

BUDOVÁNÍ NEZÁVISLÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ V NĚMECKU V LETECH 1945–1949

PETR MLSNA

Na úvod této studie je nutné zdůraznit, že by bylo iluzí se domnívat, že existuje obecná instituce ústavního soudnictví, která by byla společná v nějaké podobě všem společenským řádům a která by byla součástí dělby moci či psaných ústav.¹ Takovouto obecnou instituci lze samozřejmě právně dogmaticky zkonstruovat, což se také ve většině případů děje, nicméně politická realita je jiná. Máme zde co do činění s nejrůznějšími politickými institucemi, které sebe samy označují za ústavní soudy.² Všem těmto ústavním soudům je společné, že je zřizuje ústava, že jsou jim normativním způsobem poskytnuty kompetence a jejich funkční obsazování a ústavní rámec pro jejich jednání. Tyto instituce nejsou ovšem zřízeny ve všech státech, v některých zemích plní funkci ústavního soudu nejvyšší soudní orgány dané země. Pojem ústavního soudnictví je možné označit za funkční pojem, který je vytvořen jako rámec pro rozhodování jemu příslušných otázek. Pro definici všeobecně použitelného pojmu ústavního soudnictví je nutné vyjít zejména z kombinace typu organizace instituce a druhu řízení. Podle názoru Ernsta Friesenhahna náleží ústavní soudnictví k institucionálnímu porozumění. Podle názoru Hermanna Moslera je nutné vycházet z druhu soudního řízení, v jehož rámci se ústavnost poměřuje a jenž

¹ Friesenhahn, Ernst: *Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*, s. 129.

² Např. das Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland, der Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich, Corte Costituzionale Italiens, der Verfassungsgerichtshof der Türkei, der Supreme Constitutional Court Zyperns.

garantuje dodržení ústavy, proto je vyžadována také analýza množství takovýchto druhů řízení. Z těchto důvodů je vhodné chápat ústavnost jako druh soudního řízení, které je ve všech svých formách vázáno na ústavu. S ohledem na téma a charakter této studie je nutné se zmínit o historicko-politických zkušenostech, které měly podstatný vliv na formování soustavy ústavního soudnictví v Německu.

1. Předchůdci Spolkového ústavního soudu na území Německa

Vznik Spolkového ústavního soudu (dále jen „SÚS“) v roce 1951 představuje v německém ústavně právním systému novou instituci, která má ovšem kořeny a své vývojové předchůdce již ve středověké německé právní oblasti. Počátky ústavního soudnictví v Německu se objevují již v 15. a 16. století.³ V roce 1495 byl ve Svaté říši římské národa německého ustaven Říšský komorní soud (*Reichskammergericht*) a v roce 1518 zřízena Rada říšského dvora. Říšský komorní soud byl oprávněn rozhodovat kromě jiného spory týkající se porušení zemského míru, tj. spory i násilného charakteru mezi zemskými feudály.⁴ Zároveň tomuto orgánu náležela i pravomoc přezkoumávat, zda teritoriální právo je v souladu či nikoliv s právem císařství nebo se základními právními principy. Pojem právních principů byl velmi mlhavým a bylo z převážné části na vůli císaře, jak byl tento pojem vykládán. Na dlouhou dobu zůstal tento stav kontroly ústavnosti na německém území zachován. S počátky moderní formy ústavního soudnictví nebo nejméně s jeho základy se lze setkat až v okamžiku prosazování myšlenky vázanosti všech státních mocí na právo a zákon, kdy tak dochází v úvahách k možnostem omezení politického vlivu při řešení sporů mezi nejvyššími státními orgány.⁵

Na Vídeňském kongresu v roce 1815 ztroskotaly plány Rakouska a Pruska na vytvoření spolkového soudu na odmítavém postoji jihoněmeckých států. Kontrola ústavnosti se přenesla na zemskou úroveň a funkci kontrolně ústavních orgánů naplňovala nejrůznější shromáždění nebo

³ Scheuner, Ulrich: Die Überlieferung der deutschen Staatsgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert, in: Starck, Christian: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, sv. 1, Tübingen, 1976, s. 1.

⁴ Blahož, Josef: Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled, Praha 2001, s. 50.

⁵ Häberle, Peter: Das Bundesverfassungsgericht in der Krise?, in: Das Bundesverfassungsgericht zwischen Recht und Politik, 1996.

dokonce obecné soudy. V rámci Německého spolku v letech 1815–1820 byl pro řešení sporů mezi jednotlivými státy zřízen tzv. *geordnetes Austrägalverfahren* u apelačního soudu některého členského státu, kterému byl poté předložen Spolkovým shromážděním neformální návrh o zprostředkování jednání mezi znesvářenými stranami.⁶ Právní podklad pro její vytvoření položil čl. 11 odst. 4 Německých spolkových aktů z 8. června 1815⁷ a čl. 21–24 Vídeňských závěrečných aktů z 15. května 1820. Další možností bylo také vytvoření zvláštního výboru v rámci parlamentu členského státu se souhlasem Spolkového shromáždění, který měl za úkol dosáhnout vyřešení sporu. Po dlouhých vyjednávacích procedurách bylo nutné k plné moci rozhodnutí výše uvedených orgánů schválení Spolkovým shromážděním. Toto mělo za úkol interpretovat také všeobecně platné zákony Spolku. Takové zvláštní výbory bylo možno vytvářet na základě čl. 13 Německých spolkových aktů a čl. 57 Vídeňských závěrečných aktů.

Spolkové shromáždění a jeho výbory byly sice velmi flexibilními orgány pro ujednávání sporů, ale neměly na základě silné závislosti na členských státech předpoklady pro to, aby se staly silnými soudními orgány. Také právní argumenty hrály až vedlejší roli, nejdůležitějšími byly mocensko-politické a účelové argumenty.⁸

V roce 1834 byl na německém území vytvořen Spolkový rozhodčí soud, který ovšem nikdy nezačal svou činnost. Měl pravomoci nejenom prosazovat svá rozhodnutí, ale také při nejrůznějších vyšetřováních podporovat činnost Spolkového shromáždění. Jeho rozhodnutí měla mít formu rozsudků, ale fakticky se jednalo o nejednoznačná právní rozhodnutí, která formálními a materiálními znaky měla velmi málo společného s rozsudkem. Německo pod vlivem Velké francouzské revoluce a revoluce z roku 1830 začalo uplatňovat v praxi materiální prvky dělby moci. Kontrola ústavnosti se objevuje v bavorské ústavě z roku 1818, v saské ústavě z roku 1832. Podle rigidní saské ústavy řešil spory vznikající mezi jednotlivými státními orgány z interpretace a aplikace ústavy Státní soudní dvůr. Skládal se z předsedy a 12 soudců, z nichž 6 soudců a předsedu jmenoval král ze soudců Nejvyššího soudu, zbylých 6 soudců pak volily po třech osobách

⁶ Rinken, Alfred: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. vydání, svazek 2, Neuwied, 1989 (Reihe Alternativkommentare), s. 978.

⁷ Hubert, Ernst Rudolf: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, sv. 1, 3. vydání, Stuttgart 1978, s. 84n.

⁸ Hikel, Karl Reinhard: Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Recht und Politik, Herford 1984, s. 57.

obě komory zákonodárského sboru. Předmětem sporů podle čl. 154 saské ústavy byly zákony a nařízení nebo jiná činnost státních orgánů.⁹ Proces před soudem byl písemný. Zákony, nařízení nebo jiná činnost prohlášené za neústavní byly považovány za neplatné. Rozhodnutí Státního soudního dvora ale mohlo být změněno na základě rozhodnutí obou komor parlamentu a ztíženou procedurou předepsanou pro změnu ústavy. Model ústavního soudnictví v Sasku byl inspirací i pro další německé státy. Po těchto náznacích ústavního soudnictví v Německu dochází k zásadnímu vývoji v březnu 1849, kdy přijetím Ústavy Německého císařství¹⁰ vzniká na základě čl. 126 Říšský soud¹¹ (*Reichsgericht*), který měl rozsáhlé pravomoci pro řešení sporů mezi císařstvím a jednotlivými státy, mezi orgány císařství – parlamentem a senátem nebo mezi vládou a parlamentem jednotlivého státu, pokud se jednalo o výklad státní ústavy.¹² Říšský soud měl rozhodovat v přísně formálním řízení a soudcům byla zaručena jejich plná nezávislost. Článek 126 připouštěl stížnosti občanů pro porušování práv garantovaných ústavou. Upřesnit tuto kompetenci měl zákon, který ale nebyl nikdy vydán. Frankfurtská ústava nikdy jako celek nevstoupila v platnost. V rámci Německého spolku bylo v roce 1863 zrušeno ustanovení o nezřízeném Říšském soudu; zachováno zůstalo řešení ústavních konfliktů pouze prostřednictvím Spolkového rozhodčího soudu z roku 1834, který měl nadále silně omezené kompetence a byl závislý na Spolkovém shromáždění. V období německého císařství panovala shoda, že kontrola ústavnosti by měla náležet jednomu z nejvyšších federativních orgánů. Takovýmto orgánem byla spolková rada, která byla silně závislá na kníža-

⁹ Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnost. Srovnávací pohled, Praha 2001, s. 43.

¹⁰ Kühne, Jörg Detlef: Die Reichsverfassung der Paulskirche, Frankfurt am Main 1985, s. 198n.

¹¹ Říšský soud je oprávněn jako první a jediná instance příslušná rozhodovat o: „1. für die föderativen Streitigkeiten innerhalb des Reiches, nämlich solche zwischen Reich und Land oder zwischen Regierung mehreren Ländern, 2. für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches und innerhalb eines Landes, insbes. solche zwischen Regierung und Volksvertretung, 3. für Verfassungsbeschwerden einzelner Staatsbürger wegen Aufhebung oder verfassungswidriger Änderung der Landesverfassung wegen Verletzung ihrer reichsverfassungsmäßigen Rechte oder wegen Justizweigerung, 4. für die Ministeranklagen gegen Reichs- oder Landesminister“. – „1. o federativních sporech uvnitř Říše, zejména ty mezi Říší a zemí nebo mezi vládou a více zeměmi, 2. o ústavních sporech uvnitř Říše a uvnitř země, zejména ty mezi vládou a zástupci lidu, 3. o ústavních stížnostech jednotlivých občanů na zrušení protiústavních částí zemských ústav nebo na porušení jejich říšskou ústavou garantovaných práv nebo na nečinnost soudů, 4. o ministerských žalobách na říšské nebo zemské ministry“ (překlad autora).

¹² Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnost. Srovnávací pohled, Praha 2001, s. 51.

tech jednotlivých států. Většinou se ale vyhýbala odpovědnosti za rozhodnutí, neboť raději využívala své kompetence a přenášela tak v souladu s nimi řešení ústavních sporů na soudy nebo na právnické fakulty.¹³

Frankfurtská ústava byla při tvorbě Výmarské ústavy jedním z inspiračních zdrojů v oblasti řešení kontroly ústavnosti. Hugo Preuß byl jedním z nejvýznamnějších a zároveň nejhorlivějších zastánců ústavního soudnictví. V dané době existovala právní i politická shoda pro vytvoření ústavního soudnictví, ale při samotné tvorbě ústavy se neshody ohledně formy a principů ústavního soudnictví ukázaly natolik nepřekonatelnými, že nakonec nebylo ústavní soudnictví do Výmarské ústavy zakotveno. Sporným bodem byla především kontrola říšských zákonů. Říšský soudní dvůr neměl žádnou pravomoc k přezkumu zákonů, proto oprávnění k incidenční kontrole norem převzaly odborné soudy.¹⁴ Na základě článku 108 byl vytvořen Státní soudní dvůr, který ovšem nebyl povolán k řešení ústavních a politických sporů v takovém rozsahu jako to činil čl. 126 frankfurtské ústavy. V jeho působnosti se nacházelo rozhodovat o ministerských, kancléřských a prezidentských žalobách, dále řešení federativních sporů, popř. řešení ústavněprávních sporů v rámci jednotlivých zemí. Chyběla zde příslušnost k rozhodování sporů mezi nejvyššími říšskými orgány a pravomoc k přezkumu říšských zákonů a jejich souladu s ústavou. Neexistovalo také řízení, které by chránilo základní práva.¹⁵ Říšský soudní dvůr ztratil v roce 1933 význam a fakticky zanikl. Řešení problémů z jeho působnosti mělo být od této doby přeneseno na politickou úroveň.

Říšský soudní dvůr ovšem během své existence vynesl i velmi zásadní rozhodnutí, kterým umožnil praktickou soudní kontrolu ústavnosti. Rozhodnutí bylo vyneseno 8. prosince 1923 a soud v něm konstatoval, že soudci jsou v zásadě zmocněni zkoumat jak formální, tak materiální ústavnost obecně závazných předpisů. V roce 1925 pak soud poprvé přistoupil i ke zkoumání ústavnosti zákonů.¹⁶ Vyslovil názor, že ustanovení zákona mohou být aplikována pouze, neporušují-li podle názoru soudu ustanove-

¹³ Scholz, Ruppert: Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, sv. 37–38/2001, s. 7.

¹⁴ Rinken, A.: *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 2. vydání, svazek 2, Neuwied, 1989 (Reihe Alternativkommentare), čl. 93, marg. č. 31 a 32.

¹⁵ Tamtéž, marg. č. 33 a 34.

¹⁶ V německé právní vědě začíná zapouštět kořeny doktrína o soudní kontrole ústavnosti zákonů, není-li to pozitivním právem vyloučeno.

ní zákona články ústavy; porušují-li je, nejsou tato ustanovení zákona závazná pro soudce, který je není povinen aplikovat při řešení případu. Říšský soudní dvůr při této výrazné extenzi svých pravomocí argumentoval tím, že ústava nikde výslovně nezakazuje soudu položit si otázku ústavnosti zákona, který má aplikovat. Říšský soudní dvůr se tak přiklonil na stranu ústavních teoretiků v čele s Hugo Preußem. Kritériem pro zkoumání ústavnosti byl pouze striktně pojmávaný text ústavy. Oproti poválečnému vývoji v Německu po roce 1945 je nutné poznamenat, že v této době byla odmítána koncepce nadústavního práva. Jedinou výjimkou té doby bylo usnesení pléna Říšského soudu z 5. ledna 1924, který odsoudil postup vlády a uvedl, že počínání vlády, která odmítala v období lavinovité inflace předložit parlamentu zákon, odporuje principu *Treu und Glauben*, který je nadřazen nad zákony a stojí nad pozitivním právem. Příčiny tohoto dalekosáhlého pokusu je nutno hledat ve společenských podmínkách, protože v krizové inflační situaci byla přijata řada nouzových zákonů, které byly podle mnoha demokraticky smýšlejících právníků v rozporu s pojmem právního státu.¹⁷ Tyto společenské podmínky byly příčinou odvrácení se od pozitivní legality směrem ke konstrukci principů nadpozitivního práva.¹⁸ Soudní kontrola ústavnosti ve Výmarské ústavě vyvolala rozsáhlou vědeckou diskusi. Hlavními aktéry byli Carl Schmitt, Hans Kelsen a Heinrich Triepel. Schmitt považoval kontrolu ústavnosti za legislativní činnost, naproti tomu Kelsen označoval tuto pravomoc za výkon soudnictví. I Kelsen ale konstatoval, že výsledkem je zrušení zákona a tudíž lze ústavní soudnictví označit za negativního zákonodárce.¹⁹ Podle Kelsena ústava, která nezavedla ústavní soudnictví ke zrušení neústavních aktů, může znamenat pouze nezávazné přání; je světlem, které nesvítí.²⁰

2. Vznik SÚS v představách ústavního konventu v Herrenchiemsee

Ústavní konvent v Herrenchiemsee měl za úkol po pádu nacionálně socialistického režimu vyhovět požadavku spojenců a pokusit se o vytvo-

¹⁷ Goldschmidt, J.: Gesetzdämmerung, in: Juristische Wochenschrift, 53, 1924, s. 90.

¹⁸ Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled, Praha 2001, s. 54.

¹⁹ Marcic, René: Verfassungsgerichtsbarkeit und reine Rechtslehre, Wien 1966, s. 1.

²⁰ Kelsen, Hans: Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, In: VVDStR, Berlin, 1929, sv. 5, s. 56.

