

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Miroslav Píštěk

Závaznost rozhodování Ústavního soudu ČR

Diplomová práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Závaznost rozhodování Ústavního soudu ČR* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci 24.2.2011

.....
Miroslav Pištěk

Tímto chci poděkovat mému vedoucímu diplomové práce JUDr. Michalovi Bartoňovi, Ph.D. za poskytnutí odborné pomoci spočívající v odborných radách a metodickém vedení práce, bez které by bylo zpracování této diplomové práce o mnoho obtížnější.

Miroslav Pištěk

Obsah

| | |
|---|----|
| Úvod | 5 |
| 1. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu v obecné rovině | 7 |
| 1.1 Role Ústavního soudu v demokratickém právním státě | 7 |
| 1.2 Závaznost rozhodnutí | 8 |
| 1.3 Vykonalnost rozhodnutí Ústavního soudu | 9 |
| 1.3.1 Účinky spojené s vyhlášením ve Sbírce zákonů ČR | 11 |
| 1.3.2 Účinky spojené se zveřejněním ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu | 13 |
| 1.4 Rozhodovací činnost Ústavního soudu jako pramen práva | 16 |
| 1.4.1 Nálezy Ústavního soudu vydané v řízení o kontrole norem | 17 |
| 1.4.2 Nálezy Ústavního soudu vydané v řízení o ústavní stížnosti | 18 |
| 2. Závaznost jednotlivých druhů rozhodnutí Ústavního soudu | 20 |
| 2.1 Obecně k pojmu a struktuře rozhodnutí Ústavního soudu | 20 |
| 2.2 Rozhodnutí v řízení o ústavních stížnostech | 21 |
| 2.2.1 Závaznost inter partes | 22 |
| 2.2.2 Závaznost erga omnes | 23 |
| 2.3 Rozhodnutí v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů | 29 |
| 2.3.1 Výrok rozhodnutí | 30 |
| 2.3.2 Odůvodnění rozhodnutí | 30 |
| 3. Závaznost rozhodování Ústavního soudu ve vztahu k jednotlivým složkám veřejné moci | 32 |
| 3.1 Moc zákonodárna | 32 |
| 3.2 Moc soudní | 37 |
| 3.2.1 Obecné soudy | 37 |
| 3.2.1 Nejvyšší soud České republiky | 41 |
| 3.2.3 Nejvyšší správní soud České republiky | 46 |
| 3.3 Moc výkonná | 49 |
| 3.3.1 Vláda | 49 |
| 3.3.2 Prezident republiky | 50 |
| 3.3.3 Státní správa | 50 |
| 3.4 Samospráva | 51 |
| Závěr | 53 |
| Seznam použitých zdrojů | 55 |

Úvod

Ústava České republiky hovoří o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu v čl. 89 odst. 2, který stanovuje, že „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby“. Znění tohoto článku vyvolává v právní vědě nesčetné diskuze ohledně jeho konkrétních dopadů. Jsou tímto článkem dotčena všechna rozhodnutí Ústavního soudu ve všech specifických druzích řízení před Ústavním soudem a dopadá pouze na výrok či i na odůvodnění, a na které osoby a orgány se dá tato dikce vztáhnout a v jakém rozsahu? To jsou otázky, které ústavodárce ponechal na posouzení právní vědy a rozhodovací praxi soudní moci.

Cílem této diplomové práce je odpovědět na výše položené otázky formou poskytnutí komplexního zhodnocení celé problematiky závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČR v návaznosti na druhy rozhodnutí Ústavního soudu, jednotlivá řízení před Ústavním soudem a vztah Ústavního soudu ČR a jednotlivých složek veřejné moci v České republice.

S ohledem na stručnost čl. 89 odst. 2 Ústavy je problematika závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu předmětem mnoha doktrinárních diskuzí. Tomuto tématu byla věnována celá řada odborných publikací a zejména pak článků publikovaných v odborných právních periodikách. Taktéž bylo této problematice věnováno několik mezinárodních konferencí.

Při zpracování této diplomové práce mi jako zdroje sloužili právní předpisy, odborné publikace, sborníky příspěvků z mezinárodních konferencí, články publikované v odborných periodikách a relevantní judikatura Ústavního soudu ČR a obecných soudů. Veškerá použitá judikatura Ústavního soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>.

Diplomová práce je rozčleněna na tři tematické kapitoly, které jsou následně dále rozděleny na jednotlivé podkapitoly.

V první kapitole se věnuji obecných východiskům a pojmům, jako je postavení Ústavního soudu ČR, publikace rozhodnutí Ústavního soudu ČR a pojmy závaznost, rozhodnutí a pramen práva, které představují výchozí problematiku pro další zpracování tématu. Zdrojem mi zde byly zejména odborné publikace věnované obecné teorii práva a taktéž zákon o Ústavním soudu.

Druhá kapitola je zaměřena na doktrinární pohled na problematiku závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČR. Právní věda neposkytuje k tomuto tématu sjednocený názor. Zejména z příspěvků z mezinárodních konferencí věnovaných tomuto tématu a odborných článků vyplývá odlišné, někdy až protichůdné, pojetí závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. V této kapitole poskytuji přehled jednotlivých směrů právní vědy vztahujících se k tomuto

tématu v návaznosti na strukturu a druhy rozhodnutí vydávané v řízení před Ústavním soudem ČR. Právní názory doktríny jsou doplněny relevantní judikaturou Ústavního soudu.

Ve třetí kapitole je zpracována problematika závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČR v návaznosti na vztah Ústavního soudu a jednotlivých složek veřejné moci. Největší prostor je věnován závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ve vztahu k zákonodárné moci, resp. Parlamentu, a moci soudní, zejména Nejvyššímu soudu a Nejvyššímu správnímu soudu. Při zpracování této kapitoly jsem vycházel zejména z relevantní judikatury Ústavního soudu ČR a judikatury Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

1. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu v obecné rovině

1.1 Role Ústavního soudu v demokratickém právním státě

Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka. Tak je přesně definována Česká republika v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Pojmy „demokratický“ a „právní“ se navzájem prolínají a udávají, že právo má být tvořeno a uplatňováno v demokratických formách.¹ Principy demokratického a právního státu prostupují celou Ústavu a Listinu základních práva a svobod. Mezi tyto základní principy patří například vláda lidu a pro lid, princip většiny, zásada uplatnění státní moci jen v mezích zákona, zajištění ochrany práv a svobod soudní mocí, dělba státní moci či kontrola ústavnosti Ústavním soudem.²

Státní moc je na základě principu demokratického právního státu rozdělena na zákonodárnou, výkonnou a soudní, přičemž soudní moc je dále dělena na soudy obecné, jejichž úkolem je zejména poskytovat ochranu právům, a Ústavní soud, jež je Ústavou v čl. 83 definován jako orgán ochrany ústavnosti.

Obecně, mají ústavní soudy dle právní teorie plnit dva základní úkoly. Zaprvé, aby právní normy byly v souladu s ústavními předpisy a mezinárodními smlouvami, a zadruhé, aby při aplikaci právních předpisů ze strany orgánů veřejné moci bylo dbáno základních práv a svobod.³ Ústavní soud České republiky splňuje oba tyto požadavky. Je speciálním orgánem ochrany ústavnosti, jehož úkolem je následná, abstraktní i konkrétní kontrola ústavnosti, incidentní kontrola ústavnosti a preventivní kontrola ústavnosti mezinárodních smluv.⁴

Role Ústavního soudu je v českém právním řádu nezastupitelná. Vzhledem ke struktuře právního řádu České republiky, který je uspořádán dle principu právní síly, stojí Ústava a ústavní zákony na nejvyšším stupni. Ústavní soud vystupuje ve vztahu k moci zákonodárné a moci výkonné (při normotvorné činnosti) jako poslední instance, která brání ústavní pořádek před změnami (zákonnými či podzákonnými), které by mohly vnést do právního řádu normy neústavního charakteru.⁵ Ve své podstatě se stává tzv. negativním

¹ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 9 (čl. 1 Ústavy).

² Tamtéž, s. 9-11 (čl. 1 Ústavy).

³ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 3. vydání. Praha: PROSPEKTRUM, 1999, s.220.

⁴ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 667 (čl. 83 Ústavy).

⁵ SOBOTKA, Přemysl. Ústavní soud na stráži ústavnosti. In KYSELA, Jan (ed). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 12.

zákonodárcem. Ke vztahu k orgánům veřejné moci aplikujícím právo se Ústavní soud vyjadřoval ve svých rozhodnutích nesčetněkrát, a to tak, že „Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení principů ústavněprávních, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly dotčeny předpisy ústavního pořádku chráněná práva nebo svobody jeho účastníka. Do rozhodovací činnosti obecných soudů je Ústavní soud oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody.⁶ I když zde Ústavní soud zmiňuje pouze obecné soudy, lze jistě výše zmíněné závěry vztáhnout na všechny orgány veřejné moci rozhodující o právech a povinnostech.

1.2 Závaznost rozhodnutí

K tomu, abychom mohli správně definovat pojem „závaznost rozhodnutí“, je zapotřebí si specifikovat oba obsažené pojmy. V obecné rovině je rozhodnutí právní vědou vnímáno jako individuální právní akt, který se může vyskytovat v nejrůznějších podobách (např. rozhodnutí správního orgánu, rozsudek soudu či trestní příkaz). Jedná se o právní akt, který není všeobecně závazný, nýbrž je projevem aplikace obecně závazných normativních aktů na konkrétní případy.⁷ Samotná existence rozhodnutí však není dostačující. K tomu, aby rozhodnutí bylo schopno splnit svůj účel, je, za splnění zákonných podmínek, nadáno vlastnostmi jako je nezměnitelnost, konečnost, vykonatelnost, právotvornost a právě i závaznost⁸. Z toho vyplývá, že závaznost je de facto vlastností rozhodnutí, jejíž vznik je vázán na splnění zákonných podmínek (např. vyhlášení rozhodnutí či právní moc rozhodnutí).

Právní akt může být tedy závazný buď všeobecně, směřujíc k neurčitému počtu konkrétně neznámých adresátů, anebo může být závazný pouze pro určitý, konkrétně známý, okruh adresátů. Za splnění prvně vyjmenovaných podmínek se jedná o všeobecně závazný normativní právní akt, který představuje základ pro fungování kontinentálního typu právní kultury. Je projevem legislativního procesu vedeného státní mocí, jehož cílem je vytvoření právních předpisů, obsahujících právní normy, které určují způsob chování občanů. Normativní právní akty jsou tudíž závazné erga omnes, jsou závazné vůči všem.

⁶ např. nález Ústavního soudu ze dne 15.4.2010, sp. zn. III. ÚS 417/09, část IV.

⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 187.

⁸ DVOŘÁK, Bohumil. *Právní moc civilních soudních rozhodnutí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 53 – 55.

Za splnění v pořadí druhého výčtu podmínek se jedná o individuální právní akt, který je ze své podstaty závazný pouze pro účastníky řízení neboli je závazný *inter partes*.

Tato závaznost je charakteristická pro rozhodnutí v občanském soudním řízení, trestním řízení i ve správním řízení. Poněkud jiná situace nastává u rozhodnutí Ústavního soudu ČR. Základem odlišného pojetí je čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR, který stanoví, že „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby“. Jazykový výklad zmíněného ustanovení jasně odporuje výše zmíněné zásadě závaznosti rozhodnutí *inter partes*. Pohled na rozhodnutí Ústavního soudu ČR musí být v závislosti na tomto článku diametrálně odlišný od pohledu na ostatní rozhodnutí státních orgánů. Míra závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu se liší v závislosti na druhu řízení před Ústavním soudem, na druhu rozhodnutí Ústavního soudu a také na posuzované části jednotlivých rozhodnutí. Pro úvod do problematiky se dá říci, že rozhodování Ústavního soudu ČR leží mezi závazností *inter partes* a závazností *erga omnes*. O otázce, zda je rozhodnutí Ústavního soudu ČR všeobecně závazné, v jaké míře a v jakých částech, bude pojednáno v dalších kapitolách této diplomové práce.

1.3 Vykonatelnost rozhodnutí Ústavního soudu

Důležitost otázky vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu je dána zejména z toho důvodu, že čl. 89 odst. 2 Ústavy stanoví, že „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná ...“. Mezi konstitucionalisty panuje všeobecná shoda, že se čl. 89 odst. 2 netýká usnesení, nýbrž pouze meritorních rozhodnutí, tedy nálezů.⁹ Takovému závěru svědčí i skutečnost, že v § 58 zákona o Ústavním soudu je upravena pouze vykonatelnost nálezů. Z toho důvodu se zaměřím na vykonatelnost nálezů Ústavního soudu. Ústava k naplnění požadavku vykonatelnosti rozhodnutí Ústavního soudu v čl. 89 odst. 1 požaduje vyhlášení způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o jeho vykonatelnosti nerozhodl jinak.

Obecně se vykonatelností rozumí skutečnost, že rozhodnutí je vynutitelné prostředky státní moci, tzv. je způsobilé být exekučním titulem. Vzhledem ke zvláštnímu postavení Ústavního soudu je zde však vykonatelnost chápána značně odlišně. Proti rozhodnutí Ústavního soudu není přípustný žádný řádný opravný prostředek, tudíž zde pojem vykonatelnost splývá s pojmem právní moci. Naopak ve věcech kontroly norem by,

⁹ WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2007, s. 203 (§ 58).

vzhledem k povaze řízení a jeho výsledku, bylo přesnější užití pojmu „účinnost“.¹⁰ Dokonce i Ústavní soud v některých nálezech uvádí, místo pojmu vykonatelnost, pojem účinnost.¹¹

Okamžik, kdy se rozhodnutí stává vykonatelným je úzce spjat s jeho vyhlášením. Zákon o Ústavním soudu stanovuje okamžik, kdy se rozhodnutí Ústavního soudu stávají vykonatelnými. Celkem je možné stanovit vykonatelnost v různých druzích řízení čtyřmi způsoby, a to vyhlášením nálezů ve Sbírce zákonů České republiky, ústním vyhlášením, doručením a rozhodnutím Ústavního soudu. Okamžikem, kdy se rozhodnutí stává vykonatelným, se taktéž stává závazným.

Vyhlášením nabývají vykonatelnosti ty nálezy, které se týkají prezidenta republiky, vzniku nebo zániku mandátu poslance nebo senátora a referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii.¹² Tato řízení však nejsou vzhledem ke své povaze příliš častá.

Ustanovení o rozhodnutí Ústavního soudu o nabytí vykonatelnosti nálezu je speciálním ustanovením ve vztahu k nabytí vykonatelnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů. Ústavní soud může rozhodnout o jiném okamžiku nabytí vykonatelnosti pouze u nálezů vydaných v řízení o zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení. Důvodem pro použití odkladu vykonatelnosti může být snaha Ústavního soudu dát zákonodárci šanci přijmout nutnou právní úpravu reagující na vzniklou situaci.¹³ Pokud k odkladu vykonatelnosti dojde, je namístě otázka, zda je pro orgány veřejné moci závazný právní předpis, i když prohlášený za protiústavní, nebo je pro ně závazný náleží Ústavního soudu, který není ještě vykonatelný. Orgány veřejné moci zjevně nemohou přehlédnout protiústavnost vyslovenou Ústavním soudem. Neměly by tedy rozhodovat již podle protiústavní, i když stále platné a účinné, zákonné úpravy, nýbrž by ji měly aplikovat ústavně konformním způsobem nebo použít přímo ústavní předpisy.¹⁴

Nabytí vykonatelnosti doručením se použije v případě nesplnění podmínek pro nabytí vykonatelnosti jiným výše uvedeným způsobem. Náleží se stává vykonatelným doručením do vlastních rukou účastníka.

Vliv vykonatelnosti na závaznost rozhodnutí je zde zřejmý. Vzniká zde však otázka, která rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná *inter partes*, a která naopak *erga omnes*. K tomu, aby mohlo být rozhodnutí, resp. jakýkoli právní akt, závazné všeobecně, je zapotřebí

¹⁰ FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 313 (§ 58).

¹¹ např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 22.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05, část VI, taktéž v nálezu Ústavního soudu ze dne 13.12.2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, část VIII/h.

¹² WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 207 (§ 58).

¹³ Tamtéž, s. 206 (§ 58).

¹⁴ Tamtéž, s. 206, (§ 58).

splnění podmínky všeobecné přístupnosti takového rozhodnutí. Bez splnění této podmínky nemůže být takové rozhodnutí všeobecně vynutitelné. Zákon o Ústavním soudu zná dva možné způsoby publikace rozhodnutí Ústavního soudu, a to vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů České republiky a uveřejnění rozhodnutí ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.¹⁵

1.3.1 Účinky spojené s vyhlášením ve Sbírce zákonů ČR

Vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů České republiky je upraveno v §57 zákona o Ústavním soudu. Obligatorně se ve Sbírce zákonů vyhláší ty nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl v řízeních uvedených v § 57 odst.1. Z rozhodnutí se vyhláší výrok a ta část odůvodnění, která obsahuje právní názor Ústavního soudu a důvody, které k němu vedly. Pokud má právní názor uvedený v nálezu, který se ve Sbírce zákonů nevyhláší, všeobecný význam, může Ústavní soud rozhodnout o jeho uveřejnění ve Sbírce zákonů.

Při publikaci rozhodnutí ve Sbírce zákonů zde nevzniká problém všeobecné přístupnosti. Vzhledem ke specifickému charakteru řízení vyjmenovaných v §57 odst.1 je otázka závaznosti erga omnes značně ulehčena.

Rozhodnutí o zrušení právních předpisů je publikováno de facto stejně jako samotný právní předpis, jehož se zrušení týká. Nálezy Ústavního soudu ČR v rámci abstraktní kontroly ústavnosti mají stejnou právní sílu jako zákony. K takovému závěru vede především fakt, že Ústavní soud může rušit nejen podzákoné předpisy, ale i zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení. Z toho lze dovodit obecnou závaznost takových nálezů.¹⁶ Závaznost se však projevuje i u rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zrušení právního předpisu. Zde je důsledkem závaznosti jednak potvrzení ústavnosti takového právního předpisu a dále založení překážky věci rozsouzené.

