

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva

Diplomová práce

Aktuální role Ústavního soudu v současné ČR

Česká zemědělská univerzita v Praze

Fakulta provozně ekonomická

Katedra práva

Akademický rok 2007/2008

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Petr Kašák

obor Veřejná správa a regionální rozvoj

Vedoucí katedry Vám ve smyslu Studijního a zkušebního řádu ČZU v Praze čl. 17 odst. 2 určuje tuto diplomovou práci.

Název tématu: **Aktuální role Ústavního soudu v současné ČR**

Struktura diplomové práce:

1. Úvod
2. Cíl práce a metodika
3. Vymezení postavení Ústavního soudu v legislativě
4. Vztah ÚS a legislativní činnosti Parlamentu ČR
5. Historický exkurz
6. Komparace – srovnání modelu ústavního soudnictví ČR a dalších zemí
7. Konkrétní problémy
8. Veřejná správa
9. Závěr
10. Seznam literatury
11. Přílohy

Rozsah původní zprávy: 50 - 60 stran

Seznam odborné literatury:

Literatura:

PAVLÍČEK, V., a kol. Ústavní právo a státověda, I. díl Obecné státověda. Praha: Linde Praha a.s., 2003.

PAVLÍČEK, V., a kol. Ústavní právo a státověda, II.díl Ústavní právo České republiky, část1. Praha: Linde Praha a.s., 2003.

PAVLÍČEK, V., a kol. Ústavní právo a státověda, II.díl Ústavní právo České republiky, část2. Praha: Linde Praha a.s., 2004.

HENDRYCH, D., a kol. Správní právo, Obecná část. Praha: C.H.Beck, 2006.

Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušana Hedrychovi. (Ed. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V., VOPÁLKA, V.) Praha: C.H.Beck, 1997.

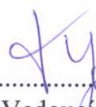
Právní předpisy a judikatura:

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění pozdějších předpisů
náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 (č. 276/2001 Sb.)
náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 4/2000 (č. 51/2001 Sb.)
usnesení Ústavního soudu IV.ÚS 103/99

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Eva Kadlecová**

Termín odevzdání diplomové práce: duben 2009

L.S.


.....
Vedoucí katedry




.....
Děkan

V Praze dne: 9.1.2008

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne

.....

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval především mé vedoucí diplomové práce, paní doktorce Kadlecové, za to, že mi věnovala cenný čas při konzultacích nad touto prací.

Název práce (cz)

Aktuální role Ústavního soudu v současné ČR

Název práce (en)

The current role of the Constitutional Court in the Czech Republic

Souhrn

Diplomová práce na téma Aktuální role Ústavního soudu v současné ČR vymezuje pozici soudního orgánu ochrany ústavnosti v právním řádu České republiky. Základ tvoří zakotvení Ústavního soudu v ustavujících zákonech, aby hned v návaznosti na to byl rozebrán personální základ v podobě organizace Ústavního soudu a věcný základ v podobě vymezení kompetencí Ústavního soudu se zaměřením se na jednotlivé typy řízení. Přináší srovnání současného Ústavního soudu s jeho předchůdci (historická komparace) stejně jako srovnatelnými institucemi ze zahraničí (zahraničně právní komparace). Praktické působení Ústavního soudu a demonstrování vysoké míry ingerence do konkrétní právní oblasti ukazuje na příkladu veřejné správy, resp. správního práva. Zvláštní pozornost věnuje vztahu legislativní činnosti Parlamentu a činnosti Ústavního soudu. V závěru práce analyzuje konkrétní problémové oblasti působení Ústavního soudu, především zneužívání jeho existence a jeho využívání coby třetí soudní instance, spor mezi obecným a ústavním soudnictvím označovaný někdy jako válka soudů a problematiku obsazování funkce ústavních soudců.

Klíčová slova

Ústavní soud, veřejná správa, legislativní činnost, ústavní stížnost, senát, prezident, správní soudnictví, správní činnost, samospráva, válka soudů, ústavní soudci

Abstract

The final-year dissertation entitled “The current role of the Constitutional Court in the Czech Republic” defines the position of the judicial body protecting the constitutional order in the Czech Republic. In the introduction the enactment of the Constitutional Court by

constituent acts is described and subsequently the personal basis in the form of the Constitutional Court organizational structure is analyzed as well as the material basis in the form of competencies of the Constitutional Court focused on respective types of proceedings. The present Constitutional Court is compared with its predecessors (historical comparison) and comparable institutions abroad (international comparison). Practical role of the Constitutional Court and large degree of involvement in concrete legal areas is demonstrated on the case of public administration, or administrative law. Special attention is devoted to the relationship between the legislative work of the Parliament and activity of the Constitutional Court. In conclusion, the thesis analyses concrete problematic areas of the Constitutional Court jurisdiction, mainly misuse of its existence and use of the Constitutional Court as the third-instance court, the dispute between the general and constitutional judiciary, sometimes referred to as the war of the courts, and issues of nominating constitutional judges.

Key words

Constitutional court, public administration, legislative work, constitutional complaint, senate, president, administrative justice, administrative work, self-government, war of the courts, constitutional judges

OBSAH

OBSAH.....	1
1. ÚVOD.....	5
2. CÍL PRÁCE, METODIKA	7
3. VYMEZENÍ POSTAVENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU V LEGISLATIVĚ	8
3.1 Základní vymezení	8
3.1.1 Zakotvení v Ústavě.....	8
3.1.2 Organizace Ústavního soudu	10
3.2 Obecná ustanovení o řízení před Ústavním soudem	11
3.3 Zvláštní ustanovení o řízení před Ústavním soudem.....	13
3.3.1 Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů	13
3.3.2 Řízení o ústavních stížnostech.....	14
3.3.3 Řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy	15
3.3.4 Ostatní řízení	16
4. HISTORICKÝ EXKURZ.....	20
4.1 Vývoj do roku 1989	20
4.2 Vývoj po roce 1989	22
5. KOMPARACE MODELŮ ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ JINÝCH STÁTŮ	24
5.1 Finsko	24
5.2 Francie	25
5.3 Spolková republika Německo.....	26
5.4 Slovensko	27
5.5 Španělsko.....	29
6. APLIKAČNÍ ČÁST	31
6.1 Vztah Ústavního soudu k legislativní činnosti Parlamentu	31
6.2 Veřejná správa	34
6.2.1 Vymezení pojmu veřejná správa a role Ústavního soudu při tomto vymezení.....	34
6.2.2 Správní soudnictví	37
6.2.3 K vybraným aspektům správní činnosti	40
6.2.4 Vydávání právních předpisů samosprávou.....	43

6.3 Diskutované problémy a možnosti jejich řešení.....	47
6.3.1 Ústavní soud coby „třetí instance“	48
6.3.2 Spor obecného a ústavního soudnictví	49
6.3.3 Obsazování soudcovských postů	53
7. ZÁVĚR.....	59
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ A LEGISLATIVY.....	61

1. ÚVOD

Soubor ústavních zákonů, ústavní pořádek, tvoří základ právního řádu České republiky. Obsahuje nejen soubor prostých právních norem (se všemi důsledky z toho vyplývajícími), ale je zdrojem mnoha důležitých právních principů a prvků zajišťujících ochranu nejdůležitějších aspektů moderní demokratické společnosti právního státu. Není tak ani hodnotově neutrální, nýbrž je nositelem základních myšlenek demokratické společnosti a právního státu. Je základním kamenem právního řádu a moderní společnosti, jak ji známe.

Ovšem pouhá jeho existence nestačí. K tomu, aby se nestal pouhým monologem zákonodárcovým, stejně jako aby na něj navazující právní předpisy hrály roli, kterou by v právním státě hrát měly a nebyly pouhými prázdnými proklamacemi vytvářející právní stát *de iure* nikoliv pak *de facto*, je třeba poskytnout mu náležitou ochranu. Orgán nadaný mocí tuto roli ústavního pořádku chránit je svou povahou výjimečný a jeho role je nezanedbatelná.

Mohlo by se zdát, že řadový občan je činností Ústavního soudu v podstatně nedotčen a jeho význam je tím potlačen. Tato interpretace je ovšem mylná, jak bude doufám dokázáno níže. I občané mají možnost obracet se na Ústavní soud formou ústavní stížnosti s žádostí o ochranu svých základních práv a svobod a zprostředkovaně jsou jejich zájmy chráněny Ústavním soudem i vlivem jeho činnosti na běžné zákonodárství, které pak působí na každodenní život všech jednotlivců.

Již československá Ústava 1920, resp. zákon ji uvozující, zavedla zcela novou instituci na evropském kontinentě do té doby jen uvažovanou. Vezmeme-li v potaz roli, kterou ústavní soudnictví dnes hraje v ústavních systémech řady zemí, je zajisté vhodné věnovat tomuto fenoménu náležitou pozornost. Ostatně je to právě právní vývoj Československé republiky (a jako jejího následovníka posléze i České republiky, která se přihlásila k nastoupené tradici), který měl nezanedbatelný vliv na konstituování ústavního soudnictví v právních řádech moderních společností.

I přes nesporný fakt, že Česká republika se hlásí ke kontinentální právní kultuře a nevyznačuje se tak nikterak významnou rolí precedentního práva typického pro kulturu anglosaskou, je soudnictví obecně důležitým prvkem tradiční triády dělby moci (při záměrném abstrahování od pozdějších myšlenek vícenásobného dělení). Ústavní soud má ovšem postavení zvláštní, ač zařazen právě do moci soudní v této tripartici. Vyplývá to již z oné význačné role tohoto orgánu, která je naznačena výše (a bude rozebrána na

následujících stranách této práce). A dnes, po bezmála dvaceti letech působení Ústavního soudu, se nad mnoha otázkami tohoto zvláštního postavení vznáší otazník a vedou se o něm rozsáhlé diskuse.

2. CÍL PRÁCE, METODIKA

Obsahem této práce je analyzovat postavení instituce Ústavního soudu, a to jednak v rovině historické, jednak na základě komparace s jinými úpravami a samozřejmě zaměřením se na současnou právní úpravu. Na tuto analýzu by mělo navazovat vymezení některých vybraných problémů diskutovaných v médiích, akademických kruzích či literatuře, které se této instituce dotýkají. Na základě provedené analýzy by se pak práce měla zaměřit na návrh řešení těchto problémů.

Kladu si za cíl, v souladu s názvem a vymezením práce, osvětlit v širších souvislostech postavení Ústavního soudu v současnosti. Při té příležitosti a v návaznosti na tento širší cíl bych chtěl rozebrat nejpalčivější problémy této instituce a v souladu s provedeným vymezením navrhnout možné scénáře řešení nebo k nim alespoň zaujmout o argumenty opřený postoj. V celku by pak práce měla vymezit instituci Ústavního soudu po stránce formální i praktické.

Práce se zaměří především na analýzu aktuálně platné a účinné právní úpravy, která bude provedena interpretací právních předpisů. Při té budou užity standardní metody výkladu, jak je uvádí především teorie práva a používá praxe (příkladem výklad logický, systematický, gramatický a další). V rámci jednotlivých metod výkladu bude užita široká škála nástrojů, kterých tyto využívají. Tak například u výkladu logického interpretace argumenty a *minore ad maius* a jemu protilehlý a *mayore ad minus*, a *contrario*, *ad absurdum* atp.

Nástrojem užitým pro řešení problému, resp. úvodní analýzu, bude komparace. Porovnány budou jednak právní úpravy různých států, přičemž komparace v této oblasti se bude opírat opět o interpretaci. Dále bude porovnána česká úprava z historického pohledu, tzn. analyzována použitelnost dřívějších úprav v současnosti, vliv úpravy určité doby na úpravu dnešní apod.

Pro pochopení diskutovaných problémových oblastí bude využita především rešerše odborné literatury na jejímž základě budou vymezeny názorové proudy a tyto dále komparovány, a to především s dříve přijatými závěry z teoretického vymezení.

3. VYMEZENÍ POSTAVENÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU V LEGISLATIVĚ

3.1 Základní vymezení

3.1.1 Zakotvení v Ústavě

Nejzákladnější úpravu Ústavního soudu přináší ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“, není-li řečeno jinak). Ta věnuje Ústavnímu soudu čl. 83 a následující a v podstatě i články 81 a 82 vymezující postavení soudců obecně.

Čl. 83 říká, že Ústavní soud je **soudním orgánem ochrany ústavnosti**. Z této formulace pak můžeme vyčíst dva znaky Ústavního soudu. Jednak, že je charakterem orgánem soudního typu (což podtrhuje i zařazení jeho úpravy ve čtvrté hlavě ústavy věnované právě soudní moci) a za další, že jeho úkolem je ochrana ústavnosti. Pod pojmem „ústavnost“ pak třeba vidět soubor zásad a institutů zavedených v život ústavou. Tento popis je ale třeba ještě dále rozvést.

Vedle Parlamentu České republiky (dále jen „Parlament“), prezidenta republiky a vlády je jedním z vrcholných ústavních orgánů.¹

Ústavní soud, ač vykazuje znaky orgánu soudního typu, **stojí mimo soudní soustavu**, resp. soustavu obecných soudů. Jedná se o specializovaný orgán ochrany ústavnosti, tzn. je přímo vyčleněn k tomuto účelu (alternativou k tomuto pojetí by byla ochrana ústavnosti vykonávaná obecnými soudy nebo kombinací obecných soudů a specializovaných orgánů²).

Čl. 84, 85 a 86 se věnují **postavení soudců Ústavního soudu**. Těchto je patnáct a jsou voleni prezidentem (čl. 62 písm. e)) se souhlasem Senátu na dobu deseti let. Požadavky na kandidáty na tuto funkci jsou bezúhonnost, vysokoškolské právnické vzdělání, 10 let činnosti v právnickém povolání a volitelnost do Senátu. Volitelnost do Senátu pak upravuje Ústava na jiném místě, kde říká, že podmínkou je právo volit a dosažení věku čtyřiceti let (čl. 19 Ústavy).

Podmínky splňující a řádně zvolený soudce se funkce ujímá složením slibu, který zní: „Slibuji na svou čest a svědomí, že budu chránit neporušitelnost přirozených práv člověka a

¹ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 1*. Praha: Linde Praha a.s., 2003, str. 416.

² PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecné státověda*. Praha: Linde Praha a.s., 2003, str. 324-325.

práv občana, řídit se ústavními zákony a rozhodovat podle svého nejlepšího přesvědčení nezávisle a nestranně.“ Na slibu soudců Ústavního soudu je zajímavé povšimnout si slibované vázanosti činnosti soudce, kterou v tomto případě jsou ústavní zákony. Naopak ve slibu soudce obecných soudů, který je stanoven v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), je vyžadována vázanost činnosti soudce celým právním řádem. Ve slibu soudce Ústavního soudu je navíc výslovně zmíněna ochrana přirozených práv člověka a práv občana, které představují nejvyšší imperativ. Odmítnutí složení slibu, nebo složení slibu s výhradou má za následek nejmenování soudce ex tunc.

Čl. 86 hovoří o imunitě soudců Ústavního soudu. Tyto nelze trestně stíhat bez souhlasu Senátu a odepře-li Senát souhlas udělit, je trestní stíhání navždy vyloučeno. Zadržet soudce Ústavního soudu lze jen, byl-li dopaden při spáchání trestného činu anebo bezprostředně poté a povinností orgánu činného v trestním řízení je toto ihned oznámit předsedovi Senátu, který musí ve lhůtě 24 hodin dát souhlas se zadržením. Nedá-li ho, je třeba soudce propustit. Na následující schůzi Senátu pak bude rozhodnuto, s definitivní platností, o přípustnosti trestního stíhání.

Čl. 87 vymezuje jednotlivé formy řízení před Ústavním soudem. Těmto budu věnovat pozornost na jiném místě této práce podrobněji.

Čl. 88 pak odkazuje na podrobnější úpravu postavení Ústavního soudu zákonem, tedy právním předpisem nižší právní síly. Tímto je zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), který je běžným a nikoliv ústavním zákonem. Odst. 2 pak zdůrazňuje vázanost soudce jen ústavním pořádkem, které byla ostatně naznačena výše porovnáním slibů soudců Ústavního soudu a soudů obecných. Nadto dodává vázanost zákonem o Ústavním soudu zmíněném v tomto odstavci.

Pro úplnost dodávám, že čl. 89 hovoří o vykonatelnosti a vázanosti rozhodnutí Ústavního soudu a speciální je odst. 3 věnující se pouze rozhodnutím o nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem (více viz jednotlivá řízení před Ústavním soudem).

Nad rámec článků Ústavy, které jsou zařazeny přímo do části o Ústavním soudu nebo o moci soudcovské obecně, se Ústavního soudu dotýkají i některé další. Tak například čl. 4 stanoví, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci. Tento se tak vztahuje na obecné soudy i soud Ústavní s důrazem právě na ochranu základních práv a svobod. Dále pak

samozeřejmě ty články, které se nějakým způsobem dotýkají volby soudců Ústavního soudu (viz výše).

3.1.2 Organizace Ústavního soudu

Ústavní soud sestává, jak bylo výše zmíněno, z 15 soudců. Orgány soudu jsou **předseda a místopředsedové soudu** (§ 2 n. zákona o Ústavním soudu), **plénium** (§ 11 n.), **senáty** (§ 15 n.), **soudce zpravodaj** (§ 42 n.), **předsedové senátů** (§ 17 n.) a **asistenti soudců** (§ 8 n.).

O jmenování soudců prezidentem republiky a podmínkách, které klade Ústava bylo pojednáno výše. Je třeba ještě zpřesnit způsob volby – **prezidentská pravomoc jmenovat soudce** Ústavního soudu je pravomocí, která nevyžaduje kontrasignaci (vzhledem k zařazení do čl. 62 Ústavy oproti čl. 63 odst. 1 ve spojení s odst. 3). Ke jmenování je pak **třeba souhlas Senátu**, jak to na základě Ústavy opakovaně deklaruje zákon o Ústavním soudu v § 6. Jelikož není zakotven speciální režim pro jmenování, resp. vyjádření souhlasu se jmenováním, soudců Ústavního soudu, použijí se ustanovení o běžném rozhodovacím procesu. To znamená, že Senát je schopný se usnášet za přítomnosti jedné třetiny členů (čl. 39 odst. 1 Ústavy) což představuje 27 senátorů. Těchto min. 27 senátorů pak rozhodne pokud s návrhem souhlasí nadpoloviční většina přítomných členů (čl. 39 odst. 2).