ření politické dohody na novém demokratickém uspořádání Německa.²¹ Tento požadavek byl zakotven v dokumentu č. 1 Frankfurtských dokumentů, které předali vojenští správci západních obsazených území 1. července 1948 ministerským předsedům západoněmeckých zemí. Podle dokumentu č. 1 měl být naplněn požadavek Londýnské konference šesti mocností,²² který požadoval pro území v západních obsazených zónách svolání ústavodárného Národního shromáždění nejpozději do 1. září 1948. Ministerští předsedové se k tomuto požadavku stavěli velmi liknavě, neboť se nejednalo o požadavek, na kterém by se shodly všechny okupační mocnosti. Předsedové zemských vlád sdělili své pochyby vojenským správcům a vypracovali alternativní návrhy. Dne 25. července 1948 svolali Výbor zplnomocněnců pro ústavní otázky a uložili mu následující úkol: „*Richtlinien für ein Grundgesetz auszuarbeiten, die dem auf Grund des Frankfurter Dokuments zu berufenden Parlamentarischen Rat als Grundlage für eine Arbeit unterbreitet werden könnten*“.²³ Ústavní výbor přijal pozvání bavorského ministerského předsedy Hanse Eharda a za sídlo svých jednání si vybral zámek krále Ludvíka II. v Herrenchiemsee. Zde započal ustavený ústavní výbor 10. srpna 1948 svá jednání, která trvala do 23. srpna 1948. Konvent se skládal ze zmocněnců 11 zemí v západních okupovaných zónách doprovázených 14 spolupracovníky a ze 4 dalších odborníků. Organizační výbor rozdělil konvent do 3 podvýborů, z nichž podvýbor č. III se zabýval organizačními otázkami (výstavba, funkce spolkových orgánů). Tento podvýbor upravil a navrhl řešení organizace ústavního soudnictví v Německu. Celkem se konalo 34 jednání všech podvýborů, přičemž podvýbor č. III se sešel celkem 11krát. Vedle těchto jednání probíhalo také plenární zasedání konventu, které se konalo 12krát. Jako výsledek pak organizační výbor zpracoval 24. srpna 1948 zprávu, která obsahovala návrh Základního zákona s komentovanou částí a část s otázkami, které považoval za nejdůležitější a ke kterým navrhl několik možných řešení.

²¹ Ke svolání a jednání konventu v Herrenchiemsee viz Golay, John: *Ford The Founding of the Federal Republic of Germany*; Merkl, Peter H.: *Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland*, s. 67–70; Maunz, Theodor: *Deutsches Staatsrecht*, s. 7; Vogel, Walter: *Westdeutschland, 1945–1950*.

²² Londýnské konference se zúčastnily Belgie, Francie, Velká Británie, Lucembursko, Nizozemí a Spojené státy. Blíže k Londýnské konferenci Merkl, P. H.: *Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1965, s. 27n.

²³ „Vypracovat zásady Základního zákona, které by sloužily jako pracovní materiál Parlamentární rady svolané na základě požadavku Frankfurtských dokumentů (překlad autora).“

2.1 Myšlenka SÚS

Členové konventu velmi dobře rozuměli svému poslání a snažili se maximálním způsobem vyhnout jakémukoliv politickému vlivu. Členové byli, pokud je možné v dobrém slova smyslu se tak vyjádřit, politicky velmi naivní a zřejmě si nebyli ani vědomi toho, jaký dopad na systematicku ústavního systému bude mít jimi navržená koncepce SÚS. V mnohém se při přípravě koncepce ústavního soudnictví snažil konvent navázat na tradice Výmarské republiky. Jednání probíhala velmi chaoticky a nebyla prakticky vůbec připravena. Pouze bavorská delegace učinila výjimku, když konventu předložila vlastní návrh Základního zákona nesoucí název *Bayerische Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes*.²⁴ V žádném případě se ovšem nejednalo o návrh bavorské vlády jako takové, ale o soukromou iniciativu, která měla otevřít výměnu myšlenek mezi všemi stranami. Návrh vytvořil tvůrce bavorské ústavy z roku 1946 a ústavní právník Hans Nawiasky²⁵, který byl žákem Maxe von Seydela, který se již dříve vyslovil pro zakotvení institucionální ochrany ústavnosti do ústavy Německé republiky,²⁶ a dále také Hans Kelsen, tvůrce rakouského ústavního soudu z roku 1920.²⁷ Ačkoliv se pracovní dokumenty zabývaly zejména otázkou vlastní státnosti zemí v celoněmeckém státě, otázkami federalismu a jeho organizací,²⁸ a žádné ustanovení se konkrétně instituci ústavního soudnictví nevěnovalo, nešlo přehlédnout, že konkludentně se s touto institucí počítalo. Bavorský návrh obsahoval institut soudního přezkumu práva, který měl být soustředěn u jednoho spolkového ústavního soudu, který bude vytvořen na základě nové německé ústavy. Ostatní mimo bavorští členové konventu takovouto představu odmítali, ovšem bavorský návrh jako takový se stal základem pro pracovní jednání.²⁹ Lze proto říci, že bavorské představy o ústavním soudnictví ovlivnily představy konventu při úvahách o postavení a úloze ústavního soudu na federální úrovni.

²⁴ „Bavorské myšlenky pro tvorbu Základního zákona“ (překlad autora).

²⁵ Merkl, P. H.: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, s. 68n.

²⁶ Seydel, M.: Bayerisches Staatsrecht, s. 373. Seydel se domnívá, že funkce ochránce ústavního práva by měla náležet zemskému sněmu. Obdobně také Knöpfle, Franz: Die Berufung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zum Schutze der verfassungsmäßigen Ordnung, s. 73.

²⁷ Marcic, René: Verfassung und Verfassungsgericht, s. 80.

²⁸ Nawiasky, Hans: Probleme einer deutschen Gesamtstaatsverfassung, in: Frankfurter Hefte, s. 221–223.

²⁹ Sitzungsprotokoll des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee, svazek 2, část 4.

Protokoly z jednání konventu ukazují, že podvýbory se mnohem více věnovaly otázkám federalismu, nicméně ani ústavní soudnictví nebylo úplně opomenuto. Tento stav byl zapříčiněn zejména nedostatkem zkušeností s fungováním takové instituce a nepřipravenými koncepčními variantami. V podvýboru č. III Hermann Brill (Hesensko) konstatoval, že je nutné do budoucí ústavy bezpodmínečně zakotvit ústavní soudnictví, na čemž se podvýbor bez výhrad shodl, a zároveň stanovil, jaké kompetence by měl takovýto ústavní orgán mít. Později ovšem při diskusi o spolkovém soudu jako vrchní instituci soudní moci se rozhořela diskuse, zda by měla být svěřena soudní kontrola ústavnosti tomuto orgánu nebo zda by měla být rozdělena mezi více vyšších soudů. Otto Küster (Württembersko-Bádensko), Paul Zücher (Bádensko), Carlo Schmid (Württembersko-Hohenzollernsko) argumentovali ve prospěch zřízení pouze jednoho Spolkového soudního dvora, aby tak došlo k jasnému završení soudní moci na území Německa a za vzor uváděli obdobnou právní úpravu ve Spojených státech a Švýcarsku. Domnívali se, že takto bude třetí moc ve státě plnohodnotně na úrovni ostatních mocí a bude moci vystupovat navenek jednotně. Odpůrci jednoho nejvyššího soudního orgánu byli zejména Hermann Brill (Hesensko) a Claus Leusser (Bavorsko), kteří označili názory o jednotě soudní moci za módní trend. Odmítali také srovnání s jinými státy a zpochybňovali zřízení takového obrovského soudního orgánu. Opírali se o historickou tradici Výmarské republiky s tím, že sídla jednotlivých nejvyšších soudů budou v různých německých městech. Ke shodě v této otázce tedy v podvýboru nedošlo. Shoda panovala pouze v názoru, že by soud s kompetencemi ústavního přezkumu měl být zřízen. Otto Küster přišel s návrhem, aby takový soud nesl název Spolkový ústavní soud a podle Clause Leussera by měl být zařazen do výčtu ústavních orgánů vedle spolkového sněmu, spolkové rady, spolkového prezidenta a spolkové vlády, ale měl by být oddělen jak od zákonodárné, tak od soudní a výkonné moci.

Carlo Schmid se již v té době vyjádřil, že členové tohoto orgánu by měli být politické osoby, které požívají kvalifikované politické důvěry. Učinil návrh, aby soudci byli jmenováni parlamentními orgány. Podrobnější diskuse na téma volby ústavních soudců se ovšem v podvýboru nekonala. Ačkoliv podvýbor nenalezl dohodu o politickém charakteru takovýchto soudců, shodl se na tom, že ne všichni členové tohoto soudního orgánu by nutně museli být soudci z povolání. Otázkou také zůstalo, jaké právní účinky by rozhodnutí ústavního soudu mělo mít. Podle návrhu Paula Zürchera by rozhodnutí o protiústavnosti měla mít za následek prohlášení

neplatnosti takového zákona se zpětnými účinky. Zürcher navrhl, aby ústavní soud byl vybaven pravomocí udělovat určité pokyny k tomu, aby jeho rozsudky byly provedeny. Podle záznamů z jednání byly všechny tyto návrhy bez větších námitek ostatními členy podvýboru schváleny, velký vliv na tom měla časová tíseň, ve které se konvent nacházel. Nakolik ovšem o těchto návrzích probíhala diskuse mimo jednání dostupné prameny mlčí.

Rozdílné názory na způsob organizace ústavního soudnictví v Německu z jednání v podvýboru č. III nepomohla vyřešit ani plenární zasedání konventu. Přesto dospělo plenární zasedání k závěru, že je nutné navrhnout předpisy upravující pozici a pravomoci SÚS, čímž lze dospět k názoru, že si konvent byl vědom významu této instituce a jejího postavení na úrovni ostatních spolkových ústavních orgánů. Ovšem otázka přidělení kompetencí jednomu orgánu či více nejvyšším soudům zůstala pořád nedořešena. Konvent ponechal tuto otázku otevřenou. Ve svém návrhu v čl. 97 konstatoval, že „*Bundesverfassungsgericht ist das oberste Gericht oder eines der obersten Bundesgerichte*“.³⁰ Konvent se shodl na tom, že kromě zakotvení ústavního soudnictví do Základního zákona by měly být v Základním zákoně také vymezeny jeho kompetence. Jednotlivosti by pak dle konventu měly upravit speciální ústavní normy. Konvent se nechtěl zabývat otázkou zřízení soudu a procesními aspekty řízení před ním. Zakotvením SÚS mezi nejvyšší spolkové orgány byla jasně zaručena nezávislost tohoto orgánu v rámci ústavního uspořádání poválečného Německa. Na otázce jmenování soudců se konvent také neshodl a tak v čl. 100 odst. 4 návrhu uvádí, že polovina soudců by měla pocházet z nejvyšších spolkových soudů a nejvyšších zemských soudů. Předseda SÚS by měl mít navíc pro výkon své funkce zkušenosti s procesním řízením před soudními orgány. Předpoklady pro povolání druhé poloviny soudců přenechal konvent zákonodárci. Konvent se také neshodl na otázce, zda by ústavní soudci měli být soudci v hlavním pracovním poměru nebo zda by tuto činnost měli vykonávat jak vedlejší úřad. V politické rovině svěřil konvent ve svém návrhu v čl. 79 odst. 1 předsedovi SÚS kompetenci zastupovat spolkového prezidenta, pokud by tento nemohl vykonávat dočasně svou funkci nebo pokud by spolkový prezident zemřel. Při této právní úpravě konvent vycházel z čl. 51 Výmarské ústavy, která obdobnou kompetenci svěřovala předsedovi Říšského soudního dvora. Konvent se rozhodl svěřit

³⁰ „Spolkový ústavní soud je nejvyšším soudem nebo jedním z nejvyšších spolkových soudů.“
(vlastní překlad autora).

tuto pravomoc předsedovi SÚS také proto, že při jednání konventu nedošlo k jasné shodě, jak by měla vypadat budoucí soustava nejvyšších spolkových soudů (v případě takové shody by kompetence zastupování spolkového prezidenta mohla připadnout také předsedovi spolkového soudu pro civilní nebo trestní věci). V této právní úpravě ovšem viděl konvent značný problém, neboť v případě žaloby na spolkového prezidenta před SÚS, by musel být předseda SÚS, který by po dobu řízení vykonával úřad spolkového prezidenta, vyloučen z takového řízení. Menšina členů konventu proto v té době navrhovala zastupování spolkového prezidenta předsedou spolkové rady a nikoliv předsedou SÚS. Návrh konventu předpokládal, že by paritně byla polovina soudců volena spolkovým sněmem a polovina soudců spolkovou radou a soudci jmenováni spolkovým prezidentem (čl. 100 odst. 1 návrhu). Účinky rozhodnutí SÚS by měly být závazné pro všechny orgány soudní moci i pro všechny jiné orgány. Pokud by rozhodnutím byl zrušen zákon nebo jeho část, pak dle návrhu konventu měla být rozhodnutí SÚS vyhlášována jako zákony. Rozhodnutí by v takových případech měla účinky platného práva (čl. 99 návrhu). Zároveň konvent zdůraznil, že ačkoliv rozhodnutí o zrušení zákona bude mít sílu zákonného aktu, je SÚS jako takový vyloučen ze zákonodárné činnosti, aby nedocházelo k promíchávání a narušování dělby moci.

2.2 Úprava soudních pravomocí

V podvýboru č. III panovalo přesvědčení, že kompetence SÚS by měly být upraveny co možná nejširším způsobem. Členové předpokládali, že SÚS bude řešit veškeré možné spory mezi politickými institucemi spolku a zemí. Dle názoru konventu měl být SÚS garantem vnitrostátního míru a ochráncem ústavy v pravém slova smyslu. Proto podvýbor č. III neustále pravomoci SÚS rozšiřoval, neboť se snažil zpracovat pokud možná co nejucelenější systematiku ústavně soudních kompetencí. Katalog těchto kompetencí byl sepsán v čl. 98 návrhu.

Navrhované pravomoci SÚS podle závěru konventu v Herrenchiemsee:

- SÚS měl dle čl. 85 návrhu konventu posuzovat žaloby na spolkového prezidenta,
- SÚS měl rozhodovat spory mezi nejvyššími spolkovými orgány a podle čl. 44 návrhu také spory mezi spolkem a zeměmi,
- SÚS měl dále rozhodovat o ústavnosti zákonů, což upravovaly čl. 105–108 návrhu,

- čl. 47 odst. 4 návrhu předpokládal rozhodování o protiústavnosti politické strany,
- čl. 51 návrhu předpokládal, že SÚS bude soudem pro volební přezkum,
- čl. 54 odst. 1 věta druhá ovšem předpokládal také možnost, že by volební soudnictví vykonával zvláštní volební soud,
- SÚS měl rozhodovat o stížnostech při porušení Základním zákonem zaručených základních práv,
- SÚS podle čl. 20 návrhu mohl rozhodovat o pozastavení základních práv,
- podle čl. 57 odst. 5 návrhu měl SÚS rozhodovat o stížnostech proti rozhodnutím vyšetřovacího výboru, pokud se někdo cítil rozhodnutím tohoto výboru dotčen na své cti.

Jak vyplývá z výše uvedeného stručného výkladu, formování ústavního soudnictví v Německu na federální úrovni bylo ovlivněno nejrůznějšími právními názory. Konečná podoba systému ústavního soudnictví pak byla přijata při projednávání návrhu Základního zákona v Parlamentární radě.

3. Ústavně právní debaty o SÚS v Parlamentární radě

Tři západoněmečtí vojenští guvernéri pověřili západoněmecké ministerské předsedy, aby svolali ústavodárné shromáždění. Tento požadavek byl poté během jednání ministerských předsedů s vojenskými guvernéry změněn tak, že ústavodárné shromáždění se mělo nazývat Parlamentární rada a dokument, který vzejde z tohoto jednání, Základní zákon. Byly tak vytvořeny předpoklady proto, aby se sešlo shromáždění, které nebude klasickým ústavodárným konventem, ale také nebude poradním orgánem ústavodárného konventu z Herrenchiemsee. Úkolem tohoto shromáždění mělo být přijetí dokumentu, který nebude ústavou v klasickém slova smyslu, ale který se pokusí konstituovat politickou jednotu, která je potřebná pro přijetí základního dokumentu, na kterém by německý stát měl spočívat. Parlamentární rada vytvořila Základním zákonem předpoklady pro nové politické uspořádání části německého území a rozvinula systém úřednické správy tohoto území, při které měl SÚS hrát zásadní roli. Koncepty, diskuse a rozhodnutí Parlamentární rady mají pro pochopení celého úkolu, který Parlamentární rada měla, klíčový význam. Na jedné straně jednání ukazují, jak probíhal vznik SÚS a jaké měly být původní kompetence tohoto orgánu, na druhé straně je

možné vysledovat intence ústavodárců, zejména jednotlivých nově se tvořících politických elit, které byly za pozdější fungování či nefungování SÚS zodpovědné.