Rozhodnutí o ústavní žalobě proti prezidentu republiky je natolik významné, že si zaslouží publikaci ve Sbírce zákonů, i když vykonatelnosti nabývá již vyhlášením. Význam publikace je zejména informativní, vzhledem k tomu, že důsledkem vyhovění ústavní žaloby je ztráta prezidentského úřadu. Zde je obecná závaznost rozhodnutí vzhledem ke specifičnosti tohoto řízení prakticky vyloučena.¹⁷

¹⁵ BARTOŇ, Michal. Otázka přístupnosti rozhodnutí Ústavního soudu v souvislosti s diskuzí o jejich závaznosti. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 69 – 70.

¹⁶ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 80.

¹⁷ FILIP: *Zákon o Ústavním ...*, s. 308 (§ 57).

Důsledkem vyhovujícího nálezu, ve kterém Ústavní soud rozhodl o návrhu prezidenta na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, je zrušení usnesení, které má faktické právní důsledky pouze pro prezidenta republiky. Vyhlášení tohoto rozhodnutí ve Sbírce zákonů nemá žádné právní následky, vzhledem ke skutečnosti, že nález nabývá vykonatelnosti také již vyhlášením, a ne publikací.¹⁸

U řízení o návrhu na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je závaznost vnímána poněkud odlišně než v předchozích řízeních. Ústavní soud má pravomoc rozhodnout o souladu mezinárodních smluv uvedených v čl. 49 Ústavy s ústavním pořádkem před jejich ratifikací. Pokud dojde k závěru, že mezinárodní smlouva odporuje ústavnímu pořádku, nemůže být smlouva ratifikována, dokud nebude zjištěný rozpor odstraněn. Závaznost takového rozhodnutí je dána právě smyslem preventivní kontroly ústavnosti a stanovením překážky ratifikace do doby odstranění neústavnosti.¹⁹

Nálezy vydané v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí, a o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení, se týkaly řízení ad hoc a nyní jsou již obsolentní.²⁰

Problematickými pro právní vědu nejsou nálezy vydané v řízeních vyjmenovaných v § 57 odst.1. Zde panuje vzájemná shoda způsobu nazírání na tato rozhodnutí. Problematickými jsou rozhodnutí o ústavních stížnostech. Část doktríny prosazuje obecnou závaznost takových rozhodnutí, zatímco jiná část ji plně odsuzuje a argumentaci všeobecné závaznosti rezolutně odmítá. V následující části se budu věnovat vlivu publikace nálezu ve Sbírce zákonů na jeho obecnou závaznost.

Bez přístupnosti široké veřejnosti k nálezu o ústavní stížnosti, je závaznost erga omnes nemyslitelná. Ve vztahu ke Sbírce zákonů lze říci, že pokud v ní byl nález o ústavní stížnosti vyhlášen (postupem dle § 57 odst. 3), tak bylo úmyslem Ústavního soudu, aby se veřejnost dozvěděla o všeobecném významu takového nálezu. Vzhledem k postavení Ústavního soudu, jako ochránce ústavnosti, a smyslu Sbírky zákonů, která slouží k uveřejňování všeobecně závazných právních aktů, je na místě závěr, že takové nálezy, které jsou uveřejňovány Ústavním soudem ve Sbírce zákonů, jsou závazné erga omnes.

¹⁸ FILIP: *Zákon o Ústavním ...*, s. 309 (§ 57).

¹⁹ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 200 (§ 57).

²⁰ Tamtéž, s. 201 (§ 57).

Okamžik nabytí vykonatelnosti se však časově liší od okamžiku vzniku všeobecné závaznosti nálezu o ústavní stížnosti, a to v důsledku časové prodlevy mezi doručením nálezu účastníkům řízení a vyhlášením ve Sbírce zákonů. Do doby vyhlášení ve Sbírce zákonů je nálezu o ústavní stížnosti závazný pouze inter partes.

Pokud by nálezy o ústavní stížnosti neměly být závazné pro všechny orgány veřejné moci, právnické i fyzické osoby, ztratil by § 57 odst. 3 smysl, a to protože by významově splýval s § 59 zákona o Ústavním soudu, tj. s uveřejněním nálezů ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Vyhlášením ve Sbírce zákonů dává Ústavní soud nálezům, které mají všeobecný význam, určitou exkluzivitu, jejímž cílem je poskytnutí nálezu co možná největšímu počtu jak odborných, tak i laických osob. Takové poskytnutí by postrádalo smysl, pokud by se od jeho uskutečnění neočekávalo, že se tímto nálezem bude veřejnost řídit. Pokud je nálezu o ústavní stížnosti uveřejněn ve Sbírce zákonů, tak lze s ohledem na výše uvedené uzavřít, že se na něj vztahuje zásada *ignorantia iuris non excusat*.

1.3.2 Účinky spojené se zveřejněním ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu

Dle § 59 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se všechny nálezy přijaté Ústavním soudem v kalendářním roce uveřejňují ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále „Sbírka rozhodnutí“), která je vydávána každoročně po skončení kalendářního roku. Smyslem Sbírky nálezů je požadavek poskytnutí přístupnosti široké veřejnosti k rozhodovací činnosti Ústavního soudu, aby mohla být činnost Ústavního soudu neustále kontrolována a posuzována.²¹ Nutnost publikace všech nálezů a vybraných usnesení je dána i postavením Ústavního soudu a povahou věcí, o nichž Ústavní soud rozhoduje. Důsledkem zveřejnění pak jistě je nutnost diskuze nad závazností takto zveřejněných rozhodnutí, resp. rozhodnutí, která nebyla zveřejněna ve Sbírce zákonů.

Jak již bylo zmíněno výše, požadovanou vlastností právního aktu je jeho všeobecná dostupnost, resp. otázka jeho přístupnosti. O vyhlášení rozhodnutí ve Sbírce zákonů bylo pojednáno o podkapitole dříve. Zde však vyvstává otázka, zda má zveřejnění rozhodnutí ve Sbírce rozhodnutí za následek splnění podmínky přístupnosti rozhodnutí pro účely všeobecné závaznosti.

Každá osoba se může přehledně seznámit s tím, co Ústavní soud formou nálezu rozhodl. Skutečností však zůstává, že se tak děje s velkou časovou prodlevou a cena sbírky je poměrně vysoká, což svědčí o tom, že předpoklady aktuálnosti a reálné dostupnosti

²¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (§ 59).

dostatečně neplní. Na tomto závěru nic nemění ani to, že se Sbíрка nálezů zdarma zasílá kancelářím komor Parlamentu a prezidenta republiky, ministerstvům i obecným soudům.²² Ve vztahu k přístupnosti je zapotřebí rozdělit adresáty na laickou veřejnost na jedné straně a orgány veřejné moci na straně druhé. Požadavek obecné závaznosti pro veřejnost v této situaci by byl zřejmě příliš tvrdý. Faktická možnost seznámit se se všemi nálezy Ústavního soudu je vzhledem k ceně nebo času (při osobním nahlédnutí do Sbířky dle §59 odst.6) pro většinu veřejnosti neúměrně náročná. Proti tomuto argumentu vyvstává skutečnost, že veškerá rozhodnutí Ústavního soudu jsou v dnešní době již volně přístupná v elektronické databázi NALUS. Ani tak však nelze považovat požadavek přístupnosti za splněný. Z faktického pohledu, informační gramotnosti²³ totiž nedosahuje v České republice ani polovina obyvatelstva.²⁴ Pokud by byla obecná závaznost definována přes schopnost, kterou neovládá většina obyvatelstva (resp. ovládá ji ve svůj prospěch pouze menšina), vznikla by zde jistě otázka, zda není uznání obecné závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu z tohoto důvodu v rozporu s principy České republiky jako demokratického právního státu. Z těchto důvodů tedy vyplývá, že rozhodnutí uveřejňovaná pouze ve Sbířce rozhodnutí nejsou pro veřejnost obecně závazná, nýbrž mohou být pouze vodítkem pro výklad právních norem v ústavně konformní smyslu.

Odlišná argumentace však platí pro orgány veřejné moci. Jejich hlavním cílem a smyslem činnosti je buď rozhodování o právech a povinnostech, ochrana subjektivních práv občanů či vytváření pravidel chování v rámci ústavních předpisů. S ohledem na významnost těchto vyjmenovaných činností a roli Ústavního soudu jako ochránce základních Ústavou zaručených práv je nutné, aby tyto orgány byly vázány rozhodnutími Ústavního soudu uveřejňovanými ve Sbířce rozhodnutí.

Otázkou však zůstává, zda jsou pro státní orgány závazná stanoviska pléna Ústavního soudu, která jsou taktéž uveřejňována ve Sbířce rozhodnutí. Dle názoru části doktríny jsou stanoviska závazná pouze pro Ústavní soud, i když s nepřímými účinky, neboť se často stávají součástí příslušných nálezů.²⁵ Dle názoru Ústavního soudu je však situace ohledně závaznosti publikovaných stanovisek odlišná, když v odůvodnění svého rozhodnutí tvrdí, že „Nerespektování právního názoru uvedeném v nálezu či publikovaném stanovisku pléna

²² WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 216 (§ 59).

²³ Za informačně gramotného jedince (podle tohoto průzkumu) lze považovat toho, kdo je schopen vyhledat a zpracovat informace za použití obvyklého počítačového vybavení a je dále schopen orientovat se v různých oblastech práce s počítačem a efektivně jej využívat.

²⁴ ŠINDELÁŘ, Jan. *Počítačová gramotnost v ČR – unikátní průzkum znalostí populace*. [online]. zive.cz, 26. srpna 2005 [cit. 12. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.zive.cz/clanky/pocitacova-gramotnost-v-cr---unikatni-pruzkum-znalosti-populace/sc-3-a-126364/default.aspx>>.

²⁵ FILIP: *Zákon o Ústavním ...*, s. 323 (§ 59).

Ústavního soudu vyvolává pochybnost, zda obecný soud skutečně plní dispozici čl. 90 Ústavy, jenž jej povolává k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytoval ochranu právům, a ve svých důsledcích je způsobilé založit stav porušení principu rovnosti, jakož i dohrožení právní jistoty. Proto je zpravidla již samo o sobě důvodem ke zrušení tím diskvalifikovaného rozhodnutí“²⁶. Tudíž když nebude orgán veřejné moci respektovat stanoviska, přičemž postačuje publikování stanoviska ve Sbírce rozhodnutí a ne jeho užití v rozhodnutí, vystavuje se nebezpečí, že v případě podání ústavní stížnosti proti jeho rozhodnutí bude takové rozhodnutí v důsledku porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy zrušeno. Takový postup má pak jistě negativní vliv na délku řízení a důvěru veřejnosti ve správnou činnost státu.

V situaci, kdy je nález již zveřejněn ve vydané Sbírce rozhodnutí, je tedy pro orgány veřejné moci obecně závazný. Vzniká zde však poměrně velká časová prodleva mezi vydáním rozhodnutí, resp. jeho vykonatelností a publikací ve Sbírce rozhodnutí. Problém nastává v okamžiku, kdy má státní orgán rozhodnout o podobném případě, kde Ústavní soud vydal rozhodnutí, avšak rozhodnutí ještě nebylo publikováno. Mohou nastat dvě odlišné situace. Za prvé, státní orgán se o novém rozhodnutí již dozvěděl. Za této situace se státní orgán vystavuje nebezpečí zrušení svého rozhodnutí Ústavním soudem z důvodu porušení čl. 89 odst. 2. Ústavy, pokud nebude rozhodovat podle ještě nepublikovaného nálezu, jelikož z rozhodovací činnosti Ústavního soudu vyplývá, že „Jestliže krajský soud tento právní názor Ústavního soudu v době svého rozhodování znal, byl povinen se jím řídit bez ohledu na skutečnost, zda nález Ústavního soudu byl či nebyl publikován ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.“²⁷

Za druhé, státní orgán se o novém rozhodnutí fakticky ještě nedozvěděl. Za této situace, pokud se o novém rozhodnutí Ústavního soudu nedozvěděl státní orgán bez svého zavinění, nevystavuje své rozhodnutí zrušení ze strany Ústavního soudu z důvodu porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy. Zřejmě by však takové rozhodnutí bylo zrušeno pro neústavnost, resp. porušení některého z ústavně zaručených práv (za předpokladu, že bude odporovat právnímu názoru uvedenému v novém rozhodnutí Ústavního soudu, který orgán veřejné moci doposud nezná, a který by takové porušení definoval).

²⁶ např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 15.4.2010, sp. zn. III. ÚS 417/09, část IV. a v nálezu Ústavního soudu ze dne 9.10.2008, sp. zn. III. ÚS 1226/08, bod 17.

²⁷ nález Ústavního soudu ze dne 15.9.2005, sp. zn. III. ÚS 304/05, část V.

1.4 Rozhodovací činnost Ústavního soudu jako pramen práva

Jako prameny práva jsou právní vědou vnímány veškeré informace, které pomáhají právo pochopit, pracovat s ním a řešit praktické problémy. Vzhledem k jejich povaze jsou vnímány v materiálním a formálním smyslu. Pro účely této práce jsou důležité zejména formální prameny práva, které představují formy, v nichž se právo vyskytuje a jejichž prostřednictvím je můžeme poznávat. Základními typy formálních pramenů práva jsou právní předpisy, normativní smlouvy, soudcovské právo, právní principy, principy spravedlnosti, doktrinární publikace a právní apendixy neprávních publikací.²⁸

Důležitou otázkou je problematika právní závaznosti výše jmenovaných pramenů práva. Je zapotřebí se zabývat mírou závaznosti, na základě které můžeme závaznost rozdělit na absolutní, argumentační a relativní. U absolutní závaznosti jsou adresáti povinni obsah pramenů práva znát a respektovat, přičemž podle něj musí postupovat účastníci právního vztahu i státní orgány. Argumentační závaznost představuje situace, kdy jsou adresáti pramene práva jím vázáni, pokud nenaleznou lepší právní argument odlišné interpretace. Naproti tomu právní akty relativně závazné již nemají obecný charakter, vyznačují se adresností, resp. představují právní povinnost na základě právní skutečnosti.²⁹

Důležitost a závaznost jednotlivých typů pramenů práva je závislá na typu právní kultury, ve které jsou užívány.

Typem právní kultury rozumíme velký právní systém, který se vyznačuje obdobnými rysy ve způsobu tvorby, interpretace a aplikace práva. Celkem jsou rozlišovány tři hlavní typy právních kultur, a to kontinentální, který je specifický svým důrazem na tzv. psané právo,³⁰ angloamerický, jehož charakteristickým znakem je mnohost pramenů práva, kdy vedle sebe stojí tzv. psané právo a široce uplatňované soudní precedenty, právní obyčeje a právní literatura,³¹ a islámský, pro nějž je typické úzké sepětí právního systému s islámským náboženstvím.³²

Český právní řád představuje kontinentální typ právní kultury, který je charakteristický psaným právem a je tvořen právními předpisy různé právní síly, ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k nimž dal souhlas Parlament ČR

²⁸ HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 247 – 248.

²⁹ Tamtéž, s. 249 - 251.

³⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 103 – 104.

³¹ Tamtéž, s. 104 – 105.

³² Tamtéž, s. 106.

a nálezy Ústavního soudu, kterými zrušil právní předpis nebo jeho část.³³ Tyto prameny práva jsou tudíž absolutně závazné.

Ústavní soud dle § 54 zákona o Ústavním soudu rozhoduje ve věci samé nálezem a v ostatních věcech usnesením. Vzhledem ke skutečnosti, že usnesení představují rozhodnutí procesní povahy, nacházejí se v důsledku vlastní charakteristiky mimo dotčenou problematiku (výjimku tvoří malá část usnesení procesní povahy s obecným významem vztahující se k pravidlům řízení před Ústavním soudem), tudíž se zaměřím pouze na problematiku nálezů.

Charakter nálezů Ústavního soudu se liší v závislosti na druhu řízení, v němž byl vydán. Pro účely této kapitoly můžeme rozdělit rozhodovací činnost Ústavního soudu do dvou skupin, a to nálezy vydané v řízení o kontrole norem a nálezy vydané v řízení o ústavní stížnosti.

1.4.1 Nálezy Ústavního soudu vydané v řízení o kontrole norem

Nálezy, kterými byl zrušen zákon či jeho část, jsou vyhlášovány ve Sbírce zákonů (výrok a důvody, které vedly Ústavní soud k rozhodnutí, tzv. nosné důvody). Vykonatelností nálezů pozbývá zákon platnosti s účinky *ex nunc*. Ústavní soud negativní formou dotváří soustavu právních norem tak, aby neodporovala ústavnímu pořádku, resp. Ústavní soud je tzv. negativním zákonodárcem³⁴. Pokud vycházíme z postavení Ústavního soudu jako ochránce ústavnosti, z formy publikace, která je totožná s formou publikace zákona, a z důsledků, které má nález na platnost zákona, musíme dospět k závěru, že nálezy, kterými byl zrušen zákon nebo jeho část jsou plnohodnotnými formálními prameny práva.

Výše uvedené se v plné míře uplatní, pokud se jedná o výroky těchto nálezů. Pokud se zaměříme na odůvodnění, resp. nosné důvody uveřejněné ve Sbírce zákonů, můžeme z povahy nálezů, které mají obdobné postavení jako zákon, dojít k závěru, že mají v rámci pramenů práva stejné postavení jako důvodové zprávy k zákonům. V tomto případě odůvodnění nemá sice přímé právní důsledky a není ani pramenem práva, ale je interpretačním vodítkem pro zákonodárce, který, pokud se chce vyhnout opětovnému zrušení právní normy, musí při další úpravě dané oblasti brát zřetel na právní argumentaci Ústavního soudu.

³³ GERLOCH: *Teorie práva*, s.76.

³⁴ např. HARVÁNEK, Jaromír. *Teorie práva*, s. 283. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*, s. 80. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soud a jeho vliv na tvorbu práva*, s. 56.

1.4.2 Nálezy Ústavního soudu vydané v řízení o ústavní stížnosti

Pokud se pokusíme zařadit nálezy Ústavního soudu vydané v řízení o ústavní stížnosti pod některou z forem pramenů práva, jako nejvíce přijatelné je zařazení do skupiny tzv. soudcovského práva, přesněji precedentů. Precedent je individuálním právním aktem normativního významu, který řeší dosud neregulovaný případ nebo se jím podává poprvé specifický výklad právní normy. Jeho význam spočívá ve skutečnosti, že je obecně závazný při rozhodování obdobných případů.³⁵ Na první pohled se zde nabízí podobnost s nálezy Ústavního soudu, avšak uznání precedentu jako pramene práva v českém právním řádu je nemyslitelné, a to z dále uvedených důvodů.