§ 1 zákona o Ústavním soudu vedle soudců jmenuje i předsedu a místopředsedy soudu. Předseda soudu plní úkoly svěřené mu zákonem (především zastupuje Ústavní soud navenek a vykonává jeho správu) a v rozsahu stanoveném plénem ho zastupují místopředsedové.

Chceme-li specifikovat postavení jednotlivých soudců, musíme se zaměřit především na Ústavu, Listinu základních práv a svobod a právě na zákon o soudech a soudcích. Eventuálně na zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců.

Soudci jsou nezávislí a nestranní (čl. 82 Ústavy). K tomu zákon dodává možnost vyloučení soudce pro podjatost (§ 36 n. zákona o soudech a soudcích), či zákaz shromažďování v okruhu 100 metrů od budovy soudu (§ 25) a další z jiných oblastí (například trestněprávní úprava). Soudce nelze dle stejného článku Ústavy proti jeho vůli odvolat nebo přeložit – to, za jakých okolností funkce soudce zaniká, stanoví §7 zákona o soudech a

soudcích. Procesní imunita soudce, jak ji upravuje Ústava, byla zmíněna výše. Zákon o soudech a soudcích přidává v § 4 odst. 2 nestíhatelnost soudce pro přestupek. Pro vyčerpání článku 82 zbývá dodat, že výkon funkce soudce je neslučitelný s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a s funkcí ve veřejné správě. Zákon o soudech a soudcích tento výčet rozšiřuje o neslučitelnost s členstvím v politické straně či hnutí a s jakoukoliv výdělečnou činností vyjma těch zmíněných v § 4 odst. 3.

Všichni soudci Ústavního soudu poté tvoří plénum (§ 11 n.). Nadto vytváří soud 4 tříčlenné senáty, jejichž stálými členy nemohou být předseda a místopředsedové. Senáty, jejich funkce a činnost upravuje § 15 n. zákona o soudech a soudcích.

Výkon funkce soudce je pracovněprávním vztahem řídicím se ustanoveními zákona č. 262/2006, zákoníku práce, ve znění změn a doplňků. Nutno dodat, že zákon o Ústavním soudu je k tomu předpisu *lex specialis* se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

3.2 Obecná ustanovení o řízení před Ústavním soudem

Řízení před Ústavním soudem je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu, přičemž navrhovatelem může být osoba, které je toto právo přiřčeno ve zvláštní části zákona o Ústavním soudu. Navrhovatel je pak účastníkem tohoto řízení společně s dalšími osobami, opět určenými zvláštní částí. Na roveň účastníkům jsou postaveni vedlejší účastníci. V případě nejasností o osobě jednající za instituci se zákon o Ústavním soudu výslovně zmiňuje o obecném soudu, když stanoví, že za tento jedná příslušný senát nebo samosoudce. Podobně je pak upraveno jednání za stát či státní úřad, resp. orgán.

V řízení před Ústavním soudem je zvláštní **role přiřčena povolání advokáta**³. Jen ten totiž může zastupovat výše zmíněné, účastníka a vedlejšího účastníka, v řízení před Ústavním soudem.

Mezi právy účastníků a vedlejších účastníků, kam patří právo podat návrh na zahájení řízení, nahlížení do spisu a další, je podrobněji rozebráno právo na jednání v mateřském jazyce včetně úpravy přizvání tlumočnicka k zajištění práva na rovnost účastníků.

³ Vymezení pojmu advokát přináší zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění změn a doplňků, když říká, že advokátem je ten, kdo je zapsán v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou. V dalších ustanoveních pak přináší výčet podmínek tohoto zápisu.

Návrh na zahájení řízení se podává písemně, a to přímo Ústavnímu soudu. Jedná se o speciální podání, na které jsou kladeny určité kvalitativní nároky. Především z něj musí být patrné, kdo toto podání činí, čeho se týká a co sleduje. Obsahovými náležitostmi musí být pravdivé vylíčení rozhodných skutečností a podložení tvrzení důkazy. Nelze podat návrh na zahájení řízení v případě, že o stejné věci Ústavní soud již rozhodl nebo ve věci jedná – naplňují se tím zásady *res iudicata* a *litispendence*, známé i v obecném soudnictví.

Požadavky na nestrannost a nezávislost již byla zmíněna v souvislosti s rozбором ústavního textu. Soudce může na tuto překážku upozornit sám, nebo na začátku prvního ústního jednání to učiní přímo účastník. O vyloučení soudce pak rozhoduje plénum v případě jednání v plénu nebo jiný senát, týká-li se překážka soudce ve věci rozhodované senátem.

Prvním krokem po dojití návrhu na soud je postoupení tohoto podání soudci zpravodaji, který je určen dle rozvrhu práce. Soudce zpravodaj pak zkoumá, nejsou-li dány podmínky pro odmítnutí návrhu na zahájení řízení. Takové odmítnutí může učinit sám soudce zpravodaj z předem daných důvodů (návrh je podán po lhůtě, není-li dána příslušnost Ústavního soudu a další zmíněné v § 43 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) nebo senát, kterému ho soudce zpravodaj předloží z důvodu, že je návrh zjevně neopodstatněný nebo ze stejných důvodů jako v odst. 1 u konkrétních řízeních pro jejich důležitost (§ 43 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Není-li návrh odmítnut koná soudce zpravodaj procesní kroky k přípravě projednání návrhu. To zahrnuje shromažďování listinných důkazů, výslech svědků a další potřebné k řádnému průběhu ústního jednání.

Druhou fází je ústní jednání, které se koná vždy s jedinou výjimkou a to, když je od něj se souhlasem účastníků upuštěno s odůvodněním, že by již nepřineslo další objasnění věci. Vycházejí ze zásady veřejnosti jsou ústní jednání Ústavního soudu veřejná, přičemž pro ochranu některých důležitých zájmů, jejichž důležitost převažuje nad potřebou dodržet zásadu veřejnosti, je možné účast veřejnosti vyloučit. Z této výjimky jsou možné výjimky.

V rámci ústního jednání je prováděno dokazování, které má taktéž svoje důležité zásady. Tyto vzhledem k zaměření práce ponechám stranou.

Ústní jednání je celistvé, probíhá v jednom celku. Z důležitých důvodů však může být odročeno. Podmínkou takového odročení je jednak sdělení údajů, pro které je k tomuto procesnímu postupu přistoupeno a jednak sdělení data, kdy bude v jednání pokračováno.

Závěrem jednání je porada a hlasování a vyústěním pak nález či usnesení. K poradě a hlasování je zajímavé zmínit fakt, že zastává-li jeden nebo více soudců odlišné

stanovisko (než přijaté na základě hlasování) má možnost ho vyjádřit v podobě takzvaného **separátního vota**, tedy v části rozhodnutí, kde uvede tento svůj názor včetně argumentace, o kterou tento opírá. Nálezem je rozhodováno ve věci samé, usnesením pak ve všech ostatních případech. Stejně jako rozsudky a usnesení obecných soudů, musí být i nálezy a usnesení Ústavního soudu odůvodněny a obsahovat poučení. Poučením v tomto případě je, že proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat. Nález se vyhláší vždy veřejně (i za předpokladu, že by byla veřejnost vyloučena při ústním jednání, jak bylo zmíněno výše) jménem republiky. Určité nálezy se pak navíc vyhláší ve Sbírce zákonů České republiky. Tyto mají pak i speciální vykonatelnost, a to buďto dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů nebo vyhlášením. Ostatní jsou poté vykonatelné dnem doručení písemného vyhotovení účastníkům.

To, že jsou vybrané nálezy prezentovány, resp. vyhlášovány ve Sbírce zákonů, neznamená, že se jedná o jediný kanál jejich zveřejnění. Všechny nálezy, bez ohledu na druh řízení, jsou zveřejňovány ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, vydávané každoročně Ústavním soudem.

3.3 Zvláštní ustanovení o řízení před Ústavním soudem

3.3.1 Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů

Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je jednou z nejnámějších a zároveň nejsilnějších pravomocí, kterou Ústavní soud operuje. Je upraveno v oddíle prvním hlavy druhé zákona o Ústavním soudě. Hovoří se o něm jako o takzvané **abstraktní kontrole ústavnosti**.

Důležitost a váha toto typu řízení tkví ve faktu, že Ústavní soud v podstatě zasahuje do zákonodárné moci přisouzené Ústavou Parlamentu coby lidem volenému orgánu. Je nesporným faktem, že Ústavní soud je na vzdálenější příčce pomyslného legitimačního řetězce, a přesto je mu přiřčena tato pravomoc. Odůvodnění narušení čistého, rigidního rozdělení moci je v mimořádné roli, kterou v právním pořádku hraje Ústava coby základní zákon státu. Má-li být zaručena její konzistence a funkčnost musí existovat orgán nadaný pravomocí tyto funkce zaručit. A tento myšlenkový postup vede k závěru, že tato pravomoc dána Ústavnímu soudu má svoje logické zdůvodnění.

Samo řízení má v podstatě dvě alternativy, s ohledem na to, ke zrušení jakého právního předpisu směřuje a kdo je aktivně legitimován podat návrh na jeho zahájení. První alternativa směřuje ke zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Návrh na zahájení řízení je v tomto případě oprávněn podat prezident, skupina nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti (ta bude popsána v následující kapitole), vláda nebo osoba, která podala ústavní stížnost. Druhou variantou je řízení o zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, které mohou iniciovat vláda, skupina nejméně 25 poslanců nebo 10 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s řízením o ústavní stížnosti, osoba, která podala ústavní stížnost, zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku, veřejný ochránce práv, Ministerstvo vnitra v případě obecně závazné vyhlášky, ministerstva či ústřední správní úřady v případě nařízení kraje, ředitel krajského úřadu jde-li o nařízení obce a zastupitelstvo obce jde-li o právní předpis kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

V případě, že není věc odmítnuta nebo není dán důvod zastavení řízení, Ústavní soud věc projedná. Posuzuje přitom soulad zákona s ústavními zákony a soulad jiného právního předpisu s ústavními i běžnými zákony. Po procesní stránce pak zkoumá, byla-li splněna podmínka, že byly vydány osobou s kompetencí a ústavně daným způsobem.

Výsledkem řízení je zamítnutí návrhu v případě, že Ústavní soud nezjistí výše zmíněná pochybení nebo naopak zrušení zákona či jiného právního předpisu nebo jeho části v případě, že tyto pochybení zjistí. Dále se zákon o Ústavním soudu zabývá navazujícími rozhodnutími a předpisy, které vznikly na základě zrušeného předpisu.

3.3.2 Řízení o ústavních stížnostech

Vědomě se na druhém místě v kapitole o jednotlivých řízeních budu věnovat řízení o ústavní stížnosti, ač ho v textu zákona předchází řízení jiné. Činím tak vzhledem k faktu, že se jedná o **nejčastěji uplatňovaný typ řízení před Ústavním soudem**. Jde již o **konkrétní kontrolu ústavnosti**, narozdíl do předešlé abstraktní.

Ve zvláštní části jsou pod oddílem věnovanému ústavní stížnosti zahrnuty v podstatě tři body z působnosti Ústavního soudu, jak je stanoví Ústava v čl. 87 odst. 1, konkrétně písm. c), d) a j).

Čl. 87 odst. 1 písm. d) nachází naplnění v § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, když právo podat ústavní stížnost dává fyzické nebo právnické osobě, která tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Čl. 87 odst. 1 písm. c) je poté upraven v § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, když dává právo podat ústavní stížnost zastupitelstvu obce nebo vyššího územně samosprávného celku, jestliže tento tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. A konečně Čl. 87 odst. 1 písm. j) se promítá v 73 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, když umožňuje politické straně domáhat se ochrany proti rozhodnutí o jejím rozpuštění nebo jinému rozhodnutí týkající se její činnosti, které není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.

Pro podání návrhů jsou stanoveny lhůty, v prvních dvou případech 60 dnů, v druhém 30 dnů, a to, až na výjimky, od doby rozhodnutí o posledním možném opravném prostředku. Nevyčerpání všech možných opravných prostředků je důvodem nepřipustnosti ústavní stížnosti.

Podání stížnosti nemá odkladný účinek s výjimkou rozhodnutí o rozpuštění politické strany či pozastavení její činnosti. Ostatní jen ze zvláštních důvodů při šetření veřejného zájmu. Stejně tak lze vydat předběžné opatření.

Výsledkem řízení je vyhovění ústavní stížnosti, zamítnutí ústavní stížnosti nebo zároveň částečné vyhovění a částečné zamítnutí. V případě vyhovění pak Ústavní soud sdělí, v čem spatřuje porušení chráněných zájmů a zruší související rozhodnutí či jiný zásah nebo nařídí obnovu dřívějšího stavu.

3.3.3 Řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy

Třetím typem řízení, kterému jsem se rozhodl vyhradit více prostoru je řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy. Důvodem je jednak důležitost samosprávy jako takové, která poskytuje tento typ řízení ochranu, ale také fakt, že práce je v souladu se studijním oborem zaměřena na oblast veřejné správy, jíž je samospráva nedílnou součástí.

Jako stěžejní institut v této oblasti vystupuje kompetenční spor. Jeho vymezením se dostává mimo rámec ústavního soudnictví, do soudnictví správního.

Kompetenční spor, dříve přisouzený Ústavnímu soudu, dnes nově upravuje soudní řád správní, a je tak v kompetenci správního soudnictví. Tento soudní systém při své obrodě v roce 2003 zvolil kombinovaný systém, na kterém vystavěl svou institucionální strukturu, což znamená, že na podkladě obecného soudnictví vznikl nový systém. Krajské soudy se specializovanými senáty jsou tu zastřešeny nově vzniklým Nejvyšším správním soudem. Právě Nejvyšší správní soud je příslušný ve věcech kompetenčních sporů. Kompetenční spor v sobě zahrnuje v zásadě dva typy řízení – kladný a záporný kompetenční spor. V kladném si orgány správy přivlastňují simultánně stejnou pravomoc, zatímco v záporném je tomu naopak. Orgány, které proti sobě v tomto typu řízení stojí jsou a) správní úřad a orgán samosprávy, b) orgány samosprávy navzájem nebo c) ústřední správní orgány navzájem.

Žalobu v tomto případě mohou podat jak zmíněné orgány, tak ten, o jehož právech a povinnostech mělo být v řízení před těmito orgány rozhodnuto.

Soud rozhodne o tom, který z orgánů má pravomoc, která byla předmětem sporu.

Je velmi důležité doplnit, že výčet orgánů, jak je uveden výše a jak ho stanoví soudní řád správní, je taxativní, což znamená, že se vztahuje jen na zde uvedené orgány (úřady). Ustanovení o pravomoci rozhodovat kompetenční spory zůstává nadále v Ústavě i zákoně o Ústavním soudu, a to z toho důvodu, že pokrývá kompetenční spory neuvedené v ustanovení o kompetenčních žalobách, jak je upravuje soudní řád správní.

3.3.4 Ostatní řízení

Zbylá řízení (mimo těch uvedených výše) jsem se rozhodl shrnout pod jedinou kapitolu a zmínit je tak spíše okrajově. Není to z důvodu, že by tato jednání neměla svůj význam (i když i takové se najde, jak bude ukázáno níže), ale ve světle řízení předchozích považuji tuto konstrukci za nejvhodnější.

Oddíl druhý hlavy druhé (tedy zvláštní části) zákona o Ústavním soudu hovoří o **řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony**. Jedná se o smlouvy, kterými jsou jednak přenášeny pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizace či instituce a smlouvy upravující práva a povinnosti osob,

spojenecké, mírové a jiné politické smlouvy, smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodních organizacích, hospodářské smlouvy za předpokladu, že jsou všeobecné povahy a smlouvy upravující otázky, které jinak upravuje zákon. Toto rozčlenění mezinárodních smluv a v podstatě i celá působnost Ústavního soudu v této oblasti byla zavedena takzvanou „euronovelou“ Ústavy (pod tímto označením se skrývá zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „euronovela“)). Charakteristickým znakem tohoto řízení je, že působí pouze ex ante, tedy před ratifikací dotčené mezinárodní smlouvy. Ústavní soud zkoumá soulad smlouvy s ústavou a závěrem je vyslovení souladu či nesouladu. V druhém případě pak nastane překážka pro ratifikaci smlouvy trvající až do doby odstranění nesouladu. Došlo tak v podstatě akceptaci přesvědčení doktríny o nutnosti takového postupu, když např. Suchánek navrhoval, že *by proto vhodným rozšířením kompetence Ústavního soudu v tomto směru bylo ústavní zakotvení zvláštního druhu řízení a vykonatelnost nálezu Ústavního soudu, čímž by byl prohlášen nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním zákonem, měla by být rovněž Ústava ČR v čl. 89 doplněna o ustanovení stanovící za následek takového vykonatelného rozhodnutí, že mezinárodní smlouva nemůže být schválena, resp. ratifikována, dokud nesoulad nebyl odstraněn.*⁴

Oddíl čtvrtý upravuje **řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora**. Řízení má dvě podoby. V prvním případě se na Ústavní soud obrací poslanec, resp. senátor, nebo volební strana, za kterou kandidoval do komory Parlamentu, se stížností proti rozhodnutí, že nebyl řádně zvolen. V druhém případě se na Ústavní soud obrací osoba, která podala stížnost podle volebního zákona (a této stížnosti bylo vyhověno) proti zvolení konkrétní osoby, jejíž volba byla potvrzena. Výsledkem řízení je výrok, že poslanec, resp. senátor, byl nebo nebyl řádně zvolen. Tomuto řízení se věnoval velmi rozsáhlý judikát Ústavního soudu I. ÚS 526/98 ve věci ověření volby senátorky Dagmar Lastovecké. Ve zkratce šlo o mandát senátorky brněnské kandidátky doktorky Lastovecké, který nebyl ověřen s poukazem především na vyjádření kandidátky v tisku a porušení tak zákazu volební agitace v určité době před volbami a v jejich průběhu. V samém základu judikátu se musel Ústavní soud vypořádat i s otázkou podoby a povahy tohoto druhu řízení, když sám tvrdil, že *představuje zvláštní a relativně samostatný druh řízení před*

⁴ SUCHÁNEK, R. Nová role Ústavního soudu v procesu evropské integrace. In PAVLÍČEK, V. (red.) *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999.