Parlamentární rada se sešla 1. září 1948 v Bonnu ke svému ustavujícímu zasedání. Měla 65 členů, kteří byli zvoleni na základě jednotných principů 11 zemskými sněmy působícími na západním území Německa, přičemž poslanci ze západního Berlína měli pouze statut pozorovatelů. Poslanci nebyli členění podle zemí, nýbrž podle politického zařazení.³¹ Rada zvolila Konrada Adenauera (CDU) za svého prezidenta, předsedou hlavního výboru se stal Carlo Schmid (SPD). Vedle hlavního výboru, který měl 21 členů, byly zřízeny ještě Výbor pro základní otázky (12 členů), Výbor pro otázky vymezení kompetencí (10 členů), Výbor pro finanční otázky (10 členů), Výbor pro organizaci Spolku (10 členů), Výbor pro Ústavní soudní dvůr a právní otázky (10 členů), Výbor pro okupační statut (12 členů) a Výbor pro otázky volebního práva (10 členů). Vedle těchto orgánů ještě fungovala rada starších, Výbor pro jednací řád, Všeobecný redakční výbor a Výbor tzv. pěti, resp. sedmi.

Otázkou ústavního soudnictví se zabýval nejintenzivněji zejména Výbor pro Ústavní soudní dvůr a právní otázky, který formoval koncepci SÚS a jeho kompetencí. Ve Výboru se nejvýrazněji profiloval Josef Schwalber (CSU), Georg-August Zinn (SPD), známý právní expert Wilhelm Laforet (CSU) a Hermann von Mangoldt (CDU). Jak bude popsáno níže, na formování statutu SÚS se podíleli i jiné osobnosti Parlamentární rady – např. Elisabeth Selbert (SPD) a Otto Heinrich Greve (SPD), dále pak také členové jiných výborů Paul de Chapeaurouge (CDU), Thomas Dehler (FDP), Carlo Schmid (SPD) a Walter Strauß (CDU).

Ze záznamů Parlamentární rady vyplývá, že její členové neměli žádnou ucelenou představu o tom, jak by mělo vypadat ústavní soudnictví v Německu. Navíc většina členů Parlamentární rady neměla zvláštní zájem na vytvoření SÚS. Znalosti členů Výboru o otázkách ústavnosti v jiných demokratických zemích nebyly příliš velké, např. Supreme Court v USA, od roku 1920 Ústavní soudní dvůr v Rakousku, stejně jako nebyla v Německu příliš rozvinutá vědecká diskuse o ochraně ústavnosti jako celku. Proto byly debaty o ústavnosti v jednotlivých výborech Parlamentární rady spíše

³¹ Parlamentární rada měla následující složení: CDU/CSU 27 poslanců – 1 z Berlína; SPD 27 poslanců – 3 z Berlína; LDP (FDP) 5 poslanců – 1 z Berlína; DP 2 poslanci; Z 2 poslanci; KPD 2 poslanci.

technického rázu, prostupovaly jimi zejména klasické kategorie německé státovědy jako oddělení práva od politiky a probírání zkušeností z Výmarské republiky a zpochybňování statutu Státního soudního dvora pro Německou říši. Ze záznamů nelze vystopovat žádnou ucelenou koncepci ústavnosti, která by odpovídala novému ústavnímu a institucionálnímu uspořádání Německa. V mnohém se proto Parlamentární rada odvolávala a také akceptovala návrhy Ústavodárného konventu z Herrenchiemsee. Tyto návrhy ovšem nebyly použity jako základní a výchozí pracovní materiál, nýbrž byly z velké části převzaty jako návrh právní úpravy ochrany ústavnosti do konečné verze Základního zákona. Vedle zmiňovaných návrhů sloužily jako pracovní podklady také spis *Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik* a spis Waltera Strauße *Die Oberste Bundesgerichtsbarkeit*, který byl dokonce předložen Výboru pro právní otázky jako materiál na začátku jeho práce. Oba spisy našly v Parlamentární radě své zastánce a dokázaly tak napomoci sjednocení rozdílných představ o fungování soudnictví na území Německa. Na závěr bych se rád zabýval otázkou, která stála ve středu zájmu Výboru pro právní otázky, a to zda má být postavení SÚS upraveno v samostatné kapitole Základního zákona nebo má být začleněno jako zvláštní ustanovení mezi nejvyšší spolkové soudní orgány. Výbor se zabýval otázkou, jaký rámec by ochrana ústavnosti v rámci celého soudního systému měla v Německu mít a jaké osoby by měly být členy SÚS a jak by měla být upravena organizace a fungování SÚS.

3.1 Inspirační zdroje formulující představy o SÚS

3.1.1 Spis vypracovaný Zónovou poradní komisí (Zonenbeirat)

Ve spisu vypracovaném *Zónovou poradní komisí*³² se požadovalo, aby nejvyšší a nezávislé soudní instance, ať již jako součást kompetencí Státní-

³² Zónová poradní komise (Zonenbeirat) byla zřízena na základě rozhodnutí vojenské správy ze dne 15. února 1946 jako německý poradní orgán v rámci britské okupační zóny. Zonenbeirat se skládala ze zástupců zemských vlád, odborů, politických stran a hospodářských svazů a její členové byli jmenováni vojenskou správou. Poprvé se Zónová poradní komise sešla na svém zasedání dne 6. března 1946 v Hamburgu. Zpočátku měla 27 členů, později 32 členů. Po prvních volbách do Zemského sněmu (Landtagu) se počet členů Zónové poradní komise (Zonenbeirat) zvýšil na 37 tak, aby se v zastoupení v tomto orgánu odrážel výsledek voleb. Před svoláním Parlamentární rady byla Zónová poradní komise orgánem, ve kterém významné osoby německého politického i hospodářského života formovaly své názory na budoucí uspořádání Spolkové republiky a jejímiž členy byli například Konrad Adenauer, Kurt Schumacher či Erich Ollenhauer.

ho soudního dvora³³ nebo SÚS nebo Spolkového soudního dvora, měly možnost chovat se jako strážci ústavy a chránit tak základní práva a svobody. Takto konstituovaný soudní dvůr měl rozhodovat o ústavních sporech, ústavnosti zákonů a ministerských žalobách, popř. žalobě podané na spolkového prezidenta z důvodu jeho zaviněného porušení ústavy nebo zákonů. Ve spisu se navrhovalo, aby tento soud měl možnost, bez ohledu na existující rozsah soudní kontroly práva, přezkoumávat materiální ústavnost tzv. říšských zákonů. Vypracovaný spis kladl velký důraz na to, aby ústavní soud mohl rozhodovat spory mezi spolkem (v jeho terminologii říší) a jednotlivými zeměmi. K tomuto se vyjádřil na 17. zasedání *Zonenbeiratu* také Konrad Adenauer: „*Dieser Staatsgerichtshof soll die Aufgabe haben, einmal die Zentralgewalt zu schützen vor Ungehorsam oder Übergriffen der Länder. Umgekehrt soll dieser Staatsgerichtshof auch die Aufgaben haben, die Länder zu schützen gegenüber Übergriffen seitens der Zentralgewalt*“.³⁴

Adenauer a Blücher (pozdější vicekancléř Adenauerových vlád) viděli ve Státním soudním dvoře ochránce základních práv jednotlivců proti státní moci. V tomto duchu se na stejném zasedání Adenauer vyjádřil takto: „*Dieser Staatsgerichtshof soll weiter die Aufgabe haben, einem jeden einzelnen Einwohner Deutschlands den nötigen Schutz zu gewähren gegen Beeinträchtigung der ihm verfassungsmässig zugesicherten Grundrechte. Auch darin erblicken wir eine absolute Notwendigkeit. Es gibt nur eine Diktatur des einzelnen, es kann auch eine Diktatur der parlamentarischen Mehrheit geben, und davor wollen wir einen Schutz haben in der Form des Staatsgerichtshofs*“.³⁵

3.1.2 Návrhy Waltera Strauße

Walter Strauß chtěl podle svých vlastních slov spisem upozornit na nespokojenost s nedostatečným uspořádáním nejvyššího německého soudnictví v době císařství a Výmarské republiky. Tento spis tak měl posloužit

³³ Ze záznamů z jednání Výboru pro právní otázky z 30. července 1948 vyplývá, že Výbor se převážně shodl na tom, že měla být dána přednost názvu Spolkový ústavní soud před označením Státní soudní dvůr.

³⁴ „Tento Státní soudní dvůr má mít za úkol někdy chránit ústřední moc před neposlušností a zásahy zemí. Někdy naopak má tento Státní soudní dvůr mít za úkol chránit země proti zásahům ze strany ústřední moci“ (překlad autora).

³⁵ „Tento Státní soudní dvůr má mít dále za úkol garantovat potřebnou ochranu jednotlivému obyvateľovi Německa před zasahováním do jeho ústavně zaručených práv. V tomto spatřujeme jeho absolutní potřebnost. Existuje sice diktatura jednotlivce, ale může vzniknout také diktatura parlamentní většiny, a proto chceme mít ochranu v podobě Státního soudního dvora“ (překlad autora).

jako inspirace pro výstavbu poválečného německého soudnictví tak, aby byla zajištěna jeho bezpečnost, stabilita a svoboda rozhodování.³⁶ Strauß dával přednost zejména dvěma tezím: „Für die Entscheidung der Rechtsfragen grundsätzlicher Art, die das Bundesrecht betreffen, ist ein einheitliches oberstes Bundesgericht zu errichten. Ausgenommen hiervon sind die vorwiegend politischen Streitigkeiten. Sie werden von einem besonderen Verfassungsgerichtshof entschieden“.³⁷

Spolkový soudní dvůr měl být podle tohoto plánu koncipován jako jediný soud tak, aby byla zajištěna právní jednotka ve spolkovém státě, a v nejrůznějších právních oblastech zároveň. Strauß chtěl posílit soudní moc do té míry, že by v budoucnosti nemohlo dojít k „utiskování“ soudní moci ze strany exekutivy nebo legislativy. K naplnění tohoto cíle rozpracoval detailní návrhy organizace Spolkového soudního dvora a otázky opravných prostředků.³⁸ Tato koncepce si vzala za svůj základ zejména americký Supreme Court, což bylo pro německé právní prostředí naprosto novum. Realizace těchto myšlenek by znamenala naprosto nové uspořádání německého soudnictví, což by ve své podstatě mělo demonstrovat posílení soudní moci v rámci systému dělby moci. Strauß ovšem zůstal, jak to ukazuje i druhá část výše citované teze, někde na půli cesty budování celého soudního systému. Strauß se totiž domníval, že soudní moc by měla i nadále rozhodovat o otázkách ústavních sporů, k čemuž uvedl: „das würde auch mit dem demokratischen Gedanken übereinstimmen, wonach für die Streitigkeiten, welche die Verfassung betreffen, kein Sondergericht zu schaffen, sondern das Gericht für zuständig zu erklären sei, vor dem auch der gewöhnliche Staatsbürger in Streitigkeiten sein Recht nimmt“.³⁹ Podle jeho názoru si totiž ještě německá veřejnost nestačila zvyknout na to, že soudní moc může rozhodovat o ústavních sporech jako o sporech, které jsou obdobné rozhodování soudní moci v jiných věcných otázkách.⁴⁰ Rozhodnutí, která se dotýkají politické oblasti, by totiž mohla být podle jeho názoru posuzována jako politická rozhodnutí, což by mohlo Spolkový soudní dvůr ohrozit

³⁶ Strauß, Walter: Die Oberste Bundesgerichtsbarkeit, s. 9.

³⁷ „Pro rozhodování o právních otázkách zásadního významu, které se týkají spolkového práva, je nutné zřídit jednotný nejvyšší spolkový soud. Z toho byly měly být vyjmuty převážně politické spory. O těch by měl rozhodovat zvláštní ústavní soud“, (překlad autora), originál in: W. Strauß, W.: Die Oberste Bundesgerichtsbarkeit, s. 10.

³⁸ Tamtéž, s. 18–27.

³⁹ „Bylo by v souladu s demokratickými myšlenkami, pokud by o sporech, které se dotýkají ústavy, nerozhodoval zvláštní soud, nýbrž soud, který by byl prohlášen za příslušný a u kterého by se mohl také běžný státní občan domáhat svého práva“ (překlad autora).

⁴⁰ Strauß, W.: Die Oberste Bundesgerichtsbarkeit, s. 18–27.

v jeho náhledu na věc a vystavit jej tak pod silný tlak, který by mohl ohrožit jeho nezávislost. Strauß proto navrhoval, aby byl zřízen zvláštní ústavní soud, který by se skládal z 11 osob, z nichž 5 by byli soudci Spolkového soudního dvora volení z jejich středu podle vlastního uvážení a zbývajících 6 členů by bylo politickými osobnostmi volenými oběma komorami. Příslušnost ústavního soudu by byla založena tehdy, pokud by měl soud rozhodovat pouze o otázkách politického akcentu. Ústavní soud by se podle jeho názoru neměl zabývat otázkami přezkumu ústavnosti zákonů. Strauß zdůvodňoval toto omezení argumenty, které měly povahu čistě právního charakteru, do okruhu kompetencí Spolkového soudního dvora by proto nemělo náležet rozhodování politických otázek. Z tohoto důvodu také nezastával názor, aby ústavní soud přezkoumával slučitelnost zákonů s ústavou; bylo by podle něho svévolí, aby bylo soudní moci upřeno právo rozhodovat na poli soudního přezkumu a aby byla tato kompetence svěřena zvláštnímu soudnímu orgánu. Taková úprava by podle něj nebyla v souladu s tradicí německého právního pořádku. Strauß uváděl, že je věcí právní logiky, aby soudci mohli posuzovat ústavnost zákonů, nebyla to pouze otázka dělby moci, ale obecná systémová záležitost, která by ve svém konečném důsledku mohla oslabit soudní moc a právo jako celek. Na druhé straně ale není možné nezdůraznit, že právě rozhodování sporů politického charakteru by mohlo vnést političnost do rozhodování obecných soudů. Ústavní soud měl být tedy pouze orgánem rozhodujícím ryze politické otázky, zbytek měl být záležitostí obecného soudnictví.⁴¹

Straußova koncepce Spolkového soudního dvora byla s ohledem na model ústavního soudnictví v praxi nepoužitelná. I přes jeho odvážné myšlenky jednotného Spolkového soudního dvora, se mnohem více ukázalo Straußovo zajetí v myšlenkách „čistého“ práva, které má sloužit, bez ohledu na momentální politickou situaci, pouze apolitickým právníkům k prosazování práva. Strauß velmi pečlivě odlišoval politickou sféru od právní sféry; ta první je ovládána politickými orgány, ta druhá je tvořena soudy. Politická sféra je podle Strauße ovládána bojem, korupcí a vzájemnou negací, naopak právní sféra je sférou logiky, vzájemného střetávání názorů a důvěry. Strauß chtěl svým modelem zamezit politickému vlivu do právní sféry a rozhodování ústavních otázek tak přenechat zvláštnímu orgánu, kterým měl být ústavní soud. Podle Straußova pojetí tak měl být ústavní soud čistě politickým orgánem a nikoliv soudem, neboť soud nemůže být

⁴¹ Tamtéž, s. 29–36.

vystavován útokům na jeho nezávislost. Straußův spis nejlépe ukazuje problém, kterým byly ideové spory, jak by mělo vypadat ústavní soudnictví v moderním ústavním státě. Strauß se ovšem pohyboval v tradičním kategorickém uvažování odlišujícím přísně mezi pojmem právního a politického, tato hranice byla pro Strauše nepřekročitelná. Záznamy ze zasedání Parlamentární rady ukazují, že problém práva a politiky byl středobodem celé diskuse o budoucím ústavním soudnictví.

3.2 Průběh jednání v Parlamentární radě

Výbor pro právní otázky přijal již na svém prvním zasedání rozhodnutí, kterým odmítl návrh konventu z Herrenchiemsee, aby ústavnímu soudnictví byla v Základním zákoně vyčleněna samostatná kapitola VIII. Výbor se rozhodl, že ústavní soudnictví bude začleněno do nové XII. kapitoly Základního zákona, která by nesla název Soudnictví a právní péče.⁴² Tímto krokem mělo být tedy nejvyšší soudnictví v Německu upraveno v rámci jedné kapitoly, která by se kompletně věnovala soudní moci. Takto zvolená koncepce ovšem podle mého názoru mnohem více oslabila postavení SÚS, než kdyby došlo k akceptaci Straußových výše popsanych návrhů. Zvláštní zakotvení ústavního soudnictví do samostatné kapitoly, jak to učinil konvent z Herrenchiemsee, mělo sledovat zdůraznění role SÚS v ústavním systému a postavení SÚS na úroveň ostatních ústavních orgánů. Pokud by byla Parlamentární rada akceptovala návrh konventu z Herrenchiemsee, nemusel by SÚS v počátečním období své existence tak tvrdě bojovat o statut ústavního orgánu a své postavení na roveň ostatním ústavním orgánům.

