne 17. května 2004.

Zákon č. 468/1991 Zb., o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění tehdejších předpisů.

Odborné články

ANTOŠ, Marek. Judikatura Ústavního soudu k sociálním právům. Nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší? *Jurisprudence*, 2014, roč. 13 č. 6, s. 3 – 14.

BALOG, Boris. Povinnosť parlamentu prijať zákon?! *Právny obzor*, 2012, roč. 95, č. 1, s. 25 – 43.

KRATOCHVÍL, Jan. Judikovatelnost sociálních práv: nějaké mezery? *Právnik*, 2007, roč. 146, č. 11, s. 1161 – 1181.

KRATOCHVÍL, Jan. Test racionality: skutečně vhodný test pro sociální práva? *Právnik*, 2015, roč. 154, č. 12, s. 1052 – 1074.

TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah základních práv jako součást podstatných náležitostí demokratického právního státu. *Jurisprudence*, 2015, roč. 14, č. 1, s. 3 – 15.

VYHNÁNEK, Ladislav. Proporcionálně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2014, roč. 22, č. 3, s. 203-221.

WINTR, Jan. Nález Ústavního soudu o důchodovém systému. Quo vadis, sociálněprávní judikatura Ústavního soudu? *Jurisprudence*, 2010, roč. 9, č. 5, s. 30 – 39.

Internetové zdroje

BBC. *Volby 2002* [online]. bbc.co.uk, [cit. 11. dubna 2016]. Dostupné na <http://www.bbc.co.uk/czech/volby2002/parties_opsmlouva.htm>.

Beck-online.cz, *Důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů*[online]. beck-online.cz, beck-online.cz, 23. května 2007 [cit. 13. prosince 2016]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqga3v6mrwgfpi6q>>.

Beck-online.cz, *Důvodová zpráva k zákonu č. 204/2000 Sb, ze dne 14. 7. 2000*, [online]. beck-online.cz, 1. srpna 2000 [cit. 20. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgayf6mrqgrpi6q>>.

Česká televize. *Tzv. sarajevský atentát odstartoval zatím největší politickou krizi v ČR* [online]. ceskatelevize.cz, 28. listopad 2011 [cit. 23. května 2016]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/archiv/1432352-tzv-sarajevsky-atentat-odstartoval-zatim-nejvetsi-politickou-krizi-v-cr>>.

Český statistický úřad. *Volby 1992* [online]. volby.cz, [cit. 11. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.volby.cz/pls/cnr1992/u0>> .

Český statistický úřad. *Volby 1996* [online]. volby.cz, [cit. 23. května 2016]. Dostupné na <<http://volby.cz/pls/ps1996/u4>>.

Václav Havel. *Spiklenci* - audiopřehrávací soubor. [online]. rozhlas.cz, 20. prosince 2011 [cit. 10. května 2016]. Dostupné na <http://www.rozhlas.cz/vltava/literatura/_zprava/992668>.

iDnes.cz. *Plné znění dodatku opoziční smlouvy mezi ODS a ČSSD* [online]. idnes.cz, 26. ledna 2000 [cit. 14. dubna 2016]. Dostupné na <http://zpravy.idnes.cz/plne-zneni-dodatku-opozicni-smlouvy-mezi-ods-a-cssd-fhq-/domaci.aspx?c=A000126133255domaci_lsd> .

KÜHN, Zdeněk. *"Regulační poplatky" ve zdravotnictví II.* [online]. jinepravo.blogspot.cz, 1. června 2008 [cit. 12. prosince 2016]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2008/06/regulan-poplatky-ve-zdravotnictv-ii.html>>.

PAŽITNÝ, Peter, ZAJAC, Rudolf. *Ozdravené zdravotníctvo vo službách občanov* (tzv. Biela kniha zdravotníctva, pozn. autora). [online]. reformazdravotnictva.sk, 2014 [cit. 12. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.reformazdravotnictva.sk/pril/BielaKniha.pdf>>.

SME.sk, *Chronologia prípadu únosu Michala Kováča mladšieho* [online]. sme.sk, 29. ledna 2008 [cit. 12. dubna 2016]. Dostupné na <<http://domov.sme.sk/c/3755049/chronologia-pripadu-unosu-michala-kovaca-mladsieho.html>>.

SME.sk, *Je po voľbách, zvyknite si!* [online]. sme.sk, 20. října 1995 [cit. 12. dubna 2016]. Dostupné na <<http://www.sme.sk/c/2134211/je-po-volbach-zvyknite-si-frantisek-miklosko-precedens-jedneho-absolutneho-primitivizmu.html>>.

Stanovisko Benátské komise č. 190/2002 ze dne 30. 10. 2002. *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*. [online]. venice.coe.int, 24. října 2008 [cit. 10. května 2016]. Dostupné na <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e>>.