V souvislosti s tradičním chápáním pramenů práva v kontinentálním typu právní kultury, s ohledem na suverenitu lidu a ústavně zaručenou dělbu státní moci, nemůže být soudní rozhodnutí, v tomto případě nález Ústavního soudu, v podobě v jaké ho zná angloamerická právní kultura, všeobecně přijat jako pramen práva.³⁶ Základní problém tkví v rozdílnosti obou právních kultur. Obě kultury se liší zejména v chápání otázky závaznosti, právní jistoty a v nazírání na právo v jeho samotné podstatě³⁷, což by mohlo mít negativní dopad na standardy rozhodování v kontinentálním systému, které by se časem mohly stát nesnesitelně rigidními.³⁸

Na druhou stranu lze z povahy řízení o ústavních stížnostech vyvodit i argumenty, které svědčí pro uznání nálezů jako pramenů práva, tedy alespoň v modifikované podobě, která by omezila negativní dopady. Ústavní stížnosti jsou z velké části podávány z důvodu zásahu orgánu veřejné moci do základního práva nebo svobody zaručeného ústavním pořádkem. V případě porušení některého z práv chráněných ústavním pořádkem Ústavní soud rozhodnutí orgánu veřejné moci zruší a uvede jaké skutečnosti vedly ke zrušení rozhodnutí, příp. poskytne ústavně konformní výklad sporného pojmu či zákonného ustanovení.

V rámci demokratického právního státu by pak neměl mít žádný orgán veřejné moci pochybnosti o postupu a výkladu, který poskytl Ústavní soud z pozice ochránce ústavních hodnot ve státu. Proto lze v této souvislosti hovořit, nikoli o precedentu, nýbrž o precedenční

³⁵ BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 53.

³⁶ HOLLÄNDER, Pavel. Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 53.

³⁷ Zde, vzhledem k rozsáhlosti jednotlivých důvodů, odkazují na článek - KÜHN, Zdeněk. Proč si kontinentální právníci myslí, že jejich judikatura není závazná aneb patero důvodů pro odlišnou kontinentální koncepci precedentu. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 39 – 46.

³⁸ Tamtéž, s. 44.

závažnosti nálezů Ústavního soudu, z níž pro orgány veřejné moci plyne povinnost reflektovat ústavněprávní výklad obsažený v nálezu Ústavního soudu.³⁹

Závěrem lze říci, že náleze vydaný Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti je argumentačně závazný, tudíž pokud nebude mít orgán veřejné moci dostatečnou argumentaci pro odchýlení se od nálezů, vystavuje se v případě podané ústavní stížnosti sankci ve formě zrušení jeho rozhodnutí Ústavním soudem.

³⁹ HERC, Tomáš. Povinnost obecných soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám podle čl. 4 Ústavy ve světle judikatury Ústavního soudu. In KOKES, Marian, POSPÍŠIL Ivo (ed). *In dubio pro libertate*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 79.

2. Závaznost jednotlivých druhů rozhodnutí Ústavního soudu

Tato kapitola je zaměřena na doktrinární pojetí závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu v návaznosti na části rozhodnutí a druhy řízení, ve kterých jsou tato rozhodnutí vydávána, zejména řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů a řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Poskytnu zde komplexní pohled do právní vědy doplněný o relevantní judikaturu Ústavního soudu.

2.1 Obecně k pojmu a struktuře rozhodnutí Ústavního soudu

Ještě před zpracováním jednotlivých druhů rozhodnutí je podstatné správně si definovat pojem rozhodnutí a jeho strukturu. Rozhodnutí Ústavního soudu není rozsudkem, ve kterém jde především o řešení sporů o právo mezi stranami či rozhodování o vině a trestu, nýbrž se jedná o rozhodnutí, kterým se autoritativně zjišťuje obsah ústavních předpisů⁴⁰, který může být aplikován na činnost orgánů veřejné moci.

Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem, v ostatních věcech usnesením. Nejčastějším případem rozhodnutí ve formě usnesení je usnesení soudce zpravodaje o odmítnutí návrhu. Soudce zpravodaj posuzuje návrh po věcné stránce jen pro účely zjištění „zjevné neopodstatněnosti“, tedy z nejobecnějších hledisek. Při vydání rozhodnutí formou usnesení nevzniká překážka věci rozhodnuté. Zejména z těchto zmíněných důvodů lze dovodit skutečnost, že pokud Ústava hovoří o rozhodnutí, rozumí se tím pouze nález Ústavního soudu.⁴¹

Pokud pomineme části nálezu jako označení soudu a účastníků a poučení, skládá se nález Ústavního soudu z výroku a odůvodnění.

Výrokem rozhoduje Ústavní soud o podaném návrhu. Pokud návrh neodmítne a zabývá se jím meritorně, tak může návrh buď zamítnout, nebo může návrhu vyhovět, čímž aplikuje svoji kasační pravomoc vůči neústavnímu právnímu předpisu či proti neoprávněnému zásahu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

Znění výroku vyhovujícího návrhu se v průběhu rozhodovací praxe Ústavního soudu nepatrně měnilo. Nález vydaný v řízení o ústavní stížnosti v prvních letech existence

⁴⁰ FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 413.

⁴¹ MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Bulletin advokacie*, 1995, č. 8, s. 27.

Ústavního soudu zněl „rozhodnutí orgánu veřejné moci se zrušuje“⁴², zatímco dnes se ve výroku objevuje také důvod zrušení rozhodnutí orgánu veřejné moci, a to ve formě např. „rozhodnutím orgánu veřejné moci bylo zasaženo stěžovatelovo právo na spravedlivý proces.“⁴³ Tato rozdílnost může mít své kořeny ve snaze Ústavního soudu zdůraznit obecnou závaznost odůvodnění nálezu tím, že uvede obecný důvod zrušení přímo do výroku, který tak následně prováže s odůvodněním, ve kterém je uveden konkrétní důvod zrušení rozhodnutí.

U nálezů vydaných v řízení o kontrole norem je situace obdobná, přičemž ve většině vyhovujících nálezů zní výrok stručně „právní předpis se zrušuje“. Obecné závaznosti právních názorů, běžně uvedených v odůvodnění, chtěl v některých případech Ústavní soud docílit tím, že svůj právní názor uvedl přímo ve výroku.⁴⁴

Odůvodnění nálezů se skládá ze shrnutí skutkového stavu věci a tzv. nosných důvodů⁴⁵, resp. právních názorů, které vedly Ústavní soud k vydání konkrétního rozhodnutí. Vzhledem ke specifickému postavení Ústavního soudu, odlišnosti nálezů od klasických soudních rozhodnutí a dikci čl. 89 odst. 2 Ústavy, je možno posuzovat strukturu odůvodnění nálezů dle koncepce rozhodnutí používané v angloamerickém typu právní kultury. Proto lze odůvodnění rozdělit na dvě různé části, a to ratio decidendi a obiter dictum. Ration decidendi představuje část odůvodnění, která je použitelná na další obdobné případy, de facto se jedná o normativní věty, zatímco obiter dictum je částí rozhodnutí, která se týká jedinečného případu řešeného soudem, a to bez jakékoli možnosti obecné závaznosti.⁴⁶

2.2 Rozhodnutí v řízení o ústavních stížnostech

Řízení o ústavních stížnostech v sobě zahrnuje tři zcela odlišná řízení, a to řízení o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, řízení o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu a řízení o návrhu politické strany.⁴⁷ V důsledku zaměření této diplomové práce a mnohosti podaných ústavních stížností, se zaměřím pouze

⁴² např. výrok nálezu Ústavního soudu ze dne 13.2.1996, sp. zn. IV. ÚS 117/96, stejně tak výrok nálezu Ústavního soudu ze dne 17.12.1997, sp. zn. II ÚS 317/96.

⁴³ např. výrok nálezu Ústavního soudu ze dne 24.11.2010, sp. zn. I ÚS 2134/09, stejně tak výrok nálezu Ústavního soudu ze dne 30.11.2010, sp. zn. IV ÚS 1768/10.

⁴⁴ např. nálezu Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl ÚS 45/04: znění části kasačního výroku – Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je nutné slyšení obviněného soudem předtím, než je rozhodováno o jeho stížnosti proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby.

⁴⁵ BLAHOŽ, Josef. Doktrinální pojetí obecné závaznosti rozhodnutí orgánů soudního přezkumu ústavnosti z hlediska právní komparatistiky a jeho významu pro interpretaci základních lidských práv. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 38.

⁴⁶ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 72.

⁴⁷ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 317 (§ 72).

na rozhodnutí vydaná v řízení o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgány veřejné moci do základních práv.

Řízení o ústavní stížnosti představuje poslední instanci, ve které se mohou stěžovatelé domáhat porušení svých základních práv a svobod. Je projevem čl. 1 odst. 1 Ústavy, který zdůrazňuje, že „Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana...“, který je doplněn čl. 4 Ústavy, dle kterého jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Až v okamžiku selhání obecných soudů nastupuje pravomoc Ústavního soudu, který může takové selhání napravit.⁴⁸

2.2.1 Závaznost inter partes

Ohledně závaznosti nálezů inter partes panuje v právní vědě i v soudní praxi, až na výjimečné situace,⁴⁹ většinová shoda. Závaznost lze v rámci posuzování inter partes posuzovat z pohledu dvou druhů výroků, a to výroku o zamítnutí návrhu a výroku o vyhovění návrhu, resp. kasačním rozhodnutí.

Pokud Ústavní soud rozhodne o zamítnutí návrhu, nevznikají obecně pro stěžovatele ani pro orgán veřejné moci žádné formální následky a rozhodnutí nebo zásah orgánu veřejné moci vyvolávají ve sféře stěžovatele účinky, jakoby žádná ústavní stížnost nebyla podána.⁵⁰ Závaznost tohoto rozhodnutí je vyjádřena v autoritativním odstranění pochybnosti o ústavnosti a vytvořením překážky rei iudicatae.⁵¹

Vyhovění návrhu má za následek zrušení napadeného rozhodnutí, tzv. kasační nález, nebo zákaz či příkaz k určitému chování adresovaný orgánu veřejné moci. Zákonem však není upraveno, jak má být výkon proveden. Ústavní soud navíc nemůže nekontrolovat výkon svých rozhodnutí, ale pouze se může v odůvodnění vyjádřit k dosavadnímu postupu předchozích rozhodujících orgánů a vytvořit určitou bariéru vůči tomu, co by se nemělo opakovat při dalším průběhu řízení.⁵²

Při zrušení rozhodnutí orgánu veřejné moci se věc vrací do stádia, které bezprostředně předcházelo vydání zrušeného rozhodnutí.⁵³ Pokud se Ústavní soud v odůvodnění určitým způsobem vyjádří k tomu, jak by měl orgán veřejné moci postupovat či v jakých mezích

⁴⁸ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 317 (§ 72).

⁴⁹ K problematice neuznávání kasační pravomoci Ústavního soudu v konkrétní věci odkazují na kapitolu 3.2 Moc soudní.

⁵⁰ Výjimkou jsou případy, kdy např. Ústavní soud vydal předběžné opatření s příkazem nepokračovat v zásahu dle § 80 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 455 (§ 82).

⁵² KLÍMA, Karel. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu – je problém Ústavy, nebo zákona o Ústavním soudu?. In KYSELA, Jan (ed). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 82.

⁵³ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 455 (§ 82).

by měl rozhodnout, je pro něj takové určení závazné. Tento závěr vyplývá již ze samotného pojmu kasace. Pokud by tomu tak nebylo, kasační postavení vyšších soudů by nemělo smysl a muselo by být nahrazeno apelačním postavením.⁵⁴

Pokud orgán veřejné moci zákaz vtělený do nálezu vědomě nerespektuje, je pokračující porušování nezákonné. V tomto případě by na straně porušovatele mohla vzniknout až trestněprávní odpovědnost.⁵⁵

S výše uvedeným pojetím závaznosti inter partes u nálezů vydaných v řízení o ústavních stížnostech v plné míře koresponduje i názor Ústavního soudu, který judikoval, že „Rozhodnutí Ústavního soudu je podle ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny orgány a osoby s tím, že za situace, kdy je Ústavní soud nejvyšším orgánem ochrany ústavnosti, jsou obecné soudy per analogiam vázány právní názorem Ústavního soudu dle § 226 občanského soudního řádu.“⁵⁶

Ústavní soud je, dle své rozhodovací praxe, při opětovném dalším projednání konkrétní věci, vázán svým předchozím právním názorem. Dle přesvědčení Ústavního soudu je „vykonatelný nález závazný i pro samotný Ústavní soud a v důsledku toho pro jakékoli další řízení před ním, v němž by mělo být rozhodováno znovu, představuje nepominutelnou procesní překážku v tomto smyslu rei iudicatae, která brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu věci.“⁵⁷

2.2.2 Závaznost erga omnes

Zatímco o pojetí závaznosti inter partes nálezů Ústavního soudu není v právní vědě většího sporu, diametrálně odlišná atmosféra převládá u pojetí obecné závaznosti, resp. závaznosti erga omnes. Lze říci, že v právní vědě přetrvávají, s menšími odlišnostmi u jednotlivých autorů, dva protichůdné názory:

- rozhodnutí Ústavního soudu jsou obecně závazná, a to včetně ratia decidendi (tzv. nosných důvodů) uvedeného v odůvodnění,⁵⁸
- rozhodnutí Ústavního soudu nejsou obecně závazná, přičemž výjimku tvoří rozhodnutí rušící právní předpis nebo jeho část.⁵⁹

⁵⁴ HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 78.

⁵⁵ MIKULE, SLÁDEČEK: *O závaznosti rozhodnutí ...*, s. 32.

⁵⁶ nález Ústavního soudu ze dne 14.2.1996, sp. zn. II. ÚS 156/95.

⁵⁷ nález Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů ČR pod č. 42/1998 Sb.

⁵⁸ např. Holländer, Blahož, Kühn. Procházka.

⁵⁹ např. Mikule, Sládeček, Šimíček.

Výše uvedený rozpor je veden o obecnou závaznost odůvodnění. Obě skupiny autorů se shodují na skutečnosti, že výrok v řízení o ústavní stížnosti sám o sobě nemůže být ze své podstaty obecně závazný.⁶⁰ Holý výrok, znějící „stížnost se zamítá“ či „rozhodnutí orgánu veřejné moci se ruší“, bez dalšího z podstaty věci nemůže být nadán všeobecnou závazností.⁶¹

Argumentace odmítající obecnou závaznost

Argumentaci autorů odmítajících obecnou závaznost odůvodnění lze shrnout do pěti nejvýznamnějších bodů:

- absence pozitivně právní úpravy obecné závaznosti,
- neexistence precedenčního prostředí v českém právním řádu (tradiční chápání pramenů práva),
- hrozba rigidity rozhodování Ústavního soudu,
- restriktivní výklad čl. 89 odst. 2 ztotožňující pojem „rozhodnutí Ústavního soudu“ pouze s výrokem,
- nedostatečná publikace.

První dva body spolu úzce souvisí. Neexistenci pozitivně právní úpravy obecné závaznosti odůvodnění lze spojit s kontinentálním typem právní kultury, který precedenční závaznost ve formálním smyslu nezná. Myšlenku obecné závaznosti lze jako neopodstatněnou odmítnout již jen na základě tohoto argumentu.⁶²

V českém právním řádu neexistuje jediná právní úprava, která by zde zakládala právní závaznost precedentů. Pokud se užívá pojmu „precedens“, nelze o něm uvažovat ve smyslu common law. Lze jej použít jako výraz představující větší či menší pravděpodobnost, že obdobná věc bude rozhodnuta určitým způsobem vzhledem k předpokládané jednotnosti rozhodování.⁶³

Negativním dopadem obecné závaznosti by se mohla stát přílišná rigidita ústavně právního rozhodování. V důsledku požadavku zákonodárce na relativní stabilitu právních názorů Ústavního soudu je změna v právním názoru Ústavního soudu spojena

⁶⁰ BLAHOŽ: *Doktrinální pojetí obecné závaznosti ...*, s. 35.

⁶¹ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s.736 (čl. 89 Ústavy).

⁶² ŠIMÍČEK, Vojtěch. Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR všeobecně závazná?.

Správní právo: Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, 1996, roč. 29, č. 2, s. 114.

⁶³ MIKULE, SLÁDEČEK: *O závaznosti rozhodnutí ...*, s. 27.

s kvalifikovaným způsobem.⁶⁴ Ad absurdum by pak Ústavní soud musel odmítnout jako „zjevně neopodstatněný“ každý návrh, který by byl založen na jiném právním názoru.⁶⁵ Za předpokladu, že by všechny osoby a orgány byly vázány právním názorem Ústavního soudu, by prakticky nemohlo dojít k vývoji jeho právního názoru.⁶⁶

Když je v čl. 89. odst. 2 uvedeno, že závaznými jsou „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu“, tak se rozhodnutím v dané souvislosti rozumí pouze výrok nálezu.⁶⁷ Tento restriktivní výklad značně ulehčuje odpůrcům obecné závaznosti jejich argumentaci. Při tomto pojetí je pro posouzení závaznosti nálezu Ústavního soudu subsidiárně užíván občanský soudní řád. Za tohoto předpokladu totiž může pouze výrok nabýt závaznosti a vykonatelnosti a závaznost odůvodnění je plně vyloučena.⁶⁸

Nedostatečná možnost seznámení se s odůvodněními představuje důležitý rozdíl mezi právními předpisy a odůvodněním nálezů. Nálezy nabývají vykonatelnosti vyhlášením nebo doručením písemného vyhotovení. Na všechny orgány a osoby by byl kladen nepřiměřený požadavek řídit se dle právního názoru uvedeného v nálezu Ústavního soudu, se kterým byli seznámeni pouze účastníci řízení.⁶⁹

Jako doplňující důvody lze pak ještě dodat argument narušení soudcovské nezávislosti, se kterým se Ústavní soud potýkal zejména v souvislosti s odmítáním jeho autority u obecných soudů⁷⁰, a dále skepsi ke způsobilosti Ústavního soudu autoritativně interpretovat ústavní zákony, která vyjadřuje obavy pramenící z teze „kdo ohlídá hlídače“.⁷¹

Argumentace přijímající obecnou závaznost

Stejně jako pro odmítnutí obecné závaznosti odůvodnění nálezů existuje v právní vědě celá řada argumentů pro přijetí a vyžadování obecné závaznosti, přičemž některé představují přímé reakce na odmítající argumenty. V souhrnu se jedná o následující důvody:

- překonání tradiční koncepce pramenů práva,
- obecná závaznost jako podstata kontroly ústavnosti,
- popření obav z narušení nezávislosti soudů a skepse „kdo ohlídá hlídače“,

⁶⁴ Dle § 23 zákona o Ústavním soudu musí senát, který dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru ÚS vysloveného v nálezu, předložit otázku k posouzení plénu.