Samotnému rozhodnutí Parlamentární rady vyčlenit soudnictví jako celku samostatnou kapitolu v Základním zákoně nelze nic vytknout, neboť to mělo vést k posílení významu soudnictví. Strauß toto zdůraznil při 2. zasedání Výboru pro právní otázky, kdy uvedl, že třetí moc znovu získala své staré místo vedle dvou silnějších mocí. Strauß souhlasil s tím, aby na vrcholu soudní moci stál Spolkový soudní dvůr, který měl zastřešovat celou soudní soustavu.⁴³ Vedle Spolkového soudního dvora ovšem Strauß neopomněl prosazovat zřízení nezávislého ústavního soudu, který by rozhodoval jako instituce o politických ústavních otázkách.⁴⁴ Poslanec

⁴² Drs. č. 586/II, č. 353.

⁴³ Drs. č. 213/II.

⁴⁴ Drs. č. 213/II.

Zinn (SPD) navrhl, aby byl vytvořen soud, který by byl příslušný pro rozhodování ústavních sporů, stížností týkajících se základních práv, v případech odchýlení se od judikatury nejvyšších soudů a pro rozhodování právních otázek zásadního významu. Za určitých okolností měl ústavní soud rozhodovat o kontrole norem. Zinn chtěl ústavní soud koncipovat jako „super soud“ a vytvořením různých senátů dát ústavnímu soudu možnost rozhodovat i o jiných než jenom politických otázkách.⁴⁵ Strauß i Zinn se nakonec dohodli na tom, že musí být zřízen Spolkový soudní dvůr, který bude požívat stejně jako ústavní soud statutu soudu s nejvyššími opravnými prostředky.⁴⁶ Ve Výboru pro právní otázky ovšem vyvstaly pochybnosti, zda je nutné zřizovat jednotný „super soud“. Při rozhodování o této otázce členové Výboru nevycházeli z návrhu konventu z Herrenchiemsee, ale z návrhů z okruhu odborné soudní veřejnosti. Prezident Nejvyššího soudu pro britskou zónu (Oberster Gerichtshof für die britische Zone) se sídlem v Kolíně nad Rýnem a Nejvyššího soudního dvora zón, soudci Ruscheweyh a Wolff, kteří byli přizváni k jednání jako poradci, se vyslovili pro oddělení Spolkového soudního dvora a SÚS. Byli toho názoru, že institucionální jednota může více či méně ohrozit právní sféru rozhodování politickými zásahy. Politické otázky mohly být podle jejich názoru řešeny pouze politickými a nikoliv právními možnostmi. Navíc jmenování soudců Spolkového soudního dvora se musí uskutečňovat podle jiných kritérií než jmenování soudců ústavního soudu.⁴⁷ Tyto argumenty znovu rozvířily debatu o poměru právního a politického rozhodování. Strauß při této příležitosti znovu upozornil na nedostatečnou vyspělost současné politické scény a považoval oddělení obou soudů za nutnost. Poslanec Selbert (SPD) zpochybnil naopak možnost oddělit politické a právní rozhodování a vyslovil se pro zřízení jednoho soudu, zatímco ostatní poslanci SPD ústy Greveho zastávali nutnost institucionálního i personálního oddělení.⁴⁸ Jako kompromis navrhl poslanec Zinn oddělit oba soudy institucionálně, ale personálně je nechat propojené.⁴⁹ Většina právního výboru se nakonec shodla na institucionálním oddělení obou soudů.⁵⁰

⁴⁵ Drs. č. 224/II.

⁴⁶ Drs. č. 239/II.

⁴⁷ Drs. č. 280/II.

⁴⁸ Drs. č. 280/II.

⁴⁹ Drs. č. 586/II.

⁵⁰ Drs. č. 586/II.

Poslanci Zinn (SPD), Strauß (CDU) a Dehler (FDP) pak vypracovali v rámci Všeobecného redakčního výboru návrh, který by zajistil institucionální oddělení Spolkového soudního dvora a SÚS. Návrh předpokládal, že Spolkový soudní dvůr bude mít kompetenci rozhodovat na návrh příslušných soudů na místo nich v případech, kdy je to nutné pro dosažení jednoty při rozhodování o zásadních otázkách spolkového práva. Tímto návrhem tak byla fakticky dána přednost a výsadnější postavení Spolkovému soudnímu dvoru před SÚS. Poslední pokus poslance Strauße vedle personálního propojení obou soudů dosáhnout také „optického“ propojení obou institucí, aby tak byla završena a podtržena jednotu soudní moci, ztroskotat na odporu Thomase Dehlera (FDP), který byl toho názoru, že bude vhodné, pokud se Spolkový soudní dvůr bude pohybovat pouze v čisté právní sféře a nebude zasahovat do rozhodování politických sporů.⁵¹

Poté, co se Výbor pro právní otázky rozhodl pro institucionální oddělení obou soudů, navrhl Všeobecný redakční výbor Parlamentární rady následnou formulaci pro definování soustavy soudů na území Německa: „*Die rechtsprechende Gewalt wird durch das Oberste Bundesgericht, das BVerfG, durch die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt*“.⁵² Na tomto návrhu se shodl jak Výbor pro právní otázky, tak Hlavní výbor v rámci čtení konaném dne 8. prosince 1948. Carlo Schmid (SPD) SÚS nazýval nejvyšším spolkovým soudem, čímž chtěl podtrhnout jeho právní význam, neboť soud, jehož rozsudky měly mít částečně sílu obdobnou zákonům, musí stát nad soudem, který vydává pouze rozsudky s platností inter partes. Tento názor ovšem nesdílel poslanec Strauß, který byl toho názoru, že Spolkový soudní dvůr stojí na vrcholu soudní soustavy jako reprezentant všech soudů a který pečuje o právní otázky celého německého území. SÚS, který měl mít spoustu specifických kompetencí, tak byl soudem *sui generis*.⁵³ Na základě tohoto Straußova stanoviska odmítl Hlavní výbor Schmidův návrh. Na následujícím zasedání se Výbor pro právní otázky znovu zabýval návrhem poslance Zinna, aby byl SÚS zmíněn před všemi ostatními soudy. Výbor pro právní otázky tedy 11. ledna 1949 v návrhu textu uvedl dva odlišné pojmy „Oberstes Bundesgericht“ a „Bundesverfassungsgericht“, čímž chtěl zdůraznit, že SÚS je soudem, který akcentuje při svém rozhodování politické

⁵¹ Drs. č. 586/II.

⁵² „Soudní moc bude vykonávána Nejvyšším spolkovým soudem, SÚS a spolkovými soudy a soudy zemí, jak to předpokládá základní zákon“ (překlad autora).

⁵³ Drs. č. 340 ze dne 10. prosince 1948.

otázky.⁵⁴ Toto znění pak bylo schváleno také při druhém čtení Hlavním výborem Parlamentární rady na svém 37. zasedání konaném 13. ledna 1949.⁵⁵ Toto konečné znění tak do jisté míry korigovalo představy CDU a FDP o Spolkovém soudním dvoru, zatímco představy SPD, i když nikoliv výslovně, o SÚS jako speciálním orgánu tak byly posíleny. Uvedenou formulací vzrostly šance SÚS na samostatné postavení, což později ukázala i snaha ústavních soudců v rámci boje o pozici SÚS jako samostatné ústavní instituce.

3.3 Personální, institucionální a kompetenční otázky týkající se SÚS

3.3.1 *Personální a institucionální otázky*

Obsazení SÚS soudci záviselo na vyřešení otázky institucionálního oddělení Spolkového soudního dvora od SÚS. V okamžiku, kdy se poslanci dohodli na institucionální samostatnosti SÚS, musela se začít řešit také otázka, zda SÚS bude obsazen soudci z povolání nebo soudci laiky, a otázka, zda soudci SÚS budou moci být zároveň soudci Spolkového soudního dvora nebo členy jiných nejvyšších spolkových soudů.

Poslanci Zinn, Strauß a Dehler zpracovali pro Výbor pro právní otázky návrh, který předpokládal, že SÚS bude personálně obsazen zejména soudci spolkových soudů za částečné účasti laických soudců. Spolkoví soudci měli zároveň náležet ke svému „mateřskému“ soudu.⁵⁶ Po schválení Výborem pro právní otázky se návrhem zabýval Hlavní výbor, který konečné rozhodnutí o poměru mezi spolkovými soudci a soudci přísedícími nepřijal, rozhodnutí o obsazování SÚS tak zůstalo vyhrazeno spolkovému zákonu.⁵⁷ O kvalifikačních předpokladech soudců panovala při projednávání v Hlavním výboru shoda, že by se mělo jednat o osoby, které jsou způsobilé zastávat úřad spolkového soudce. Pro funkci předsedy, místopředsedy a předsedů senátů SÚS měla postačovat kvalifikace pro zastávání vyšší funkce ve státní správě, jako přísedící měli působit laičtí soudci. Jimi měl být posílen politický prvek ve SÚS. Stejně jako Výbor pro právní otázky, tak i Hlavní výbor byl toho názoru, že funkce soudce SÚS nebo Spolkového soudního dvora by měla být inkompatibilní se členstvím ve spolkovém

⁵⁴ Drs. č. 492 ze dne 12. ledna 1949.

⁵⁵ Drs. č. 535 ze dne 20. ledna 1949.

⁵⁶ Drs. č. 586 ze dne 6. prosince 1948.

⁵⁷ Drs. č. 492 ze dne 12. ledna 1949.

sněmu, spolkové radě, spolkové vládě a také funkcemi odpovídajícími výše uvedeným funkcím na zemské úrovni. Obdobnou úpravu již obsahoval návrh konventu z Herrenchiemsee.

O vnitřní organizaci SÚS se v Parlamentární radě nevedly téměř žádné debaty. Na návrh Všeobecného redakčního výboru rozhodl Hlavní výbor, že problematika řízení před SÚS bude ponechána úpravě spolkovým zákonem.⁵⁸ Otázka statutu SÚS a postavení soudců byly Parlamentární radou opomenuty. Později se ovšem ukázalo, že ohledně všech těchto otázek muselo být svedeno mnoho bitev a střetnutí mezi SÚS a politickou reprezentací. Na druhé straně je možné říci, že právě toto opomenutí Parlamentární rady se stalo pro SÚS užitečným. Pokud by totiž ústavodárce podrobně upravil veškeré otázky týkající se SÚS, pak by zřejmě neměl SÚS možnost ovlivnit své budoucí postavení. Řešení těchto otázek mělo nastat až v budoucnosti.

3.3.2 Kompetenční otázky

Úprava kompetencí SÚS zabrala Parlamentární radě značný prostor. Zejména ve Výboru pro právní otázky a v Hlavním výboru vyvolaly návrhy konventu z Herrenchiemsee vášnivou debatu. Členové Parlamentární rady převzaly pouze část těchto návrhů, které pak byly zapracovány i do konečné podoby kompetencí SÚS. Velká část kompetencí SÚS byla přepracována a upravena jinak, zejména došlo k výraznému rozšíření kompetencí SÚS, což se promítlo v konečném textu Základního zákona. V následujícím výkladu se tedy budu nejprve zabývat kompetencemi, které Parlamentární rada převzala do svého návrhu ze závěrů přijatých v Herrenchiemsee bez rozporů. Teprve poté se budu zabývat kompetencemi, které navrhla Parlamentární rada, a poté návrhy, které pro svoji rozpornost ani nemohly najít oporu v Parlamentární radě.

Bez větších zásahů a problémů přejala Parlamentární rada návrhy konventu z Herrenchiemsee, které se týkaly kompetencí SÚS ve vztahu k žalobě na spolkového prezidenta, řešení sporů mezi Spolkem a zeměmi o výklad spolkových zákonů, řešení sporů mezi jednotlivými spolkovými zeměmi. Ve věci žaloby na spolkového prezidenta byl návrh z Herrenchiemsee pozměněn na návrh Všeobecného redakčního výboru, který pak schválil i Hlavní výbor, aby SÚS mohl přijímat při žalobě na spolkového prezidenta rozhodnutí, že spolkový prezident porušil Základní zákon nebo spolkový

⁵⁸ Drs. č. 679 ze dne 10. února 1949.

zákon.⁵⁹ Kompetence SÚS rozhodovat o sporech při provádění spolkového zákonodárství mezi jednotlivými zeměmi a o dozoru Spolku nad prováděním tohoto zákonodárství byla akceptována beze změn.⁶⁰ U kompetencí týkajících se rozhodování ústavních sporů uvnitř zemí konvent z Herrenchiemsee v čl. 129 odst. 4 návrhu pouze předpokládal, že obecně může být zemským zákonem svěřeno rozhodování takovýchto sporů některému z nejvyšších spolkových soudů (SÚS nebo Spolkovému soudnímu dvoru) jako poslední instanci pro rozhodování takového sporu. Poslanci Zinn, Strauß a Dehler tento návrh převzali a upřesnili, když navrhli, aby ústavní spory uvnitř země mohly být řešeny SÚS pouze na základě zemského zákona. Výbor pro právní otázky a Hlavní výbor tento závěr akceptovaly bez dalšího.⁶¹

Konvent z Herrenchiemsee ve svém návrhu nezohlednil možnou kompetenci SÚS rozhodovat o soudcovské žalobě na spolkového soudce a možnost SÚS rozhodovat o vztahu mezi spolkovým a zemským právem, které nepocházelo z období po vzniku Spolkové republiky. Návrh konventu z Herrenchiemsee v čl. 133 odst. 1 větě 1 předpokládal, že soudci mohou být proti své vůli zbaveni funkce pouze soudním rozhodnutím, a to pouze za podmínek stanovených zákonem, kdy formou ztráty jejich funkce může být trvalé nebo dočasné omezení výkonu funkce soudce nebo tzv. „poslání“ na odpočinek. Osobní nezávislost soudců tak měla být podle návrhu normativně posílena a zbavení funkce soudce mohlo nastat pouze způsobem a procesem přesně vymezeným zákonem. Nemohla být tudíž řeč o politické odpovědnosti soudců, která se v té době již objevila v některých zemských ústavách.⁶² Frakce SPD v Parlamentární radě požadovala od samého počátku zavedení institutu soudcovské žaloby. Poslanec Zinn navrhoval, aby o zbavení soudcovské funkce a o soudcovské žalobě jako takové rozhodovaly zemské soudy, které jsou příslušné k rozhodování ústavních sporů. Tyto zemské soudy by pak mohly soudce zbavit jeho úřadu, popř. přeložit k jinému soudu nebo „poslat“ na odpočinek. Důvodem tako-

⁵⁹ Drs. č. 370 ze dne 13. prosince 1948.

⁶⁰ Viz návrh Všeobecného redakčního výboru týkající se katalogu kompetencí SÚS Drs. č. 343 ze dne 5. prosince 1948; Drs. č. 340 ze dne 10. prosince 1948; Drs. č. 370/394 ze dne 13./18. prosince 1948.

⁶¹ Drs. č. 353 ze dne 5. prosince 1948; Drs. č. 340 ze dne 10. prosince 1948; Drs. č. 535 ze dne 20. ledna 1949; Drs. č. 679 ze dne 10. února 1949; Drs. č. 850 ze dne 5. května 1949.

⁶² Např. čl. 88 ústavy Württemberska-Bádenska; čl. 127 odst. 4 Hesenské ústavy; čl. 111 ústavy Bádenska; čl. 132 ústavy Rheinland-Pfalz.

vého postupu a kvalifikovaným důvodem pro odvolání soudce z funkce by měla být nemožnost soudce vykonávat svůj úřad v demokratickém duchu Základního zákona a s ohledem na jeho sociální charakter.⁶³ Zinn navrhol, aby ve věcech žalob na spolkové soudce byl příslušným soudem SÚS, kdy rozhodnutí SÚS by nutně nemuselo předcházet kvalifikované provinění soudce. Politická odpovědnost soudců a příslušnost soudu, který by rozhodoval o soudcovských žalobách, se stala předmět rozporů mezi jednotlivými politickými stranami v Parlamentární radě. Debaty probíhaly ve Výboru pro právní otázky a v Hlavním výboru. SPD, CDU a FDP předložily Všeobecnému redakčnímu výboru návrh poslanců Zinna, Strauße a Dehlera, který navrhoval tuto úpravu soudcovských žalob: *„Wenn ein Richter oder außerhalb des Amtes gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder die verfassungsmäßige Ordnung eines Landes verstößt, so kann bei Bundesrichtern das BVerfG, bei Landesrichtern das für Verfassungsstreitigkeiten zuständige Gerichte des Landes ihn seines Amtes für verlustig erklären und zugleich bestimmen, ob er in ein anderes Amt oder in den Rubestand zu versetzen oder zu entlassen ist“*.⁶⁴ Obecně se Výbor pro právní otázky i Hlavní výbor shodly na tom, že institut soudcovské žaloby bude zaveden. Na svém 9. a 10. zasedání se Výbor pro právní otázky a na svém 25., 37., 38., 50. a 57. zasedání se Hlavní výbor zabýval přesným vymezením hranice příslušnosti SÚS při rozhodování o soudcovských žalobách a zakotvením možnosti vznášet soudcovskou žalobu také na soudce zemských soudů.