*Ústavním soudem, na nějž se vtaňují obecná ustanovení o řízení před Ústavním soudem toliko subsidiárně.*⁵ Zároveň uvedl, že Ústavní soud v tomto typu řízení vystupuje jako *sui generis* odvolací instance což má konsekvence především v okruhu vztahů, které musí brát při rozhodování v potaz. Ústavní soud přiblížil i způsob jednání, kdy na podanou stížnost reaguje Nejvyšší soud a dle jeho rozhodnutí příslušná komora osvědčí či neosvědčí zvolení za poslance či senátora. Doplnuje také dikci zákona tím, že stanoví, že případné rozhodnutí o zániku mandátu by mělo platnost *ex tunc*, nikoliv *ex nunc* (jak v tomto případě tvrdila navrhovatelka). Střízlivě pohlíží Ústavní soud na otázku, co znamená zákaz volební agitace v určité době před volbami. Je logické, že zvláště v dnešní době, ovládané masivní reklamou a nejrůznějšími marketingovými nástroji, není možné v určitou zákonem danou dobu ukončit volební reklamní kampaň zcela a bez výjimky. Ústavní soud k tomu říká, že nelze vytvořit *společenské vakuum*. Na dokreslení rozsahu tohoto judikátu ještě přidávám, že Ústavní soud dokonce analyzoval judikaturu Nejvyššího soudu v těchto otázkách a shledal nekonzistentnost v jeho rozhodnutích a poukázal v té souvislosti na podstatné porušení právní jistoty v této otázce.

Oddíl pátý je věnovaný **řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora podle čl. 25 Ústavy**. Řízení se vztahuje na dva z šesti případů zániku mandátu poslance nebo senátora – ztrátu volitelnosti a neslučitelnost. Zatímco ostatní důvody zániku jsou v podstatě jasné, u těchto mohou vzniknout dohady o tom, zda nastaly či nikoliv. Právo na zahájení řízení má samozřejmě poslanec nebo senátor, kterého se zánik mandátu týká, předsedové té komory Parlamentu, o mandát jejíhož člena se jedná, a skupina min. 20 poslanců nebo min. 10 senátorů. Výsledkem jednání Ústavní soudu je vyslovení rozhodnutí, že mandát zanikl případně naopak.

Oddíl šestý hovoří o **žalobě proti prezidentu republiky**. Ten není postižitelný trestněprávně a v zákoně o Ústavním soudu je tak stanoven jediný čin (velezrada), za který je možné ho postihnout. Pro odlišení od trestního práva je čin nazván velezradou (oproti trestně právní vlastizradě) a o žalobě se hovoří jako o ústavní žalobě. Velezrada je vymezena jako čin prezidenta republiky směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Žalobu může podat pouze Senát a výsledkem je výrok, že se prezident dopustil velezrady, či zproštění žaloby. Důsledkem vyslovení toho, že se prezident dopustil velezrady, je ztráta prezidentského úřadu a možnosti ho znovu nabýt. Jelikož se toto řízení

⁵ Nález Ústavního soudu I. ÚS 526/98

vymyká běžným postupům, je v zákoně o Ústavním soudu navíc upraven i opravný prostředek – obnova řízení.

Řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy je obranným mechanismem prezidenta proti postupu komor Parlamentu, které se mohou usnést na tom, že prezident nemůže své funkce vykonávat. V tom případě by výkon jeho funkcí připadl předsedovi vlády a předsedovi Poslanecké sněmovny (a v době jejího rozpuštění předsedovi Senátu). Výsledkem je výrok, zda-li v době vydání zmíněného usnesení prezident skutečně nemohl ze závažných důvodů svůj úřad vykonávat a na základě toho návrh prezidenta zamítne nebo usnesení komor zruší.

Oddíl osmý je poté vyhrazen **řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu**. Pod tímto popisem se skrývá situace, kdy mezinárodní soud, jehož rozhodnutí jsou pro Českou republiku závazná, vysloví, že zásahem orgánu veřejné moci, který má základ v platném právním předpise, bylo porušeno lidské právo nebo základní svoboda, a vláda se proto obrátí na Ústavní soud s návrhem na zrušení tohoto předpisu. Stejně tak lze požádat o obnovu řízení v případě, že Ústavní soud rozhodoval v trestní věci a mezinárodní soud shledal zásah do lidských práv nebo základních svobod.

Poslední řízení vymezené v zvláštní části se nachází v oddílu desátém a týká se **referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii**. Bylo taktéž zavedeno již zmíněnou euronovelou Ústavy a v dnešní době se jedná o obsolentní ustanovení. Jeho význam zanikl po uplynutí lhůt po konání referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. Zahrnuje v sobě více typů řízení, ale vzhledem k tomu, že dnes již nejsou tato ustanovení použitelná, nebudu jim věnovat pozornost.

4. HISTORICKÝ EXKURZ

4.1 Vývoj do roku 1989

Při snaze o odhalení historických kořenů původu instituce Ústavního soudu se omezím na období moderních ústav, tedy dobu od roku 1920 a Ústavní listiny Československé republiky. K tomu mě vede jednak fakt, že práce není primárně zaměřena historicky, nýbrž historický exkurz má pouze pomoci pochopit aktuální roli Ústavního soudu, a poté přesvědčení, že o fungujícím ústavním soudnictvím lze hovořit až s existencí právního státu, jehož existenci umožnil až demokratický právní režim prvorepublikový.

V zákoně ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje **Ústavní listina Československé republiky č. 121/1920 Sb.** se v čl. II. hovoří o Ústavním soudu. Následně je tento orgán charakterizován. Je tvořen sedmi členy, a to tak, že dva členy jmenuje ze svého středu Nejvyšší správní soud a dva Nejvyšší soud. Ostatní členy a mezi nimi předsedu jmenuje prezident republiky. Poté následuje odkazovací ustanovení, které další úpravu přenechává zvláštnímu zákonu.

Na tomto základě byl 7. listopadu 1921 zvolen první Ústavní soud tehdy Československé republiky. Jeho funkční období činilo deset let a uplynulo tak v roce 1931. Další pak již nebyl ustaven a nastalo mezidobí i co se týče fungování Ústavního soudu.

Další Ústavní soud byl zvolen až v roce 1938, v předvečer druhé světové války. Tento fakt pak přispěl k tomu, že soud nehrál roli, která by mu měla náležet. Situace dokonce zašla tak daleko, že soud přestal vyvíjet činnost a po skončení války již nebyl obnoven.

Dalším milníkem v ústavní historii Československé a České republiky byl ústavní zákon ze dne 9. května 1948 č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. Tato Ústava, označována podle dne přijetí a dne osvobození Prahy sovětskou armádou (na což poukazuje i samotné prohlášení předcházející základním článkům ústavy) jako **Ústava 9. května**, měla za primární cíl směřování k socialismu. Jejím charakteristickým rysem byl radikální rozpor mezi ústavou de iure (to, co bylo dle práva) a de facto (faktickým stavem). Mnoho ustanovení Ústavy nebylo nikdo naplněno nebo bylo výslovně porušováno. Některá významná ustanovení pak Ústava vůbec neobsahovala. To se týkalo i ustanovení o Ústavním soudu, který nebyl zaveden.

„*Socialismus v naší vlasti zvítězil!*“ byla část prohlášení uvozující ústavní zákon ze dne 11. července 1960 č. 100/1960 Sb., **Ústava Československé socialistické republiky**. Její význam je daleko více politický než právní. Pro potřeby práce uvedu pouze to, že ani tato Ústava neobsahovala ustanovení o Ústavním soudu a tento orgán tak ani v této době nepůsobil.

Rok 1968 byl výjimečný rozjitřenou politickou situací. Krom snahy o prosazení politických změn a boje za občanská práva a svobody se objevily snahy po federalizaci státu. Vyústěním toho prvního byla intervence vojsk Varšavské smlouvy na území Československé socialistické republiky, důsledkem druhého poté přijetí **ústavního zákona ze dne 27. října 1968 č. 143/1968 Sb. o československé federaci**. Jak jeho název napovídá činil z Československé socialistické republiky federativní stát, konkrétně stát dvou rovnoprávných národů Čechů a Slováků.

Ústavnímu soudu je v tomto zákoně věnována celá jedna hlava, konkrétně šestá. Je charakterizován jako orgán ochrany ústavnosti. Jeho členové jsou nezávislí (při rozhodování) a rozhodují pouze na základě Ústavy Československé socialistické republiky a zákonů Federálního shromáždění. Sestává z 12 členů (8 soudců a 4 náhradníků). Zákon stanovoval podmínky volitelnosti za člena Ústavního soudu s tím, že volen je každý jeden člen Federálním shromážděním na dobu 7 let. Z konceptu federace vycházela zásada, že polovina soudců (i náhradníků) byla volena z občanů České socialistické republiky a druhá polovina z občanů Slovenské socialistické republiky.

Kompetence Ústavního soudu z roku 1968 odrážely nově zaváděné federativní uspořádání. Ústavní soud měl rozhodovat spory o soulad zákonů Federálního shromáždění a zákonných opatření jeho předsednictva s Ústavou⁶, soulad zákonů a ústavních zákonů České a Slovenské národní rady s Ústavou, souladu dalších právních předpisů s Ústavou, řešil kompetenční spory, měl plnit určité role volebního soudnictví.

Co je třeba zdůraznit v kontextu kompetencí Ústavního soudu, je na straně jedné zamýšlená poměrně vysoká míra ingerence do zákonodárné moci. Konkrétně se jedná o čl. 89 Ústavy, které jednak dávaly soudu možnost dávat podněty ke zdokonalování zákonodárství (jak federace, tak republik). Na straně druhé pak omezení této ingerence čl. 90, který stanovil, že byl-li vysloven nesoulad, nerušil se předpis okamžitě, ale až po uplynutí určitého období, ve kterém měly zákonodárné orgány možnost zřídit nápravu. Ve světle současné úpravy a

⁶ V souvislosti s Ústavním soudem roku 1968 je myšlena Ústava Československé socialistické republiky.

jedné z diskutovaných otázek je to zajímavou alternativou a bude o ní pojednáno níže podrobněji.

Závěrem všech ustanovení o Ústavním soudu je poukázáno na zřízení Ústavních soudů obou republik, tedy páru dalších orgánů fungujících místo na federativní na republikové úrovni. Působnost všech tří soudů měl stanovit zvláštní zákon. Jenže tento nebyl vydán a ani tento Ústavní soud nevstoupil v život.

4.2 Vývoj po roce 1989

Je jistě pochopitelné, že se změnou politických poměrů po roce 1989 byla obnovena i myšlenka fungujícího soudního orgánu kontroly ústavnosti.

K jejímu naplnění došlo **přijetím ústavního zákona ze dne 27. února 1991 č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky**. Soudci byli dle tohoto zákona nově vázáni pouze Ústavou a ústavními zákony. Kompetence obnoveného Ústavního soudu byly vypočteny v čl. 2 zmíněného zákona. Ve výčtu kompetencí byla u části, která stanovovala právo posuzovat soulad zákonů Federálního shromáždění a ústavních a jiných zákonů České a Slovenské národní rady, přidána kontrola i s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

Ústavní soud podle tohoto zákona měl mít 12 soudců jmenovaných prezidentem republiky z návrhů kandidátů předložených Federálním shromážděním a oběma radami – Českou národní radou a Slovenskou národní radou. Přitom stále byla dodržována parita 6 členů z občanů České republiky a 6 členů z občanů Slovenské republiky.

Zákon počítal i s možností vzniku dílčích Ústavních soudů, tedy soudů tohoto typu v rámci obou republik federace.

Zákon o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky pak doplňoval zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním. Ten upravoval především procesní otázky, a to jak volby členů soudu (část první), tak samotného řízení (část druhá). V části první se zabýval platem soudců, upravoval kárné řízení, rozděloval kompetence mezi plénium a senáty.

Poslední fáze historického vývoje instituce Ústavního soudu je spjata se vznikem samostatného státu, České republiky. Ta vzniká 1. 1. 1993, přičemž její ústavní listina je datována k 16. prosinci 1992. Ta již počítá s existencí Ústavního soudu, ale teprve

15. července 1993 je prezidentem jmenováno dvanáct z patnácti předpokládaných soudců. Vzniká tím **Ústavní soud České republiky**, tedy instituce, která je předmětem rozboru této práce.

Tento „nově“ vzniklý orgán kontroly ústavnosti se přihlásil k tradici svého předchůdce, Ústavního soudu ČSFR. Respektive je třeba v tomto případě rozlišit formální a materiální kontinuitu mezi Ústavním soudem ČSFR a jeho judikaturou a Ústavním soudem ČR a jeho judikaturou. Poměrně rozsáhle se tomuto problému věnuje nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 9/01 ze dne 5. prosince 2001. V části V. tohoto nálezu se Ústavní soud věnuje otázce formální kontinuity a následně v části VI. materiální kontinuitě. K otázce formální kontinuity je konkrétně stanoveno, že *vzhledem k výše uvedenému dospěl Ústavní soud ČR k závěru, že nálezný Ústavního soudu ČSFR [...] nezakládá překážku rei iudicatae podle § 35 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb.*⁷ Argumentem k tomuto je především fakt, že oba soudy jsou upraveny svými vlastními zákony působícími v rozdílných ústavních systémech. Zároveň je poukazováno na fakt, že zákonem č. 542/1992 Sb. byla činnost orgánů ČSFR ukončena a jejich působnost nepřešla automaticky na orgány nástupnických států. Hned nato ale Ústavní soud navazuje rozbohem *vztahu k judikatuře Ústavního soudu ČSFR*. V nálezu říká, že *se považuje za pokračovatele jeho materiálního pojetí ústavnosti na území České republiky, byť není formálně jeho právním pokračovatelem.*⁸ Argumentem pro tento závěr je fakt, že Ústavní soud ČR se v několika případech dovolává judikatury svého předchůdce, aniž by považoval za nutné ji znovu dokazovat či obhajovat. Je zde poukazováno na založení judikatury obou soudů na zásadách demokratického právního státu, přičemž je akcentováno vymezení tohoto státu právě coby demokratického. Vychází se zde z prosté premisy, že vláda práva není zárukou spravedlnosti, je-li právo pokřiveno nedemokratickou vládnoucí politickou ideologií.

⁷ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/01

⁸ Tamtéž

5. KOMPARACE MODELŮ ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ JINÝCH STÁTŮ

Je-li cílem práce analýza postavení Ústavního soudu ČR s rozborem aktuálně diskutovaných problémových otázek a hledání řešení, je nezbytně nutné získat přehled o variantách fungování této instituce nejen v čase, jak jsem se o to pokusil v předchozí kapitole, ale i v jiných zemích. Je třeba poznat především modely, které se nějakým zásadnějším způsobem liší od toho, který je aplikován v České republice, a pokud možno hledat v nich inspiraci pro případné změny.

V této části práce budu některým těmto systémům věnovat pozornost a pokusím se upozornit na jejich odlišnosti, které plynou z textů jejich ústavních listin. Při rozboru Ústav jednotlivých států budu vycházet z právního stavu platného ke dni překladu konkrétní Ústavy v publikaci *Ústavy států Evropské unie*.⁹ Pozornost bude samozřejmě věnována úpravě Ústavního soudu nebo instituce suplující jeho úlohu a bude-li se to promítat do jeho fungování, pak i dalším ústavním institucím či principům daného státu.

5.1 Finsko

Standardní dělení moci v republice Finsko svěřuje moc soudní do rukou nezávislých soudů. Nejvyšší instancí finského soudnictví jsou Nejvyšší soudní dvůr a Nejvyšší správní soud.

O kontrole ústavnosti se poprvé v Ústavě¹⁰ republiky Finsko hovoří v § 74, který hovoří o roli ústavně právního výboru Parlamentu. Jeho úkolem je vypracovávat a předkládat posudky o ústavnosti návrhů zákonů a vyjadřovat se k ostatním věcem, které mu byly předloženy. Zároveň posuzuje soulad s mezinárodními smlouvami o lidských právech a svobodách. V instituci ústavněprávního výboru Parlamentu a jeho roli je tak zakotvena takzvaná předběžná kontrola ústavnosti, tedy kontrola ještě před vznikem zákona.

Celá kapitola 10 je pak věnována kontrole zákonitosti (jak sama Ústava tuto část pojmenovává). § 106 stanoví, že zjistí-li soud při projednávání věci, že použití určitého předpisu je v rozporu s Ústavou, pak musí dát přednost právě Ústavě. Podobně hovoří o

⁹ KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie 1. díl*. Praha: Linde Praha, 2004.

¹⁰ Ústava sama používá označení „základní zákon“

podzákonem předpisu, ten mu je zakázáno použít a to i v případě rozporu s běžným zákonem. Tato úprava pak představuje následnou kontrolu ústavnosti. Jak je patrné, základními znaky je svěření pravomoci v těchto otázkách běžným soudům a poté nemožnost odporující právní předpis zrušit – je možné ho pouze neaplikovat.

Činnost soudů, resp. dohled nad zákonností jejich činnosti, je pak svěřena justičnímu kancléři (fungujícímu při Státní radě, což je de facto vláda) a justičnímu ombudsmanovi (figuruje při Parlamentu). Rozdělení úkolů mezi nimi upravuje zvláštní zákon, ale jejich pravomoc v oblasti kontroly zákonnosti nemůže být omezena. Shledají-li protizákonný postup, mohou podat proti soudci a jeho postupu obžalobu.

5.2 Francie

O „ústavním soudnictví“ se v případě Francie hovoří pouze v souvislosti s přijímáním organických zákonů v čl. 46 Ústavy. Jako podmínka jejich vyhlášení je stanovena povinnost prohlášení Ústavní rady, že jsou tyto dosud nevyhlášené zákony v souladu s ústavou.

Základy Ústavní rady byly položeny Ústavou takzvané Páté republiky v říjnu 1958. V současné Ústavě je jí věnován oddíl VII. Skládá se z devíti členů, jejichž mandát je devítiletý bez možnosti znovuzískání. Každé tři roky je obnovena třetina rady. Členové jsou jmenováni prezidentem republiky, předsedou Národního shromáždění a předsedou Senátu (tedy předsedy obou komor Parlamentu) s tím, že každý volí tři. Zajímavostí je, že nad rámec devíti členů jsou členy rady všichni bývalí prezidenti republiky Francie. Na uvedení do funkce člena rady nejsou stanovena žádná kvalifikační či věková omezení. Existují pouze určitá pravidla neslučitelnosti funkcí předvídaná Ústavou.