⁶⁵ MIKULE, SLÁDEČEK: *O závaznosti rozhodnutí* ..., s. 29.

⁶⁶ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR všeobecně závazná?.

Správní právo: Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, 1996, roč. 29, č. 2, s. 115.

⁶⁷ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s.736 (čl. 89 Ústavy).

⁶⁸ MIKULE, SLÁDEČEK: *O závaznosti rozhodnutí* ..., s. 28.

⁶⁹ Tamtéž, s.32.

⁷⁰ K problematice odmítání autority Ústavního soudu odkazují na kapitolu 3.2 Moc soudní.

⁷¹ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace* ..., s. 79.

- povinnost Ústavního soudu stanovit v rozhodnutí způsob porušení ústavně chráněných práv a svobod.

Základní teze tradiční koncepce pramenů práva určuje, že v kontinentálním typu právní kultury nemůže být rozhodnutí soudu pramenem práva, zejména s ohledem na suverenitu lidu. Tato koncepce vznikala na přelomu 18. a 19. století, přičemž po dvoustletém vývoji je již překonána. Prvním argumentem podporujícím tuto tezi je možná existence napětí mezi pozitivním právem a spravedlností, kdy rozpor mezi nimi může dosáhnout takové míry, že zákon bude muset ustoupit spravedlnosti. Ke zmírnění tohoto napětí je zapotřebí rozlišovat zákon a právo, které představuje určitý přírůstek k zákonům, jenž má prameny v ústavně konformním právním řádu, přičemž nalézt jej je úkolem soudní moci, resp. Ústavního soudu. Druhým důvodem je rychlý vývoj společnosti, na nějž zákonodárce v plné míře není schopen reagovat. Posledním argumentem je zkušenost z anglosaského typu právní kultury, která dává důkaz toho, že precedent může fungovat bez narušení suverenity lidu.⁷²

Překážka, která brání užívání precedentu v českém právním řádu, je představována rozdílným pohledem na pojem závaznosti v kontinentálním typu právní kultury, kde je závaznost chápána formálně ve spojení se zákonem, a angloamerickém typu právní kultury, kde se na závaznost pohlíží jako na interpretativní koncept. Není pak překvapivé, že je závaznost nálezů v našem právním řádu nepochopena. Pokud se odstraní toto nedorozumění, uznání závaznosti precedentů vytvářených Ústavním soudem nic nebrání.⁷³

Odmítání obecné závaznosti *ratia decidendi* ve svých důsledcích popírá samu podstatu ústavního soudnictví. Funkcí Ústavního soudu je v rámci demokratického právního státu každodenní rozhodování, nalézání a kultivování demokratických principů ústavnosti. V rozporu s touto funkcí by bylo, pokud by Ústavní soud měl to, co vyprodukoval okamžitě „házet do odpadkového koše“. Odůvodnění nálezů přináší výklad ústavních norem, který představuje základní prostředek ústavněprávního působení na orgány a osoby.⁷⁴

Proti námitce „kdo ohlídá hlídače“ vyvstává hned několik garancí demokratického systému, které tuto otázku zodpovídají. V rámci dělby moci existují instituty korigování

⁷² HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 81 – 82.

⁷³ KÜHN, Zdeněk. Proč si kontinentální právníci myslí, že jejich judikatura není závazná aneb patero důvodů pro odlišnou kontinentální koncepci precedentu. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004 s. 46.

⁷⁴ BLAHOŽ: *Doktrinální pojetí obecné závaznosti ...*, s. 35.

Ústavního soudu mocí zákonodárnou a výkonnou, jako je např. úprava výběru soudců. Dále při extrémních situacích mohou nastupovat výjimečné postupy, jako je právo na odpor či občanská neposlušnost. A v neposlední řadě existuje garance vyplývající z členství v Radě Evropy, a to možnost ingerence Evropského soudu pro lidská práva.⁷⁵

Obecná závaznost odůvodnění, s ohledem na čl. 95 odst. 1 a čl. 10 Ústavy, v žádném případě nenarušuje nezávislost rozhodování obecných soudů. Vzhledem k tomu, že na základě zmíněných článků je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodními smlouvami, jež jsou součástí právního řádu, přičemž okruh pramenů práva je stanoven na několika místech, nic nebrání výkladu čl. 89 odst. 2, vycházející z funkce a účelu ústavního soudnictví, jako dalšího pramene práva.⁷⁶ Ústavní soud v této souvislosti vyjádřil přesvědčení, že závaznost nosných důvodů zaručuje rovnost v právech ve vztahu k soudům a zároveň vylučuje libovůli při aplikaci práva.⁷⁷

Pokud Ústavní soud vyhoví ústavní stížnosti, v nálezu vysloví, která ústavně zaručená práva nebo svobody a jaká ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo.⁷⁸ Jedná se o kogentní požadavek, který je podstatnou náležitostí nálezu. Nelze pochybovat o tom, že tato zjištění, vtělená do právního názoru Ústavního soudu, mají všeobecný význam.⁷⁹ V prvních letech existence byla tato zjištění Ústavním soudem uváděna pouze v odůvodnění. Nyní je již Ústavní soud uvádí přímo ve výroku.⁸⁰ Důvod změny umístění svých zjištění lze zřejmě spatřovat ve snaze posílit obecnou závaznost svých právních názorů, kdy je ve výroku stanoveno porušení ústavně zaručených práv, zatímco odůvodnění obsahuje popis jednání, které takové porušení způsobuje. Dohromady pak obě části tvoří obecně závazný návod, pro řešení typově obdobných případů.

K tomu, aby mohla být obecná závaznost odůvodnění plně aplikována, jsou většinou autorů dovozovány dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny:

- určitelnost normativního obsahu právního názoru Ústavního soudu, resp. *ratia decidendi*,
- všeobecná dostupnost normativního obsahu.

⁷⁵ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace* ..., s. 82.

⁷⁶ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace* ..., s. 83.

⁷⁷ náleze Ústavního soudu ze dne 24.9.1998, sp. zn. III. ÚS 139/98.

⁷⁸ § 82 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ PROCHÁZKA, Antonín. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Bulletin advokacie*, 1995, č. 8, s. 22.

⁸⁰ např. výrok nálezu Ústavního soudu ze dne 25.1.2011, sp. zn. II ÚS 3230/10: Výrokem II. a III. usnesení Městského soudu v Praze byla porušena základní práva stěžovatele garantovaná čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ratio decidendi odůvodnění nálezu Ústavního soudu představuje tu část odůvodnění, kterou lze pojmout jako bezprostředně aplikovatelnou normativní větu.⁸¹ Ratio decidenci musí být z normativního hlediska uchopitelné a aplikovatelné. Nelze za něj považovat teoretické úvahy Ústavního soudu, i když by zpravidla na konci takovéto úvahy mělo být obsaženo.⁸²

Určení normativního obsahu není otázkou jednoduché interpretace, a to ani za situace, kdy je za ratio decidendi označena část odůvodnění samotným Ústavním soudem. Směrodatnými nejsou v tomto případě ani právní věty, které vytváří soudce zpravodaj, zatímco ostatní členové senátu či pléna se na jejich vypracování nijak nepodílejí. V případě právních vět se jedná pouze o anotaci, jejímž smyslem je snadnější orientace v judikatuře Ústavního soudu.⁸³

Prosadit obecnou závaznost ratio decidendi nálezů Ústavního soudu je především úkolem pro Ústavní soud. Musí být stanoveno tak, aby ve všech případech, kdy nálezem vyhovuje nebo zamítá, podávalo ústavně konformní výklad „par excellence“.⁸⁴

Podmínka všeobecné dostupnosti je naplňována publikací ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu a publikací ve Sbírce zákonů České republiky. Od míry dostupnosti se následně odvíjí okruh osob, které jsou právním názorem Ústavního soudu vázány.⁸⁵

Ohledně právního názoru Ústavního soudu na obecnou závaznost odůvodnění nálezů se dá říci, že je jeho judikatura poměrně konstantní. „Rozhoduje-li Ústavní soud ve skutkově a právně obdobné věci, jako v jiném nálezu, je právním názorem vysloveným v tomto nálezu vázán a musí rozhodnout obdobně.“⁸⁶

„Právní názor Ústavního soudu uvedený v odůvodnění nálezu není bez jakéhokoliv právního významu, protože je výrazem či obrazem aplikace Ústavy, Listiny základních práv a svobod, či odpovídající mezinárodní úmluvy o lidských právech, která má bezprostřední závaznost a přednost před zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy. Nerespektování takového právního názoru vyvolává nejistotu, zda obecný soud skutečně plní dispozici čl. 90 Ústavy, že je povolán především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytoval ochranu právům. Z toho vzniká dopad na pocit právní jistoty občanů, která je nezbytným důsledkem

⁸¹ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 736 (čl. 89 Ústavy).

⁸² BLAHOŽ: *Doktrinální pojetí obecné závaznosti ...*, s. 37.

⁸³ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...* s. 457 (§ 82).

⁸⁴ BLAHOŽ: *Doktrinální pojetí obecné závaznosti ...*, s. 37.

⁸⁵ K problematice dostupnosti rozhodnutí Ústavního soudu odkazují na kapitolu 1.3 Vykonatelnost rozhodnutí Ústavního soudu ČR.

⁸⁶ nálezu Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp. zn. I ÚS 460/06.

demokratické povahy ústavního státu a jí musí odpovídat i chování právního státu, které je nejen ve shodě s formálně právními předpisy, ale je také spravedlivé."⁸⁷

Závěrem

Z hlediska výsledku jde zejména o to, že nálezy Ústavního soudu a právní názory v nich obsažené mají být všeobecně respektovány jako zdroj výkladu ústavního práva a ústavně konformní interpretace podústavního práva. Pokud respektovány budou, je de facto nepodstatné, zda jako závazné precedenty, nebo pouze na základě autority Ústavního soudu.⁸⁸

Pokud bude Ústavní soud řádně plnit své úkoly, zejména bude poskytovat vysokou úroveň právní argumentace, uplatní se nejen formální, ale především neformální autorita Ústavního soudu, podpořená nepochybně veřejným míněním, čímž bude jeho společenská funkce zcela naplněna.⁸⁹

2.3 Rozhodnutí v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů

Kontrola norem je jednou ze základních pravomocí Ústavního soudu, která se dotýká posuzování nesouladu zákona s ústavním zákonem, resp. mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, a souladu jiného právního předpisu se zákonem, popř. s ústavním zákonem⁹⁰. Jejím smyslem je dosažení obsahové souladnosti právního řádu v hierarchii právních norem.⁹¹

Ohledně problematiky obecné závaznosti nálezů vydaných v rámci kontroly norem se dá říci, že větší část právní vědy uznává obecnou závaznost odůvodnění nálezů, přičemž o obecné závaznosti výroku takových nálezů, se žádné spory ani nevedou. Závaznost *inter partes* je, s ohledem na tento druh řízení, prakticky vyloučena.

⁸⁷ nález Ústavního soudu ze dne 3.4.2008, sp. zn. II ÚS 536/06.

⁸⁸ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 457 (§ 82).

⁸⁹ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 736 (čl. 89 Ústavy).

⁹⁰ Záměrně pomíjím zrušení ústavního zákona nálezem Ústavního soudu ze dne 10.9.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, protože jeho rozbor tematicky přesahuje zaměření této diplomové práce.

⁹¹ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 240 (§ 64).

2.3.1 Výrok rozhodnutí

V případě vyhovění návrhu zní výrok tak, že zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují. Pokud nejsou dány důvody ke zrušení, Ústavní soud návrh zamítne.⁹² Pojetí závaznosti se liší právě v důsledku vyhovění či zamítnutí návrhu.

V případě vyhovění návrhu, je obecná závaznost dána skutečností, že Ústavní soud vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce.⁹³ Výroky těchto nálezů se, stejně jako právní předpisy, uveřejňují ve Sbírce zákonů a jsou pro každého závazné dnem jejich uveřejnění. Všechny orgány i osoby jsou vázány tím, že takové právní předpisy nebo jejich ustanovení pozbyly platnosti. Na jejich jednání lze aplikovat zásadu *ignorantia iuris nocet excusat*.⁹⁴ Problematická situace týkající se obecné závaznosti výroku může vzniknout v mezidobí mezi vyslovením neústavnosti právního předpisu a zveřejněním ve Sbírce zákonů.⁹⁵

Výrok nálezu o zamítnutí návrhu je ve svých důsledcích závazný zejména pro Ústavní soud, kterému zakládá překážku věci rozhodnuté. Ústavní soud nemůže zahájit řízení ohledně identického ustanovení právního předpisu, o němž již jednou meritorně rozhodoval. Avšak tato překážka je vázána na rozsah vlastního přezkumu. Tedy pokud se objeví např. nová ústavněprávní nuance, která nebyla předmětem úvah Ústavního soudu v původním řízení, lze překážku věci rozhodnuté prolomit.⁹⁶ Důsledkem výroku o zamítnutí pro všechny orgány i osoby je pak potvrzení ústavnosti napadeného právního předpisu či jeho části.

2.3.2 Odůvodnění rozhodnutí

Ohledně odůvodnění nepaduje v právní vědě taková shoda jako u výroku. Lze říci, že argumentace pro a proti obecné závaznosti odůvodnění nálezů vydaných v řízení o kontrole norem je totožná jako u obecné závaznosti odůvodnění nálezů vydaných v řízení o ústavních stížnostech. Zřejmě nejvýznamnějším argumentem proti obecné závaznosti je restriktivní výklad pojmu „vykonatelné rozhodnutí Ústavního soudu“.

Závaznost odůvodnění vyhovujícího nálezu se vztahuje zejména na zákonodárce, zatímco vůči ostatním osobám a orgánům je podstatný zejména výrok. Ústavní soud by se v odůvodnění vyhovující nálezu měl zaměřit pouze na důvody zrušení představující rozpor právního předpisu s ústavním zákonem či zákonem. Je považováno za „problematický

⁹² § 70 odst. 1, 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹³ GERLOCH, Aleš. Závaznost nálezů Ústavního soudu ČR pro Parlament České republiky. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 52.

⁹⁴ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s.736 (čl. 89 Ústavy).

⁹⁵ K problematice časové prodlevy mezi vydáním a zveřejněním rozhodnutí odkazují na kapitulu 1.3 Vykonatelnost rozhodnutí Ústavního soudu ČR.

⁹⁶ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním ...*, s. 285 (§ 70).

aktivismus“ pokud se Ústavní soud snaží „vnutit“ zákonodárci podobu vhodné právní úpravy, byt' může být opět zpochybněna ústavnost zákona v řízení před Ústavním soudem.⁹⁷

Odůvodnění nemůže být pro zákonodárce závazné z hlediska ústavních principů dělby moci a demokratického charakteru státu.⁹⁸ Takovým způsobem nelze podřídít Parlament právním názorům Ústavního soudu. Taková interpretace by v konečném důsledku byla ústavně nekonformní.⁹⁹

U problematiky odůvodnění nevyhovujících nálezů je zapotřebí se zaměřit na všechny orgány a osoby. Ústavní soud v rámci řízení o kontrole norem uplatňuje princip priority ústavně konformního výkladu před derogací¹⁰⁰, který vychází z maximy minimalizace zásahů do činnosti jiných orgánů veřejné moci.¹⁰¹ Uplatnění tohoto principu je namístě v případech, kdy právní předpis umožňuje dvě či více interpretací, přičemž jedna z nich je ústavně konformní. V takovém případě podá Ústavní soud v odůvodnění nálezu o zamítnutí výklad právní normy, který neodporuje ústavnímu pořádku.¹⁰²

Obecná závaznost vyplývá z faktu, že Ústavní soud v odůvodnění zcela zásadně vyloží důvody, které jej vedly k tomu, že ve výrokové části dospěl k závěru, že právní úprava není protiústavní. Právním názorem, resp. výkladem, je pak vázán nejen obecný soud, ale všechny orgány a osoby. Tato koncepce vychází z přesvědčení, že s vědomím toho, že pokud v obdobné věci obecný soud nebo orgán rozhodne podobně, přispěje takto deklarovaná závaznost k posílení právní jistoty, tj. zajistí předvídatelnost rozhodování.¹⁰³ Popření obecné závaznosti by v těchto případech měl absurdní důsledky, protože Ústavní soud by byl nucen rušit každý právní předpis, který by umožňoval i v malé míře jiný než ústavně konformní výklad.

K principu priority výkladu před derogací se již v prvních letech své činnosti vyjádřil Ústavní soud, který konstatoval, že „V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR, a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.“¹⁰⁴

⁹⁷ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 739 (čl. 89 Ústavy).

⁹⁸ K problematice vztahu Parlamentu a Ústavního soudu odkazují na kapitulu 3.1 Moc zákonodárná.

⁹⁹ GERLOCH: *Závaznost nálezů Ústavního soudu*, s. 52.

¹⁰⁰ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace* ..., s. 76.

¹⁰¹ WAGNEROVÁ: *Zákon o Ústavním soudu* ..., s. 283 (§ 70).

¹⁰² Tamtéž, s. 284 (§ 70).

¹⁰³ KÜHN, Zdeněk. K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Právník*, 2001, č. 9.

¹⁰⁴ nález Ústavního soudu ze dne 26.3.1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, část III/2.

3. Závaznost rozhodování Ústavního soudu ve vztahu k jednotlivým složkám veřejné moci

Tato kapitola je zaměřena na vztah mezi Ústavním soudem ČR a jednotlivými složkami veřejné moci v návaznosti na závaznost rozhodování Ústavního soudu. Hlavním tématem je zejména postoj jednotlivých složek k rozhodovací činnosti Ústavního soudu a jejich povinnosti s tím spojené, respektování této činnosti, popř. vývoj vzájemných vztahů v rámci závaznosti rozhodování Ústavního soudu. Hlavním cílem této kapitoly a obsahem jednotlivých podkapitol je snaha zhodnotit míru respektování a závaznosti rozhodovací činnosti Ústavního soudu pro složky veřejné moci u rozhodnutí, která zasahují právě do jejich činnosti, a to na základě jejich postavení v demokratickém systému dělby moci, cílů, kterých mají při své činnosti dosahovat a hodnot, které mají při své činnosti ctít.