FDP na zasedání Hlavního výboru nesouhlasila s tím, aby o soudcovských žalobách proti spolkovým soudcům rozhodoval SÚS, a navrhla, aby soudcovská žaloba mohla být vznesena pouze při určitém kvalifikovaném porušení práva.⁶⁵ Poslanec Dehler byl přesvědčen o tom, že možnost SÚS rozhodovat o soudcovských žalobách s ohledem na politický charakter tohoto soudu není slučitelná s principy právního státu a nezávislosti soudců jako takových. Dehler nepovažoval takovouto kompetenci SÚS za nutnou. Za nejlepší prostředek proti selhání soudce, ať již ve věcné rovině nebo osobním chování, považoval Dehler dostatečný systém právních pro-

⁶³ Drs. č. 243 ze dne 3. listopadu 1948.

⁶⁴ „Proviní-li se soudce při výkonu svého úřadu nebo mimo něj proti zásadám Základního zákona nebo proti ústavnímu zřízení země, může u spolkových soudců SÚS, u zemských soudců soud příslušný k rozhodování ústavních otázek rozhodnout, aby byl soudce zbaven úřadu a zároveň stanovit, zda bude soudce přeložen do jiného úřadu nebo dán na odpočinek nebo propuštěn“. (vlastní překlad autora), in: Drs. č. 343 ze dne 5. prosince 1948.

⁶⁵ HA-Prot. – stenografický záznam, s. 298.

středků zavedených a obecně platných na celém území Německa. Při trestně právním provinění podle Dehlera postačovala aplikace trestních předpisů, na jejichž základě by byl soudce potrestán.⁶⁶ S ohledem na tento názor pak FDP navrhovala, aby byl příslušný při rozhodování o soudcovských žalobách Spolkový trestní soud pro státní službu na místo SÚS, kdy žaloba by byla přípustná pouze při kvalifikovaném porušení zákona.⁶⁷ Poslanec Becker (FDP) Dehlerův návrh podpořil argumentem, že navrhovaná formulace soudcovské žaloby se blíží trestně právním skutkovým podstatám, a proto by mohla být veřejností velmi negativně chápána. Zároveň podle něj není možné, aby o soudcovské žalobě rozhodoval jiný soud, neboť tím nemusí být úplně garantována možnost nezávislého rozhodování soudu. Becker proto navrhoval a podporoval, aby o soudcovské žalobě rozhodoval Spolkový trestní soud pro otázky státní služby (*Dienststrafgericht*).⁶⁸ Obdobný názor nastával i poslanec Seeböhm (DP), který nejprve institut soudcovské žaloby odmítal úplně.⁶⁹

Naproti tomu poslanci CDU a CSU, jejichž mluvčím v této záležitosti byl poslanec Strauß, byli jednomyslně pro zakotvení kompetence SÚS rozhodovat o soudcovských žalobách. Strauß byl názoru, že právě postavení SÚS dává jistotu, že kompetence nebude politicky zneužívána.⁷⁰ CDU/CSU se v tomto bodě odlišovala od představ FDP. Poslanci Laforet a Chapeaurouge se při všech debatách zasazovali o zakotvení předpokladu vznesení soudcovské žaloby pouze při kvalifikovaném porušení spolkového práva a Základního zákona v podobě úmyslu nebo hrubé nedbalosti. Obávali se totiž, že pokud by žaloba nebyla vázána na úmyslné zavinění nebo hrubou nedbalost, tak by mohla být porušena nezávislost soudů a existence soudní moci jako takové. Poslanec Brockmann (Zentrum) vyjádřil podobné obavy.⁷¹ Proti těmto návrhům se postavila podrobná koncepce SPD, kterou zpracovali poslanci Carlo Schmid, Greve, Zinn a Selbertová. Schmid odmítl přijetí požadavku úmyslu jako podmínky pro vznesení soudcovské žaloby, neboť takové ustanovení by bylo právně obsolentní. Pokud by se soudce úmyslně dopustil některého protiprávního jednání, pak by byla založena již jeho trestněprávní odpovědnost pro porušení určité trestní skutkové

⁶⁶ HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 298.

⁶⁷ Drs. č. 492 ze dne 12. ledna 1949.

⁶⁸ HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 470n.

⁶⁹ Drs. č. 439, HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 468n.

⁷⁰ Drs. č. 586.

⁷¹ HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 477.

podstaty bez ohledu na možnost zbavení soudcovského úřadu.⁷² Podle Schmida nebyla ovšem ani tato trestněprávní ustanovení dostatečnou zárukou pro lid, že soudy a soudci nebudou zneužívat své nezávislosti a privilegií, kterých požívají. Musí proto existovat určitá opatření, která zabrání tomu, aby soudci zneužívali svých výsad v politickém směru nebo pro naplňování nějakých politických cílů. Může totiž nastat situace, kdy soudce zneužije svých výsad, aniž by se přitom nutně musel dopustit trestného činu či jiného protiprávního jednání. Schmid přitom upozornil na některé špatné zkušenosti se soudci z doby Výmarské republiky, aby se v budoucnosti Německo vyvarovalo takových excesů. Jak Schmid zdůrazňoval, tak je nutné, aby výsadám soudců odpovídala také míra jejich zodpovědnosti ve vztahu k jiným úřadům či institucím. Soudce musí být při výkonu svého úřadu, právě s ohledem na svoji nezávislost, mnohem více pečlivý a svědomitý než jiné osoby. K otázce vhodného soudu, který by o těchto věcech měl rozhodovat, Schmid uvedl, že se v těchto případech pořád jedná o rozhodnutí, ve kterých je obsažen značný politický prvek, ale podstatou těchto rozhodnutí je vyjádření, že určitá osoba na základě svého chování není hodna zastávat funkci soudce a aplikovat právo Spolkové republiky. V podstatě je to podle Schmida rozhodnutí politického charakteru a proto se Schmid vyslovil pro zakotvení této kompetence SÚS, neboť jiné soudy nejsou k přijetí takových rozhodnutí vhodnými orgány.⁷³ Také poslanec Greve byl názoru, že porušení zásad ústavně právního charakteru je specificky politickým proviněním a proto, v rozporu s názorem poslance Dehlera, by měl o tento porušení rozhodovat SÚS.⁷⁴ Poslanci SPD Zinn a Selbertová se vyslovili pro vypuštění podmínky úmyslu nebo hrubé nedbalosti, protože při posuzování soudcovské žaloby v podstatě nejde o zaviněné jednání ve smyslu trestního práva. Rozhodující je, aby měl SÚS možnost bez aplikace trestněprávních předpisů zbavit soudce jeho funkce, pokud již v budoucnosti nemůže být řádným zástupcem soudnictví v rámci ústavněprávního státu. Taková kontrola proto může být účinná pouze tehdy, pokud se nebude omezovat na úmyslné nebo hrubě nedbalostní jednání soudce.⁷⁵ Poslankyně Selbertová se vyjádřila, že soudci by měli být vnitřně povinováni dodržovat zásady, na nichž stojí nově budovaný právní

⁷² HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 299.

⁷³ „Eine Krähe hackt der anderen kein Auge aus“, in: HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 484.

⁷⁴ HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 298n.

⁷⁵ Drs. č. 492 ze dne 12. ledna 1949; HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 469.

stát a v tomto duchu by měli také rozhodovat. Selbertová byla přesvědčena o tom, že nejdůležitější je institucionální jistota, že soudci budou soudci demokratického právního státu, kteří jsou vnitřně ztotožněni se zásadami demokracie a pro které je soudnictví a humanita při rozhodování samozřejmou věcí. Selbertová upozornila, že zásadní je cítění a postoj soudce k základním právům, lidskosti, lidské důstojnosti a svobodě člověka. Výchova soudců k takovýmto hodnotám je možná tedy jedině tehdy, pokud bude moci SÚS vykonávat odpovídající kontrolu nad soudci jako takovými.⁷⁶ Poslanec Zinn navíc upozornil, že ústavou garantovaná nezávislost zaručuje soudcům obrovskou moc. Podle Zinna je nutné, aby ten, kdo má v rukách takovou moc, mohl být za určitých okolností volán k odpovědnosti, pokud by tuto moc zneužíval. Zinn navíc namítl, že SÚS nebude politickým soudem, jak to tvrdil poslanec Dehler (FDP). Nedůvěra, kterou Dehler ke SÚS má, je podle Zinna vlastně nedůvěrou vůči jednomu z nejvyšších spolkových orgánů a tím také nedůvěrou k německé demokracii jako celku. Zinn považoval budoucí SÚS za instituci, která bude pečlivě a objektivně posuzovat soudcovské žaloby, a domníval se, že tyto předpoklady by nemusel nutně splňovat *Dienststrafgericht*.⁷⁷

Obecně je možné na základě výše uvedeného výkladu konstatovat, že koncepce SPD ve věci soudcovské žaloby odpovídala demokratické koncepci německého státu. FDP byla naopak zastáncem tradičních státoprávních představ a teorií 19. století. FDP se domnívala, že právo je neustále uzavřeným oborem, kdy soudce je osobou stojící nad společností jako celkem, a jedině, čemu by se měl soudce zodpovídat, je právo jako systém norem. FDP ve svých představách nebrala v potaz zkušenosti z Výmarské republiky ani z období nacistické hrůzovlády. FDP nereflektovala, že soudnictví je do jisté míry odrazem politického uspořádání státu, a tak nelze v případě zkorumpovaného státního aparátu vyloučit, že v určité míře obdobné jevy nenastanou ani v soudnictví. Demokratický právní řád nemůže zamezit tomu, že se demokratické uspořádání nepokříví, pokud soudci nebudou vědět buď, jak mají s demokratickým právním řádem nakládat, nebo jak mají s určitou právní normou v případě nedemokratických změn ve státě nakládat a jak ji mají interpretovat. SPD v rámci jednání Parlamentární rady tento problém velmi dobře rozpoznala a prosadila se při jednáních ve Výboru pro právní otázky a v Hlavním výboru proti vůli FDP,

⁷⁶ HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 539.

⁷⁷ HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 539.

ačkoliv se na závěr jednání o soudcovské žalobě pokusila odstranit všechna ustanovení o soudcovské žalobě z návrhu Základního zákona.⁷⁸ CDU/CSU zastávala oba názory, mluvčí CDU Strauß se přikláněl více na stranu koncepce navržené SPD, naopak mluvčí CSU Laforet se přikláněl k návrhům FDP. Parlamentární rada nakonec schválila kompromisní znění, kdy soudce může být propuštěn z funkce, pokud úmyslně poruší zásady Základního zákona nebo zásady ústavního zřízení spolkové země, která podala návrh SÚS na zahájení řízení s takovým soudcem.

Další kompetencí SÚS, kterou neobsahoval návrh konventu z Herrenchiemsee, bylo oprávnění SÚS rozhodovat při názorových rozdílech o platnosti práva, které by mělo charakter spolkového práva. Článek 140 návrhu konventu z Herrenchiemsee předpokládal, že by při sporech o otázku, zda je zákon nebo nařízení součástí zemského nebo spolkového práva, rozhodoval spolkový ministr spravedlnosti ve shodě s ministrem země nebo zemí, kterých se takový právní předpis dotýká. Konvent návrhem sledoval zejména rychlé řešení takových sporů, protože se obával negativních účinků nejasnosti, zda je předpis součástí zemského nebo spolkového práva, na právní a hospodářský život Spolku či spolkové země. V případě, pokud by nedošlo ke shodě mezi spolkovým ministrem spravedlnosti a zemským ministrem, nemohl by o takové otázce rozhodnout spolkový ministr spravedlnosti sám a bez dalšího. Teprve v případě nedosažení shody mezi ministry by rozhodoval SÚS. Menšina členů Parlamentární rady namítala, že rozhodování SÚS, zda je předpis součástí spolkového nebo zemského práva, zpochybňuje princip dělby moci, a proto navrhovala, aby takové rozhodování bylo svěřeno zástupcům zemí. Organizační výbor Parlamentární rady dne 1. prosince 1948 Všeobecnému redakčnímu výboru navrhl, aby o této otázce rozhodoval SÚS.⁷⁹ Tato právní úprava byla přijata zejména pod vlivem názoru předsedy Účetního dvora spolkové země Hamburg Fuchse, který uváděl, že je z hlediska ústavního práva neúnosné, aby o takovýchto sporech rozhodoval spolkový ministr spravedlnosti, neboť na základě tohoto rozhodnutí ministra spravedlnosti by pak byla založena další legislativní činnost buď spolkového nebo zemského zákonodárce. Všeobecnému redakčnímu výboru se zdálo, že tato kompetence se nejvíce blíží svým obsahem posuzování kontroly norem, a proto rozhodl, že by

⁷⁸ Drs. č. 543 ze dne 25. ledna 1949. Poslanci Strauß a Zinn se pokusili o tuto změnu v rámci třetího čtení v Hlavním výboru, kdy navrhli vyškrtnutí předpokladu zaviněného jednání soudce z návrhu zpracovaného Všeobecným redakčním výborem.

⁷⁹ Drs. č. 291 ze dne 18. ledna 1949.

o těchto sporech měl rozhodovat SÚS. Návrh Organizačního výboru byl pak Hlavním výborem akceptován.

Velká debata v Parlamentární radě nastala zejména o návrzích konventu z Herrenchiemsee týkajících se kompetencí SÚS pozastavovat výkon základních práv, rozhodovat o zákazu politických stran, vykonávat volební soudnictví a o jiných kompetencích SÚS, které jsou obsahem současného čl. 93 ZZ.

Při debatách o čl. 18 odst. 2 ZZ, který se týká pozastavení výkonu základních práv, panovaly spory o to, zda by měl být SÚS výlučným orgánem, který o takové otázce bude rozhodovat, nebo zda by měl poslední instancí tohoto rozhodovacího procesu. První stanovisko Všeobecného redakčního výboru se přiklánělo k návrhu konventu z Herrenchiemsee, aby o této otázce rozhodoval SÚS.⁸⁰ Předpokládalo se, že SÚS bude jedinou institucí, která by rozhodovala o této zásadní otázce. Návrh chtěl zabránit kterémukoliv správnímu úřadu, aby mohl v konkrétním případě správním aktem rozhodnout o pozastavení výkonu základních práv. Výbor pro základní principy s tímto návrhem ovšem nesouhlasil a poslanci von Mangoldt (CDU) a Bergsträsser (SPD) výlučnou kompetenci SÚS odmítali.⁸¹ V návrhu zpracovaném tímto výborem bylo rozhodování SÚS o této otázce bez náhrady vypuštěno.⁸² Poslanec von Mangoldt (CDU) vypuštění zdůvodnil slovy: „*Das Verfahren vor dem BVerfG wird sich immer lange hinziehen. Wenn es sich aber um einen Missbrauch dieser Grund- und Freiheitsrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung handelt, dann kann nicht so lange gewartet werden, sondern da muß sofort eingeschritten werden können. Durch dieses sofortige Einschreiten werden ja demjenigen, der davon betroffen wird, nicht die Rechte genommen, mit den Möglichkeiten, die ihm das Recht sonst gibt, gegen eine solche Verfügung anzugehen. Er kann also, da wir jetzt die Generalklausel in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren haben, ohne weiteres mit einer solchen Klage im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgehen. Man kann vielleicht auch vorsehen – das muß an anderer Stelle des Grundgesetzes geschehen –, daß im letzten Rechtszug das BVerfG über eine solche Klage entscheidet*“.⁸³

⁸⁰ Drs. č. 370.

⁸¹ Stenografický záznam – s. 78n.

⁸² Drs. č. 495 ze dne 11. ledna 1949.