Jak již bylo řečeno, základní funkcí Ústavní rady je preventivní kontrola ústavnosti, tedy v případě, že má být přijat organický zákon. Stejně tak ale může projednat ústavnost běžných zákonů, a to v případě, že o to požádá prezident republiky, ministerský předseda, předseda jedné z komor Parlamentu nebo šedesát poslanců či šedesát senátorů. Důsledkem prohlášení určité části takto projednaného předpisu za protiústavní je nemožnost jeho vyhlášení a tím provedení.

Druhou rolí Ústavní rady je dozírání nad zákonností průběhu referend a voleb poslanců a senátorů a také prezidenta. Zároveň oznamuje výsledky těchto voleb.

Rozhodnutí rady jsou zveřejňována.

5.3 Spolková republika Německo

Ve Spolkové republice Německo figuruje Spolkový ústavní soud. Ten je upraven v části deváté Ústavy¹¹ pod nadpisem organizace soudnictví. Jeho pravomocím a organizací jsou věnovány články devadesát tři a devadesát čtyři.

Spolkový ústavní soud rozhoduje kompetenční spory nejvyšších (ústavních) orgánů, spory o slučitelnost zákonů s Ústavou a slučitelnost zemských práv se spolkovými, spory o to, jestli v případě konkurujícího zákonodárství má Spolek zákonodárnou iniciativu, spory o právech a povinnostech mezi Spolkem a jednotlivými zeměmi, stejně jako mezi zeměmi navzájem a uvnitř zemí, není-li jiná právní varianta a o ústavních stížnostech podaných jakýmkoliv pro poškození veřejnou mocí tak podanými obcemi a jejich svazy pro porušení práva na samosprávu.

Jak je z výše zmíněného výčtu patrné, pravomoci Spolkového ústavního soudu jsou do značné míry ovlivněny státoprávním uspořádáním Německa, tedy země federativní. To se ostatně projevuje i do jeho organizace. Spolkový ústavní soud sestává ze 16 soudců, přičemž po polovině volí každá z komor Parlamentu – Spolková rada a Spolkový sněm. Spolkový ústavní soud dělí své soudce do dvou senátů s tím, že oba stejnou měrou rozhodují o ústavních stížnostech, ale o ostatních záležitostech rozhoduje pouze senát druhý. Ten je také veden prezidentem Spolkového ústavního soudu, zatímco první viceprezidentem. Mimo tyto senáty rozhoduje Spolkový ústavní soud i v plénu (tedy za přítomnosti všech šestnácti soudců) a v komorách (uskupení vždy třech soudců, kdy v každém senátu jsou tři komory).

V minulosti byli *tři soudci každého senátu voleni ze soudců vyšších spolkových soudů na dobu jejich působení u těchto soudů – tj. do dosažení věku 68 let.*¹²

K výčtu pravomocí je pak ještě třeba dodat, že ústavní stížnost lze vznést proti orgánu veřejné správy, proti jinému rozsudku, stejně jako proti zákonu. Upozorním na fakt, že není povinné zastoupení advokátem. V případě řízení o neústavnosti zákona nemůže běžný soud sám neaplikovat zákon. Musí nejprve počkat na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.

Spíše pro zajímavost dodávám, že Spolkový ústavní soud sídlí od doby svého založení v roce 1951 ve městě Karlsruhe.

¹¹ I v případě Německa označována coby Základní zákon

¹² BLAHOŽ, J. *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. Praha: ASPI, 2001, str. 256. S korekcí dle SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, str. 266.

Nad rámec existence Spolkového ústavního soudu (a vychází to opět ze státoprávního uspořádání Německa) existují ještě zemské ústavní soudy. Ty jsou příslušné pro spory o porušení ústavy jednotlivých zemí, resp. zemí, ve kterých ten který soud působí (čl. 100 Ústavy Německa). I v případě zemské úrovně platí, že shledá-li běžný soud neústavnost zákona, musí vyčkat rozhodnutí zemského ústavního soudu, jde-li o ústavu země a Spolkového ústavního soudu, jedná-li se o Ústavu německé federace.

Spolkový ústavní soud je zemským ústavním soudům nadřazen také v tom, že výlučně rozhoduje o posouzení otázky, je-li určitá norma mezinárodního práva součástí práva Německa a zda z ní plynou jednotlivcům práva a povinnosti. Stejně tak může ústavní soud země shledat odchylku svého výkladu Ústavy Německa od výkladu Spolkového ústavního soudu. Pak si musí vyžádat vyjádření Spolkového ústavního soudu. A *mutatis mutandis* platí toto pravidlo i v případě, že se výklad chce odchýlit od výkladu ústavního soudu jiné země.

5.4 Slovensko¹³

Pohled na ústavněprávní úpravu Ústavního soudu Slovenské republiky jsem zvolil především s ohledem na společné historické kořeny a s cílem poodkrýt rozdíly mezi institucemi dvou států, které shodně vycházely z krátké tradice Ústavního soudu ČSFR.

Některé rozdíly plynoucí z Ústavy Slovenské republiky jsou patrné bez hlubšího studia, tím je například postavení prezidenta v politickém uspořádání země, některé jsou pak patrné při bližším studiu ústavního textu, tak například jsou ustanovení o základních právech a svobodách vtěleny přímo do Ústavní listiny (zatímco v České republice jsou zvláštním zákonem, Listinou základních práv a svobod). Rozdíly jsou pak i v instituci Ústavního soudu i přesto, že základní koncept je stejný (samostatný soudní orgán ochrany ústavnosti).

Ústavní soud je v Ústavě Slovenské republiky upraven v hlavě sedmé nazvané soudní moc, v prvním oddílu.

Ústavní soud rozhoduje o souladu zákonů s ústavou a mezinárodními smlouvami o určité kvalitě, podzákoných právních předpisů (včetně předpisů samosprávy) s ústavou a mezinárodními smlouvami o určité kvalitě a předpisů státní správy se zákony, mezinárodními smlouvami o určité kvalitě, zákony, nařízeními vlády a předpisy ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy v případě, že o nich není příslušný rozhodnout jiný soud.

¹³ Podle KLOKOČKA, V. *Ústavy států Evropské unie. 2. díl*. Praha: Linde Praha a.s., 2005, str. 240-293.

V případě, že zjistí některý z výše zmíněných nesouladů právní předpisy okamžitě neruší, nýbrž pozastaví jejich účinnost. Ta je pak pozastavena na 6 měsíců a orgán, který je vydal je musí uvést do souladu (s předpisy, se kterými v souladu být mají). Pokud tak neučiní, ztrácí napadený předpis 6 měsíců po ztrátě účinnosti i platnost.

Ústava Slovenské republiky výslovně ve svém textu hovoří o tom, že Ústavní soud neprovádí předběžnou kontrolu ústavnosti. Nevyjadřuje se tedy nijak k návrhům zákonů.

Dále rozhoduje Ústavní soud kompetenční spory mezi ústředními orgány státní správy, není-li v zákoně stanoveno jinak a, jako i v případě České republiky, ústavní stížnosti, tedy stížnosti fyzických nebo právnických osob, které tvrdí, že byly porušeny jejich základní práva a svobody. Hovoří se tu o prostém porušení lidských práv a základních svobod (v zákoně národní rady Slovenské republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov se hovoří o porušení těchto práv a svobod „rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom“).

Stejně tak řeší spory o práva na samosprávu, opět pokud není zákonem stanoveno jinak.

Specifickou rolí Ústavního soudu je výklad ústavy. Tato interpretační kompetence je použitelná v případě, je-li nějaká věc sporná. Tento výklad je závazný.

Ústavní soud plní i některé role volebního soudnictví. Tak rozhoduje o stížnosti proti rozhodnutí o ověření nebo naopak neověření mandátu poslance, o zákonnosti a ústavnosti voleb prezidenta, voleb do Parlamentu, samosprávy či Evropského parlamentu, o stížnostech proti výsledku referenda a další. Tyto role jsou vypočteny v čl. 129 Ústavy Slovenské republiky.

V jediném odstavci je shrnuto, kdo může podat návrh na jednání před Ústavním soudem. Konkrétně je to pětina poslanců Národní rady (komora Parlamentu), prezident, vláda, soud, generální prokurátor a kdo tvrdí, že jeho práva (základní práva a svobody nebo právo na samosprávu) byla porušena. Právo na zahájení řízení ve věcech volebního soudnictví upravuje zákon.

Organizačně se Ústavní soud skládá ze třinácti soudců, které volí prezident z návrhů podaných mu Národní radou. Ta předloží dvojnásobný počet kandidátů, než je třeba jmenovat, a z nich prezident vybírá a jmenuje. Funkční období je dvanáct let a nelze ho opakovat, tzn. nikdo nemůže být zvolen soudcem Ústavního soudu dvakrát po sobě.

5.5 Španělsko¹⁴

První zmínka o Ústavním soudu Španělska je učiněna nepřímo v článku 123 Ústavy Španělska, kde je zmíněná působnost Nejvyššího soudu a je zdůrazněno, že tento je nejvyšším orgánem nalézání práva, kromě oblasti ústavního soudnictví.

Ústavní soud Španělska má 12 členů, které jmenuje král. Návrhy na ně vychází ze čtyř míst, konkrétně od Kongresu, Senátu, vlády a Generální soudní rady (což je řídicí orgán soudní moci upravený v Ústavě v části věnované právě soudí moci). *Podle článku 159 Ústavy v Kongresu i Senátu se pro volbu vyžaduje většina dvou třetin, většina, kterou stěžít může disponovat jediná politická strana [...] což nutí k hledání konsensu. A ač to nepožaduje Ústava, organický zákon o soudní moci stanovil stejnou většinu pro výběr soudců Generální soudní radou (článek 107.2).*¹⁵

Tyto návrhy nadto nemohou být nahodilé, naopak pro výběr kandidátů je stanovena podmínka, že se musí jednat jen o soudce, státní zástupce, univerzitní profesory, státní úředníky či advokáty s tím, že všichni navíc musí být uznávanými právníky s patnáctiletou praxí profesionálního působení. Jmenování jsou na devět let s obměnou jedné třetiny každé tři roky. Pro členy Ústavního soudu jsou stanoveny pravidla neslučitelnosti funkcí a ochrany jejich nezávislosti.

Předseda, resp. prezident je jmenován z pléna soudu králem na dobu tří let.

Územní působnost Ústavního soudu je rozšířena na celé území Španělska.

Do jeho věcné působnosti patří především rozhodovat o ústavnosti zákonů se silou zákona. Tato působnost je upravena v části IX článku 161 odstavci 1. písm. a) Ústavy. Je tu rozvedeno, že prohlášení protiústavnosti zákona, který byl předtím předmětem interpretace obecného soudu, je pro tento soud závazný nepozbylo-li jeho rozhodnutí v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu platnosti a účinnosti (statusu věci rozsouzené). Dále rozhoduje o ústavních stížnostech na porušení práva svobod (konkrétních), kompetenční spory mezi státem autonomními oblastmi nebo mezi autonomními oblastmi navzájem. Ústava nechává výčet působnosti otevřený, když říká, že dále sem patří vše, co Ústavnímu soudu svěří Ústava nebo organický zákon. Vláda může před Ústavním soudem taktéž napadnout rozhodnutí a usnesení učiněná orgány autonomních oblastí.

¹⁴ Zpracováno překladem podle *Constitución Española* [online]. Dostupné z: <<http://www.tribunalconstitucional.es/Lists/constPDF/ConstitucionCASTELLANO.pdf>>

¹⁵ GOMÉZ MONTORO, A.J. Tribunal Constitucional de España. In *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*. ISSN 1138-4824, N° 2, 1998, págs. 239.

Ústava dále hovoří o nutnosti rozhodnutí zveřejňovat ve Sbírce zákonů a to včetně separátních vot.

6. APLIKAČNÍ ČÁST

Na předcházející kapitoly, které zevrubně pomocí rozboru nejdůležitějších právních norem popsaly instituci Ústavního soudu, naznačily procesy jeho fungování a především přinesly popis jeho působnosti a pravomocí stejně jako náhled na úpravy cizích států i ty české v průběhu toku času, naváží nyní takzvanou aplikační částí práce. Ta si klade za cíl rozebrat dva okruhy problémů a odpovědět na dvě důležité otázky, konkrétně jak Ústavní soud ovlivňuje chod jiných právních odvětví (řadíme-li jeho působení do oblasti ústavního práva) a jaké jsou aktuální problémy vztahující se k této instituci a scénáře jejich možného řešení.

S přihlédnutím k zaměření studovaného oboru se první aplikační část soustředí na ingerenci Ústavního soudu do oblasti veřejné správy (v paralele jednotlivých odvětví práva možno říci do oblasti správního práva). Druhá část se pak, jak již bylo zmíněno, zaměří opět na samotný Ústavní soud a případně na instituty a instituce s daným problémem související.

6.1 Vztah Ústavního soudu k legislativní činnosti Parlamentu

Úvod aplikační části práce jsem se rozhodl věnovat kapitole o vztahu Ústavního soudu (pojmáno z pohledu jeho činnosti) k legislativní činnosti Parlamentu. Důvodem k tomuto kroku je fakt, že téma kapitoly je na hranici mezi obecným vymezením Ústavního soudu jako takového a analýzou jeho reálného působení. Jelikož se pak budu opírat především o ty aspekty tohoto tématu, které jsou převážně určeny nějakým způsobem judikaturou Ústavního soudu, převážil tento argument nad tím, že bude i v této kapitole stále vymezován Ústavní soud jako instituce.

Z předcházejících kapitol (ať již vymezením v Ústavě nebo i v jiných předpisech) je zřejmé, že Ústavní soud je součástí moci soudní. Jeho vztahu k moci výkonné bude věnována kapitola 6.2 této části práce a zbývá tak definovat jeho **vztah k moci zákonodárné** a podat tak vyčerpávající definici institutu Ústavního soudu ve vztahu k tradiční triádě moci.

Upozorním taktéž, že cílem kapitoly je definovat vliv Ústavního soudu na legislativní činnost, nikoliv naopak. Nebude tak rozebíráno ovlivnění Ústavního soudu zákonodárstvím upravujícím jeho činnost, případné změny Ústavy zasahující do činnosti a postavení

Ústavního soudu etc., ač je zřejmé, že tyto jevy existují nebo mohou za jistých okolností nastat.

Základním zásahem Ústavního soudu do legislativní činnosti Parlamentu je **řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů**, jak bylo popsáno v kapitole 3.3.1. V souvislosti s vymezením, které jsem podal výše, je pak zřejmé, že vliv má zprostředkovaně i řízení o ústavní stížnosti, jelikož v jeho důsledku může být taktéž zrušen zákon. Řízeními, které sice nepřímě, ale přesto zasahují do legislativní činnosti, jsou řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora a řízení v pochybnostech o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkce poslance nebo senátora. Tato řízení sice nemají přímý dopad na nejdůležitější výsledek legislativní činnosti, tedy zákon, ale vzhledem k tomu, že se dotýkají procesu utváření Parlamentu, který je nositelem zákonodárné moci, mají nepřímý, a nutno poznamenat že nikoliv zanedbatelný vliv.

Sám Ústavní soud ve své rozhodovací činnosti dbá na čistotu legislativního procesu. Asi nejznámějšími případy judikatury Ústavního soudu v oblasti legislativy jsou **judikáty ohledně tzv. přílepků, tedy pozměňovacích návrhů přijatých v průběhu legislativního procesu, které ovšem s původním návrhem nesouvisí**. K této praxi přistupuje zákonodárny sbor za účelem prosazení obtížně obhajitelných, mnohdy kontroverzních norem, které parazitují na nutnosti přijmout stěžejní část normy (například z důvodu nebezpečí z prodlení apod.). Ústavní soud poté posuzuje, *zda předmětný pozměňovací návrh v daném případě nevybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, tj. zda nedošlo k nepřijatelné extenzi při výkladu toho, co jest pozměňovací návrh*.¹⁶ Podobnou praxí, proti které Ústavní soud bojuje je situace, kdy jedním zákonem je novelizováno více zákonů, které spolu obsahově nesouvisí. *Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti*.¹⁷ Tyto a podobné praktiky přispívají k tak často kritizované nepřehlednosti právního řádu. Musíme přitom brát v potaz fakt, že mnoho podobných postupů není nikdy Ústavním soudem projednáno vzhledem k procesům, které je třeba naplnit, aby k jednání vůbec došlo. Ústavní soud opakovaně na mnohé z nich upozorňuje.

Činnost Ústavního soudu nemá jen „moralizační“ úlohu vůči moci zákonodárné a jejímu pojmání legislativního procesu v určitých případech, ale působí mnohdy i jako interpretátor, když osvětluje některé právní pojmy (nemám zde na mysli, že by byl nadán

¹⁶ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06

¹⁷ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01

závaznou interpretační pravomocí). Tak například v nálezu Pl. ÚS 7/03 konkretizuje **postavení novely právního předpisu**, když říká, že postrádá samostatnou právní existenci a je součástí předpisu, který novelizuje. Tato intervence do legislativního procesu má své opodstatnění, jelikož zákonodárce musí zachovávat obecnost přijatých předpisů a nemůže technicky zajistit naprostou jasnost všech pojmů a ustanovení.