3.1 Moc zákonodárná

Dle čl. 15 Ústavy ČR náleží zákonodárná moc v České republice Parlamentu složenému s Poslanecké sněmovny a Senátu. Parlament představuje prostředek suverenity lidu, který jeho prostřednictvím vykonává státní, resp. zákonodárnou moc. Role Parlamentu jako zákonodárce v rámci dělby moci je rolí výhradní, tudíž jedině Parlament může přijímat zákonné právní předpisy.¹⁰⁵

Pokud pomineme zvláštní případ přijímání zákonů předpokládaný v čl. 33 Ústavy¹⁰⁶, je jediným orgánem, který je oprávněn autoritativně zasáhnout do činnosti Parlamentu, Ústavní soud ČR, a to zejména v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů a v řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony. Nálezy vydané v těchto dvou řízeních jsou pro Parlament autoritativně závazné. Otázkou však zůstává, zda jsou tyto nálezy závazné pro Parlament v celém rozsahu či jen v některé své části a také zda jsou závazné jen pro daný předmět řízení či se jimi musí Parlament řídit i do budoucna.

Posouzení závaznosti nálezu o souladu mezinárodní smlouvy s ústavními zákony není z pohledu této diplomové práce nijak problematické. Nález může stanovit buď rozpor mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, nebo soulad s ústavním pořádkem. Ústavní soud při rozhodování vytváří překážku *rei iudicatae*, kdy je návrh týkající stejné věci, o které již

¹⁰⁵ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 137 (čl. 15 Ústavy).

¹⁰⁶ Dle čl. 33 Ústavy při rozpuštění Poslanecké sněmovny přísluší Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech, které nesnesnou odkladu.

Ústavní soud jednou rozhodl, nepřipustný.¹⁰⁷ Závaznost nálezu pro Parlament je dána při vyřknutí souladu s ústavním pořádkem obecnou překážkou rei iudicatae, zatímco při vyslovení rozporu s ústavním pořádkem závaznost takového rozhodnutí představuje překážku ratifikace posuzované mezinárodní smlouvy.¹⁰⁸

Pro zodpovězení otázky, zda a v jaké míře jsou závazné nálezy vydané v řízení o zrušení zákonných předpisů, je zapotřebí si definovat vzájemný vztah a funkce Parlamentu a Ústavního soudu.

Státní moc je v České republice rozdělena dle principu dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Ústavní soud je sice dle systémového zařazení v Ústavě ČR včleněn do soudní moci, ale lze jej chápat jako instituci, která výrazným způsobem rozrušila dělbu moci ve státě. Soudní moc, zejména pak rozhodovací činnosti Ústavního soudu, má zvláštní postavení, které není měřeno schopností realizace rozhodnutí, ale hodnotovou přesvědčivostí právní argumentace, která je směřována zbývajícími dvěma mocím.¹⁰⁹

Princip dělby moci, v takové formě v jaké vznikl, již dnes nelze přesně uplatňovat. Ostré hranice, které původně existovaly mezi zákonodárnou a soudní mocí jsou smazávány.¹¹⁰ Dosah Ústavního soudu do oblasti zákonodárce je při ochraně ústavnosti zřejmý, zejména v situacích, kdy Ústavní soud vystupuje při své činnosti jako negativní zákonodárce. De facto Ústavní soud při své činnosti vstupuje do sféry v systému dělby moci, která je mu dle teorie zapovězena.¹¹¹

Při důsledné a systematické úpravě vztahů mezi zákonodárcem a Ústavním soudem není tato kolize vždy nežádoucí. Nežádoucí se však stává v okamžiku, kdy na této úrovni dochází ke střetům, které neprospívají ani zákonodárci ani Ústavnímu soudu. V mocenském střetu není ústavní soudnictví schopné vyhrát, ale ani pro zákonodárce není takový střet výhrou, neboť rozhodnutí směřující k vítězství jsou veřejností vnímána jako projev síly, a nikoli jako výsledek kompromisu mezi ústavními orgány.¹¹²

Demokratický právní stát je založen na svrchovanosti lidu, přičemž pouze lid může být zdrojem zákona, a to prostřednictvím moci zákonodárné, resp. Parlamentu. Zásahy ze strany Ústavního soudu do moci zákonodárné mohou být tolerovány pouze v takové míře,

¹⁰⁷ SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 288.

¹⁰⁸ § 71 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ MLSNA, Petr. Ústavní soudnictví a dělba moci. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 124.

¹¹⁰ Tamtéž, s. 129.

¹¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Ústavní soud a jeho vliv na tvorbu práva. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 56.

¹¹² MLSNA: *Ústavní soudnictví ...*, s. 138.

kerou se neomezuje moc svrchované vůle lidu.¹¹³ Z druhého pohledu však nesmí být opomenuto riziko absolutizování moci zákonodárné, které by mohlo vést k diktatuře, která ve jménu suverenity lidu znamená monopolizaci moci. V České republice, která představuje posttotalitní stát, by proto přílišné omezení zásahů ústavního soudnictví do zákonodárné ve prospěch zákonodárce a suverenity lidu, mohlo mít za následek narušení rovnováhy mezi jednotlivými částmi státní moci a oslabení postavení Ústavního soudu.¹¹⁴ Z těchto důvodů je důležité vzájemný vztah vymezit na základě proporcionality, který zajistí neomezenost suverenity lidu na jedné straně a stabilitu demokracie na straně druhé.

Ústavní soud může zrušit právní předpis ze dvou příčin, a to pokud zákonný předpis není v souladu s ústavními zákony nebo pokud byl zákonný předpis přijat a vydán v rozporu s Ústavou stanovenými kompetencemi nebo ústavně předepsaným způsobem, resp. porušuje pravidla legislativního procesu.

Parlament je při své zákonodárné činnosti vázán jak ústavními, tak i zákonnými právními předpisy, od kterých se nemůže odklonit. Zákonodárná procedura se stává zdrojem legitimacy zákona.¹¹⁵ Ústavní soud odmítl řadu postupů Parlamentu v zákonodárném procesu, které postavil proti ideji demokratického státu, ze které vyvodil postuláty přehlednosti, srozumitelnosti a vnitřní souladnosti práva.¹¹⁶

Pokud se zaobíráme nálezy, kterými byl zrušen zákonný předpis pro nesprávný zákonodárný proces¹¹⁷, musíme vycházet z předpokladu, že Ústavní soud v takových případech podává návod, na základě kterého má vzniknout zákonný předpis. Jedná se o určité pokárání ve formě zrušení zákonného předpisu, který nebyl přijat v souladu s principy demokratického právního státu. Z toho důvodu u těchto nálezů musí být závazný jak výrok nálezů, tak i odůvodnění, které obsahuje správný postup zákonodárce předpokládaný ústavními normami. Z pohledu dělby moci obecná závaznost odůvodnění nálezů v těchto případech nepředstavuje nežádoucí zásah do suverenity lidu, nýbrž představuje záruku správného uplatnění této suverenity.

¹¹³ PINZ, Jan. Vliv ústavního soudnictví na koncepci právních jistot. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 150.

¹¹⁴ BROŽOVÁ, Iva. Závaznost rozhodování ústavních soudů. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 22.

¹¹⁵ MLSNA, Petr. Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezů ÚS o „přílepkách“. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 9.

¹¹⁶ KYSELA, Jan. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 7.

¹¹⁷ např. nález Ústavního soudu ze dne 12.2.2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, kde se Ústavní soud vyjádřil k tzv. přílepkám: „za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází, např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to za časté formou podaných pozměňovacích návrhů“.

Odlišná situace však nastává u nálezů, které ruší zákonný předpis z důvodu rozporu právní úpravy s ústavními zákony. Ústavní soud může vystupovat pouze jako negativní zákonodárce, přičemž nemůže zákon nijak měnit ani doplňovat.¹¹⁸

Je nesporným faktem, že výrok nálezu derogační povahy, že k určitému dni je zákon zrušen a není již platnou součástí právní řádu ČR, stejně jako výrok, že návrh na jeho zrušení je zamítnut, je pro Parlament závazný.¹¹⁹ Otázkou však zůstává, zda a v jaké míře je závazné odůvodnění.

Ústavní soud bývá částí právní vědy často kritizován za svůj aktivismus, projevující se ve snahách předepisovat v odůvodněních, v některých nálezech i ve výroku,¹²⁰ jak by měla vypadat právní úprava problematiky, o které právě rozhodl jako o neústavní.¹²¹ Přílišným aktivismem Ústavní soud přesahuje svoji roli, tzv. negativního zákonodárce a vykonává roli pozitivního zákonodárce, což je ovšem v rozporu s principem dělby moci a suverenitou lidu.

Je-li Ústavním soudem některý zákonný předpis zrušen, Parlament má vzhledem ke svému postavení několik možností, jak zareagovat:

- vyhoví nálezu Ústavního soudu v celém rozsahu a přijme plně ústavně konformní právní úpravu,
- vyhoví nálezu zčásti, přičemž část zrušeného zákonného předpisu přijme v nezměněné podobě,¹²²
- přijme stejnou právní úpravu, která byla zrušena,
- změní ústavní zákon,
- není přijata nová úprava buď pro nedostatek zákonodárné iniciativy, nebo z důvodu nedosažení potřebné většiny při hlasování.¹²³

Všechny výše uvedené možnosti, ať již jsou ústavně konformní (např. přijetí nové právní úpravy vyhovující odůvodnění derogačního nálezu) či nikoli (např. nepřijetí žádné právní úpravy a zanechání mezery v právu, přijetí stejné právní úpravy bez řádného odůvodnění) spadají pod volbu Parlamentu, přičemž ten nemůže být žádným způsobem donucen k přijetí ústavně konformní možnosti. Zejména tato skutečnost zapříčiňuje

¹¹⁸ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 137 (čl. 15 Ústavy).

¹¹⁹ GERLOCH: *Závaznost nálezů Ústavního soudu* ..., s. 52.

¹²⁰ např. výrok nálezu Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl ÚS 45/04.

¹²¹ SLÁDEČEK: *Ústavní soud a jeho vliv* ..., s. 56.

¹²² např. nálezu Ústavního soudu uveřejněný ve Sbírce zákonů pod č. 64/2001 Sb. ve věci zákona o volbách, kdy byl respektován požadavek snížení počtu volebních obvodů, ale byla ponechána d'Hontova metoda.

¹²³ GERLOCH: *Závaznost nálezů Ústavního soudu* ..., s. 52 – 54.

nejednotnost právní vědy v otázce, zda je či není odůvodnění derogačního nálezu pro Parlament závazné.

Jedna část doktríny považuje odůvodnění derogačního nálezu za nezávazné z hlediska principu dělby moci a demokratického charakteru státu. Uznat závaznost odůvodnění by znamenalo podřít zákonodárce do budoucna Ústavnímu soudu ústavně nekonformním způsobem, vzhledem k tomu že by Parlament mohl tvořit zákony jen v rámci závazných pokynů Ústavního soudu. Podle této část právní vědy tedy odůvodnění není závazné, ale je referenčním kritériem při jeho další legislativní činnosti.¹²⁴

Druhá část doktríny naproti tomu uvádí, že odmítání obecné závaznosti odůvodnění popírá samu podstatu funkčnosti soudní kontroly ústavnosti. Demokratické státy nezřizují ústavní soudy, aby se staly pasivními strážci ústavnosti, ale zejména proto, aby svým rozhodováním ústavní i zákonné právo nalézaly a rozvíjely principy právního státu. Navíc Ústava jasně v čl. 89 odst. 2 stanoví, že „Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby“, což představuje jasné a nepochybné stanovení závaznosti, přičemž nedává prakticky prostor pro debatu o závaznosti. Je totiž nemyslitelné, aby Ústava, jako nejvyšší zákon, byla podrobována takovému napadání.¹²⁵

Obě části právní vědy mají své vlastní argumenty, přičemž obě strany mají de facto pravdu. Argumentace obou stran je založena na reálných a pravdivých podkladech. Jak bylo však zmíněno výše, nelze přinutit Parlament, aby se zachoval určitým způsobem, stejně tak jako nelze přinutit Ústavní soud, aby se v odůvodněních vzdal aktivismu.

Řešení se nabízí ve vzájemnosti obou těchto orgánů. Vzhledem k tomu, že Parlament ČR, stejně tak jako Ústavní soud, je ústavním orgánem ČR. Činnost obou je založena Ústavou a oba jsou povinni dodržovat základní principy demokratického právního státu. Za předpokladu, že se Ústavní soud v odůvodnění derogačních nálezů vyvaruje přílišného aktivismu, kterým by zasahoval a omezoval suverénní moc lidu vykonávanou prostřednictvím zákonodárce a zároveň zákonodárce bude ctít Ústavní soud jako ochránce zákonnosti, který zasahuje do jeho výlučné činnosti ve výjimečných případech porušení ústavních norem, má odůvodnění derogačního nálezu pro zákonodárce závazný charakter, jehož porušení, při nově podaném návrhu na zrušení zákona, bude mít za následek opětovné zrušení protiústavní úpravy, což by však mělo za následek pochybnosti o tom, zda zákonodárce jedná v souladu se základními principy demokratického státu.

¹²⁴ GERLOCH: *Závaznost nálezů Ústavního ...*, s. 52.

¹²⁵ BLAHOŽ: *Doktrinální pojetí obecné závaznosti ...*, s. 34 – 35.

3.2 Moc soudní

Dle čl. 81 Ústavy je soudní moc v České republice vykonávána nezávislými soudy, přičemž její výkon je systematicky rozdělen mezi Ústavní soud ČR a obecné soudy. Dělbba soudní moci je vždy o konkurenci systémů, přičemž ve vztahu k českému modelu soudnictví je tato dělba založena na procesním vztahu Ústavního soudu ČR a obecných soudů.¹²⁶

Vzhledem k tomu, že o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČR v souvislosti s jednotlivými částmi a druhy rozhodnutí Ústavního soudu, bylo již pojednáno v kapitole druhé, je obsah této části směřován na vztah obecných soudů k institutu závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu v historickém kontextu a na jeho příčiny a důsledky.

Tato podkapitola je rozdělena na tři části, přičemž v první části se věnuji zejména problematice odmítání závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ze strany okresních, krajských a vrchních soudů, zatímco druhá a třetí část je vyhrazena vztahu Nejvyššího soudu ČR a Nejvyššího správního soudu k institutu závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu.

3.2.1 Obecné soudy

Počátek působení Ústavního soudu v České republice je spjat s pojmy jako „válka soudů“¹²⁷ či „paradox akceptace a odmítání ústavních soudů“¹²⁸. Již od prvních chvil své existence byl Ústavní soud vystaven odmítání své pravomoci, potažmo i závaznosti svých rozhodnutí, ze strany zbytku soudní moci. Tato situace je v právní vědě nazývána „paradoxem akceptace a odmítání ústavních soudů“, kdy odpor proti autoritě u nových demokracií nepřicházel ze strany veřejnosti, ani ze strany nových zákonodárců či výkonné moci, nýbrž přicházel ze strany obecných soudů.¹²⁹

K tomu, abychom mohli správně definovat vztah obecných soudů k závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, je třeba se zaměřit na historické kořeny, ze kterých pramenilo výše zmíněné odmítání.

Česká republika má za sebou několik desítek let komunistického panství. Relevantní hodnoty a principy práva byly nahrazeny opakováním marxistických frází a rozsáhlými citacemi knih marxismu-leninismu, v jehož důsledku došlo k trivializaci koncepce pramene

¹²⁶ KLÍMA, Karel. Dělbba soudní moci v České republice. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK Vojtěch (ed). *Dělbba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 33.

¹²⁷ BALÍK, Stanislav. Soudce obecného soudu v řízení před Ústavním soudem ČR. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 13.

¹²⁸ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 73.

¹²⁹ HOLLÄNDER, Pavel. Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 38.

práva. Interpretace zákona byla z podstaty věci omezená, neboť vůle zákonodárce neumožňovala, aby byl smysl právní normy změněn pod zástěrkou interpretace.¹³⁰ Dalším rysem té doby byla koncepce práva spjatá s ideologií vázané soudcovské aplikace práva, založená na jednoduchých interpretačních metodách, omezené roli výkladu práva a jednoduché koncepci pramenů práva.¹³¹

Není se tedy pak čemu divit, že po několika dekádách výše, ve zkratce, popsánoho systému práva došlo ke kritice a odmítání závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, který do celého systému, který měli postkomunističtí soudci zažité po spousty let, přinesl nové pojmy jako precedenční závaznost a materiální pojetí práva.

Odmítání závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu bylo založeno zejména na návycích soudců z dřívějšího režimu a na dodržování tradiční koncepce pramenů práva v systému psaného práva, tj. přesvědčení, že judikatura vyšších soudů, v tomto případě Ústavního soudu, z povahy věci nemůže být závazná. Tato koncepce je však již v současnosti překonána, a to z následujících důvodů¹³².

- přílišný pozitivismus práva může vést k přednosti zákona před spravedlností, a to i za situace, kdy by právo bylo obsahově nespravedlivé a neúčelné, proto je zapotřebí se při rozporu mezi pozitivním právem a spravedlností přiklonit ke spravedlnosti,
- právo není jen souhrn psaných zákonů, nýbrž existuje přírůstek na právu (nadpozitivní právo) pramenící v ústavně konformním právním řádu, který je schopen působit vůči pozitivnímu zákonu jako korektiv, přičemž nalézt jej, je úkolem soudní aplikace práva,
- v důsledku dynamiky společenských změn, neschopnosti legislativy na ně plně reagovat a na základě principu zákazu denegationis iustitiae, lze za omezených podmínek uznat možnost justice dovodit, zejména na základě obecných právních principů, právní řešení posuzované věci,¹³³
- anglosaská zkušenost, která je dostačujícím důkazem toho, že precedenční závaznost nezapříčiňuje omezení suverenity lidu.¹³⁴

¹³⁰ KÜHN, Zdeněk. Jusnaturalismus vs. juspozitivismus?: Prvních deset let Ústavního soudu a proměna soudcovské ideologie aplikace práva. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK Vojtěch (ed). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 103 – 105.