⁸³ „Řízení před SÚS se vždy velmi potáhne. Pokud se ale bude jednat o zneužití základních práv a svobod k boji proti svobodnému demokratickému uspořádání, pak nelze tak dlouho čekat, nýbrž je nutné ihned zasáhnout. Tímto okamžitým zásahem nebudou těm, kterých se to týká, odebrána jejich práva, nýbrž se budou moci možnostmi, které jim právo umož-

V popředí úvah CDU o pozastavení výkonu základních práv tedy stála ochrana státu, eliminování narušitelů státního uspořádání a možnost pozastavení výkonu základních práv jako nedotknutelné kategorie. Osobní sféra občanů zneužívajících lidská práva byla až na druhém místě v úvahách CDU. Při zneužívání základních práv tedy měl mít každý správní úřad možnost zasáhnout. Je pozoruhodné, že poslanci CDU vůbec nevzali v potaz, že takovou právní úpravou by se otevřely dveře svévoli správních úřadů.⁸⁴ Proti tomuto návrhu se postavil poslanec Dehler, který považoval samotný institut pozastavení základních práv za důležitý a užitečný pro ochranu svobodného demokratického uspořádání, který by byl ale aplikovatelný za velmi striktně stanovených podmínek a pouze k tomu speciálně povolaným orgánem, nikoliv tedy obecně každým správním orgánem, jak to navrhoval von Mangoldt. Dehler k tomu uvedl následující: *„Ein solcher Absatz scheint mir unbedingt notwendig zu sein, weil andernfalls die Tragweite dieser Bestimmung der Verwirkung der Grundrechte gar nicht abzusehen ist. Wer gegen irgendeines dieser Grundrechte verstößt, wäre praktisch vogelfrei. Jede Verwaltungsstelle könnte ihm die Grundrechte absprechen. Er müsste sich dann an das Gericht wenden und sehen, wie und wann er wieder zu seinem Recht kommt. Das gleiche könnte gegen eine Gruppe von Menschen geschehen. Jede Polizeibehörde könnte sagen: Du hast ein Grundrecht verletzt, jetzt hast du nicht das Recht der Meinungsfreiheit, du hast nicht das Recht der Versammlungsfreiheit, du hast dieses Recht verwirkt. Das wäre die Statuierung des Polizeistaates. Die Polizei könnte jeden vogelfrei machen. Darum halte ich die Fassung, die wir im Redaktionsausschuß gefunden haben, nach der ein so weittragender Verlust von Grundrechten nur durch den Verfassungsgerichtshof ausgesprochen werden kann, für notwendig. Nur der Verfassungsgerichtshof kann Ausmaß und Dauer des Verlustes der Grundrechte regulieren. Die andere Fassung ist nach meiner Meinung viel zu vage und unbestimmt“*.⁸⁵ Dehlerovy názory nakonec byly

ňuje, proti takovému zacházení bránit. Tato osoba tedy může, neboť nyní máme obecnou klauzuli ve správním řízení, vznést bez dalšího žalobu ve správním soudnictví. Lze snad předpokládat – to musí být ale stanoveno na jiném místě Základního zákona – že jako poslední soudní instance by o takové žalobě rozhodoval SÚS“ (překlad autora), originál in: HA-Prot., s. 78n.

⁸⁴ HA-Prot., s. 619.

⁸⁵ „Takový odstavec se jeví jako bezpodmínečně nutný, protože jinak by nebylo možné předvídat dosah ustanovení o pozastavení základních práv. Kdo by zneužil některé z těchto základních práv, by byl prakticky bez práv. Každý správní úřad by této osobě mohl odepřít základní práva. Tento by se pak musel obrátit na soud a sledovat, jak a kdy znovu nabude své právo. Totéž by bylo použitelné proti skupině obyvatel. Každý policejní úřad by mohl

Hlavním výborem akceptovány a bylo rozhodnuto hlasy v poměru 13:7, že SÚS bude výlučnou institucí, která rozhodne o pozastavení výkonu základních práv.⁸⁶ Opakovaný pokus CDU vypustit toto ustanovení z návrhu Základního zákona narazil na přesvědčivou argumentaci poslance Dehlera a nebyl ani opakovaně prosazen.⁸⁷

Debata ohledně kompetence SÚS zakazovat politické strany se věnovala zejména rozsahu takové kompetence. Zůstávalo otázkou, zda by skutková podstata pro zákaz politické strany měla být schválena v podobě návrhu konventu z Herrenchiemsee, nebo zda by SÚS měl o zakazu politické strany rozhodovat na základě vlastní úvahy. Přicházel v úvahu model, kdyby SÚS pouze konstatoval porušení skutkové podstaty směřující k zakazu politické strany, přičemž následný zákaz strany jako takové by byl již v kompetenci správních orgánů.

Poslanci Lehr a Fecht (CDU), Schwalber (CSU), Katz (SPD) a Löwenthal (SPD) se vyslovili pro přijetí návrhu, aby SÚS nebylo přikázáno, jak má přesně postupovat při zakazování politické strany, neboť za určitých okolností musí být i zdánlivě protiústavní strana tolerována, protože jinak by mohlo dojít k přechodu takové strany do ilegality, což by ještě více ztížilo její kontrolu.⁸⁸ Shoda mezi poslanci již nepanovala v otázce, jaké následky by mělo mít konstatování protiústavnosti politické strany SÚS. Debatující se shodli na tom, že bez ústavněprávního rozhodnutí není možné, aby byla politická strana zakázána či omezena v činnosti jakýmkoli úřadem či orgánem, což samo o sobě znamenalo významnou pojistku pro existenci nejrůznějších politických stran a uskupení. Potíže nastaly při debatě, zda by se SÚS měl sám po konstatování protiústavnosti politické strany postarat o její odstranění, nebo zda by tento úkol měl či mohl být přenesen na některý správní úřad. Otázkou pak také bylo, zda konstatování protiústavnosti politické strany znamená její zánik jako celek nebo zda je tato strana pouze vyloučena z možnosti účastnit

řící: ty jsi porušil základní právo, nyní tedy nemáš právo na svobodu projevu, ty nemáš právo na svobodu shromažďování, ty jsi tato práva zneužil. To by bylo budování policejního státu. Policie by mohla každého zbavit práv. Proto považuji znění, ke kterému jsme dospěli v Redakčním výboru, podle kterého tak dalekosáhlou ztrátu základních práv může konstatovat pouze ústavní soud, za potřebné. Jen ústavní soud může upravovat rozsah a trvání ztráty základních práv. Jiná úprava by podle mého názoru byla příliš vágní a neurčitá“ (překlad autora), originál in: HA-Prot., s. 590.

⁸⁶ Drs. č. 535 ze dne 20. ledna 1949.

⁸⁷ Drs. č. 584a ze dne 5. února 1949.

⁸⁸ Stenografický záznam ze 6. zasedání Organizačního výboru ze dne 24. září 1948, s. 34–39.

se voleb.⁸⁹ Nakonec se poslanci dohodli, že by v návrhu Základního zákona měla být zakotvena skutková podstata pro možné konstatování protiústavnosti politické strany, přičemž SÚS by rozhodoval, zda politická strana tuto skutkovou podstatu naplnila nebo nikoliv. Všechny ostatní otázky a souvislosti měl podle názoru Organizačního, Všeobecného redakčního a Hlavního výboru rozhodnout v budoucnosti zákonodárce.

Sporným bodem jednání Organizačního výboru byla kompetence SÚS jako volebního soudu. Poslanci se shodli na tom, že přezkumem v rámci volebního soudnictví by se neměl zabývat žádný zvláště k tomu vytvořený soud, ale jak to zdůraznil poslanec Schwalber (CSU) právě a jedině SÚS, pokud se ústavodárce vůbec rozhodne, že bude chtít zakotvit do Základního zákona institut volebního soudnictví.⁹⁰ Problematický byl rozsah volebního přezkumu. Poslanec Fecht (CDU) navrhoval, aby SÚS neměl tuto kompetenci obligatorně, ale aby rozhodoval o volebním přezkumu ad hoc, pokud se na tom shodne spolkový sněm. Poslanec Loebe (SPD) zase varoval, aby nedošlo k rozšíření možností pro zneužívání demokracie, a požadoval, aby přezkum voleb ze strany SÚS následoval až v případě, pokud by rozhodnutí parlamentu při přezkumu voleb bylo sporné. Poslanec Chapeaurouge (CDU) se vyslovil proto, aby spolkový sněm rozhodoval většinovým způsobem tak, aby byla dotčenému zaručena ochrana, což by znamenalo, že SÚS se vlastně stává při rozhodování této otázky nadbytečným. Ve stejném duchu se vyjádřil poslanec Wirmer (CDU) a připojil k tomu, že dotčený nebude mít možnost se obrátit na jakýkoliv soud, pokud bude určitá strana nebo koalice disponovat ve spolkovém sněmu většinou hlasů, a všechny případy tak budou rozhodnuty ve prospěch těchto stran nebo koalic.⁹¹ Poté, co Organizační výbor souhlasil s návrhem poslance Katze (SPD), aby SÚS rozhodoval v případě, pokud by byla platnost volby poslance nebo voleb jako celku sporná, navrhl poslanec Süsterhenn (CDU) Hlavnímu výboru, aby proti každému rozhodnutí spolkového sněmu existovala možnost se odvolat ke SÚS.⁹² Hlavní výbor po některých redakčních úpravách tuto právní úpravu akceptoval. Úprava volebního přezkumu tak byla vyjmuta z permanentní kontroly ze strany parlamentu jako orgánu.

⁸⁹ Tamtéž, s. 34–39.

⁹⁰ Tamtéž, s. 48n.

⁹¹ Stenografický záznam z 11. zasedání Organizačního výboru ze dne 7. října 1948, s. 63–68.

⁹² 2. zasedání Hlavního výboru, HA-Prot., s. 12.

Při debatách o podobě čl. 100 návrhu ZZ došlo k poměrně rychlé shodě na tom, aby soudní přezkum práva a souladu spolkových a zemských zákonů se Základním zákonem byl v kompetenci SÚS.⁹³ Otázka, zda by měl v této věci rozhodovat SÚS nebo Spolkový soudní dvůr, vyvolala v orgánech Parlamentární rady rozsáhlou diskusi zejména ve vztahu dopadu pravidel mezinárodního práva jako součástí spolkového práva a v otázce, jak se tato práva dotýkají práv a povinností jednotlivých státních občanů. Ve Výboru pro právní otázky navrhoval poslanec Zinn (SPD), aby spory, které se týkají nadstátního práva, byly rozhodovány SÚS, pokud se budou týkat ústavních otázek. Poslanci Dehler a Strauß zastávali názor, aby kompetenci rozhodovat o této otázce měl Spolkový soudní dvůr, protože se podle nich jednalo o rozhodování o právní otázce (Dehler), která nemá nic společného s politickým aspektem typickým pro rozhodování SÚS.⁹⁴ Obdobná debata probíhala také v Hlavním výboru, ve kterém proti sobě stály návrhy poslanců Strauße a Zinna, kdy se většina členů nakonec přiklonila na stranu návrhů poslance Zinna.⁹⁵

Na návrh poslanců Zinna, Strauße a Dehlera bylo akceptováno, aby SÚS rozhodoval při rozdílných výkladech Základního zákona ústavními soudy zemí; tato kompetence je v současné době zakotvena v čl. 100 odst. 3 ZZ.⁹⁶

Nejproblematictější byla diskuse o podobu současného čl. 93 Základního zákona, který shrnuje největší část kompetencí SÚS. Podle představ Parlamentární rady měl být akceptován návrh konventu z Herrenchiemsee, kde byly kompetence SÚS obsaženy v čl. 98. Parlamentární rada předpokládala, že kompetence SÚS budou doplněny pouze o některá chybějící ustanovení. Článek 93 měl shrnout kompetence SÚS obsažené na jiných místech Základního zákona a zároveň obsahovat kompetence SÚS, o kterých se Základní zákon doposud nezmiňoval. Při jednání ve Výboru pro právní otázky a v Hlavním výboru byl tento koncept akceptován, ovšem při 3. čtení v Hlavním výboru byl vzat v potaz návrh Všeobecného redakčního výboru, aby v čl. 93 nebyly opakovány kompetence, které pro SÚS vyplývají z jiných

⁹³ 3. zasedání Pléna ze dne 9. září 1948; stenografický záznam, s. 31; Drs. č. 343 ze dne 5. prosince 1948; 7. zasedání Výboru pro právní otázky ze dne 5. prosince 1948, stenografický záznam, s. 172; 26. zasedání Hlavního výboru ze dne 10. prosince 1948, Drs. č. 340, HA-Prot., s. 305.

⁹⁴ Stenografický záznam ze 7. zasedání Výboru pro právní otázky, s. 51–71.

⁹⁵ HA.-Prot., s. 305.

⁹⁶ Drs. č. 343 ze dne 5. prosince 1948.

ustanovení Základního zákona. Článek 93 tak měl vymezit pouze obecné kompetence SÚS nezmiňované na jiných místech návrhu Základního zákona.⁹⁷ Poté, co tento postup odsouhlasil Výbor pěti, byl návrh přijat Hlavním výborem.⁹⁸ Článek 93 návrhu tedy obsahoval pouze zkrácenou verzi kompetencí SÚS a v bodě 5 prvního odstavce odkazoval na kompetence SÚS uvedené na jiných místech návrhu Základního zákona. Tato formulace čl. 93 ukazuje velmi špatnou redakční práci Parlamentární rady. Úprava do jisté míry snižuje politický význam SÚS, a to i s ohledem na fakt, že se Parlamentární rada nedokázala shodnout na tom, zda by SÚS měl mít samostatný oddíl v Základním zákoně, jak to navrhoval konventu z Herrenchiemsee. Parlamentární rada nechtěla podtrhnout význam SÚS tím, že by v jednom ustanovení Základní zákon uváděl souhrnný přehled všech jeho kompetencí. Jasně se tak ukázalo, že členové Parlamentární rady nebyly jednotní v tom, jakou roli by v německém ústavním systému měl SÚS hrát.

Ustanovení o rozhodování kompetenčních sporů a soudním přezkumu práva, jak je zakotvil čl. 93 návrhu, byla ve své podstatě a s přihlédnutím k době velmi sporná. Ke sporům docházelo zejména mezi Výborem pro právní otázky a Hlavním výborem, kdy zůstávalo nedořešené, zda by měl o kompetenčních sporech mezi ústavními orgány rozhodovat SÚS nebo zda by mělo být řešení těchto sporů raději přenecháno politickým činitelům. Nejisté také bylo, kdo by měl být účastníkem řízení o kompetenčních sporech. Druhý okruh rozporů nastal při debatách o přezkumu slučitelnosti právních norem s ústavou. Někteří namítali, že by o této slučitelnosti měl rozhodovat Spolkový soudní dvůr.

Výbor pro právní otázky navrhl při prvních jednáních, aby SÚS byla odejmuta možnost rozhodovat o kompetenčních sporech mezi nejvyššími spolkovými orgány,⁹⁹ Všeobecný redakční výbor naopak navrhl, aby SÚS rozhodoval o výkladu Základního zákona mezi nejvyššími spolkovými orgány, mezi nejvyššími spolkovými orgány a ostatními účastníky, přičemž za ostatního účastníka měl být považován ten, kterému ze Základního zákona vyplývají nějaká práva.¹⁰⁰ Ve výboru pro právní otázky tento návrh odůvodnil poslanec Zinn (SPD), který uvedl, že okruh aktivně legitimovaných účastníků je stanoven samotným Základním zákonem a lze se tak vyvarovat rozšiřujícímu

⁹⁷ Drs. č. 543.

⁹⁸ HA.-Prot., s. 628 a 665.

⁹⁹ 5. zasedání – stenografický záznam, s. 60–64; 6. zasedání – stenografický záznam, s. 4.