Ústavní soud nezasahuje a nezasahoval ovšem pouze do formální stránky povahy přijímaných norem, ale zabýval se i některými otázkami procesně právními. Jednou z nejdůležitějších, resp. jednou z nejviditelnějších byl judikát vztahující se k **suspenzivnímu vetu prezidenta republiky v legislativním procesu**. Součástí tohoto procesu je pravomoc daná čl. 50 odst. 1 Ústavy, díky které může prezident republiky vrátit přijatý zákon (mimo ústavního) s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Takto vráceným zákonem je pak Poslanecká sněmovna povinna se zabývat, což znamená hlasovat o něm znovu. Při hlasování může prezidentské veto takzvaně „přehlasovat“, tj. setrvat na dikci zákona, hlasy nadpoloviční většiny všech poslanců. Neučiní-li tak, platí, že zákon nebyl přijat. A právě lhůta pro uplatnění prezidentského suspenzivního veta se stala předmětem sporu, který musel řešit Ústavní soud na základě návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona. Šlo o nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97 a zákon č. 243/1997 Sb., který měnil zákon č. 246/19923 Sb., na ochranu zvířat proti týrání. Prezident proti tomuto zákonu uplatnil svojí pravomoc suspenzivního veta, a to v poslední den platnosti určené lhůty při počítání času dle zvyklostí. Problematickou se ukázala otázka nazírání na běh lhůt, k čemuž přispěl fakt, že v Ústavě není zvláštní ustanovení o jejich běhu. Prezident poukazoval právě na zvyklosti, dle kterých se za první den lhůty považuje den následující po rozhodné události, tedy v tomto případě postoupení zákona, a zároveň zdůrazňoval zásadu, že připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty následující pracovní den. Ústavní soud nejprve prostřednictvím komparatistických metod doložil fakt, že stav, kdy v Ústavě není ustanovení pro počítání běhu lhůt, není nijak neobvyklý a není ani vadný. Vyjádřil se k institutu lhůt, o nichž judikoval, že jejich smyslem je *snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů*.¹⁸ Zároveň ale dodal, že je nutné zachovat subjektu práva možnost výkonu jeho pravomoci. Asi nejpodstatnějším argumentem, se kterým Ústavní soud souhlasil s návrhem prezidenta a jeho

¹⁸ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97

pojetím počítání lhůt a který má vliv nejen na konkrétní problém počítání lhůt u suspenzívního veta, ale obecně i na oblast legislativy, konkrétně na specifikování vztahů, které mají být upraveny zákonem, bylo, že určitá obecná pravidla jsou součástí právní kultury (a to po velmi dlouhou dobu) a nelze je přehlížet, vyjma situace, kdy ústavodárce, resp. zákonodárce, se rozhodne postupovat odlišně (na což má právo) s povinností stanovit odlišný postup v zákonné formě. A právě vzhledem k faktu, že běh lhůt nebyl nijak odlišně upraven, platí obecné zásady o jejich běhu a počítání, s tímto vědomím je třeba přistupovat i k institutu suspenzívního veta.

Při vymezení především zákonů coby obecných norem je možné navázat dalším judikátem, totiž Pl. ÚS 12/02, kde je uvedeno, že základním znakem zákona je jeho obecnost. *Požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu.*¹⁹ Tato poměrně známá a jasná zásada má své opodstatnění především v souvislosti s další kapitolou věnovanou činnosti Ústavního soudu v oblasti veřejné správy. **Zacílením zákona na konkrétní oblast a opuštěním tak znaku obecnosti by se totiž zákonodárce dopouštěl ingerence právě do sféry moci výkonné, což by bylo nepřípustné porušení dělby moci.**

6.2 Veřejná správa

6.2.1 Vymezení pojmu veřejná správa a role Ústavního soudu při tomto vymezení

Vymezení pojmu veřejná správa je podstatné nejen pro samotnou veřejnou správu, ale i pro jednu z oblastí práva, správní právo. Správní právo je vymezeno jako *ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu.*²⁰ Předmětem práce není vymezení veřejné správy, ale abychom dokázali naznačený vztah pochopit a dále pak přijmout závěry o ingerenci Ústavního soudu do tohoto vymezení, je třeba se jím alespoň okrajově zabývat.

Asi nejilustrativnějším popisem je ten, který vychází z postupného jazykového rozboru termínu veřejná správa. Vymezíme-li správu jako *činnost zaměřenou k dosažení*

¹⁹ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/02

²⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7 vydání.* Praha: C.H.Beck, 2009 str. 15.

*určitého cíle v trvale organizovaných celcích*²¹, získáme dostatečně obecnou ale zároveň v rámci možností vyčerpávající definici pojmu správa.

Pojem veřejná lze postavit do kontrastu s pojmem soukromá. Zde lze říci, že veřejná správa je správa (tak, jak byla vymezena výše) vykonávaná ve veřejném zájmu, v mezích zákona a týkající se nepodřízených subjektů, zatímco správa soukromá je v opozici k tomu správa vykonávaná v soukromém zájmu, může činit co zákon nezakazuje a týká se maximálně podřízených subjektů. U dělení na veřejné a soukromé bych se ještě zdržel a rozšířil premisu zmíněnou na začátku kapitoly, totiž, že správní právo je tou částí právního řádu, která upravuje veřejnou správu, o to, že činnost veřejné správy není beze zbytku pokryta jen materií správního práva. Činnost veřejné správy zasahuje jednak do dalších oblastí veřejného práva, kam náleží i právo správní, ale dokonce i do oblastí soukromoprávních. Tato nejasná právní hranice má ovšem své opodstatnění a zabýval se jí právě i Ústavní soud. V judikátu I. ÚS 41/98 ze dne 1. prosince 1998 úvodem potvrzuje shora zmíněné, totiž, že *nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní*.²² Veřejné právo je často definováno nadřazeností veřejné moci v zákonem vymezených případech nad ostatními subjekty práva.²³ Tato teze odpovídá výše zmíněnému dělení mezi veřejným a soukromým v případě správy. Je pak třeba určit, co je onou veřejnou mocí a zde přichází na řadu opět Ústavní soud. Ve stejném judikátu říká, že *veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně*.²⁴ Vlastností subjektu o jehož právech a povinnostech je takto rozhodováno není logicky v rovnoprávním postavení. Stejně tak obsah rozhodnutí není vůlí subjektu ovlivněn. Pojem veřejná moc bude použit ještě v navazujících částech práce.

V analyzovaném nálezu, kdy se jednalo o povahu rozhodnutí burzovní komory Burzy cenných papírů, akciové společnosti, se předmětem sporu stala otázka, zda tato akciová společnost vykonává určité úkoly veřejné správy. Mohla-li tak z předchozích řádků vzniknout domněnka, že otázka dělení mezi právem soukromým a veřejným a soukromou správou a veřejnou správou spolu nesouvisí, je třeba ji zamítnout. Jedním z argumentů strany sporu je právě to, jestli tato akciová společnost vykonává činnost ve veřejném zájmu, tedy znak, který

²¹ KADEŘÁBKOVÁ, J., MATES, P., WOKOUN, R. (ed.) *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.

²² Nález Ústavního soudu I. ÚS 41/98

²³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7 vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009 str. 23.

²⁴ Nález Ústavního soudu I. ÚS 41/98

jsem uvedl výše při vymezení veřejné správy. Ústavní soud dokonce klade na roveň tato dvě vymezení, když říká, že podstatou sporu je, zda-li bylo rozhodnutí vydáno *v oblasti veřejné správy nebo zda se v tomto případě jedná o rozhodnutí soukromoprávní*.²⁵

Ústavní soud tak doplňuje definici veřejné správy o zpřesnění definice podřízenosti (že nemusí jít o celkovou podřízenost subjektu) **a především definováním pojmu veřejná moc, coby klíčovým prvkem této podřízenosti**. Veřejné moci se budu věnovat dále.

Veřejná moc je příkladem neurčitého právního pojmu. Jako takovému je třeba mu dát obsah a to pokud možno co nejkonkrétnější, jelikož pokud splní daný obsah toto kritérium, předejte se případným sporům (především právním) v budoucnu. Jak bylo výše naznačeno, pojem veřejná moc souvisí velmi těsně s vymezením pojmu veřejná správa. Vymezen je ve více judikátech Ústavního soudu, resp. je na jeho vymezení odkazováno.

V judikátu I. ÚS 229/98 podobným odkazem vymezuje pojem veřejná moc jako *moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně*. A v návaznosti na to doplňuje popis postavení subjektu, který je adresátem rozhodnutí, jako subjekt, který *není s ním v rovnoprávném postavení, a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu*.²⁶

Judikát, ze kterého je citováno na řádcích výše je unikátní tím, že aniž by to apriori zamýšlel, spojuje v sobě obě stránky **vymezení veřejné správy a to vymezení v materiálním smyslu i formálním smyslu**. Rozumíme-li pod vymezením v materiálním smyslu především druh činnosti veřejné správy, můžeme odkázat na již zmíněné rozhodování (s vědomím, že činnost veřejné správy je bohatá a mnohvrstevná a toto vymezení by tak bylo nedostatečné). Nález ovšem zároveň říká, že *veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů*.²⁷ Dostává se tak k vymezení veřejné správy ve formálním smyslu, které když spojíme s negativním vymezením veřejné správy v materiálním smyslu²⁸ (tedy, že veřejná správa jsou ty činnosti, které nejsou zákonodárstvím a soudnictvím) dostaneme vymezení, které již přináší podstatně jasnější představu o pojmu veřejná správa.

²⁵ Nález Ústavního soudu I. ÚS 41/98

²⁶ Nález Ústavního soudu I. ÚS 229/98

²⁷ Tamtéž.

²⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7 vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 6.

Při znalosti výše zmíněného vymezení veřejné moci se můžeme vrátit k předchozímu judikátu, který hovoří o dělení veřejné moci na státní moc a takzvanou zbývající veřejnou moc. *Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru* (zde třeba poukázat na paralelu s „dalšími subjekty“ zmíněnými v judikátu I. ÚS 229/98, pozn. autora) *ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu.*²⁹ Ve formálním pojetí je tu paralela v obou judikátech a jejich porovnáním tak můžeme říci, že moc vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní je mocí státní a naopak zbývající veřejná moc je vykonávána jinými subjekty, tedy subjekty odlišnými od státu.

Jednou z částí definice na úvod kapitoly bylo, že veřejná správa (vymezená vůči soukromé) je vykonávána v mezích zákona. Ústavní soud k tomu říká, že *princip co není zákonem zakázáno je povoleno, se vztahuje toliko na osoby soukromého práva, pro osoby veřejnoprávní, uplatňující státní moc, naopak platí princip, že mohou činit pouze to, co zákon stanoví.*³⁰ Doplním jen, že ač je v dikci judikátu použito pojmu státní moc, vhodnější by bylo, a můžeme na to usuzovat na základě poznatků získaných výše, použít pojmu veřejná moc.

6.2.2 Správní soudnictví

Pro ochranu veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob působí v České republice správní soudnictví. Jedná se o **institut, který zaručuje především ochranu práv adresátů veřejné správy** (ne bezvýjimečně). Jde tak o důležitý prvek ochrany práv a svobod občanů, ale co je pro tuto práci důležitější, jde o důležitý prvek ochrany před nejrůznějšími zásahy veřejné správy do těchto práv. A jelikož měl na konsolidaci správního soudnictví, jak ho známe dnes, nemalý vliv právě Ústavní soud, je zajímavé se touto otázkou zabývat a je to nezbytné vzhledem k povaze tohoto zásahu Ústavního soudu.

Ve správním soudnictví se rozhodují spory vycházející z žalob proti rozhodnutím správních orgánů, poskytuje se ochrana proti nečinnosti těchto orgánů, jakož i proti jejich nezákonným zásahům. Řeší taktéž kompetenční spory a otázky volebního soudnictví, jakož i návrhy na zrušení opatření obecné povahy, je-li v rozporu se zákonem.

²⁹ Nález Ústavního soudu I. ÚS 41/98

³⁰ Nález Ústavního soudu I. ÚS 229/98

Správní soudnictví má oporu v řadě zákonů s tím, že základem je samozřejmě Ústava. Většina institutů správního soudnictví je upravena zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění změn a doplňků (dále jen „soudní řád správní“). **Soustavu soudů ve správním soudnictví tvoří krajské soudy a Nejvyšší správní soud.** Tvoří tak dvoustupňovou soustavu, která je na jeden pád oddělená od soustavy obecných soudů, na druhý je s ní pak spojena. Oddělení tkví v materii, kterou se soudy správního soudnictví zabývají, spojení soustav pak mají na svědomí krajské soudy, které tvoří zároveň druhý stupeň soustavy obecného soudnictví a současně první stupeň správního soudnictví.

Soudní řád správní nabyl účinnosti 1. 1. 2003 a obsahuje v sobě i tu část materie, která je jinak svěřena zákonu o soudech a soudcích, totiž úpravu a zavedení Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud je přitom předpokládán Ústavou již od počátku její existence. Konkrétně v čl. 91 odst. 1, kde je definována soustava soudů, se na něj poukazuje. I když je hned v následujícím článku uveden odkaz na provedení zákonem, je i laikovi jistě zřejmé, že se jedná, resp. jednalo o paradoxní a nekorektní situaci.

Jelikož právo obrátit se na soud v případě domnění, že byl subjekt zkrácen na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, existovalo již před datem účinnosti soudního řádu správního, bylo třeba tuto ochranu poskytovat a ta tak musela být zákonně podložena. Do doby rozhodnutí Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. června 2001 vydaného ve Sbírce zákonů pod č. 276/2001 Sb. bylo správní soudnictví „přechodně“ upraveno v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád“), konkrétně v jeho části páté. **Zde uvedená úprava sice zaváděla správní soudnictví, ale byla stížena několika nedostatky, které svou významností zakládaly dokonce protiústavnost. Neexistence Nejvyššího správního soudu, předpokládaného Ústavou, tak již byla jen pomyslným vrcholem, který v součtu zapříčinil vydání zmíněného judikátu Ústavního soudu.**

Při jednání o ústavnosti výše zmíněné úpravy před Ústavním soudem bylo poukazováno především na neexistenci opravného prostředku proti rozhodnutí vydaného v takto pojatém správním soudnictví, nemožnost přezkoumat věcnou stránku, ale jen stránku právní věci, nemožnost zastoupení nikým jiným než advokátem, potažmo notářem při jednání před tímto soudem (požadovaná byla možnost zastupování daňovým poradcem) a konečně bylo poukazováno na samotnou neexistenci Nejvyššího správního soudu. Jelikož se jednalo o spojené jednání více věcí, nebudu zde analyzovat skutkový stav vedoucí k ústavním

stížnostem a jednomu podání senátu samotného Ústavního soudu, který se pod těmito námitkami proti úpravě správního soudnictví nalézal.

Ústavní soud svým rozhodnutím zrušil celou část pátou občanského soudního řádu s odložením vykonatelnosti tohoto rozhodnutí do 31. 12. 2002, tedy k datu, kdy podle Ministerstva spravedlnosti a jeho vyjádření k případu měla být zpracována nová koncepce správního soudnictví (k čemuž nakonec skutečně došlo, jak je naznačeno výše).

Argumenty tkvěly právě v nemožnosti bránit se před nezákonnými postupy veřejné správy, které nejsou rozhodnutími (těmto a judikátům k nim se vztahujícím se bude věnovat některá z dalších kapitol) a před nečinností správního úřadu. V souvislosti se správním trestáním byla vyčítána nemožnost nahradit správní uvážení uvážením soudním. Naopak nebyl v právním řádu nalezen argument pro nutnost víceúrovňového správního soudnictví. Přesto bylo poukázáno na fakt, že v právním státě by tato možnost být měla a nadto je tu evidentní potřeba sjednocování judikatury, která by v jednostupňovém systému nemohla existovat. To potvrzuje i Pomahač, když hovoří o integrační funkci Nejvyššího správního soudu jako o *v našich podmínkách dobře odůvodnitelné tím, že Nejvyšší správní soud bude – chtě nechtě – plnit i funkci výchovnou a preventivní.*³¹ Nezbytnost právního zastoupení a určení tohoto zastoupení ponechává Ústavní soud budoucí úpravě zákonodárce.

Po vynesení těchto argumentů stál Ústavní soud před volbou, zda zvolit cestu derogací určitých částí občanského soudního řádu nebo zrušením celé části páté věnované správnímu soudnictví, přičemž právě druhá možnost by byla citelným zásahem do ochrany práv a svobod zaručovaných Listinou. Ústavní soud zvolil druhou variantu s odůvodněním, že *zmíněné deficiency ústavnosti nelze podle jeho názoru (Ústavního soudu) smysluplně řešit dílčími derogacemi.*³² Bylo přitom patrné, že ne všechny ustanovení jsou protiústavní, ale *na druhé straně však je nucen připomenout, že na neústavnost dílčích problémů poukazoval v řadě svých senátních i plenárních rozhodnutí, kdy zejména připomínal, že není jeho úkolem suplovat neexistující Nejvyšší správní soud, interpretovat obyčejné, zejména správní, právo a poskytovat soudní ochranu jako jediná soudní instance.*³³

Jak již bylo zmíněno, zrušení části páté přímo vynesením rozhodnutí v dotčené věci by mělo neblahý vliv na fungování soudnictví a veřejné správy vůbec. Navíc by to znamenalo, že

³¹ POMAHAČ, R. Správní soudnictví a reforma veřejné správy. In GROSPÍČ, J., VOŠTRÁ, L. *Reforma veřejné správy. Sborník z mezinárodní konference.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.

³² Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99

³³ Tamtéž

by minimálně po určité časové období nedocházelo naplnění ústavní právo na soudní ochranu (zčásti) a speciálně na soudní ochranu před zásahy orgánů veřejné správy (zcela). Aby tomuto zabránil a zároveň mohl přistoupit ke zrušení části páté občanského soudního řádu vycházejí z přesvědčení, že se jedná o jediný možný krok, jak situaci definitivně vyřešit, rozhodl se Ústavní soud přistoupit k odložení vykonatelnosti rozhodnutí o zrušení části páté občanského soudního řádu a to do 31. 12. 2002. Přitom vycházel z ujištění Ministerstva spravedlnosti, že legislativní práce na nové úpravě správního soudnictví budou ukončeny ve všech etapách do 1. 1. 2003. Neopomněl ovšem vyjádřit svůj názor, že je *přesvědčen o potřebě delší legisvakance u takto zásadní změny, z čehož plyne, že přijetí nové úpravy je úkolem ještě pro tento zákonodárny sbor.*³⁴

Ústavní soud tak na jednu stranu dal jasně najevo, že již nehodlá dále tolerovat ignorování špatného stavu úpravy správního soudnictví, na kterou upozorňoval a která přesto nebyla bezmála 10 let komplexně a systematicky řešena, na stranu druhou umožnil bezproblémový přechod na novou úpravu odložením vykonatelnosti svého rozhodnutí ovšem s prerogativem možnosti poukázat na nezbytnost situaci řešit dříve a zpracovat návrh tak, aby existovala dostatečně dlouhá doba mezi nabytím platnosti nové úpravy a její účinností (legis vacatio).

6.2.3 K vybraným aspektům správní činnosti

Správní činnost lze pojímat z různých hledisek a z různých hledisek ji lze i členit. Příkladem členění budiž například dělení na činnost, jejíž výsledek je právně závazný či nikoliv a další. Jelikož žádné z dělení nelze považovat za vyčerpávající a existují takové druhy správní činnosti, které bez existence jakési zbytkové kategorie nelze vymezit, nebudu se na tomto místě věnovat obecným aspektům této otázky. Soustředím se záměrně na vybrané problémy. A vzhledem k faktu, že další kapitola v řadě by se měla zabývat akty abstraktní povahy, vyberu ty formy činnosti a k nim se vztahující rozhodovací činnost Ústavního soudu, které jsou svou podstatou konkrétní.