¹³¹ Tamtéž, s.106.

¹³² HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 81.

¹³³ K tomuto bodu odkazují dále na nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 17.12.1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, část IV/c, jež obsahuje úvahu Ústavního soudu, ze které plyne, že pramenem práva, a to i v systému práva psaného, jsou i základní právní principy a zvyklosti.

¹³⁴ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 81 – 82.

Zejména v prvních letech své praxe se Ústavní soud, z výše uvedených důvodů, dostával do argumentačních pří, ve kterých obecné soudy odmítaly jeho autoritu. Pro příklad uvádím některá vybraná řízení:

- Ústavní soud rozhodl, že v případě nesprávného označení žalovaného představuje zastavení řízení z tohoto důvodu rozpor s ústavním právem občana na soudní ochranu, i přesto Krajský soud v Brně opět vyslovil, že nelze označení žalovaného opravit, přičemž dovodil, že právním názorem Ústavního soudu není vázán, protože byl vysloven v jiném případě,¹³⁵
- Krajský soud v Ostravě v odůvodnění konstatoval, že vědomě rozhodl v rozporu s nálezem Ústavního soudu, týkajícím se podobné věci, protože se s právními názory v něm vyslovenými neztotožňuje,¹³⁶
- Vrchní soud v Praze zastavil trestní stíhání proti komunistickým funkcionářům M. Jakešovi a J. Lenártovi z důvodu promlčení, což bylo však v rozporu se zákonem o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, který byl dřívějším rozhodnutím Ústavního soudu prohlášen za ústavně konformní.¹³⁷ Vrchní soud však právní názor Ústavního soudu nerespektoval, protože byl obsažen v odůvodnění a ne ve výroku. Dále soud v odůvodnění odmítl aplikovat § 5 zmíněného zákona a rozhodl o jeho neústavnosti, čímž však porušil svoji povinnosti dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.¹³⁸

Tato vybraná rozhodnutí jsou ukázkou situace, které musel Ústavní soud po svém vzniku čelit. Obecné soudy argumentovaly zejména svojí soudcovskou nezávislostí a principem uplatňování pozitivního práva, přičemž si neuvědomovaly hlavní úkol a cíl činnosti Ústavního soudu jako ochránce ústavnosti.

Nerespektování závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu má dva podstatné důsledky. Prvním, a to právním důsledkem je odepření spravedlnosti účastníkovi řízení, a tím i porušení Listiny základních práv a svobod, zatímco druhým, a to faktickým důsledkem je znepokojující zahlcování Ústavního soudu obdobnými či opakujícími se případy. Jistě zde není pochyb o tom, že oba důsledky jsou ryze negativní.

¹³⁵ ŠTĚPÁN, Jan. Přezkoumávání soudních rozhodnutí ústavním soudem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 9.

¹³⁶ rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6.2.1998, sp.zn. 22 Ca 262/97.

¹³⁷ ŠTĚPÁN, Jan. Přezkoumávání soudních rozhodnutí ústavním soudem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 9.

¹³⁸ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 76.

Sám Ústavní soud se k této situaci, a to zejména k povinnosti obecných soudů rozhodovat ústavně konformním způsobem, ve světle jeho rozhodovací praxe, vyjádřil ve velkém počtu svých rozhodnutí.

Již v roce 1995 v odůvodnění nálezu uvedl, že „Obecné soudy musí přihlížet k porušení základních práv a svobod občanů, zvláště pokud již bylo takové porušení kvalifikováno Ústavním soudem ČR; jinak by došlo navíc porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.¹³⁹

V dalším rozhodnutí šel Ústavní soud v argumentaci ještě dále, když stanovil, že právní názor obsažený v odůvodnění není bez právního významu, protože je odrazem aplikace Ústavy či Listiny, přičemž nerespektování takového právního názoru vyvolává nejistotu, zda obecný soud skutečně plní dispozici čl. 90 Ústavy, že je povolán především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytoval ochranu právům. Obecné nerespektování rozhodovací praxe Ústavního soudu má dopad na právní jistotu občanů, která je nezbytným důsledkem demokratické povahy ústavního státu.¹⁴⁰ Tomuto rozhodnutí dávají důležitost také četné nálezy, ve kterých se Ústavní soud vyjadřuje k závaznosti právních názorů Ústavního soudu vůči samotnému Ústavnímu soudu, a to tak, že právní názor vyslovený v nálezu je závazný i pro samotný Ústavní soud.¹⁴¹

Ústavní soud se ve své další rozhodovací činnosti k závaznosti rozhodnutí vůči obecným soudům zabýval nesčetněkrát. Lze říci, že právní názor Ústavního soudu na závaznost jeho rozhodování se stal nyní již konstantním, přičemž jej lze shrnout tak, že nerespektování právního názoru publikovaného nálezu či právního názoru uvedeného ve stanovisku pléna Ústavního soudu řešícího typově podobné věci má deformující dopad na právní jistotu a princip rovnosti, vyvolává pochybnost, zda obecný soud plní dispozici čl. 90 Ústavy, přičemž může způsobit porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy, což je důvodem ke zrušení rozhodnutí obecného soudu.¹⁴²

Obecné soudy však nejsou dle názoru Ústavního soudu vždy vázány právním názorem Ústavního soudu, protože se vůči těmto právním názorům mohou vymezit, aniž by takovéto vymezení bylo rozporné s čl. 89 odst. 2 Ústavy. Vzhledem k tomu, že obecné soudy hrají významnou roli v systému soudní ochrany základních práv, je správné, za situace, že jsou přesvědčeny, že Ústavní soud pochybil zásadním způsobem, aby byly oprávněny rozhodnout

¹³⁹ nálezu Ústavního soudu ze dne 12.9.1995, sp. zn. II. ÚS. 76/95.

¹⁴⁰ nálezu Ústavního soudu ze dne 18.3.1997, sp. zn. I. ÚS 70/96.

¹⁴¹ např. nálezu Ústavního soudu ze dne 8.2.2007, sp. zn. III. ÚS 624/06, část IV, stejně tak i nálezu Ústavního soudu ze dne 26.8.2010, sp. zn. III. ÚS. 949/09.

¹⁴² např. nálezu Ústavního soudu ze dne 3.8.2010, sp. zn. III. ÚS 939/10, část VI.

v rozporu s ústavněprávními výklady. Ústavní soud stanovil pro odchýlení od své rozhodovací praxe následující podmínky:

- naprostá výjimečnost takového postupu,
- argumenty musí být ve svém souhrnu více konformnější s právním řádem jako významovým celkem a svědčící tak pro změnu judikatury,
- obecný soud přednese ústavněprávní argumentaci přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezím vyloženým v nálezu,
- konkurující úvahy musí být přednesena v dobré víře z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že na daný případ ústavně právní názor nelze aplikovat nebo je zapotřebí ústavně právní názor opětovně zvážit.

Pokud obecný soud postupuje podle těchto pravidel, nelze mu následně vytýkat, že svou činností porušil čl. 89 odst. 2, a to ani za situace, že Ústavní soud jeho názor nepřijme.

143

3.2.1 Nejvyšší soud České republiky

Postavení Nejvyššího soudu České republiky v rámci soudní moci je dáno Ústavou ČR, která jej řadí mezi soudy obecné s tím, že Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.¹⁴⁴

Situace, kdy v České republice existují hned tři vrcholné orgány soudní moci, je naprosto správná. Případné spory mezi nimi mají jistě méně negativní dopady, než by tomu bylo za situace existence pouze jednoho vrcholného soudního orgánu, který by mohl svého výsostného postavení zneužít k uzurpaci moci, a tím ohrozit dělbu moci ve státě.¹⁴⁵ Soudní moc je tak rozdělena a každý vrcholný soudní orgán je zodpovědný za rozhodnutí na příslušném poli práva.¹⁴⁶

Vymezení postavení, v tomto případě Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, může napomoci ke správnému závěru o závaznosti rozhodování Ústavního soudu ve vztahu k Nejvyššímu soudu.

¹⁴³ náleží Ústavního soudu ze dne 13.11.2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 69 – 71.

¹⁴⁴ čl. 92 Ústavy ČR.

¹⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk. Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis*, 1998, č. 1, s. 72.

¹⁴⁶ GILLIS, Mark. Vztah mezi Ústavním soudem a systémem obecných soudů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998. s. 61.

Ústavní soud má, z pozice ochránce ústavnosti, právo rušit rozhodnutí obecného soudu v případech, kdy v důsledku vady řízení nebo rozhodnutí došlo k porušení ústavně chráněných základních práv a svobod, čímž těmto základním právům poskytuje ústavněprávní ochranu. Avšak ochranu základním právům a svobodám jsou povinny poskytovat v rozsahu své činnosti také obecné soudy¹⁴⁷, přičemž jejich funkce je zde nezastupitelná. Až v okamžiku porušení či zanedbání povinnosti ze strany obecného soudu, resp. Nejvyššího soudu, nastupuje působnost Ústavního soudu směřující k nápravě takového porušení.

Pravomoc Nejvyššího soudu je definována negativně, je tedy všeobecná a zbytková, takže věci svěřené do pravomoci Ústavního soudu nespádají do pravomoci Nejvyššího soudu. Z tohoto lze vyvodit, že Ústavní soud je ve vztahu k Nejvyššímu soudu, soudem speciálním, což má za následek prioritu rozhodnutí Ústavního soudu před soudem se všeobecnou pravomocí.¹⁴⁸

Pokud k postavení Ústavního soudu, jako soudu speciálního, přidáme jeho pravomoc rušit rozhodnutí orgánů moci veřejné, do nichž je zahrnut i Nejvyšší soud, a zhodnotíme funkci Ústavního soudu jako ochránce ústavnosti v demokratickém státě, musíme dojít k závěru, že Ústavní soud má při rozhodování v rozsahu své ústavní pravomoci přednost před Nejvyšším soudem, z čehož lze dovodit obecnou závaznost rozhodnutí Ústavního soudu v typově shodných případech pro Nejvyšší soud. Při opačném závěru, kdy by Nejvyšší soud nebyl vázán právním názorem Ústavního soudu, by vznikaly paradoxní a nežádoucí situace, kdy by vrcholný soudní orgán, který je povolán k ochraně práv, neakceptoval ústavně právní názor speciálního vrcholného soudního orgánu na ochranu základních práv. Takové neakceptování by pak představovalo protiústavní jednání.

Bohužel výše uvedený závěr Nejvyšší soud, v prvních letech existence Ústavního soudu, nepřijímal. Hlavními oblastmi rozporů mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem byla za prvé samotná pravomoc Ústavního soudu přezkoumávat rozhodnutí obecného soudu a za druhé závaznost rozhodnutí Ústavního soudu, a to jak v konkrétní věci, tak i v oblasti obecné precedenční závaznosti ústavně právního názoru.

Nejvyšší soud se pokusil zpochybnit pravomoc Ústavního soudu v několika vyjádřeních v průběhu řízení o ústavních stížnostech, kterými byla napadena protiústavnosti jeho rozhodnutí, přičemž tvrdil, že obecné soudy nejsou orgány veřejné moci a Ústavní soud stojí mimo soustavu obecných soudů, a tudíž nemůže přezkoumávat

¹⁴⁷ ŠTĚPÁN, Jan. Přezkoumávání soudních rozhodnutí ústavním soudem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 9.

¹⁴⁸ GILLIS, Mark. Vztah mezi Ústavním soudem a systémem obecných soudů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998. s. 63.

jejich rozhodnutí.¹⁴⁹ Ústavní soud reagoval v odůvodnění ve stejné věci, kdy dovedl, že Nejvyšší soud je orgánem veřejné moci, speciálně soudní moci, a že příslušnost Ústavního soudu je dána mimo jakousi pochybnosti.¹⁵⁰ Tuto myšlenku pak Ústavní soud dále rozvedl tak, že státní moc je vykonávána prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž veřejná moc zahrnuje orgány státní moci a samosprávy, tudíž je i Nejvyšší soud orgánem moci veřejné.¹⁵¹

V průběhu tzv. války soudů v polovině 90. let minulého století vyvstal otevřený konflikt mezi Ústavním soudem a trestním kolegiem Nejvyššího soudu, které odmítalo přijmout právní názory Ústavního soudu. Senát Nejvyššího soudu se odmítl podrobit právnímu názoru Ústavního soudu v konkrétní věci.¹⁵² Nejvyšší soud argumentoval tím, že z Ústavy, ani ze zákona o Ústavním soudu nevyplývá oprávnění Ústavního soudu přikázat Nejvyššímu soudu, aby nějakou věc znovu projednal a rozhodl¹⁵³, a proto Nejvyšší soud rozhodl v rozporu s kasačním nálezem Ústavního soudu ve stejné věci.

Avšak, po opětovně podané ústavní stížnosti proti novému rozhodnutí Nejvyššího soudu, Ústavní soud konstatoval, že Nejvyšší soud při vydávání nového rozhodnutí nedbal závěrů plynoucích z kasačního nálezu, a aniž by jakkoli ku příkladu doplnil skutková zjištění, na jejichž základě by mohl dospět k odlišnému posuzování skutku, vydal prakticky totožné rozhodnutí. Rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná i pro tento soud, z čehož vyplývá, že vykonatelný nálezn představuje pro jakékoli další řízení před Ústavním soudem, v němž bylo o něm být rozhodováno znovu, neopomenutelnou procesní překážku v tomto smyslu *rei iudicatae*, která brání opětovnému meritornímu přezkumu. Ústavní soud z výše uvedeného vyvodil, že Nejvyšší soud novým rozhodnutím, odporujícím kasačnímu nálezem, porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy, což jej vedlo ke zrušení nového rozhodnutí Nejvyššího soudu, ovšem bez meritorního přezkumu.¹⁵⁴

Ústavní soud se k závaznosti odůvodnění svých nálezů pro další řízení v konkrétní věci vyjádřil tak, že „podle čl. 89 odst. 2 Ústavy je rozhodnutí Ústavního soudu závazné pro všechny orgány a osoby, s tím, že za situace, kdy je Ústavní soud nejvyšším

¹⁴⁹ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 74.

¹⁵⁰ nálezn Ústavního soudu ze dne 21.4.1994, sp. zn. I. ÚS 131/93.

¹⁵¹ K přesnému znění argumentace Ústavního soudu k možnosti přezkoumat rozhodnutí Nejvyššího soudu odkazují na odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 13.11.1997, sp. zn. III. ÚS 337/97, část. III.

¹⁵² WAGNEROVÁ, Eliška. Vztah ústavní stížnosti a mimořádných opravných prostředků. In HLOUŠEK, Vít, ŠÍMÍČEK Vojtěch (ed). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 86.

¹⁵³ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace ...*, s. 78.

¹⁵⁴ nálezn Ústavního soudu ze dne 2.4.1998, sp. zn. III. ÚS 425/97.

orgánem ochrany ústavnosti, jsou obecné soudy per analogiam vázány právním názorem Ústavního soudu taktéž dle § 226¹⁵⁵ o.s.ř.¹⁵⁶

Nerespektování právního názoru obsaženého v odůvodnění kasačního nálezu Ústavního soudu v dalším soudním rozhodování je však spíše výjimkou. Z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vyplývá, že „se Nejvyšší soud cítí být vázán právním názorem Ústavního soudu, jenž předchází rozhodnutí Nejvyššího soudu v dané věci zrušil“.¹⁵⁷

Výraznější „vlnu emocí“ však u Nejvyššího soudu, a nejenom u něj, vzbudila teze precedenční či argumentační závaznosti právního názoru Ústavního soudu u typově obdobných věcí. Nejvyšší soud setrvale odmítal akceptovat precedenční judikaturu Ústavního soudu.¹⁵⁸ Hlavními argumenty Nejvyššího soudu pro odmítnutí precedenční závaznosti nálezů byl restriktivní výklad čl. 89 odst. 2, který vztahuje pojem „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu“ pouze na výrokovou část, protože vykonatelnosti může nabýt pouze výrok a důsledky se spojují pouze s tímto výrokem. Dalšími argumenty dále bylo narušení nezávislosti rozhodování soudů a také skepse ke způsobilosti Ústavního soudu autoritativně interpretovat ústavní zákony.¹⁵⁹

K obecné závaznosti odůvodnění svých nálezů ve věcech ústavních stížností se Ústavní soud vyjádřil již v mnoha svých rozhodnutích. Chronologicky se jeho právní názor formoval následovně:

- Obecné soudy musí přihlížet k porušení základních práv a svobod občanů, zvláště pokud již bylo takové porušení kvalifikováno Ústavním soudem, jinak by došlo k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.¹⁶⁰
- I když rozhodnutí o ústavní stížnosti nemají precedenční povahu, Ústavní soud poukazuje na významnou funkci jeho nálezů při sjednocování judikatury soudů a vytváření jednotnosti právního řádu.¹⁶¹
- Nezávislost rozhodování soudů je dána i v ústavním rámci, z něhož plyne dbát rovnosti v právech. Rovnost v právech pak zakládá právo na stejné rozhodování ve stejných případech a zároveň vylučuje libovůli při aplikaci práva. Porušením rovnosti v právech jsou případy, kdy obecný soud neposkytne účastníkům

¹⁵⁵ Dle § 226 zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, bylo-li rozhodnutí zrušeno a byla-li věc vrácena k dalšímu řízení a novému rozhodnutí, je soud prvního stupně vázán právním názorem odvolacího soudu.

¹⁵⁶ náleze Ústavního soudu ze dne 14.2.1996, sp. zn. II ÚS 156/95.

¹⁵⁷ HOLLÄNDER: *Ústavněprávní argumentace* ..., s. 78.

¹⁵⁸ WAGNEROVÁ: *Vztah ústavní stížnosti* ..., s. 86.

¹⁵⁹ WAGNEROVÁ: *Vztah ústavní stížnosti* ..., s. 79.

¹⁶⁰ náleze Ústavního soudu ze dne 12.9.1995, sp. zn. II ÚS 76/95.