¹⁰⁰ Drs. č. 343 ze dne 5. prosince 1948.

výkladu judikaturou.¹⁰¹ Naopak poslanec Strauß (CDU) odmítal rozhodování těchto sporů SÚS.¹⁰² Straußův návrh ovšem narazil na odpor některých členů Výboru pro právní otázky (Dehler – FDP a Chapeaurouge – CDU), kteří namítali, že musí být zajištěna dostatečná ochrana parlamentních menšin. Dehler navrhoval, aby byla dokonce v jednacích řádech nejvyšších spolkových orgánů zakotvena možnost těchto orgánů jako nositelů určitých ústavních práv se podílet jako účastníci na ústavně soudním řízení. Naopak poslanec Laforet (CSU) navrhl zakotvit tuto možnost do samostatného spolkového zákona. V Hlavním výboru pak poslanec Zinn navrhl vyškrtnout z kompetencí SÚS slova, že SÚS rozhoduje o výkladu Základního zákona, a na místo toho zakotvit formulaci, že SÚS rozhoduje při sporech o rozsahu Základního zákona.¹⁰³ Laforet tak chtěl otevřít cestu pro řízení před SÚS v kompetenčních sporech nejenom pro ústavní orgány, ale také pro části ústavních orgánů. SÚS by se tak stal rozhodujícím orgánem i pro parlamentní menšiny a vládní koalice. SÚS neměl být při svém rozhodování vázán pouze Základním zákonem, nýbrž měl mít možnost volně rozhodovat o rozsahu práv a povinností nejvyšších spolkových orgánů a jiných účastníků, a to v každém případě ad hoc. Tím by vlastně došlo k tomu, že by se politické spory posunuly na úroveň ústavně právních sporů, což by znamenalo, že sám SÚS by se mohl ocitnout v nebezpečí, že bude stranicko politickým orgánem. Na toto nebezpečí upozornil poslanec Strauß (CDU), který se vyslovil proti Zinnovu návrhu. Strauß poukázal na obdobnou debatu na Kolínských právnických dnech v roce 1926, kdy se navrhovalo, aby podobnou kompetenci měl tehdejší Státní soudní dvůr. Tehdy oponenti upozorňovali na to, že většina takových sporů má politický charakter, které by měly rozhodovat samy politické orgány, které jsou k tomu povolány, a že ústavní soud by v těchto případech pouze těžko nacházel právní prvek, o kterém by měl rozhodovat. Strauß proto podpořil návrh, aby Výbor pro právní otázky svěřil SÚS pouze kompetenci, která by se týkala výkladu Základního zákona. Tato kompetence by byla vlastně teprve následkem nevyřešeného politického sporu, a to pouze v rovině výkladu Základního zákona o rozsah kompetencí nejvyšších spolkových orgánů. Strauß se obával, že jinak by SÚS mohl být zatažen do rozhodování případů, které jsou mimo hranice soudní moci.¹⁰⁴

¹⁰¹ 7. zasedání, stenografický záznam, s. 18n.

¹⁰² Tamtéž, s. 18n.

¹⁰³ HA.-Prot., s. 271.

¹⁰⁴ HA.-Prot., s. 271.

Strauß vyvolal diskusi o otázce, jak by měla být zajištěna ochrana menšin v jednotlivých nejvyšších spolkových orgánech. Poslanec Zinn (SPD) uvedl, že menšinám – ve většině případů půjde o parlamentní frakce – se musí zabránit, aby se mohly přímo obracet na SÚS. Zinn navrhoval návrat k formulaci „*Beteiligten, die in diesem Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind*“.¹⁰⁵ Bylo tak sporné, jestli frakce nebo menšiny ve spolkovém sněmu mají vlastní práva, a zda je možné na ně hledět jako na případné účastníky řízení před SÚS. V druhém případě pak vyvstávala otázka, zda se zákonodárce – tj. parlamentní většina – může bez dalšího rozhodnout na základě čl. 93 odst. 2 ZZ vytvářít a rozšiřovat okruh těchto účastníků. Jak správně upozornil poslanec Schmid (SPD), podle obecného ustanovení čl. 93 odst. 2 ZZ by bylo možné, pokud by se našla potřebná parlamentní většina, aby mohlo být toto právo parlamentní menšiny zpochybněno.¹⁰⁶ Poslanec Dehler k tomuto uvedl, že v případě ústavního sporu jsou aktivně legitimováni pouze ti, kterým Základním zákonem přiznává určitá práva jako nejvyšším spolkovým orgánům. Pokud tedy Základní zákon někomu přiznává práva jako nejvyššímu ústavnímu orgánu, může zákonodárce z takové právní úpravy vyvodit, že nikdo další nemůže být nositelem takovýchto práv. Pokud ovšem podle Dehlera bude parlamentní menšina napadat ústavnost určitého zákona, musí se umožnit této menšině, aby mohla podat návrh na zahájení řízení SÚS. Na základě této úvahy dospěl Dehler k myšlence, aby byl v návrhu Základního zákona učiněn obecný odkaz na jednací řády nejvyšších spolkových orgánů.¹⁰⁷ Hlavní výbor akceptoval tento návrh a svěřil SÚS kompetenci rozhodovat o těchto otázkách, aniž by tím vznikalo nebezpečí radikální politizace SÚS.

Strauß navrhoval již při jednání Výboru pro právní otázky, aby SÚS neměl kompetenci přezkoumávat ústavnost spolkových nebo zemských zákonů a právo přezkoumávat slučitelnost zemských zákonů se spolkovými. Strauß chtěl tuto kompetenci svěřit Nejvyššímu spolkovému soudu.¹⁰⁸ Jeho názor, že posuzování slučitelnosti spolkového a zemského práva se Základním zákonem je primárně úkolem soudní moci, byl Výborem pro právní otázky odmítnut.¹⁰⁹ Na návrh poslanců Chapeaurougea a Dehlera bylo přijato znění, že takovýto návrh na přezkum může podat také 1/3 čle-

¹⁰⁵ „Účastníci, kteří mají podle Základního zákona vlastní práva“ (překlad autora).

¹⁰⁶ HA.-Prot., s. 273.

¹⁰⁷ HA.-Prot., s. 273.

¹⁰⁸ 5. zasedání, stenografický záznam, s. 69; 6. zasedání, stenografický záznam, s. 4n.

¹⁰⁹ 7. zasedání, stenografický záznam, s. 744n.

nů spolkového sněmu. Výbor pro právní otázky nakonec přijal návrh, kdy SÚS bylo svěřeno rozhodování o výkladu ustanovení Základního zákona a Spolkovému soudnímu dvoru pak byla dána kompetence rozhodovat o výkladu ostatního spolkového práva. SÚS tak byl do jisté míry zbaven velké části pracovního zatížení, které v současné době vykonává Spolkový soudní dvůr.¹¹⁰ Pokud by byl totiž SÚS příslušný pro výklad ostatního spolkového práva, pak by z toho bylo možné usuzovat, že je SÚS nejvyšším soudním orgánem na území Spolkové republiky, a to jak z hlediska kompetencí, tak i navenek vůči ostatním spolkovým soudům, což by samotný SÚS vzhledem k jeho personálnímu obsazení velmi přetížilo a zřejmě i ztížilo rychlost rozhodování v ostatních ústavních řízeních.

V Hlavním výboru tak začala od počátku debata o tom, jaké kompetence by SÚS měl mít. Poslanec Strauß (CDU) uvedl, že soudní přezkum práva je své podstatě činností, která je právního a nikoliv politického rázu, což potvrdil svými slovy: *„Wir glauben, daß es sich hier um die unmittelbare Anwendung der richterlichen Gewalt handelt, aufgrund deren der Richter in jedem Rechtsstreit zu prüfen hat, ob das Gesetz, das er anwendet, wirklich Gesetz ist. Wir befürchten, daß eine wesentliche Aufgabe des reinen Obersten Bundesgerichts herausgebrochen wird, wenn diese Fälle dem BVerfG und nicht dem Obersten Bundesgericht übertragen werden. Es scheint uns dem Wesen der reinen Obersten Bundesgerichtsbarkeit zu widersprechen, wenn man diese Fälle einem Kollegium entzieht, das nur aus Richtern zusammengesetzt ist, und einem Kollegium überweist, das gemischt zusammengesetzt ist.“*¹¹¹ Naproti tomu poslanec Zinn zpochybňoval, že by v případě rozhodování SÚS o právních otázkách vstupovaly do hry jako nejdůležitější faktory zájmy politického významu. Hlavní výbor tento argument SPD akceptoval a odmítl úpravu navrženou CDU, a to i přesto, že se tato pokoušela návrh několikrát prosadit. Stejně tak Hlavní výbor odmítl návrh poslance Seebohma (DP), aby bylo zakotveno právo podat návrh na zahájení řízení o slučitelnosti spol-

¹¹⁰ Drs. č. 343 ze dne 5. prosince 1948: „Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: 3a) über die Auslegung gemäß Art. 137 Abs. 3“.

¹¹¹ „Jsme toho názoru, že se zde jedná o bezprostřední uplatnění soudní moci, na jehož základě má v každém právním sporu rozhodovat soudce, zda zákon, který má být aplikován, je skutečně zákonem. Obáváme se proto, že by šlo o vybočení z podstatných kompetencí Spolkového soudního dvora, pokud by o těchto případech rozhodoval SÚS na místo Spolkového soudního dvora. Zdá se nám, že by odporovalo existenci nejvyššího spolkového soudnictví, pokud by v těchto případech nerozhodovalo kolegium, které je složeno pouze ze soudců, ale kolegium, které je složeno smíšeným způsobem“ (překlad autora), In: HA.-Prot., s. 274n.

kového a zemského práva také spolkovému prezidentovi, 1/5 členů spolkového sněmu nebo zemského sněmu.¹¹² Seebohm jako argument pro svůj návrh uváděl nutnost ochránit menšiny ve spolkovém sněmu, což by mělo být jedním z úkolů ústavního soudnictví. Toto odmítali jak Schmid (SPD), tak i Zinn (SPD). Schmid uváděl, že právo prezidenta podat návrh na zahájení řízení by bylo neslučitelné s jeho postavením „pouvoir neutre“. Zinn zase poukázal na odmítavé stanovisko 34. sněmu německých právníků a stanovisko prezidenta Říšského soudu Simonse, kteří takovouto právní úpravu odmítli již v dobách Výmarské republiky. Schmid upozornil na skutečnost, že spolkový prezident může podat SÚS návrh na vydání ústavně právního posudku, čímž se SÚS může stát politicky odpovědnou institucí, která může uvést do chodu určitý ústavně právní spor. Zinn odmítl také aktivní legitimaci části poslanců spolkového a zemského sněmu s poukazem na ostatní kompetence SÚS.

3.3.3 Odmítnutí úpravy kompetencí formulovaných v návrhu z Herrenchiemsee

Parlamentární rada se nemohla shodnout na převzetí následujících pasáží z návrhu konventu z Herrenchiemsee týkajících se kompetencí SÚS: a) rozhodnutí při názorových rozdílech, zda je zákon přijat podle Základního zákona (*zustande*) nebo zda spadá pod čl. 105–108; b) rozhodování o stížnostech, že byla porušena základní práva garantovaná Základním zákonem; c) stížnost proti vyšetřovacímu výboru.

Příslušnost SÚS v prvním případě byla odmítnuta Výborem pro právní otázky již na jeho prvním zasedání, když se začal zabývat kompetencemi SÚS. Výbor byl přesvědčen, že tato kompetence je dostatečně pokryta ostatními kompetencemi, na nichž se Výbor shodnul. Příslušnost SÚS rozhodovat o ústavních stížnostech přinesl na jednání Výboru poslanec Strauß, který navrhoval, aby možnost podat ústavní stížnost měl každý občan Spolkové republiky, pokud se domníval, že byl ve svých základních právech dotčen rozhodnutím či konáním soudu nebo správního orgánu. V případě ústavní stížnosti ovšem měla být zakotvena kompetence nikoliv SÚS k rozhodování, nýbrž kompetence Spolkového soudního dvora, a to v případě, kdy se občan domníval, že byl poškozen ve svých právech konáním nebo rozhodnutím spolkového orgánu nebo úřadu, který bezprostředně náležel pod správu Spolku. Také poslanec SPD Zinn se k tomuto

¹¹² HA.-Prot., s. 275.

návrhu připojil a navrhoval, aby v případě ústavní stížnosti rozhodoval Spolkový soudní dvůr (velký spolkový senát), pokud záležitost ústavní stížnosti přesahovala zájem jednotlivce, a pokud bylo možné předpokládat, že by v budoucnosti mohl nastat obdobný případ. Prostřednictvím této kompetence tak měl Spolkový soudní dvůr plnit funkci sjednocování judikatury.¹¹³ Tyto návrhy, které byly také předloženy Výboru pro právní otázky, ovšem nebyly akceptovány, a to ani při jednání v Hlavním výboru. Náměty na úpravu ústavní stížnosti tak neměly vliv na diskusi v Parlamentární radě. Výbor pro právní otázky i Hlavní výbor totiž v první fázi jednání bez diskuse převzaly návrh konventu z Herrenchiemsee. Mezi prvním a druhým čtením ovšem Všeobecný redakční výbor tento návrh pozměnil a určil, že SÚS bude příslušný rozhodovat o pozastavení výkonu základních práv. Hlavní výbor tento návrh převzal bez diskuse, později bylo toto ustanovení z návrhu vypuštěno, neboť bylo zakotveno již do jiné části návrhu Základního zákona (čl. 18 odst. 2 ZZ).¹¹⁴ Tím odpadla jedna významná kompetence SÚS; tato kompetence sice byla později SÚS svěřena spolkovým zákonem, nicméně bylo by mnohem vhodnější, pokud by byla tato kompetence v katalogu kompetencí SÚS od samého počátku, a to nejenom z „optických“, ale také výchovně-politických důvodů.

Právo SÚS přezkoumávat nálezy či zjištění vyšetřovacího výboru bylo na návrh poslance Katze (SPD) při jednání v Organizačním výboru bez dalšího vypuštěno. Obecně totiž převládal názor (výjimkou byl pouze Thomas Dehler z FDP), že soudní přezkum nálezů vyšetřovacího výboru by nemusel být ústavně konformní.¹¹⁵

Ve výborech Parlamentární rady bylo navrženo mnoho kompetencí či variant kompetencí, které nakonec nebyly do návrhu Základního zákona převzaty. Např. poslanec Chapeaurouge (CDU) navrhl, aby SÚS rozhodoval o stížnosti proti zbavení nebo zamítnutí návrhu na zbavení imunity poslanců. Tento návrh nebyl ovšem Výborem pro právní otázky akceptován. Převládal totiž názor, že otázka zbavení či nezbavení imunity poslance je ryze politickou otázkou (formulace poslance Greveho z SPD), a proto by o ní neměly rozhodovat soudy.¹¹⁶ Ve Výboru pro právní otázky převládal názor, že zbavení imunity je rozhodnutím parlamentu s velkým pro-

¹¹³ Drs. č. 243.

¹¹⁴ Drs. č. 492 ze dne 12. ledna 1949; 37. zasedání Hlavního výboru, in: HA.-Prot., s. 461; 50. zasedání Hlavního výboru, HA.-Prot. – stenografický záznam, s. 628.

¹¹⁵ 6. zasedání Organizačního výboru ze dne 24. září 1948, Stenografický protokol s. 59.

¹¹⁶ 5. zasedání, stenografický záznam, s. 80.

storem pro uvážení, a proto by měly být vytýčené jasné hranice mezi politickým a soudním rozhodováním. Tento názor jasně dokládá, že většina členů Výboru pro právní otázky si neuměla představit, že by v právním demokratickém státě všechny akty ústavních orgánů, včetně interních aktů, mohly podléhat ústavně soudnímu přezkumu. Pokud se totiž podíváme na rozhodnutí Spolkového sněmu, která se týkala otázek imunity poslanců, tak téměř veškerá rozhodnutí nebyla sporná a proto se ani ústavně soudní kontrola nezdála být nutným a účelným institutem. Návrh poslance Chapearougea sice nebyl Výborem pro právní otázky akceptován, nicméně podle mého názoru by tato kontrola stížností proti rozhodnutí o zbavení nebo nezbavení imunity mnohem lépe odpovídala modelu demokratického právního státu.

Také návrh Deutsche Partei, aby měl spolkový prezident možnost nechat přezkoumat SÚS zákonná opatření před jejich vydáním, nenašel podporu. Podle názoru Deutsche Partei měl SÚS na návrh posuzovat, zda byly splněny všechny zákonné předpoklady pro vydání zákonného opatření. Pokud by totiž tyto předpoklady nebyly splněny, měl spolkový prezident na návrh SÚS bezodkladně pozastavit platnost takového zákonného opatření. Návrh měl zabránit zneužití práva na vydávání zákonných opatření.¹¹⁷

Kompetence SÚS, aby mohl rozhodovat o majetkoprávních sporech při novém členění spolkového území nebo při změnách hranic jednotlivých spolkových zemí (čl. 134, 135 ZZ), byl při jednáních Parlamentární rady omylem odmítnut. Při jednáních na konventu v Herrenchiemsee nebylo dosaženo shody, jak by mělo být členěno spolkové území, a proto ani návrh z Herrenchiemsee se nezabýval otázkami či možnostmi členění spolku. Z důvodu chybějící úpravy proto bylo opomenuto upravit v těchto otázkách odpovídajícím způsobem také kompetence SÚS. Návrh konventu z Herrenchiemsee neobsahoval žádná ustanovení, která by se týkala převodu říšského majetku nebo ustanovení upravující majetková vypořádání při změně příslušnosti k dané spolkové zemi. S ohledem na omezený prostor této studie se nemohu zabývat jednotlivými návrhy, které se týkaly uspořádání Spolku a zemí, nicméně je nutné se zmínit o tom, že Hlavní výbor na svém 57. zasedání dne 5. května 1949 odmítl zakotvit do návrhu Základního zákona kompetenci SÚS, aby rozhodoval o majetkoprávních sporech

¹¹⁷ 36. zasedání Hlavního výboru, HA.-Prot., s. 458; obdobný návrh byl odmítnut již na 27. zasedání Organizačním výborem dne 6. prosince 1948; Stenografický záznam, s. 27.

vyplývajících z nového členění spolkového území, popř. o sporech týkajících se převodu říšského majetku nebo změny území jednotlivých spolkových zemí. Zároveň se Hlavní výbor rozhodl zredukovat katalog kompetencí SÚS uvedených v čl. 93 návrhu ZZ.¹¹⁸

4. Ústavně právní úprava vztahu SÚS k jiným ústavním orgánům

Také členové Parlamentární rady se zabývaly vztahem SÚS k jiným ústavním institucím pouze v rozsahu, v jakém ji vymezil návrh konventu z Herrenchiemsee, a to zejména ve vztahu volby soudců SÚS a závaznosti rozsudků SÚS. Parlamentární rada návrh konventu z Herrenchiemsee nijak více nerozpracovávala a nezabývala se vztahem SÚS k ostatním ústavním orgánům. Nebyl například řešen vztah existence SÚS k čl. 79 odst. 3 ZZ ani počet soudců SÚS, což svědčí o tom, že koncepce SÚS byla velmi vágní a nepropracovaná.