³⁴ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99

K rozlišení aktů (výsledků činnosti veřejné správy) na abstraktní a konkrétní dodávám, že abstraktnost je spatřována v druhovém vyjádření věci a v neurčitém okruhu adresátů a vice versa.

Jedním ze zástupců konkrétních aktů a asi nejdůležitějším ze všech je **správní akt**. Je charakterizován jako jednání správního orgánu, jednostranný a autoritativní výrok o právech při nepodřízenosti subjektu vůči kterému směřuje, bezprostředně právně závazný a konkrétní ohledně věci a subjektu.³⁵ Většina správních aktů je vydávána ve správním řízení dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění změn a doplňků (dále jen „správní řád“). Jsou samozřejmě případy, kdy je procesní stránka vydání správního aktu řízena jiným předpisem. Pak se ale užijí minimálně základní zásady činnosti veřejné správy ze správního řádu plynoucí.

Jelikož nikde nejsou definovány **vady správních aktů**, tedy především takových správních aktů vyznačujících se vlastností způsobujících jejich nicotnost, zabýval se v minulosti těmito otázkami soud. Jedná se o velmi významnou otázku, kterou Ústavní soud modifikuje, resp. modifikoval, fungování tohoto institutu. Jsou-li totiž vady správního aktu zásadní povahy, pak se již nedá hovořit o správním aktu (správní akt stížený takovou vadou je označován jako paakt) a s tím je spojen fakt, že tento nevyvolává zamýšlené právní důsledky. Otázkou paaktů a vad způsobujících nicotnost se zabýval Ústavní soud v usnesení II. ÚS 770/02, které je svým populárním názvem označováno přímo „**k vadám způsobujícím nulitu (nicotnost) správního aktu**“. Zde je za nicotný akt, tedy paakt, označován především správní akt vydaný orgánem absolutně věcně nepřislušným nebo orgánem na nižším než oprávněném stupni určeném pro vydání aktu. Dalším důvodem je vydání správního aktu bez právního podkladu. K tomuto důvodu Ústavní soud dodává, že *půjde o situaci, kdy právní podklad pro vydání správního aktu neexistuje vůbec, nikoliv pak tehdy, jsou-li spatřovány v právním podkladu vady*.³⁶ Zároveň pak Ústavní soud připomíná, že je-li podezření na rozpor této právní úpravy s Ústavou, není možné toto podezření brát za podklad vyslovení nicotnosti, jelikož by tu předem muselo být k této konkrétní otázce rozhodnutí Ústavního soudu coby jediného orgánu nadaného pravomocí posuzovat ústavnost.

Kromě závažných vad způsobujících nicotnost existují ovšem i vady jiné. Vady znamenající, že správní akt nemá všechny potřebné náležitosti. Jejich specifikem, resp. specifikem správních aktů je, že do doby jejich odstranění se na akt hledí jako na bezvadný.

³⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7 vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009 str. 205-206.

³⁶ Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 770/02

Jedním z typů takových vad je **věcná nesprávnost**, které vzniká při užití správního uvážení. *Správní orgán je oprávněn a povinen zejména při udělování oprávnění a ukládání povinností postupovat podle vlastního uvážení, jestliže a nakolik mu zákon poskytuje oprávnění rozhodnout za určitého skutkového stavu různým způsobem (vzhledem k účelnosti řešení v daném případě).*³⁷ Ústavní soud například v nálezu IV. ÚS 116/96 definuje, že správní uvážení je věcí správního orgánu a soud do něj zasahuje jen na kontrolu toho, zda nevybočilo z mezí zákona. Důležité je povšimnout si, že správní uvážení je soudně přezkoumatelné, i když jen ve velmi omezeném rozsahu. Definici správního uvážení jako takového pak daleko lépe poskytuje rozhodnutí SP č. 3/1993 ze souboru rozhodnutí ve věcech správních.

Další otázky vad a jejich posuzování je, stejně jako definice správního uvážení, otázkou spíše správního soudnictví.

Mezi jiné úkony veřejné správy patří skupina charakterizovaná nejčastěji **vyjádřeními, osvědčeními či sděleními**. Nejčastěji jsou charakterizovány jako úkony, kterými se plní úkoly veřejné správy, aniž by přitom zasahovaly do práv nějakého subjektu. Ústavní soud je charakterizuje jako úkony, které *nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy*.³⁸ Tato definice by mohla mylně evokovat dojem o jejich neúčelnosti. Tyto úkony ovšem mohou být podkladem či předpokladem pro úkon jiný apod. Činnost Ústavního soudu je jimi taktéž dotčena, resp. spadají do negativního vymezení jeho pravomoci. Jelikož z uvedené definice nezasahují do práv chráněných Ústavou ČR, nemohou tyto jiné správní úkony být předmětem přezkumu (na základě ústavní stížnosti či jinak) Ústavním soudem.

Závěrem kapitoly se krátce zmíním o **postavení instrukcí**. Z významu slova zaznívá závaznost, tu je ovšem třeba vymežit. Ústavní soud říká, že *vydávání instrukcí je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich uplatnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených*³⁹, čímž podává poměrně jasné a dá se říci i vyčerpávající vymezení. Nutno dodat, že vztah, potřebný k uplatnění instrukce, tedy nadřízenost a podřízenost, musí být zakotven v právní normě. Pak lze hovořit o oprávnění řídit.

Stanovení povinnosti zákonem je obecně v právu a v oblasti veřejné správy zvláště problematickou otázkou, a jako takovou se jí bude zabývat následující kapitola. Ostatně jak

³⁷ HEDNRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 6. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2006, str. 553.

³⁸ Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 158/99

³⁹ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 42/94

poznává Kadečka *Ústavním soudem prováděný výklad a aplikace ústavních a zákonných ustanovení o právních předpisech obcí a krajů jsou svým významem pro místní a regionální legislativu naprosto zásadní.*⁴⁰

6.2.4 Vydávání právních předpisů samosprávou

V úvodní kapitole této části bylo podáno základní vymezení veřejné správy. Na tomto místě bych ho rád rozšířil o dělení veřejné správy. Tím nejdůležitějším je rozdělení na **státní správu, samosprávu a ostatní správu.**

Samospráva se objevuje na území ČR v roce 1849, kdy ji jako „přirozenou působnost“ zavádí prozatímní obecní zákon, tzv. Stadionovo obecní zřízení. Tehdejší vymezení bylo následující: *„Přirozená (působnost svobodné obce) zahrnuje všechno, co se především dotýká zájmu obce, a jejích mezích je plně proveditelné. Zákon jí dává jenom omezení nutná se zřetelem na všeobecné blaho. Správa záležitostí spadající do přirozené působnosti obce náleží samotné obci, která se při ní vyslovuje většinou svého zastupitelstva.“*⁴¹ Zákon, který mimo jiné přináší do dnešních dnů užívané rčení o tom, že „svobodná obec je základ státu“, byl přijat krátce po zrušení poddanství v rakouské monarchii a znamenal zavedení dvojkolejnosti veřejné správy. Dá se tedy říci, že byl přelomovým nejen, co se týče fenoménu samosprávy, potažmo veřejné správy vůbec, ale zasáhl poměrně podstatně do vývoje budoucí České republiky, a to i přesto, že ve zmiňované době zůstávala rakouská monarchie státem silně centralizovaným.

Samosprávu označil Ústavní soud opakovaně ve svých judikátech za základní prvek demokratického státu. Také uvádí, že *samospráva obcí (i vyšších územně samosprávných celků) [je] bezpochyby jedním z pilířů české ústavnosti.*⁴² Zabýval se i její definicí. *Na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče 'o vlastní záležitosti' dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejích rozhodnutí (prováděným*

⁴⁰ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání*, Praha: C.H.Beck, 2003, str. 303.

⁴¹ Prozatímní obecní zákon z 17.3.1849 č.170 ř.z., In ADAMOVÁ K., SOUKUP L. *Prameny k dějinám práva v českých zemích*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.

⁴² Nález Ústavního soudu IV.ÚS 1403/09

soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.⁴³

Vydávání právních předpisů představuje velmi významnou pravomoc, kterou se realizuje výkon působnosti. V souvislosti s obcemi se hovoří o **nařízení a obecně závazné vyhlášce** jako právních předpisech jimi vydávaných. Tato terminologie není, resp. ještě relativně nedávno nebyla ustálená a doznala některé změny. Obecní zřízení z roku 1990 (zákon č. 367/1990 Sb., zákon o obcích) hovořilo prostě o obecně závazných vyhláškách. Resp. v části věnované samostatné působnosti hovořilo o obecně závazných vyhláškách a v části věnované přenesené působnosti pak o obecně závazných vyhláškách ve věcech patřících do přenesené působnosti. S novým obecním zřízením přišla i nová terminologie dělící právní předpisy obce na nařízení (pro přenesenou působnost) a obecně závazné vyhlášky (pro samostatnou působnost). Současné označení lépe odpovídá terminologii teorie správního práva, dělící abstraktní akty veřejné správy na nařízení, obecně závazné vyhlášky a další. Nařízení je ale pojem obecný, pojem vyznačující se určitými znaky (jako je jednostrannost, abstraktnost, obecnost a podzákonost) a zahrnuje tak i ty právní předpisy, které současný právní řád České republiky označuje jako vyhlášky (ministerstev a jiných správních úřadů). Je proto třeba, hovoří-li se o právních předpisech obcí v samostatné působnosti, důsledně dodržovat označení obecně závazné vyhlášky (obcí), protože jinak by mohlo dojít k záměně s nařízením označovaným jako prostá vyhláška (například vyhláška České národní banky).

Nařízení je tak právním předpisem obcí vydávaným v přenesené působnosti, a to na základě a v mezích zákona. Právě vztahem k zákonu se liší nařízení obce (kraje, ministerstva či jiného správního orgánu) od nařízení vlády. Ta totiž vydává nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Společným znakem je tak to, že nařízení obou skupin subjektů musí být secundum et intra legem, tzn. nejít proti zákonu či ho obcházet (contra, in fraudem legis) a rozdílem naopak to, že vláda nepotřebuje k vydání nařízení v zákoně zmocnění. Vláda disponuje generálním zmocněním, které plyne přímo z Ústavy.

Z toho vyplývá, a je třeba to zdůraznit pro odlišení od obecně závazné vyhlášky, že nařízení je právním předpisem prováděcím.

Čl. 104 odst. 3 Ústavy dává zastupitelstvu pravomoc v mezích své působnosti vydávat **obecně závazné vyhlášky**. Tento pojem v českém právu označuje ten právní předpis, který

⁴³ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93

vydávají územní samosprávné celky v samostatné působnosti. Odlišuje se tak od nařízení, jako dalšího právního předpisu vydávaného územní samosprávou, právě tím, pod jakou působnost spadá. Na rozdíl od nařízení je vydání tohoto právního předpisu právem veřejnoprávní korporace, záleží tak na vůli zastupitelstva kdy, pro jakou z vymezených oblastí a jestli vůbec obecně závaznou vyhlášku vydá. Z výše zmíněného také vyplývá, že oblast, kterou mohou postihnout, je předem dána zákonem.

Je pravda, že oblast úpravy je předem dána zákonem, ale existence obecně závazné vyhlášky není na zákonu závislá v tom ohledu, že bez jeho zmocnění nemůže vzniknout. Obecně závazná vyhláška je předpisem sice podzákonným (což vystihuje již naznačenou oblast, kterou zákon vymezuje pro samostatnou působnost obce), ale ne prováděcím (jako je nařízení, které vznikne pouze, stanoví-li to zákon).

Shrneme-li vztah zákon - obecně závazná vyhláška, můžeme říct, že zákon vymezuje pole působnosti, na kterém se obec může formou obecně závazné vyhlášky realizovat. Zároveň ale zákon stanoví omezení.

Příklad takového omezení je obsažen v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění změn a doplňků (dále jen „obecní zřízení“) v § 10, kde je určeno, **kdy může obec formou obecně závazné vyhlášky ukládat povinnosti**. Otázka ukládání povinností je přitom poměrně citlivou oblastí. Listina základních práv a svobod v čl. 4 uvádí, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Dále pak v čl. 2 odst. 3 stanoví, že nikdo nesmí být nucen činit co zákon neukládá. To, že je pravomoc stanovit povinnost dána obecně závazné vyhláškou, by mohlo působit jako porušení této zásady. Problém je ale širší a přistupují další faktory – především obecně závazná vyhláška je vydávána přímo voleným orgánem, zastupitelstvem. Potom také již zmíněný § 10 některé oblasti, ve kterých je umožněno vydat obecně závaznou vyhlášku stanovující povinnost, sám stanoví a pro další oblasti určí nutnost zmocnění opět v zákoně. Oblast ukládání povinností je tak jedinou výjimkou z popisu obecně závazné vyhlášky, který byl učiněn výše. Při ukládání povinností je tak i obecně závazná vyhláška vydávána na základě zákonného zmocnění, stejně jako je tomu u nařízení obecně. Je otázkou posouzení Ústavním soudem, zda takto přijatá obecně závazná vyhláška neporušuje základní práva a svobody, čímž by se, v souvislosti s citovanými články Listiny základních práv a svobod, stala neústavní.

Této problematice se Ústavní soud věnoval dokonce opakovaně. Svou pozornost jsem zaměřil na tři významné judikáty z této oblasti, z nichž minimálně jeden získal i poměrně značnou mediální odezvu.

Již na tomto místě musím upozornit, že první dva byly přijaty ještě za účinnosti starého zákona o obecním zřízení, tedy zákona č. 367/1990 Sb., zákona o obcích. Závěry z nich plynoucí ovšem nejsou ustanoveními zákona, ke kterým se primárně vztahují, dotčeny a jsou dostatečně obecné na to, abychom na nich mohli demonstrovat vliv judikatury Ústavního soudu na institutu ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou.

Prvním ze zmíněných judikátů je náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93. Jeho podstatou bylo podání přednosta Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení vyhlášky téhož města týkající se omezení prodejní doby na jeho území. Ústavní soud tuto vyhlášku (dnes bychom pro přesnou terminologii použili označení obecně závazná vyhláška s významem, který byl osvětlen výše) zrušil s následujícími argumenty. Odůvodnění stojí na odkazu na článek 2 odst. 4 Ústavy a článek 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který byl zmíněn již o pár řádků výše. Z nich je vyvozen závěr o možnosti vydávat vyhlášky ukládající povinnost jen na základě a v mezích zákona. Co je ale podstatnější, je závěr, že příslušný paragraf starého obecního zřízení obsahující možnost ukládat povinnosti, je i přes dikci, kterou lze označit za demonstrativní, třeba v případě ukládání povinností považovat za taxativní. *Pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost obcí limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*⁴⁴

Druhým judikátem je judikát Pl. ÚS 45/95 týkající se vyhlášky města Pardubice o zákazu komunistické, nacistické, fašistické a rasistické propagandy na území města. Zmíněná vyhláška sestávala ze třech jednoduchých paragrafů zakazujících propagandu výše zmíněných ideologií. V době vydání judikátu a vůbec napadení vyhlášky byla již účinná novela starého obecního zřízení, umožňující omezovat nebo zakazovat činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek, ale Ústavní soud dodává, že *tato rozšířená pravomoc se vztahuje jen na místní záležitosti veřejného pořádku, mezi něž aktivity definované v napadené vyhlášce nepatří.*⁴⁵ Podstatou judikátu tak bylo, že nelze obecně závaznou vyhláškou upravovat ty záležitosti, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. A přesně takovou otázkou byl i zákaz

⁴⁴ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93

⁴⁵ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/95

propagace zmíněných ideologií, jelikož v určité podobě je tato činnost základem skutkové podstaty určitých trestných činů upravených trestním zákonem.

Ve třetím judikátu, nález Pl. ÚS 4/2000, se jednalo o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Konkrétně se jednalo o obecně závaznou vyhlášku upravující například dobu veřejných hudebních produkcí apod. Navrhovatel navrhoval zrušení především pro zásah do práva na podnikání apod. V době vydání vyhlášky přitom již byl platný a účinný zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). O tom bylo pojednáno výše, stejně jako bylo uvedeno, že výčet možností, kdy lze uložit povinnost je dán v § 10. V tom je poté, narozdíl od starého obecního zřízení, nově i možnost ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. A pod tuto dikci spadala i napadená vyhláška. I přes dřívější judikaturu (viz výše) tak Ústavní soud rozhodl o zamítnutí návrhu.

6.3 Diskutované problémy a možnosti jejich řešení

Kapitola 6.3 doplňuje předchozí části diplomové práce o nejvýznamnější problémy, o kterých se hovoří v souvislosti s institucí Ústavního soudu, aby tak ucelila pohled na aktuální pozici Ústavního soudu v České republice. Důvod pro její zařazení na závěr práce je dvojitý. Pro pochopení níže rozebíraných témat je podstatné znát základní informace a mít představu o zakotvení instituce Ústavního osudu v právním řádu a za další je důležité vidět, jakou roli v tomto právním řádu Ústavní soud hraje, což bylo demonstrováno na příkladu veřejné správy.

Kapitola si neklade za cíl vyjmenovat všechny spory, které se kolem instituce Ústavního soudu vedly. Takový výčet by sice byl možný, ale vybočoval by z rámce tématu práce. Při výběru konkrétních problémů jsem se tak přidržel dvou kritérií – závažnosti a aktuálnosti. Dodávám, že s vědomím, že míra zastoupení obou nemusela být u konkrétního problému vždy stejně významná. Taktéž jsem si vědom, že výběr problémů může být ovlivněn subjektivním hodnocením, ale toto se pokusím vždy v každé subkapitole vyložit.

Jsem přesvědčen, že pro ucelené pochopení fungování jakékoliv instituce či jakéhokoliv institutu je potřebné přinést i konfrontační pohledy na jeho působení, a to z toho

důvodu, aby na základě jejich rozboru bylo možné vyvodit závěry jednak o korelaci praktického působení s formální úpravou a jednak o významnosti, kterou ve společnosti (či právním řádu, v tomto případě) zastává.

6.3.1 Ústavní soud coby „třetí instance“

Prvním z problémů diskutovaným v odborných kruzích je působení Ústavního soudu jako „třetí instance“ v návaznosti na činnost soudů obecné soustavy. Jeho závažnost je patrná nejen z faktu, že se o něm hovoří, ale i z toho, že po nápravě tohoto problému volá opakovaně i sám Ústavní soud.