¹⁶¹ náleze Ústavního soudu ze dne 11.7.1996, sp. zn. III ÚS 127/96.

ochranu v jejich základních právech a svobodách, ač již tato byla Ústavním soudem ve skutkově obdobných případech Ústavním soudem přiznána.¹⁶²

V dalších pozdějších řízeních Ústavní soud vyvodil, že nerespektování obecného právního názoru u typově obdobných věcí:

- má za následek porušení práva na fair proces v jeho časové dimenzi, neboť doba, o kterou se prodlužuje soudní řízení v důsledku projednání nezbytné ústavní stížnosti, je dobou označitelnou za zbytečné průtahy,¹⁶³
- má deformující dopad na princip právní jistoty plynoucí z normativního principu právního státu,¹⁶⁴
- takovým postupem dochází k porušení práva na soudní ochranu,¹⁶⁵
- má za následek zrušení rozhodnutí.¹⁶⁶

Z výše uvedeného vyplývá, jakým směrem se orientuje právní názor Ústavního soudu k obecné závaznosti odůvodnění jeho nálezů vůči obecným soudům, resp. Nejvyššímu soudu. I přesto, že z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je patrné, že výše uvedenou argumentaci respektuje, můžeme nalézt rozhodnutí, ve kterých se Nejvyšší soud od právního názoru Ústavního soudu odchyluje. Jedná se zejména o situace, ve kterých má jiný názor na pojem „dostatečná podobnost věcí“.

Nejvyšší soud, vzhledem ke skutečnosti, že je povolán ke sjednocování judikatury obecných soudů, považuje za ústavně konformní odchýlit se od obecného právního názoru Ústavního soudu, pokud mezi projednávanými případy není dostatečná podobnost, která by zakládala relevantnost obecné závaznosti, a to za předpokladu, že odchýlné rozhodnutí Nejvyššího soudu nebude v rozporu s ústavními předpisy.¹⁶⁷ S tímto postupem lze však souhlasit pouze, pokud Nejvyšší soud dodrží pravidla stanovená Ústavním soudem k uplatnění konkurujících úvah.¹⁶⁸

V souvislosti s problematikou závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ve vztahu k Nejvyššímu soudu je zapotřebí zmínit ještě jednu situaci, která může nastat, a to konkurenci dvou proti sobě stojících rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Jedná o situace,

¹⁶² náleží Ústavního soudu ze dne 24.9.1998, sp. zn. III. ÚS 139/98.

¹⁶³ náleží Ústavního soudu ze dne 2.4.2009, sp. zn. II. ÚS 476/09, bod 15.

¹⁶⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 8.7.2010, sp. zn. I. ÚS 1283/10, bod 15.

¹⁶⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 5.6.2008, sp. zn. II. ÚS 304/08.

¹⁶⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 21.1.2010, sp. zn. II. ÚS 1812/09.

¹⁶⁷ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.7.2001, sp.zn. 20 Cdo 192/99.

¹⁶⁸ K problematice „konkurujících úvah“ odkazují na kapitolu 3.2.1 Obecné soudy.

kdy je zrušeno rozhodnutí prvního, případně i druhého stupně, přičemž rozhodnutí Nejvyššího soudu, na základě kterého byla rozhodnutí vydána, zrušeno nebylo.¹⁶⁹

Ústavní soud, i když si byl vědom, že se nalézací i odvolací soud dostávají do zvláštní situace existence dvou konkurujících si rozhodnutí, byl ve svém rozhodnutí přesvědčen, že soudy budou v dalším rozhodování vázány dle čl. 89 odst. 2 Ústavy nálezem Ústavního soudu, a nikoli závěry obsaženým v rozsudku Nejvyššího soudu.¹⁷⁰

3.2.3 Nejvyšší správní soud České republiky

Nejvyšší správní soud vznikl s účinností zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, tedy k 1. lednu 2003.¹⁷¹ Stejně tak jako Nejvyšší soud patří dle čl. 91 Ústavy do soustavy obecných soudů, tudíž se dá říci, že co bylo zmíněno v předchozích podkapitolách věnovaných obecným soudům a Nejvyššímu soudu v plné míře dopadá i na Nejvyšší správní soud.

Vzhledem k datu svého vzniku byl Nejvyšší správní soud ušetřen období, ve kterém probíhal proces ustálení závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu v rámci soudní moci, tzv. válka soudů či období tzv. paradoxu akceptace a odmítání ústavních soudů. I přesto však v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu lze nalézt rozhodnutí vztahující se k závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, a to zejména proto, že nově vzniklý soud si musel sám, v rámci již ustálené ústavně právní praxe, vymezit své postavení.

Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, přičemž je jeho úkolem zajišťovat jednotu a zákonnost rozhodování.¹⁷² Vztah Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu touto pravomocí nabývá na významu, protože, stejně jako u Nejvyššího soudu, se závaznost Nejvyššího správního soud právním názorem Ústavního soudu projevuje následně i u soudů nižšího stupně.

Ve vztahu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu v souvislosti se závazností rozhodnutí se lze zaměřit na několik oblastí, a to na závaznost odůvodnění kasačního nálezu v konkrétní věci, precedenční závaznost nálezů a v této souvislosti na konkurující úvahy Nejvyššího správního soudu.

¹⁶⁹ BROŽOVÁ, Iva. Závaznost rozhodování ústavních soudů. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 24.

¹⁷⁰ nález Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. IV. ÚS 290/03.

¹⁷¹ MAZANEC, Michal. *Historie NSS*, nssoud.cz, 24. ledna 2011 [cit. 30. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.

¹⁷² § 12 zákona č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

V rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu převládá pozitivní právní názor k závaznosti kasačních nálezů v konkrétní věci. Lze jej shrnout tak, že Nejvyšší správní soud je závěry Ústavního soudu v konkrétní věci vázán, přičemž je jeho povinností zavázat i soud nižšího stupně, aby rozhodl jediným možným způsobem, a to v souladu s kasačním nálezem Ústavního soudu.¹⁷³ Za situace, kdy je vydán kasační náleze, je Nejvyšší správní soud vázán tímto nálezem, a to do takové míry, že již nemůže uplatnit jiný právní názor či ignorovat právní názor Ústavního soudu v konkrétní věci. Nejvyšší správní soud je v případě vydání kasačního nálezů ve fázi dalšího projednání konkrétní věci vystaven přísnějšímu požadavku závaznosti. Tuto závaznost totiž musí respektovat nikoli jako všeobecnou, nýbrž jako konkrétní, založenou přímo ve věci posuzované, jež je obdobou závaznosti mezi soudními instancemi rozhodujícími v téže věci.¹⁷⁴

Postoj Nejvyššího správního soudu k precedenční závaznosti je, až na některé výjimky, představován konstantní judikaturou. Obecné soudy jsou při svém rozhodování vázány nejen zákonem, ale i ústavním pořádkem. Právě zde vystupuje do popředí funkce Ústavního soudu, který je hlavním interpretátorem ústavního pořádku a právě v tomto smyslu musí být jeho rozhodnutí závazná, a to i v obdobných kauzách, byť se jedná o procesně samostatná řízení. V podmínkách právního státu je proto nemyslitelné, aby obecný soud, s vědomím judikatury Ústavního soudu, s odvolání na dikci zákona zvolil takovou jeho interpretaci, kterou Ústavní soud považuje za protiústavní.¹⁷⁵

Nejvyšší správní soud dále k této problematice vyjádřil přesvědčení, že pokud právní názor Ústavního soudu obsažený v jeho rozhodnutí, resp. odůvodnění rozhodnutí, představuje dostatečně zobecnitelné pravidlo chování, je tento právní názor autoritativním vodítkem pro budoucí posuzování jiných obdobných případů. V tomto smyslu mají rozhodnutí Ústavního soudu povahu faktických precedentů.¹⁷⁶

Výše zmíněná obecná závaznost však nepředstavuje závaznost absolutní. Ve výjimečných případech, jako je změna právní úpravy, vnitřní nesourodost judikatury či nevypořádání se se všemi argumentačními pozicemi, může dojít k odchýlení od judikatury Ústavního soudu, přičemž toto odchýlení musí být náležitě odůvodněno.¹⁷⁷ K tomuto právnímu názoru Nejvyššího soudu lze připojit právní názor Ústavního soudu, který obsahuje tezi, že pokud sám Ústavní soud má možnost, v důsledku vývoje judikatury,

¹⁷³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.4.2009, sp.zn. 6 Ads 53/2003-88.

¹⁷⁴ náleze Ústavního soudu ze dne 20.3.2007, sp. zn. Pl ÚS 4/06, část XIII.

¹⁷⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2006, sp.zn. 7 Afs 156/2004-80.

¹⁷⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.6.2005, sp.zn. 2 Afs 37/2005-82.

¹⁷⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.1.2006, sp.zn. 2 Afs 66/2004-53.

měnit svoji judikaturu, musí mít i obecné soudy jako součást systému ochrany ústavnosti příležitost takové změny navrhnout.¹⁷⁸ Pokud však nebudou splněny podmínky pro předložení konkurující úvahy, bude se jednat o porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.¹⁷⁹

V krátké historii došlo v rámci problematiky obecné závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ke dvěma větším argumentačním střetům mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem. Jednalo se jednak o problematiku tzv. slovenských důchodů, a dále o otázku, zda jsou soudy povinny ex offio přihlížet k prekluzi práva správce daně vyměřit či doměřit daň.¹⁸⁰

V oblasti tzv. slovenských důchodů vznikl spor mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem z důvodu argumentačního rozporu týkajícího se postavení mezinárodní smlouvy upravující výši důchodů v souvislosti s rozdělením společného státu. Ústavní soud má za to, že ve vztahu k právu na přiměřené hmotné zabezpečení nemůže mezinárodní smlouva stanovit horší postavení, než by stanovilo vnitrostátní právo, přičemž Nejvyšší správní soud tvrdí, že bez této mezinárodní smlouvy by žádné nároky nevznikly.¹⁸¹

K problematice závaznosti u tzv. slovenských důchodů Nejvyšší správní soud uvádí, že „je nepochybně připraven respektovat nálezy Ústavního soudu v individuálních případech, a to ve smyslu kasačním; ve smyslu precedenčním tak nepochybně učiní v případech, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nezpochybnitelně povahou své argumentace a jednotným pohledem na posuzované věci budou naznačovat, jak v oblasti ústavnosti sjednotit rozhodovací praxi.“¹⁸² Ústavní soud výše zmíněnou argumentaci nepřijal, a uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil. V odůvodnění se pak vyjádřil i ke vztahu konzistentnosti judikatury a obecné závaznosti. Argumentoval zejména tím, že vývoj ústavních principů a sjednocení ústavněprávních interpretací prostřednictvím soudního rozhodování je svou povahou procesem, během něhož jsou principy do jisté míry proměnlivé, takže se mohou zdát nekonzistentní. K výkladu nálezů Ústavního soudu by mělo být přistupováno s obecným předpokladem, že mohou být interpretovány konzistentně, přičemž nalézání konzistentní linie musí být činěno v dobré víře. Je věcí soudů, aby užitím interpretačních principů zajistily jejich rozumnou aplikaci.¹⁸³

¹⁷⁸ nálezy Ústavního soudu ze dne 13.11.2007, sp.zn. IV. ÚS 301/05, bod 68.

¹⁷⁹ K problematice „konkurujících úvah“ odkazují na kapitulu 3.2.1 Obecné soudy.

¹⁸⁰ RIGEL, Filip. Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu, *Soudní rozhledy*, 2010, č. 1.

¹⁸¹ K problematice tzv. slovenských důchodů odkazují na článek VESELÝ, Jiří. Nad rozdílnými právními stanovisky ÚS a NSS. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 11.

¹⁸² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2005, sp.zn. 6 Ads 62/2003-31.

¹⁸³ nálezy Ústavního soudu ze dne 13.11.2007, sp. zn. IV ÚS 301/05, bod 90.

V oblasti „prekluze práva správce daně“ Nejvyšší správní soud odmítl širší závaznost nálezů Ústavního soudu, a to pro jejich nedostatečné odůvodnění, ve které spatřoval překážku obecnější závaznosti. Z odůvodnění rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „za situace, kdy je zde rozhodnutí rozšířeného senátu obsáhle se vypořádávající s názorovými alternativami a ústící v přesvědčivě odůvodněný názor, nemůže Nejvyšší správní soud v této věci upřednostnit názor Ústavního soudu, který je v prvním případě opřen o argumentaci míjející se s podstatou věci a ve druhém na onen první odkazující“.¹⁸⁴ Tento argumentační střet byl překonán nálezem Ústavního soudu¹⁸⁵, který poskytl přesvědčivé odůvodnění problematické oblasti, čímž byla odstraněna překážka obecné závaznosti, kterou spatřoval Nejvyšší správní soud.¹⁸⁶

3.3 Moc výkonná

Spolu s mocí zákonodárnou a soudní je moc výkonná prostředkem realizace státní moci. V České republice je výkonnou mocí nadán prezident republiky a vláda.¹⁸⁷ Vzhledem k tomu, že o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu z pohledu jednotlivých částí a druhů rozhodnutí Ústavního soudu bylo pojednáno v dřívějších kapitolách, zaměřím se v této podkapitole pouze na zvláštní řízení a vztahy, které se dotýkají specifické činnosti prezidenta republiky a vlády.

3.3.1 Vláda

Dle čl. 67 Ústavy je vláda vrcholným orgánem výkonné moci a systému státní správy. Řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy a také přímo či nepřímo řídí výkon celé státní správy, přičemž je oprávněna v mezích zákona vydávat nařízení.¹⁸⁸

Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu se ve vztahu k vládě projevuje ve dvou sférách. Jednak se jedná o závaznost nálezů vydaných v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů vydaných v souvislosti s nařízením vlády a dále o závaznost nálezů, kterými byl zrušen zákon nebo jeho část.

¹⁸⁴ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.10.2008, sp.zn. 2 Afs 80/2008-67.

¹⁸⁵ nález Ústavního soudu ze dne 26.2.2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07.

¹⁸⁶ RIGEL Filip. Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu, *Soudní rozhledy*, 2010, č. 1.

¹⁸⁷ Hlava třetí Ústavy ČR.

¹⁸⁸ SLÁDEČEK, MIKULE, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky*, s. 487 (čl. 67 Ústavy).

Pokud vláda vydá nařízení, které je v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, Ústavní soud může nálezem na návrh takové nařízení nebo jeho část zrušit. Vládě se pak de facto dostává do stejné situace jako Parlamentu při zrušení zákona nebo jeho části.¹⁸⁹

V případech zrušení zákona nebo jeho části vzniká vládě zvláštní „povinnost“. Vzhledem k tomu, že vláda je nadána dle čl. 41 Ústavy zákonodárnou iniciativou, tak jí po zrušení zákona, zejména pak zákona, jehož přijetí iniciovala, v důsledku jejího postavení vzniká určitý „morální“ závazek podat návrh opětovně v ústavně konformní podobě. Pokud by tak neučinila, může vzniknout mezera v právu, kterou původně chtěla vláda prostřednictvím své zákonodárné iniciativy vyplnit.

3.3.2 Prezident republiky

S prezidentem republiky jsou spojeny zejména dvě řízení před Ústavním soudem. Jedná se o řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky a řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy. Avšak vzhledem ke specifčnosti těchto řízení, resp. vzhledem k tomu, že ani jedno ze jmenovaných řízení zatím neproběhlo, nelze vycházet z relevantní judikatury.

Lze však dovodit, že pokud by bylo rozhodnutí z některého výše uvedeného řízení vydáno, jednalo by se o rozhodnutí v konkrétním specifickém případě s účinky ad hoc, u kterého by z povahy věci byla vyloučena obecná závaznost. Ohledně závaznosti inter partes, vzhledem k demokratickému uspořádání České republiky a postavení prezidenta republiky, bych nepředpokládal nerespektování právních názorů a závěrů Ústavního soudu.

3.3.3 Státní správa

Výkon státní správy je svěřen dvěma různým skupinám subjektů. Je tedy vykonávána subjekty státu v podobě ministerstev a jiných správních úřadů¹⁹⁰, ať již s celostátní či regionální působností, a dále orgány krajů, obcí a právnické a fyzické osoby soukromého práva, na které byl výkon státní správy přenesen.¹⁹¹

Závaznost rozhodování Ústavního soudu dopadá na vykonavatele státní správy jak v oblasti vydávání normativních právních aktů, tak i individuálních právních aktů.

¹⁸⁹ Vzhledem k podobnosti problematiky odkazují na kapitolu 3.1 Moc zákonodárná.

¹⁹⁰ Do státní správy spadá i vláda a prezident republiky, ale vzhledem k systematické diplomové práci jsou jim vymezeny samostatné podkapitoly.

¹⁹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 235-236.

Ohledně normotvorné činnosti ve vztahu k závaznosti nálezů vydaných v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů lze přiměřeně použít závěry učiněné u nálezů rušících zákon či jeho část v souvislosti s Parlamentem. Jedinou sankcí za porušení závaznosti právního názoru Ústavního soudu je případné zrušení normotvorného právního aktu Ústavním soudem, ale samozřejmě jen za předpokladu podání ústavní stížnosti.

Při posuzování závaznosti nálezů týkajících se vydávání individuálních právních aktů, resp. nálezů vydaných v řízeních o ústavních stížnostech je možno vycházet ze závěrů učiněných u kasačních nálezů, kterými se ruší rozhodnutí obecného soudu, protože správní úřady, stejně jako obecné soudy, rozhodují autoritativně o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

Vzhledem k podmínce vyčerpání všech procesních prostředků, které k ochraně práva poskytuje zákon dle § 75 zákona o Ústavním soudu, nerozhoduje Ústavní soud, až na zákonné výjimky¹⁹², pouze o rozhodnutí správního úřadu, nýbrž rozhoduje i o rozhodnutí obecných soudů, která byla vydána v rámci soudní kontroly státní správy, např. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu či o žalobě proti nečinnosti správního orgánu.¹⁹³

S ohledem na výše uvedené má Ústavní soud na výběr, zda zruší pouze rozhodnutí obecných soudů nebo zda zruší rozhodnutí obecných soudů i rozhodnutí orgánu státní správy.

Ústavní soud se v mnoha svých rozhodnutích vyjadřuje k obecné závaznosti právních názorů, které jej vedly k rozhodnutí.¹⁹⁴ S ohledem na hierarchicky uspořádaný systém soudní ochrany účastníků správního řízení poskytuje ochranu před neoprávněným zásahem orgánu státní moci do ústavně zaručeného práva prvně obecný soud. Z toho vyplývá, že nároky, které klade Ústavní soud v souvislosti s obecnou závazností své judikatury na obecné soudy, lze v plné míře aplikovat i na orgány státní správy.