ŠNÍDL, Vladimír. *Mečiarov volebný systém je zrelý na zmenu, pomáha stranám s nedostatkom osobností*. [online]. dennikn.sk, 6. dubna 2016 [cit. 15. dubna 2016]. Dostupné na <<https://dennikn.sk/425858/meciarov-volebny-system-zrely-zmenu-pomaha-stranam-nedostatkom-osobnosti/>>.

Vláda SR, *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky december 2002*. [online]. www.vlada.gov.sk, 2002 [cit. 13. listopadu 2016]. Dostupné na <http://web.archive.org/web/20061005224442/www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove_vyhlasenie_vlady-20021104.rtf>.

VYHNÁNEK, Ladislav. Disertační práce - Komparativní analýza konfliktu mezi veřejným zájmem a ústavně zaručeným subjektivním právem v judikatuře nejvyšších a ústavních soudů. Brno: MU, 2014, 167 s. [online]. www.is.muni.cz, 2014 [cit. 13. prosince 2016]. Dostupné na <is.muni.cz/th/108040/pravf_d/Disertacni_prace_12-9-2014-fin-nazev.docx>.

Judikatura

Rozhodnutí ESLP ve věci Ilinden – PIRIN a ostatní proti Bulharsku ze dne 20. října 2005, Stížnost č. 41561/07.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA ve věci Baker v. Carr, 1962, 369 U.S. 186.

Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS. 3/96, ze dne 15. května 1996.

Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, ze dne 10. června 1996.
Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, ze dne 2. dubna 1997.
Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 15/98, ze dne 18. března 1999.
Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 30/98, ze dne 13. října 1999.
Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 22/00, ze dne ze dne 4. ledna 2001,
Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, ze dne 21. ledna 2001.
Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 14/02, ze dne 4. června 2003.
Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 38/03, ze dne 17. května 2004.
Nález ÚS ČR, sp. zn. III. ÚS 56/05, ze dne 14. dubna 2005.
Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, ze dne 20. května 2008.
Nález ÚS SR, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, ze dne 18. května 2010.
Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, ze dne 24. dubna 2012.
Nález ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 36/11, ze dne 20. června 2013.

Shrnutí

Diplomová práce je zaměřena na srovnání vybrané judikatury ústavních soudů států bývalého Československa. Hlavním motivem je porovnat rozhodování ochránců ústavnosti o skutkově podobných tématech a najít rozdíly v rozhodování ústavních soudů. Především v jejich argumentaci, přesvědčivosti závěrů či v aplikační přesnosti testů ústavnosti. Vybrány jsou dva okruhy, v nichž oba ústavní soudy rozhodovaly o skutkově podobných věcech a jejichž rozhodování došlo k podobným závěrům. Prvním okruhem je proto posuzování ústavnosti změn ve volebním systému do zákonodárného sboru. Obě úpravy si byly navenek velmi podobné, podobně rozhodly i ústavní soudy. Kromě toho je volební právo typickým představitelem základních práv první generace. Druhá kapitola je primárně zaměřena na rozhodování ústavních soudů o tom, co ještě je obsahem bezplatné zdravotní péče. Sociální práva, jako základní práva mladší, druhé generace, jsou rovněž politickým tématem. Nicméně v tomto případě je kladen větší důraz na aplikaci (ne)provedených testů ústavnosti. Cílem diplomové práce tu nebyla primárně obsahová analýza, tedy k jakým závěrům ústavní soudy dospěly, ale analýza metodická, tedy jak a proč k těmto závěrům dospěly.

Abstract

The diploma thesis focuses on the comparison of the selected judicature of the constitutional courts of the both countries that formed former Czechoslovakia. The main objective is to compare judicature of these guardians of constitutionalism, which contains similar topics and to find out the diversities. Especially in their arguments, in persuasiveness of their conclusions and in the accuracy of the application of the test of constitutionality. Two areas were selected, where the Czech and the Slovak constitutional courts had to decide similar case, however their findings differ. First analysed issue concerns court decision on the changes of electoral system to the legislative body. Both legal regulations were outwardly very similar, both courts even decided the case similarly. In addition, the election law is the typical representative of the fundamental rights of the first generation. Second issue that is analysed concerns the question, what are the limits of access to free medical care. Social rights, as the rights of younger second generation, are political issue as well. Nevertheless, in this case the greater focus lies on application of the (un)performed tests of constitutionality. The aim of the thesis will not be primarily a content analysis, e.g. what were the conclusions reached, but methodical analysis, e.g. how and why the courts reached their respective conclusions.

Seznam klíčových slov

Komparace, rule of law, judikatura ústavního soudu, omezení základních práv, sociální práva, sociální stát, volební zákonodárství, konstitucionalismus, test racionality, test proporcionality, test ústavnosti, řízení před ústavním soudem, abstraktní kontrola ústavnosti, princip zdrženlivosti.

Key words

Comparison, rule of law, constitutional court judicature, limitation of fundamental rights, social rights, welfare state, election law, constitutionalism, reasonableness test, proportionality test, test of constitutionality, judicial review, abstract review, judicial self-restraint.