Motivem vedoucím k výše naznačenému postupu je snaha stěžovatele dosáhnout pro sebe příznivého soudního rozhodnutí ve sporu (bez ohledu na jeho povahu). Po neúspěchu ve standardní soudní soustavě, to znamená po využití všech opravných prostředků, a tím i všech možných stupňů obecných soudů, se stěžovatel v těchto případech snaží poukázáním na porušení některých ze svých základních práv či základních svobod dosáhnout změny.

Mnohé z těchto sporů jsou poté zamítnuty bez meritorního projednání, a to buď právě pro nevyčerpání všech možností, tedy opravných prostředků v rámci obecného soudnictví nebo jako návrh zjevně neopodstatněný dle § 43 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. I přesto tato podání Ústavní soud zatěžují.

Ústavní soud na tento nešvar opakovaně upozorňuje, pro příklad v usnesení I. ÚS 416/11, II. ÚS 104/11 a mnohých dalších. V druhém zmíněném usnesení dokonce Ústavní soud dodává, že *není další instancí v systému všeobecného soudnictví, není soudem nadřazeným obecným soudům.*⁴⁶

Předseda Ústavního soudu P. Rychetský k tomuto říká, že *Ústavní soud se tak stal fakticky další pravidelnou přezkumnou instancí, a to i když to opakovaně popírá.*⁴⁷ Důsledky jsou zřejmé. Podobné postupy Ústavní soud zatěžují a znemožňují mu soustředit se na jeho stěžejní činnosti (čímž nechci snižovat význam ústavní stížnosti a v této kapitole hovořím stále jen o situacích, kdy je tento institut zneužíván postupem popsáním o pár řádků výše). Řízení před Ústavním soudem se tím pádem především prodlužuje, nemluvě o tom, že

⁴⁶ Usnesení Ústavního soudu II.ÚS 104/11

⁴⁷ RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení In: KYSELA, J. (ed.). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, str. 16.

dochází k plýtvání zdroji vynaloženými na činnost Ústavního soudu – finančními, personálními i jinými. P. Rychetský upozorňuje ještě na další dopad, konkrétně že *objem vyřizovaných věcí prakticky neumožňuje zajistit jednotnost a konzistentnost vlastní judikatury*.⁴⁸ Na této námitce je pak možné demonstrovat, že problém, vyznačující se na první pohled menší důležitostí (ostatně neopodstatněná podání Ústavní soud může přeci odmítnout), má hlubší dopady a je třeba k němu zaujmout postoj.

Jak bylo uvedeno v kapitole 3.2, jediným materiálním omezením pro podání k Ústavnímu soudu je povinnost zastoupení advokátem. Jak je patrné, ani přítomnost profesionálního právníka není zárukou neopodstatněných podání. Variantou materiální překážky by bylo zpoplatnění řízení před Ústavním soudem. Ač se tomuto řešení již citovaný P. Rychetský brání, protože se *nejeví z etických důvodů jako přijatelné a navíc se domnívá, že by to nemusel být vůbec efektivní filtr, který by přinesl omezení objemu nápadů, ústavních stížností*,⁴⁹ je třeba na tuto eventualitu nahlížet v analogii na zpoplatnění obecného soudnictví. V tom je paragrafem 138 občanského soudního řádu umožněno osvobození od soudních poplatků. Zcela se neztotožňuji s argumentem neetičnosti případného zpoplatnění ústavního soudnictví citovaným výše, ale naopak plně souhlasím s jedinečným postavením soudní ochrany základních práv a svobod. **Z toho pak vyvozují, že by bylo na místě k zpoplatnění ústavního soudnictví přistoupit za situace, kdy by míra nasycenosti Ústavního soudu novými podáními již sama o sobě znamenala zásah do těchto práv a svobod a znemožňovala efektivní domáhání se ochrany těchto práv.**

6.3.2 Spor obecného a ústavního soudnictví

Ve sporu obecného a ústavního soudnictví (který byl ve sdělovacích prostředcích poněkud megalomansky a bulvárně nazván válkou soudů) jde o interpretaci čl. 89 odst. 2 Ústavy, který říká, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby. O problematice rozhodnutí Ústavního soudu bylo krátce pojednáno v kapitole 3.1.1 a podrobněji pak v kapitole 3.2. **Jádrem problému je, zda jsou závazná i odůvodnění tvořící nedílnou součást rozhodnutí Ústavního soudu.**

⁴⁸ Tamtéž (pozn. pod čarou č. 47), str. 16.

⁴⁹ Tamtéž, str. 17.

Ústavní soud zastává názor, který vyjádřil v nálezu I. ÚS 70/96 (a zopakoval například v nálezu II. ÚS 536/06), že vyjádřený názor je třeba respektovat, jelikož je *výrazem či obrazem aplikace Ústavy, Listiny základních práv a svobod či odpovídajících mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách*.⁵⁰ Proti tomuto názoru se staví názory a rozhodovací činnost obecných soudů, které mnohdy tyto názory Ústavního soudu nerespektují. Ba dokonce jsou známy případy, kdy soud obecného soudnictví na své zrušené rozhodnutí reagoval v obnoveném procesu vynesáním zcela totožného rozhodnutí (při nerespektování právního názoru Ústavního soudu). Z takto vyhocených situací pak zřejmě vzniklo ono mediální označení „válka soudů“.

I doktrinární názory na tuto problematiku se různí. Například Pavlíček v článku *Problémy ústavního státu* hovoří o některých krocích Ústavního soudu v této souvislosti jako o odklonu od právního státu, protože pro závaznost odůvodnění rozhodnutí není v ústavním textu žádný podklad.⁵¹ Proti tomu stojí názory, že v případě ignorování odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu jde o *nevídané pohrdání autoritou Ústavního soudu*.⁵²

Ve sporu figuruje několik faktů. Základním je, že v rámci řízení o ústavní stížnosti (jak bylo popsáno v kapitole 3.3.2) se rozhoduje o porušení základního práva nebo svobody orgánem veřejné moci, tedy i soudu. Jak bylo naznačeno v kapitole 5 a jejích podkapitolách, kontrola ústavnosti soudních rozhodnutí není (alespoň v analyzovaných případech) ničím výjimečným. Na příkladu Slovenska je vidět směřování vývoje v této oblasti, když ještě Koudelka⁵³ uvádí, že toto běžné není a dnes Ústavní soud Slovenské republiky o této problematice vede dokonce statistiky.⁵⁴ Zde bych se tedy přikláněl k názoru, že kontrola ústavnosti v rámci řízení o ústavní stížnosti zaměřená na rozhodovací činnost obecných soudů je v pořádku.

Vycházíme-li z premisy, že přezkoumání rozhodnutí obecných soudů soudem Ústavním je v pořádku, je třeba se vypořádat s otázkou, jak rozhodnutí Ústavního soudu pojímat a jaké jsou meze jeho ingerence do činnosti soudů obecných. Je bez debat, že by Ústavní soud neměl do činnosti obecných soudů zasahovat jinak, než právě rozhodnutím (ať

⁵⁰ Nález Ústavního soudu I. ÚS 70/96

⁵¹ PAVLÍČEK, V. *Problémy ústavního státu. Nová přítomnost* 12/1997, s. 21-22.

⁵² CAMRDA, J. *Visí ústavní soud ve vzduchu? Nová přítomnost* 12/1997, s. 22-23.

⁵³ KOUDELKA, Z. *Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. Politologický časopis* 1/1998, s. 74.

⁵⁴ Ústavný súd Slovenskej republiky. *TLAČOVÁ INFORMÁCIA č. 11/2011* [online]. Dostupné z: <http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2011/TS_20110217_11f.pdf>

již veřejnými vystoupeními ústavních soudců s vyjádřeními se k činnosti soudů obecných či jakkoliv jinak mimo rámec řízení o ústavní stížnosti).

Je tedy dána závaznost pouze výrokové části rozhodnutí (jak tvrdí část odborné veřejnosti či svou činností naznačují obecné soudy) nebo naopak je krom výroku závazné i jeho odůvodnění (jak tvrdí Ústavní soud a jiná část odborné veřejnosti)? V kapitole 3.2 bylo zmíněno, že Ústavní soud rozhoduje nálezem nebo usnesením. Stejně tak bylo uvedeno, že nálezem se rozhoduje ve věci samé. § 57 zákona o Ústavním soudu hovoří o vyhlásování nálezů ve Sbírce zákonů. Je zde uvedeno, že ve Sbírce zákonů (pokud se zveřejňují) se zveřejňují právě výroky a pouze část odůvodnění (ta, ze které je zřejmé, jaký myšlenkový pochod vedl Ústavní soud ke konkrétnímu rozhodnutí). Tato dikce poukazuje na pouhou podpůrnou úlohu odůvodnění. Zároveň je ale stanoveno, že existuje-li názor Ústavního soudu, který by se jinak ve Sbírce nálezů nezveřejňoval, může Ústavní soud rozhodnout o jeho zveřejnění. Podmínkou pro to je všeobecný význam. A právě znění této podmínky je zajímavé. Není zde uvedena všeobecná „závaznost“ nýbrž „význam“.

V případě uznání závaznosti odůvodnění by bylo třeba se vypořádat s otázkou, jaký je charakter separátního vota (institut byl popsán v kapitole 3.2). I v něm je obsažen právní názor, který je nějakým způsobem odůvodněn autorem tohoto odlišného názoru. Vyjdeme-li z povahy tohoto institutu a všimneme si faktu, že je vydán soudcem, jehož role je zcela vyvážená s rolí ostatních soudců (autorů většinového názoru), museli bychom určit, jaká je role tohoto odůvodnění a jakou úlohu by hrálo postaveno vedle odůvodnění většinového stanoviska.

Při uznání závaznosti odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu bychom se taktéž odkláněli od základních znaků kontinentální právní kultury a zaváděli bychom do právního řádu prvky precedentního práva typického pro anglosaskou právní kulturu.

Někdy je poukazováno⁵⁵ na paralelu k ustanovení občanského soudního řádu o vrácení věci k novému projednání. Ač autor nezmiňuje, které ustanovení má na mysli, je zřejmé, že se jedná o § 226 odst. 1 občanského soudního řádu, který je ovšem zařazen do části o odvolání coby opravném prostředku. Užití interpretačního argumentu per analogiam ovšem není na místě a to z důvodu, který souvisí s dalším fenoménem vztahujícím se k současnému působení Ústavního soudu. Je jím zneužívání Ústavního soudu stěžovateli jako „třetí instance“ v soudní soustavě. Tento problém byl rozebrán v kapitole 6.3.1.

⁵⁵ CAMRDA, J. Visí ústavní soud ve vzduchu? *Nová přítomnost* 12/1997, s. 23.

Není pochyb o tom, že Ústavní soud stojí mimo soustavu obecných soudů a Ústavní soud toto výrokiem zmíněným v kapitole 6.3.1 sám potvrzuje. **Vycházejí z tohoto faktu, je pak třeba zcela odmítnout argumentaci analogického použití ustanovení občanského soudního řádu o vázanosti názorem odvolacího soudu při vrácení věci.** Ani tento argument tak neschází pro přijetí názoru o závaznosti odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu.

Na základě rozboru výše se pak přikláním k názoru, který říká, že odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu nejsou závazná. Domnívám se ale, že je třeba odmítnout ty hlasy, které na druhou stranu odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu degradují nebo mu přisuzují nevýznamnou až nicotnou roli. Přijetí závěru o nezávaznosti ve smyslu obecné závaznosti totiž nijak nehodnotí obsahovou stránku těchto odůvodnění. Právě naopak se domnívám, že **odůvodnění obsahují výjimečné právní myšlenky a logické konstrukce opírající se o historické i mezinárodní komparace a samozřejmě znalost problematiky.** A zde jsou si rovny odůvodnění výroku s odůvodněními separátních vot – jsou rovnocenné v kvalitě vyjádřených myšlenek i v postavení, která mají (i proto jsem na tyto v předchozí argumentaci poukázal).

Ostatně tato tzv. „válka soudů“ nebyla černobílá a i na adresu obecných soudů se snáší kritika. Například ohledně jejich postoje k běžným zákonům, které pokládají za protiústavní. Jak uvádí Šimíček, obecné soudy mají *dvě možnosti: buď tento zákon budou respektovat nebo jej předloží Ústavnímu soudu, pokud se domnívají, že je protiústavní. Někteří soudci však zvolili cestu třetí – prostě zákon nerespektovali.*⁵⁶ Je zřejmé, že podobný postup je stejně škodlivý, jako prosazování závaznosti těch částí rozhodnutí, které k tomu nemají oporu v zákonném textu. Otázka postupu a chování obecných soudů ovšem není předmětem této práce a nebudu se jí tak dále věnovat.

Jsem přesvědčen, že v případě odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu je na místě hovořit o jiném fenoménu, než o závaznosti, totiž o síle přesvědčivosti. To je charakteristika, kterou se odůvodnění rozhodnutí ve větší či menší míře vyznačují, a ač se jedná o mimoprávní kategorii má dle mého podstatný význam a dotváří charakteristiku Ústavního soudu jako takového.

Jedním z kritérií pro zachování vysoké míry přesvědčivosti rozhodnutí Ústavního soudu je výběr osob soudců. Právě oni jsou autory diskutovaných odůvodnění a

⁵⁶ ŠIMÍČEK, V. Ještě jednou k „válce soudů“ v České republice. *Politologický časopis* 1/1998, s. 76.

projevují v nich své právní myšlenky, které jsou příčinou výroků. Totéž platí mutatis mutandis o separátních votech. Otázce výběru a obsazování soudcovských míst je třeba věnovat zvýšenou pozornost.

6.3.3 Obsazování soudcovských postů

O způsobu ustanovování soudců do funkce, stejně jako o jejich postavení bylo pojednáno hned v úvodní kapitole 3.1.1 s rozšířením těchto informací o organizační uspořádání v kapitole následující (3.1.2). Již toto zařazení na samý úvod práce obrazně odráží důležitost personálního základu Ústavního soudu. **Jsou to právě ústavní soudci, kteří tvoří jádro ústavního soudnictví.**

V souvislosti s obsazováním soudcovských postů jsou současné úpravě vytýkány především tři věci. **Za prvé je to samotný způsob jmenování soudců, resp. výběr orgánů, které tento provádějí. Za druhé pak to, že složení Ústavního soudu není žádným způsobem propojeno se soustavou obecných soudů, a to ani jejími vrcholnými články.⁵⁷ A jako třetí problém se jeví otázka, zda-li jsou na soudce kladeny dostatečně přísná pravidla pro jejich jmenování.**

V souvislosti s druhým bodem musím poukázat na provázanost s problematikou rozebíranou v předchozí kapitole. Ostatně v nejednom z citovaných článků se objevuje myšlenka možnosti změny stávajícího systému, když je kritizováno zpolitizování volby soudců⁵⁸ nebo navrhováno *podstatné zpřísnění kritérií pro volbu soudců.*⁵⁹

K prvnímu problému rekapituluji, že soudci jsou jmenováni prezidentem se souhlasem Senátu. Funkce se pak soudce ujímá složením slibu.

Palčivým problémem je především postavení Senátu, coby korigujícího orgánu při prezidentově aktu jmenování osob soudci Ústavního soudu. Jeho role je sporná vzhledem ke způsobu, jakým je ustanovován a způsobu, jakým může „přijímat“ právní akty. Druhou připomínku podtrhuje ustanovení § 6 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, které říká, že není-li souhlas ke jmenování dán do lhůty 60 dnů z toho důvodu, že Senát o věci nehlasoval, platí, že byl tento souhlas dán. Této otázce je někdy dokonce vyčítána protiústavnost, když například

⁵⁷ SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, str. 265.

⁵⁸ PAVLÍČEK, V. Problémy ústavního státu. *Nová přítomnost* 12/1997, s. 21-22.

⁵⁹ KOUDELKA, Z. Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* 1/1998, s. 73.

J. Kysela říká, že *problém tohoto ustanovení nicméně nespočívá ve věcné stránce, nýbrž v jeho nesouladu s ústavní úpravou, podle níž „soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu (čl. 84. odst. 2 Ústavy).*⁶⁰ Ani první zmíněná poznámka není bez vážných konsekvencí. **K otázce ustanovování (konstituování) horní parlamentní komory je třeba poznamenat následující.** Pro volby se užívá takzvaný většinový systém (čl. 18 odst. 2 Ústavy), konkrétně většinový systém absolutní většiny, což zjednodušeně znamená aplikování zásady „vítěz bere vše“ (podstatou je vítězství kandidáta při zisku více jak 50% hlasů s aplikováním dalších pravidel pomáhajících v případě, kdy této úrovně hlasů pro kandidáta není dosaženo). Otázce vhodnosti tohoto systému, který *se velmi často používá pro prezidentské volby, méně často pro volby do kolegiálních orgánů*⁶¹, se tu nemohu věnovat, ale i její posouzení s ohledem na pravomoci (a to nejen souhlasu se jmenováním Ústavního soudce) horní parlamentní komory by bylo zajímavé.

Způsob přijímání aktů (v případě udělení souhlasu se jmenováním soudce Ústavního soudu hovoříme o usnesení) je v základních rysech upraven v Ústavě. Dle čl. 39 odst. 1 jsou obě komory schopné se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny členů. K přijetí usnesení je dle čl. 39 odst. 2 třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů, nestanoví-li Ústava jinak. Vyjdeme-li z těchto premis a přidáme fakt, že horní komora je tvořena 81 senátory, můžeme vypočítat, kolik hlasů je schopných udělit souhlas se jmenováním soudce Ústavního soudu. Usnášeníschopný je Senát tedy za přítomnosti 27 senátorů (jedna třetina z celkového počtu 81 senátorů). Jelikož pro souhlas se jmenováním soudce Ústavního soudu není Ústavou stanoven žádný zvláštní režim, aby došlo k naplnění čl. 39 odst. část za čárkou, platí standardní režim. **Nadpoloviční většina přítomných tak může být tvořena 14 senátory, což je o něco málo více jak 17% obsazení celé komory.** Nadto platí, že *i když Senát osobu navrženou na soudce Ústavního soudu schválí, neznamená to, že by ji prezident musel jmenovat [...]. Jelikož je jmenovací akt projevem volné úvahy prezidenta republiky, mohlo by dojít k tomu, že by prezident republiky osobu do funkce nejmenoval.*⁶²

Shrnu-li předchozí teze, je možné říci, že při jmenování soudců ústavního soudu je patrná **velmi silná role prezidenta republiky.** Taktéž je možné říci, že **role Senátu, coby**

⁶⁰ KYSELA, J. Nad zákonem o Ústavním soudu vesvětě vybraných problémů ústavní praxe. In: KYSELA, J. (ed.). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech.* Praha: Eurolex Bohemia, 2006, str. 87.