4.1 Volba ústavních soudců

Návrh konventu z Herrenchiemsee narazil při projednávání ve Výboru pro právní otázky na těžkosti spočívající ve snaze sloučit všechny úkoly Spolkového soudního dvora a SÚS do kompetencí náležejících jednomu soudu. To by znamenalo, že volba ústavních soudců by musela být provázána s volbou soudců nejvyšších spolkových soudů. Navrhovalo se, aby volba soudců Spolkového soudního dvora nenáležela zvláštnímu volebnímu orgánu, aby tak nedocházelo k rozdílnému obsazování jednotlivých senátů soudu a tím k vytváření „super soudu“, který se mohl stát ve své konečné podobě práce neschopnou institucí.¹¹⁹ Poslanec Zinn navrhoval, aby byli všichni spolkoví soudci (tj. včetně soudců SÚS) voleni střídavě spolkovým sněmem a spolkovou radou a aby byli jmenováni spolkovým ministerstvem spravedlnosti. Spolkový sněm měl mít přitom pouze právo na slyšení, kdy jmenování soudcem by bránilo zamítavé stanovisko spolkového sněmu. Spolkový sněm měl na návrh spolkové rady volit pouze spolkové soudce přísedící.¹²⁰ Tento návrh by z velké části eliminoval spol-

¹¹⁸ HA.-Prot., s. 744, 750, 757 a 764.

¹¹⁹ 5. zasedání ze dne 10. listopadu 1948, stenografický záznam, s. 82n.

¹²⁰ Drs. č. 243 ze dne 3. listopadu 1948.

kový sněm jako volební grémium a Výbor pro právní otázky se proto tímto návrhem vůbec nezabýval. Na místo toho navrhli poslanci Strauß (CDU), Zinn (SPD) a Dehler (FDP) Všeobecnému redakčnímu výboru prostřednictvím Výboru pro právní otázky, aby došlo k institucionálnímu oddělení Spolkového soudního dvora a SÚS. Spolkoví soudci měli být podle návrhu voleni ze soudců Spolkového soudního dvora a jiných spolkových soudů. Členové SÚS pak měli být z poloviny voleni spolkovým sněmem a z poloviny spolkovou radou, přičemž každá z komor by volila soudce z návrhu, který by jí postoupila druhá komora. Předsedové a místopředsedové senátů pak měli být voleni z řad ústavních soudců samotným SÚS.¹²¹ Výbor pro právní otázky zamítl, aby byli ústavní soudci voleni komorou parlamentu z návrhu postoupeného druhou komorou, neboť obě volební grémia nutně nemusí být navzájem propojena a měla by mít možnost volit ústavní soudce z návrhů, které vzejdou z jednání uvnitř té které komory.

Hlavní výbor ovšem učinil v této otázce některé změny již v prvním čtení, když na návrh poslanců Strauße a Schönfeldera (SPD) označil všechny členy SÚS za soudce, aby tím byly vyloučeny veškeré rozpory uvnitř soudu. Na návrh CDU a SPD bylo rozhodnuto, že předseda SÚS a místopředseda senátu SÚS budou voleni na návrh spolkové vlády.¹²² Ve druhém čtení pak Hlavní výbor provedl redakční změny, přičemž neakceptoval návrh Výboru pro právní otázky, a ponechal způsob volby ústavních soudců na prováděcím spolkovém zákoně.¹²³ Pokud by byl akceptován návrh Výboru pro právní otázky, postačovala by pouze prostá většina k tomu, aby mohl být měněn způsob obsazování míst ústavních soudců a každá parlamentní většina by měla možnost prosazovat ústavní soudce podle svých vlastních představ. V situaci, kdyby bylo ustavování činitelů ústavních orgánů upraveno ústavními předpisy, by schválením návrhu poslance Laforeta došlo k situaci, která by nebyla slučitelná s myšlenkou ústavního státu, a to zejména s ohledem na skutečnost, že SÚS byl pojmán jako ústavní instituce, jejíž obsazování by bylo pouze v rukách vládní většiny, k čemuž by jí postačovala pouze prostá a nikoliv ústavní vět-

¹²¹ 7. zasedání ze dne 6. prosince 1948, stenografický záznam, s. 90–92; Drs. č. 343 ze dne 5. prosince 1948.

¹²² HA-stenografický záznam, s. 279; Drs. č. 340 ze dne 10. prosince 1948.

¹²³ 9. zasedání ze dne 7. prosince 1948; stenografický záznam, s. 71; Drs. č. 492 ze dne 12. ledna 1949; 37. zasedání Hlavního výboru, HA-stenografický záznam, s. 464, Drs. č. 535 ze dne 20. ledna 1949.

šina hlasů v parlamentu. Ve čtvrtém čtení pak Hlavní výbor na doporučení Všeobecného redakčního výboru vypustil z návrhu ustanovení o volbě předsedy a místopředsedy SÚS samotným orgánem z řad vlastních ústavních soudců. Úprava volby představitelů SÚS byla ponechána spolkovému zákonu.¹²⁴

4.2 Zřízení SÚS

Parlamentární rada upravila v návrhu Základního zákona otázku týkající se zřízení SÚS jako instituce (čl. 92 ZZ) a poté základní kompetence SÚS, které byly obsaženy v čl. 18, 21b věta druhá, 41 odst. 2, 61, 84 odst. 4, 93, 98 odst. 2 a 5, 99, 100 a 126. Článek 94 odst. 1 pak obsahoval základní ustanovení týkající se obsazování SÚS, volby soudců a podmínky inkompability výkonu funkce ústavního soudce s jinými činnostmi. V čl. 93 odst. 2 pak bylo obsaženo zmocnění pro zákonodárce rozšířit zákonem o SÚS kompetence SÚS o jiné v Základním zákoně neuvedené kompetence. Jak uvedl Theodor Maunz, zákonodárce mohl rozšiřovat kompetence SÚS pouze při respektování platného ústavního práva a materiálních hranic, které jím byly nastaveny.¹²⁵ V čl. 94 odst. 2 nakonec ústavodárce stanovil zmocnění pro vydání zákona o SÚS: „*Ein Bundesgesetz regelt seine Verfassung und das Verfahren und bestimmt, in welchen Fällen seine Entscheidungen Gesetzkraft haben*“.¹²⁶ Tímto ustanovením Parlamentární rada uložila zákonodárci povinnost přijmout zákon, aniž by nutně musel SÚS jako instituce existovat. Poté, co zákonodárce vytvoří předpoklady pro zřízení SÚS, bude upravena otázka volby soudců, právní síla a výkon rozhodnutí SÚS a ostatní náležitosti fungování soudu, teprve pak mohl SÚS jako instituce začít vykonávat svoji činnost, tj. být schopen vydávat rozhodnutí a vést jednotlivá řízení.¹²⁷ Z návrhu Parlamentární rady vyplynulo, že tvorba nového zákona bude stejně významným právním předpisem pro fungování SÚS jako samotné zakotvení kompetencí SÚS v návrhu Základního zákona. Zákonem o SÚS mělo být vlastně vytvořeno procesní ústavní právo tak, aby SÚS měl dostatečný rámec pro ochranu svobodného demokratického uspořádání.

¹²⁴ 57. zasedání Hlavního výboru, HA-Prot., s. 757; Drs. č. 850 ze dne 5. května 1949.

¹²⁵ Maunz, Theodor: Kommentar zum BVerfGG, č. 5 a 33 – viz poznámky před komentářem k zákonu.

¹²⁶ „Spolkový zákon upravuje organizaci a jednání a stanoví, ve kterých případech mají jeho rozhodnutí sílu zákona“ (překlad autora).

¹²⁷ Maunz, Theodor: Kommentar zum BVerfGG, č. 33 – viz poznámky před komentářem k zákonu.

Přijetí zákona o SÚS se stalo jedním z prvních a nejdůležitějších rozhodnutí, které musel parlament po vzniku Spolkové republiky učinit. Toto rozhodnutí mělo ukázat, nakolik jsou vládní a opoziční strany schopné se dohodnout na systému fungování ústavních orgánů, které měly být teprve konstituovány.¹²⁸

5. Závěr

Popis historických okolností vzniku SÚS je nevyhnutelný, protože bez nich a bez znalosti aktuální společenské a politické situace doby není možné pochopit reakce některých politických činitelů na instituci ústavního soudnictví. Domnívám se, že tyto deskriptivní historické popisy nejsou na újmu této studii.

Je možné si položit otázku, jak silná či slabá je vlastně pozice SÚS při konfliktech s politickou reprezentací, protože síla postavení SÚS jako ústavního orgánu má bezprostřední vliv na formování nezávislosti tohoto orgánu jako takového. V literatuře lze nalézt dva názory na tuto otázku. Na jedné straně se hovoří o tom, že SÚS je institucionálně zranitelný,¹²⁹ a hovoří se o tzv. „tezi o mdlobách SÚS“.¹³⁰ Z tohoto pohledu se jeví pozice parlamentu a vlády jako silnější. Na druhé straně se objevují názory, že parlament je při konfliktu se SÚS vždy tím poraženým.¹³¹ Pokud se podíváme na právní stránku problému, pak SÚS se skutečně jeví jako zranitelný. Parlament má mnoho legálních možností jak omezovat činnost SÚS. Zejména činnost ústavodárce je limitována velmi málo a parlament může proti SÚS „vytáhnout“ ty nejsilnější zbraně. Zákonodárce má možnost zrušit některá řízení před SÚS bez náhrady. Stejně jako ústavodárce, tak i jednoduchý zákonodárce má potenciál, který nelze podceňovat. Činnost jednoduchého zákonodárce lze přitom vztáhnout na volební mechanismus, stejně jako na změnu jednoduchého práva spočívající ve zvýšení kvórum nutných pro přijetí platného rozhodnutí. SÚS má velmi omezený prostor

¹²⁸ Viz Kralewski – Neureither: *Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag 1949–1953*, tato studie ukazuje na příkladu SÚS spolupráci mezi vládními a opozičními stranami při přípravě zákonů.

¹²⁹ Bryde, B. O.: *Verfassungsentwicklung*, s. 353–354; Alberts: *Änderungsbefugnisse*, s. 136–137.

¹³⁰ Benda, E.: *Schlußwort*, s. 93–94.

¹³¹ Gusy, Ch.: *Wahlorgan*, č. 50.

pro obranu, jediným jeho prostředkem je taková ustanovení jednoduchého práva zrušit pro rozpor s ústavním řádem. Na druhou stranu je s pozicí SÚS spojena otázka, jestli a do jaké míry může SÚS svá rozhodnutí politicky prosadit. Pokud se podíváme na politické vztahy, pak je s ústavním soudnictvím jako modelem ochrany ústavnosti spojen jeden zásadní problém. Zatímco v trestním, civilním nebo správním řízení je mezi stranami sporu vztah s jasnými hranicemi, kdy soudy mohou prostřednictvím politické moci prosadit svá rozhodnutí, tak v ústavním soudnictví platí naprosto jiné výchozí pozice a vztahy. Procesní strany jsou většinou součástí veřejné moci s vlastní rozpočtovou kapitolou, zatímco SÚS je při výkonu svých rozhodnutí plně odkázán na spoluúčast jiných ústavních orgánů.¹³²

S ohledem na výše nastíněné právní a organizační pozice SÚS je překvapující, že pozice SÚS nebyla v mnoha konfliktech v minulosti tak slabá, jak by se mohlo zdát. Zejména v padesátých letech se SÚS podařilo prosadit rozhodnutí i proti silnému odporu vládní většiny a obhájit tak oprávněnost své existence. Ve sporu o statut SÚS musela vládní většina zmírnit svá útočná stanoviska, protože si nemohla být jistá plnou podporou ani ve vlastních řadách. Tehdejší spolkový ministr spravedlnosti Dehler (FDP) se nakonec stal jedinou osobou, která na ostré spory se SÚS doplatila ztrátou křesla. Navíc Adenauerův pokus o novelu zákona o SÚS, týkající se změny volby soudců, byl vším jiným než úspěchem. Jelikož je v současné době pozice SÚS silnější než v padesátých letech, lze konstatovat, že politická „vymahatelnost“ rozhodnutí SÚS je vyšší.

Je obecným fenoménem ústavního soudnictví, že ústavní justice má i přes svou právní a organizační pozici relativně velký politický vliv. Toto lze přičíst zejména shodě všech politických subjektů na zachování ústavního soudnictví jako instituce.¹³³ Pro politicky slabé je cesta ke SÚS zárukou jak dosáhnout ochrany svých cílů. Spolkové země mohou prostřednictvím SÚS prosadit svá práva vůči spolku, stejně jako parlamentní opozice žalobou mezi spolkovými orgány může zmařit cíl vládní většiny. Pro politicky silné zase může být SÚS cestou jak posílit vliv a oprávněnost své politiky a rozhodnutí. Vítězství v Karlsruhe může přispět k větší akceptovatelnosti zákonů obyvatelstvem. Vládní strany přitom musí počítat také s tím, že se mohou ocitnout po příštích volbách v opozici. Toto vše vede politické síly k zachování ústavního soudnictví.

¹³² Dopatka, F. W.: Umwelt, s. 75.

¹³³ Tamtéž, s. 85–86; Gusy, Ch.: Wahlorgan, č. 38–40.

Mnohdy bývá SÚS označován jako přirozený spojenec opozice, neboť zpravidla ruší zákony schválené vládní většinou právě na návrh opozice. Politická opozice tak má vždy eminentní zájem na zachování ústavního soudnictví jako celku. Mnohem méně pochopení pro silnou politickou pozici SÚS lze shledat v zájmu politických aktérů, že by z rozumových důvodů bylo ústavní soudnictví jako celek nutnou součástí ústavního pořádku. SÚS si svou pozici vybudoval zejména tím, že ústava a ústavnost se staly součástí politického vědomí.¹³⁴ Zvýšení politického významu SÚS je závislé na akceptaci ústavy a ústavnosti veřejností jako jednoho z nosných pilířů demokracie.

Summary

This essay focuses on the process of the creation of the constitutional judicial system in the Federal Republic of Germany. The Federal Constitutional Court has become a model for the creation of independent constitutional courts in the countries of the Central Europe, including the Czech Republic. The idea of constitutional judicial system was elaborated especially during the conference in Herrenchiemsee, which set basic institutional and competence pre-requisites for the creation of the Federal Constitutional Court. Suggestions of the Herrenchiemsee conference were developed by the Parliamentary Council which concluded its session by the adoption of the Grundgesetz as the constitution of the newly founded state. This essay shows that constitutional judicial system was expected to fulfill – according to politicians – substantively different tasks. Some of the leaders preferred the idea of a weak institution, some of them wanted strong Constitutional Court. Even the competencies of the Constitutional Court were not defined in 1949 for some of the key competencies (e.g. constitutional complaint) were originally rejected. The essay describes also basic theoretical conflicts between lawyers who participated in the congress Herenchiemsee and members of the Parliamentary Council. It is possible to say that the Federal Constitutional Court of present time is one of the cornerstones of the constitutional system of the Federal Republic of Germany and that it deserves its denomination as “the guardian of the Constitution” especially thank to its persuasive and highly qualified decisions.

¹³⁴ Dopatka, F. W.: Umwelt, s. 85.