3.4 Samospráva

Samosprávu lze definovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu, přičemž státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samostatných korporací.¹⁹⁵ Samosprávu lze dělit na územní, zájmovou a ostatní.¹⁹⁶

¹⁹² § 75 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹³ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 397-398.

¹⁹⁴ K problematice obecné závaznosti ve vztahu k obecným soudům odkazují na kapitolu 3.2.1 Obecné soudy.

¹⁹⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 295-296.

¹⁹⁶ Tamtéž, s. 291.

Územní samosprávně celky mohou vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž účinky jsou na regionální úrovni obdobné účinkům zákonných předpisů. Z toho důvodu lze na tuto normotvornou činnost územní samosprávy přiměřeně vztáhnout závěry, které se týkají zrušení zákona nebo jeho části.¹⁹⁷

Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu u zájmové a ostatní samosprávy lze vztáhnout zejména na individuální rozhodnutí, zejm. kárná rozhodnutí a dále na stavovské předpisy, u nichž lze přijmout právní názor, že nejsou formálním pramenem práva,¹⁹⁸ nýbrž jsou vnitřními předpisy, kterými se musí řídit pouze komora a její členové s ohledem na své členství.¹⁹⁹ Vzhledem k povaze těchto korporací na ně lze analogicky uplatnit závěry vyplývající pro státní správu.

¹⁹⁷ K problematice zrušení zákona nebo její části odkazují na kapitolu 3.1 Moc zákonodárná.

¹⁹⁸ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, s. 321.

¹⁹⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 16.4.2003, sp. zn. I ÚS 181/01, část II.

Závěr

Česká republika je demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám všech osob. Rolí Ústavního soudu je tyto hodnoty chránit před jejich porušením, přičemž jedním z hlavních prostředků této ochrany je možnost vydat vykonatelné rozhodnutí závazné pro všechny orgány a osoby.

Řízení před Ústavním soudem se vyznačují mnoha specifiky, na které je zapotřebí při hodnocení závaznosti vydaných rozhodnutí brát ohledy. K této rozmanitosti se pak dále připojuje nesourodost právní vědy, která se za skoro dvě dekády existence Ústavního soudu ČR nebyla schopna shodnout na jednom konkrétním závěru, zda jsou či nejsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná. A v neposlední řadě je to i judikatura obecných soudů, zejména Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, která v určitých oblastech nerada připouští obecnou závaznost právních názorů Ústavního soudu.

Je všeobecně uznáváno, že vykonatelným rozhodnutím se rozumí pouze nález Ústavního soudu a nikoli usnesení. Pro otázku závaznosti jsou podstatné zejména dva druhy řízení před Ústavním soudem, a to řízení o kontrole norem a řízení o ústavních stížnostech, v jejichž rámci lze posuzovat kasační a precedenční závaznost.

Účinky nálezu rušícího právní předpis dopadají specifickým způsobem do sféry činnosti Parlamentu ČR. Výrok takového nálezu je obecně závazný, přičemž jeho účinky jsou srovnatelné s účinky zákonných norem. Odůvodnění však, posuzováno vůči Parlamentu ČR, nemůže být závazné. Při přijetí případné nové právní úpravy by závaznost odůvodněním představovala neústavní omezení zákonodárné činnosti Parlamentu ČR založené na suverenitě lidu. Avšak odůvodnění nálezu, kterým se návrh na zrušení právního předpisu zamítá, může obsahovat obecně závazné části. Takové odůvodnění nepůsobí výhradně vůči Parlamentu, ale vůči všem orgánům a osobám, kterým Ústavní soud podává ústavně konformní výklad právní normy, v jehož rámci musejí všechny orgány i osoby právní normu interpretovat, pokud chtějí jednat a rozhodovat ústavně konformním způsobem.

V rámci řízení o ústavních stížnostech není a nebyla, až na výjimečná rozhodnutí v rámci soustavy obecných soudů, kasační závaznost nálezů zpochybňována. Avšak precedenční závaznost nálezů vyvolala mnoho doktrinálních diskuzí a sporů v rámci soudní moci. Shoda panuje na tom, že „holý“ výrok nemůže být ze své podstaty obecně závazným. V otázce precedenční závaznosti odůvodnění, resp. *ratia decidendi* odůvodnění, existují dva protichůdné doktrinální směry. Směr odmítající precedenční závaznost argumentuje zejména nemožností existence precedentu v české právní řádě a restriktivním

výkladem pojmu „vykonatelné rozhodnutí“, zatímco směr uznávající precedenční závaznost volá po překonání tradiční koncepce pramenů práva v důsledku společenského vývoje a extenzivním výkladu pojmu „vykonatelné rozhodnutí“. Lze shrnout, že oba směry mají pádné argumenty, avšak převažují argumenty směřující k uznání precedenční závaznosti v podobě přizpůsobené kontinentálnímu typu právní kultury.

Mezi orgány veřejné moci, zejména Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem, a Ústavním soudem proběhlo několik argumentačních sporů týkajících se zejména precedenční závaznosti. Dnes je, až na několik výjimek, judikatura všech tří vrcholných soudních orgánů převážně sjednocena na závěru, že pro orgány veřejné moci je ratio decidendi odůvodnění precedenčně závazné, přičemž opačný závěr by měl za následek ohrožení principu právní jistoty, rovnosti a práva na soudní ochranu.

Na Ústavní soud jsou kladeny požadavky dostatečného vymezení ratia decidendi tak, aby bylo možné obecně závazný právní názor správně rozpoznat a uchopit. Pro obecnou závaznost je taktéž podstatné dostatečné zveřejnění právního názoru, který splňuje podmínku určitosti. Pokud je právní názor uveřejněn ve Sbírce zákonů ČR nelze namítat nepřístupnost, avšak pokud je uveřejněn pouze ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu je přístupnost omezena, přičemž může být tento právní názor obecně závazný jen vůči orgánům veřejné moci a nikoli vůči ostatním osobám.

Výše uvedené skutečnosti jsou hlavními předpoklady pro závěr, že nelze jednoznačně stanovit, zda vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná či nikoli. Pro stanovení takového závěru je nutno specifikovat oblast, ve které se má závaznost posuzovat a orgán či osoba, vůči které se má závaznost posuzovat.

Ústavní soud ČR má mezi vrcholnými ústavními orgány nezastupitelné postavení. Všechny orgány a osoby, které mají zájem na zachování ústavnosti českého státu, si musí specifičnost a důležitost postavení Ústavního soudu neustále uvědomovat, z čehož musí následně vycházet respekt k jeho rozhodnutím, resp. jeho právním názorům a výkladům. K důležitosti této skutečnosti přispívá fakt, že Česká republika, jejíž historie je poskvřena dlouholetou nedemokratickou vládou, kdy Ústava byla pouhým formálním „cárem papíru“, je mladou demokracií, jejíž podstata musí být všemi, a to bez rozdílu, chráněna.

Závěrem lze říci, že není v prvé řadě podstatné, zda jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR závazná jako formální pramen práva či jsou vnímána pouze pro svou přesvědčivost a autoritu Ústavního soudu ČR. Podstatné je, aby právní názory Ústavního soudu byly plně respektovány každou osobou a orgánem k zachování demokratické podstaty České republiky.

Seznam použitých zdrojů

Primární zdroje

- BLAHOŽ, Josef. Doktrinální pojetí obecné závaznosti rozhodnutí orgánů soudního přezkumu ústavnosti z hlediska právní komparatistiky a jeho významu pro interpretaci základních lidských práv. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 25 - 38.
- FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 929 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 308 s.
- GERLOCH, Aleš. Závaznost nálezů Ústavního soudu ČR pro Parlament České republiky. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 49 - 54.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavněprávní argumentace: ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003. 103 s.
- HOLLÄNDER, Pavel. Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 38 – 60.
- KÜHN, Zdeněk. Proč si kontinentální právníci myslí, že jejich judikatura není závazná aneb patero důvodů pro odlišnou kontinentální koncepci precedentu. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 39 – 46.
- KÜHN, Zdeněk. Jusnaturalismus vs. juspozitivismus?: Prvních deset let Ústavního soudu a proměna soudcovské ideologie aplikace práva. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK Vojtěch (ed). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 92 – 117.
- KÜHN, Zdeněk. K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Právník*, 2001, č. 9.
- KYSELA, Jan. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 7.
- MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Bulletin advokacie*, 1995, č. 8, s. 24 – 36.
- MLSNA, Petr. Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezu ÚS o „přílepčích“. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 9.
- PROCHÁZKA, Antonín. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Bulletin advokacie*, 1995, č. 8, s. 21 – 23.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 949 s.
- SUCHÁNEK, Radovan, JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústava České republiky v praxi: 15 let platnosti základního zákona*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 384 s.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR všeobecně závazná?. *Správní právo: Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*, 1996, roč. 29, č. 2, s. 113 – 116.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2007. 636 s.

Sekundární zdroje

- BALÍK, Stanislav. Soudce obecného soudu v řízení před Ústavním soudem ČR. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 13 - 17.
- BARTOŇ, Michal. Otázka přístupnosti rozhodnutí Ústavního soudu v souvislosti s diskuzí o jejich závaznosti. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 69 – 75.
- BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, 348 s.
- BROŽOVÁ, Iva. Závaznost rozhodování ústavních soudů. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 21 – 24.
- DVOŘÁK, Bohumil. *Právní moc civilních soudních rozhodnutí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 208 s.
- FILIP, Jan. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 458 s.
- GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 3. vydání. Praha: PROSPEKTRUM, 1999. 520 s.
- GILLIS, Mark. Vztah mezi Ústavním soudem a systémem obecných soudů. In ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Ústava České republiky po pěti letech*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 61 – 65.
- HARVÁNEK, Jaromír a kol. *Teorie práva*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 501 s.
- HERC, Tomáš. Povinnost obecných soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám podle čl. 4 Ústavy ve světle judikatury Ústavního soudu. In KOKEŠ, Marian, POSPÍŠIL Ivo (ed). *In dubio pro libertate*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 77 – 87.
- KLÍMA, Karel. Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu – je problém Ústavy, nebo zákona o Ústavním soudu?. In KYSELA, Jan (ed). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 78 – 85.
- KLÍMA, Karel. Dělbá soudní moci v České republice. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK Vojtěch (ed). *Dělbá soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 33 – 36.
- KOUDELKA, Zdeněk. Válka soudů aneb dělbá moci v soudnictví. *Politologický časopis*, 1998, č. 1, s. 71 – 74.
- KYSELA, Jan. Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?. *Právní zpravodaj*, 2006, č. 7.
- MLSNA, Petr. Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezu ÚS o „přílepcích“. *Právní zpravodaj*, 2007, č. 9.
- MLSNA, Petr. Ústavní soudnictví a dělbá moci. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 124 – 142.
- PINZ, Jan. Vliv ústavního soudnictví na koncepci právních jistot. In JIRÁSEK, Jiří (ed). *Ústavní základy soudní moci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 143 - 152.
- RIGEL, Filip. Judikatura Nejvyššího správního soudu: vztah NSS a Ústavního soudu, *Soudní rozhledy*, 2010, č. 1.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*, 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

- SLÁDEČEK, Vladimír. Ústavní soud a jeho vliv na tvorbu práva. In KLÍMA, Karel (ed). *Závaznost rozhodování ústavních soudů*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2004, s. 55 – 67.
- SOBOTKA, Přemysl. Ústavní soud na stráži ústavnosti. In KYSELA, Jan (ed). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 11 – 12.
- ŠTĚPÁN, Jan. Přezkoumávání soudních rozhodnutí ústavním soudem. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 9.
- VESELÝ, Jiří. Nad rozdílnými právními stanovisky ÚS a NSS. *Právní zpravodaj*, 2005, č. 11.
- WAGNEROVÁ, Eliška. Vztah ústavní stížnosti a mimořádných opravných prostředků. In HLOUŠEK, Vít, ŠIMÍČEK Vojtěch (ed). *Dělba soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 85 – 91.

Právní předpisy

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů,
- zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

Judikatura Ústavního soudu ČR – Dostupné na <<http://nalus.usoud.cz>>

- nález Ústavního soudu ze dne 30.11.2010, sp. zn. IV. ÚS 1768/10,
- nález Ústavního soudu ze dne 24.11.2010, sp. zn. I. ÚS 2134/09,
- nález Ústavního soudu ze dne 26.8.2010, sp. zn. III. ÚS. 949/09,
- nález Ústavního soudu ze dne 3.8.2010, sp. zn. III. ÚS 939/10,
- nález Ústavního soudu ze dne 8.7.2010, sp. zn. I. ÚS 1283/10,
- nález Ústavního soudu ze dne 15.4.2010, sp. zn. III. ÚS 417/09,
- nález Ústavního soudu ze dne 21.1.2010, sp. zn. II. ÚS 1812/09,
- nález Ústavního soudu ze dne 2.4.2009, sp. zn. II. ÚS 476/09,
- nález Ústavního soudu ze dne 26.2.2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07,
- nález Ústavního soudu ze dne 9.10.2008, sp. zn. III. ÚS 1226/08,
- nález Ústavního soudu ze dne 5.6.2008, sp. zn. II. ÚS 304/08,
- nález Ústavního soudu ze dne 3.4.2008, sp. zn. II. ÚS 536/06,
- nález Ústavního soudu ze dne 13.11.2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05,
- nález Ústavního soudu ze dne 20.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06,
- nález Ústavního soudu ze dne 8.2.2007, sp. zn. III. ÚS 624/06,
- nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp. zn. I. ÚS 460/06,
- nález Ústavního soudu ze dne 13.12.2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05,
- nález Ústavního soudu ze dne 15.9.2005, sp. zn. III. ÚS 304/05,
- nález Ústavního soudu ze dne 22.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05,
- nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04,
- nález Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. IV. ÚS 290/03,
- nález Ústavního soudu ze dne 16.4.2003, sp. zn. I. ÚS 181/01,
- nález Ústavního soudu ze dne 12.2.2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01,

- náleží Ústavního soudu ze dne 24.9.1998, sp. zn. III. ÚS 139/98,
- náleží Ústavního soudu ze dne 2.4.1998, sp. zn. III. ÚS 425/97,
- náleží Ústavního soudu ze dne 17.12.1997, sp. zn. II ÚS 317/96,
- náleží Ústavního soudu ze dne 18.3.1997, sp. zn. I. ÚS 70/96,
- náleží Ústavního soudu ze dne 11.7.1996, sp. zn. III ÚS 127/96,
- náleží Ústavního soudu ze dne 26.3.1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95,
- náleží Ústavního soudu ze dne 14.2.1996, sp. zn. II. ÚS 156/95,
- náleží Ústavního soudu ze dne 13.2.1996, sp. zn. IV. ÚS 117/96,
- náleží Ústavního soudu ze dne 12.9.1995, sp. zn. II. ÚS. 76/95,
- náleží Ústavního soudu ze dne 21.4.1994, sp. zn. I. ÚS 131/93,
- náleží Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů ČR pod č. 64/2001 Sb.,
- náleží Ústavního soudu publikovaný ve Sbírce zákonů ČR pod č. 42/1998 Sb.

Judikatura Nejvyššího soudu ČR – Dostupné na <www.n soud.cz>

- rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.7.2001, sp.zn. 20 Cdo 192/99.

Judikatura Nejvyššího správního soudu ČR – Dostupné na

<<http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=AnonymizovaneZneniList&menu=188>>

- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.4.2009, sp.zn. 6 Ads 53/2003-88,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.10.2008, sp.zn. 2 Afs 80/2008-67,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.1.2006 , sp.zn. 2 Afs 66/2004-53,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.1.2006, sp.zn. 7 Afs 156/2004-80,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.6.2005, sp.zn. 2 Afs 37/2005-82,
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.2.2005, sp.zn. 6 Ads 62/2003-31.

Ostatní obecné soudy

- rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6.2.1998, sp.zn. 22 Ca 262/97.

Internetové zdroje

- MAZANEC, Michal. *Historie NSS*, [online]. nssoud.cz, 24. ledna 2011 [cit. 30. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.nssoud.cz/Historie/art/4?menu=174>>.
- ŠINDELÁŘ, Jan. *Počítačová gramotnost v ČR – unikátní průzkum znalostí populace*. [online]. zive.cz, 26. srpna 2005 [cit. 12. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.zive.cz/clanky/pocitacova-gramotnost-v-cr---unikatni-pruzkum-znalosti-populace/sc-3-a-126364/default.aspx>>.

Abstrakt

Tato diplomová práce je zaměřena na výklad čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, který stanoví, že „vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby“.

Cílem této práce je, v první části, zhodnocení problematiky závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ve vztahu k typům rozhodnutí Ústavního soudu, k jednotlivým částem rozhodnutí, a to výroku a odůvodnění, k druhům řízení před Ústavním soudem a k typům závaznosti. Druhou podstatnou částí je zhodnocení vztahu jednotlivých složek veřejné moci, zejména Parlamentu ČR, Nejvyššího soudu ČR a Nejvyššího správního soudu ČR, a Ústavního soudu v návaznosti na problematiku kasační a precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu.

The Abstract

This thesis focuses on the interpretation of Article 89, paragraph 2 of the Constitution of the Czech Republic, which stipulates that "the enforced decisions of the Constitutional Court are binding on all authorities and persons".

The aim of the first significant part of this thesis is to evaluate the issue of the binding force of decisions of the Constitutional Court in relation to the types of decisions of the Constitutional Court, the various parts of the decision, especially the verdict and the ratio decidendi, the types of proceedings before the Constitutional Court and the types of binding forces. The second significant part is focused on the evaluation of the relationship of the various public authorities, especially the Parliament, the Supreme Court and the Supreme administrative court, and the Constitutional Court in relation to the issue of the cassation and precedent binding force of decisions of the Constitutional Court.

Klíčová slova

- závaznost rozhodnutí,
- Ústavní soud,
- nález Ústavního soudu,
- kasační závaznost,
- precedenční závaznost,
- závaznost inter partes,
- závaznost erga omnes,
- řízení o ústavních stížnostech,
- řízení o kontrole norem,
- Nejvyšší soud,
- Nejvyšší správní soud.

Key words

- the binding force of decision,
- the Constitutional Court,
- the judgement of the Constitutional Court,
- the cassation binding force,
- the precedent binding force,
- binding inter partes,
- binding erga omnes,
- the constitutional complaint proceedings,
- the checking legal norms proceedings,
- the Supreme Court,
- the Supreme administrative court.