⁶¹ CABADA, L., KUBÁT, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání.* Praha: Eurolex Bohemia, 2004, str. 276.

⁶² SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2007, str. 679.

korigujícího orgánu, je přinejmenším sporná. A do třetice, že **volba soudců Ústavního soudu je (nebo může být) v rukou velmi omezené skupiny osob.** Míra vlivu těchto faktorů na jmenování soudců Ústavního soudu se může měnit s konkrétní situací a závažnost jejich působení odvisí především od osoby prezidenta. Lze tak souhlasit s výše zmíněnou obavou na zpolitizování volby soudců Ústavního soudu.

Námítka, že složení Ústavního soudu není propojeno se soustavou soudů obecných, je zřejmě pravdivá. Ostatně princip ustanovování soudců Ústavního soudu byl rozebrán a žádný závěr o participaci obecných soudů nebyl učiněn. Je tomu tak zřejmě z prostého faktu, který byl již na více místech práce zmíněn, totiž že Ústavní soud stojí mimo strukturu obecného soudnictví (kapitola 3.1.1, kapitola 6.3.1 v souvislosti s usnesení Ústavního soudu II. ÚS 104/11). Platí, že Ústavní soud je vymezen v rámci moci soudní, stojí ovšem mimo soustavu obecných soudů. *Ústavní soud byl v Ústavě záměrně koncipován jako jednoznačně orgán moci soudní proto, aby se nestal nějakým hybridním orgánem mezi dvěma nebo třemi druhy moci. Proto, aby nedošlo k porušení výchozího záměru vytvořit koncepčně čistou ústavu dělby moci, byly Ústavnímu soudu svěřeny jen pravomoci ryze soudního typu [...].*⁶³

Zamyslet se je tedy třeba ne nad otázkou, jestli propojení existuje či nikoliv, ale jaký eventuální model by byl vhodný pro aplikaci a byl-li by vůbec prospěšný. V kapitole 4.1 byl uveden model spojený s Ústavou roku 1920, ve kterém byli 4 soudci ze 7 voleni z prostředí Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu (konkrétně 2 a 2). V kapitole 5.3 pak byla naznačena historická úprava této otázky v Německu. Ze současných úprav je zajímavé zmínit participaci Generální soudní rady ve Španělsku (kapitola 5.5). Před přijetím konkrétních závěrů se budu ještě věnovat třetímu okruhu této problematice, a to stanovení a posouzení přísnosti pravidel volitelnosti osob vybraných na posty ústavních soudců, protože tyto dva spolu úzce souvisí.

V kapitole 3.1.1 jsou uvedeny zákonné požadavky pro volitelnost ústavním soudcem, konkrétně je to bezúhonnost, vysokoškolské právnické vzdělání, 10 let činnosti v právnickém povolání a volitelnost do Senátu. I přes tyto podmínky (volitelnost do Senátu znamená nutnost disponovat právem volit a dosažením věku 40 let) se objevují názory, že *lze uvažovat o podstatném zpřísnění kritérií pro výběr ústavních soudců.*⁶⁴

⁶³ BÁRTA, J. K významu právních názorů Ústavního soudu pro aplikační praxi. *Správní právo*, č. 6/1995, str. 334.

⁶⁴ KOUDELKA, Z. Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* 1/1998, s. 73.

Určitá vypovídací hodnota kritérií pro volbu osob ústavních soudců je důležitá především vzhledem k dílčímu závěru přijatému na konci kapitoly 6.3.1, že podstatná je především přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu. Zajisté může kdokoliv namítnout, že sílu přesvědčení ve vyjádřeném právním názoru si Ústavní soudce především získá až působením coby ústavní soudce, ale rozhodování soudu coby celku musí být konzistentní a nepřerušené, a to pokud možno i se jmenováním nových soudců. **Do funkce soudců by tak měly být ustanovováni odborníci schopni tuto odbornou konzistentnost zaručit.**

Bezúhonnost coby jedna z podmínek na osobu ucházející se o funkci Ústavního soudce je opravdu spíše nutnou podmínkou *sine qua non* než zárukou kvality kandidáta. Její funkce je spíše vyloučit a *contrario* osoby nezpůsobilé. Podobně se pak jeví požadavek na vysokoškolské právnické vzdělání. Je sice pravda, že absolvent studijního oboru zaměřeného na právo je zárukou vyšší kvality, než by byl absolvent jiného oboru, ale i tak je to spíše nutná podmínka než kvalitativní korektiv. Zvláště při rozdílných kvalitách právně zaměřených vysokých škol včetně soukromých. Volitelnost do Senátu je *de facto* pouhou věkovou hranicí do jejíhož dosažení nelze funkci soudce Ústavního soudu získat. 10 let činnosti v právnickém povolání je přes svou poměrnou neurčitost, kterou ovšem nelze právnímu předpisu na nejvyšší úrovni zcela vytýkat, nejsilnějším korektivem zajištění kvalitního kandidáta na pozici Ústavního soudce

Požadavky na osobu kandidáta by bylo třeba posílit. Již zmíněna španělská úprava, která říká, že se musí jednat o soudce, státní zástupce, univerzitní profesory, státní úředníky či advokáty s tím, že všichni navíc musí být uznávanými právníky s patnáctiletou praxí profesionálního působení, se jeví jako zajímavá alternativa. I zde sice figuruje nejasný pojem „uznávaný právník“, ale v současné úpravě české není ani to.

Když bychom k podobně formulovanému požadavku přidali úpravu české Ústavy 1920 a vrátili se ke konceptu jmenování části ústavních soudců z řad soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, získali bychom již poměrně zajímavý koncept. Ostatně *historická zkušenost z období první republiky ukazuje, že právě oba nejvyšší soudy přistupovaly, na rozdíl od zástupců moci zákonodárné a výkonné, k návržení kandidátů na posty soudců ústavního soudu nejzodpovědněji.*⁶⁵

⁶⁵ SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009, str. 266.

Participaci soudců obecných soudů by mělo několik pozitiv. Jednak by to byla jistá míra erudice a především praktických zkušeností se soudní činností. Za další by do procesu volby vstoupil další orgán, nadto relativně nezávislý. **To by přineslo snížení míry obav ze zpolitizování Ústavního soudu a vyvážilo silnou roli prezidenta v procesu obsazování postů soudců Ústavního soudu. Délce doby profesionálního působení, event. právě ve spojení s výčtem profesí, ze kterých může ústavní soudce vzejít, je dle mého názoru třeba přiřknout vyšší váhu než poměrně prázdné podmínce spočívající ve volitelnosti do Senátu.**

Otázka zachování či nezachování současných orgánů podílejících se na obsazování postů soudců Ústavního soudu je komplikovanější. Především nelze přistupovat k přílišným zpřísněním výběru těchto orgánů stejně jako zpřísnění pravidel procesní stránky jejich postupu v případě jmenování (souhlasu se jmenováním) soudců Ústavního soudu, jelikož by tím **mohlo dojít k paralýze této procedury**. Variant změn by bylo nespočet. Například k oslabení zmíněné silné pozice prezidenta by mohlo dojít přesunem pravomoci jmenovat soudce Ústavního soudu pod tzv. kontresignované pravomoci, čímž by předseda vlády přejímal politickou odpovědnost za jmenování soudců. Negativem tohoto by bylo na druhou stranu posílení kritizované politizace ustanovování soudců Ústavního soudu. Roli Senátu by taktéž mohla přejmout Poslanecká sněmovna, čímž by se navýšil i při standardní proceduře počet zákonodárců rozhodujících o udělení souhlasu, stejně jako by odpadla možnost nevyjádřit se k navrženým kandidátům. Negativem by ovšem bylo narušení neutrality Ústavního soudu při rozhodování o zrušení právních předpisů, jelikož Poslanecká sněmovna má v zákonodárném procesu přeci jen silnější postavení a větší zájem na hladký průběh nabytí účinnosti a kontinuální platnosti svých aktů. **Myslím si tedy, že základním požadavkem by mělo být odstranění možnosti o kandidátu nehlasovat, to znamená zamezení možnosti nevyjádřit se k předloženým kandidátům. Do úvahy tak připadá například změna z prostého postupu Senátu na rozhodování kvalifikovanou většinou právě bez možnosti se k otázce nevyjádřit.**

Podstatou této problematiky není dosáhnout vytvoření zcela apolitického orgánu, ostatně *Ústavní soud je jakýsi hybrid mezi orgánem právním a orgánem politickým a právo a politika se vůbec neodmyslitelně prolínají, a to v důsledku jistého prolínání faktického a*

*normativního*⁶⁶ ale snaha dojít k systému, který bude v nejlepším poměru a který zajistí vyvážení mocí.

⁶⁶ NOVÁK, M. Ústavní soud mezi právem a politikou. *Právník*, č. 5/2001, str. 422.

7. ZÁVĚR

Na předcházejících řádcích jsem se pokusil o co možná nejkompexnější analýzu a popis soudního orgánu ochrany ústavnosti, Ústavního soudu. Jeho důležitost byla nastíněna již v samém úvodu a práce pak přinesla nejen pouhý jeho popis, ale i podklad pro potvrzení tohoto názoru.

V teorii se objevují názory, že působení Ústavního soudu lze hodnotit až po cca 25 letech jeho existence. Domnívám se, že i přes tyto názory si Ústavní soud vydobyl za dobu svého působení pevné místo v právním prostředí České republiky a zařadil se mezi nejvýznamnější ústavněprávní instituce a státní orgány vůbec. Ostatně po kapitolách věnovaných teoreticko-právnímu rozboru, které poskytly aparát pro praktickou část práce, byla jeho role demonstrována na jednom z právních odvětví – správním právu, resp. veřejné správě. Ústavní soud byl ukázán nejen coby pouhý ochránce hodnot, ale zároveň spolutvůrce právních norem (ač nepřímý), který dotváří celkový obraz právního řádu. To také potvrdil rozbor naznačeného vztahu mezi Ústavním soudem a Parlamentem, kterému Ústavní soud stanoví mantinely a dbá na čistotu jeho činnosti, totiž normotvorby.

Ústavní soud tak především byl definován jako orgán fungující nejenom *de iure*, jak naznačeno nebylo v historii nic neobvyklého, ale, a to je podstatné, i *de facto*.

Orgán ochrany ústavnosti poskytuje ochranu sice obecně pojatým, ale nejdůležitějším právům a svobodám, kterými může být obyvatel státu nadán.

Z podaného rozboru vyplývá, že Ústavní soud je schopen svojí výjimečnou pozici ubránit. Zároveň je ale třeba, aby byl i do budoucna schopen zajistit vysokou míru odbornosti a s ní spojenou přesvědčivost svých rozhodnutí. S tím souvisí námět na zpřísnění kritérií pro volbu osob ústavních soudců, který ovšem vyslovuji s přesvědčením, že do současné chvíle nebyl dán vážnější důvod o odbornosti ústavních soudců pochybovat. Ústavní soud se nesmí do budoucna stát vězněm zatěžujících neopodstatněných podání, která by paralyzovala jeho činnost a jako součást moci soudní by se měl pokusit ustálit svoji judikaturu v rovnováze s judikaturou soudů obecného soudnictví. Vztahům mezi soudem Ústavním a soudy obecnými by dozajista napomohlo personální propojení Ústavního soudu se soudy obecnými, především těmi na nejvyšších pozicích obecného soudnictví, tedy Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem. V této oblasti se pak naskýtá možnost změny způsobu jmenování ústavních soudců vůbec. Za situace, kdy byla demonstrována pochybná role Senátu v této proceduře, by

přenechání jmenování části soudců Nejvyšším soudem a Nejvyšším správním soudem mohlo být optimálním řešením celého problému jmenování soudců. Jinou alternativou nebo dokonce doplněním tohoto se jeví změna způsobu udělování souhlasu se jmenováním soudců horní parlamentní komorou.

Problémy související s Ústavním soudem zatím nedosáhly intenzity, která by vynucovala okamžité řešení. Každopádně existují a vzhledem k mimořádnému postavení, která Ústavní soud zaujímá, by bylo dobře je řešit spíše ex ante než ex post. Zvláště, jsou-li známé a je na ně upozorňováno. Jsem si vědom, že prosazení závažnějších změn si vyžádá víc než cokoli jiného širokou politickou shodu. Zde je třeba jen vyslovit přání, že se najde politická vůle k této shodě a budou učiněny konkrétní kroky.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ A LEGISLATIVY

Monografie

- ADAMOVÁ K., SOUKUP L. *Prameny k dějinám práva v českých zemích*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004.
- BLAHOŽ, J. *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. Praha: ASPI, 2001. ISBN 80-86395-09-X
- CABADA, L., KUBÁT, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy. 2. rozšířené a doplněné vydání*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-63-7
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 7 vydání*. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2
- KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4
- KADERÁBKOVÁ, J., MATES, P., WOKOUN, R. (ed.) *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. ISBN 80-86473-80-5
- KLOKOČKA, V., WAGNEROVÁ, E. *Ústavy států Evropské unie 1. díl*. Praha: Linde Praha, 2004. ISBN 80-7201-466-8
- KLOKOČKA, V. *Ústavy států Evropské unie. 2. díl*. Praha: Linde Praha a.s., 2005. ISBN 80-7201-556-7
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl. Obecné státověda*. Praha: Linde Praha a.s., 2003. ISBN 80-7201-141-3
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST I*. Praha: Linde Praha a.s., 2003. ISBN 80-7201-273-8
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9
- SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et al. *Ústava České republiky v praxi*. Praha: Leges, 2009. ISBN 978-80-87212-18-9

Části monografických publikací

KYSELA, J. Nad zákonem o Ústavním soudu ve světle vybraných problémů ústavní praxe.

In: KYSELA, J. (ed.). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-57-0

POMAHAČ, R. Správní soudnictví a reforma veřejné správy. In GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L.

(red.) *Reforma veřejné správy. Sborník z mezinárodní konference*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. ISBN 80-864773-71-6

RYCHETSKÝ, P. Hlavní problém českého ústavního soudnictví a možné způsoby jeho řešení

In: KYSELA, J. (ed.). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-57-0

SUCHÁNEK, R. Nová role Ústavního soudu v procesu evropské integrace. In PAVLÍČEK,

V. (red.) *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999. ISBN 80-85889-24-2

Články v seriálových publikacích

BÁRTA, J. K významu právních názorů Ústavního soudu pro aplikační praxi. *Správní právo*, č. 6/1995, str. 334. ISSN 0139-6005

CAMRDA, J. Visí ústavní soud ve vzduchu? *Nová přítomnost* 12/1997, s. 22-23. ISSN 1211-3883

GOMÉZ MONTORO, A.J. Tribunal Constitucional de España. In *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional.*, N^o. 2, 1998, págs. 239. ISSN 1138-4824

KOUDELKA, Z. Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* 1/1998, str. 72-74. ISSN 1211-3247

NOVÁK, M. Ústavní soud mezi právem a politikou. *Právník*, č. 5/2001, str. 421-448. ISSN 0231-6625

PAVLÍČEK, V. Problémy ústavního státu. *Nová přítomnost* 12/1997, s. 21-22. ISSN 1211-3883

ŠIMÍČEK, V. Ještě jednou k „válce soudů“ v České republice. *Politologický časopis* 1/1998, str. 74-76. ISSN 1211-3247

Zákony

ČSR. *Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky* [online]. Dostupné z: <<http://specp.prf.cuni.cz/lex/121-20.doc>>

ČSR. *Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1948.html>

ČSSR. *Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1960.html>

Česko. *Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád* [online]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=99%2F1963>

ČSSR. *Ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci* [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1968.html>

ČSFR. *Zákon č. 367/1990 Sb., zákon o obcích* [online]. Dostupné z: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1990/sb059-90.pdf>>

ČSFR. *Ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky* [online]. Dostupné z: <http://www.pravnipredpisy.cz/predpisy/ZAKONY/1991/091991/Sb_091991_-----_.php>

ČSFR. *Zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním* [online]. Dostupné z: <http://lexdata.abcsys.cz/lexdata/sb_free.nsf/c12571cc00341df10000000000000000/c12571cc00341df1c12566d40073b81c?OpenDocument>

Česko. *Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=1%2F1993>

Česko. *Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu* [online]. Dostupné z: <http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=182%2F1993>

Slovenská republika. *Zákon národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov* [online]. Dostupné z: <http://jaspi.justice.gov.sk/jaspiw1/htm_zak/jaspiw_mini_zak_zobraz_clanok1.asp?kotva=k2&skupina=1>

Česko. *Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců* [online]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=236%2F1995>

Česko. *Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii* [online]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=85%2F1996>

Česko. *Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)* [online]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=128%2F2000>

Česko. *Zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky* [online]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=395%2F2001>

Česko. *Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní* [online]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=150%2F2002>

Česko. *Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů* [online]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=6%2F2002>

Česko. *Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád* [online]. Dostupné z:

<http://portal.gov.cz/wps/WPS_PA_2001/jsp/download.jsp?s=1&l=500%2F2004>

Španělské království. *BOE n. 311 de 29/12/1978* [online]. Dostupné z:

<<http://www.tribunalconstitucional.es/Lists/constPDF/ConstitucionCASTELLANO.pdf>>

Judikatura

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93.* [online]. Dostupné z:

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=26461&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu IV. ÚS 42/94* [online]. Dostupné z:

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=27055&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/95* [online]. Dostupné z:

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=53242&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu I. ÚS 70/96* [online]. Dostupné z:

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=28299&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu IV. ÚS 116/96* [online]. Dostupné z:

<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=28932&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=30868&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu I. ÚS 41/98* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=31211&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu I. ÚS 229/98* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=31026&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu I. ÚS 526/98* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=31310&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/99* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25903&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 4/2000* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=37965&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/01* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=40764&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=25895&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 12/02* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=116&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 7/03* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=85&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=53579&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu II. ÚS 536/06* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=58585&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1403/09* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=65849&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 158/99* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=34566&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 770/02* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=42171&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Usnesení Ústavního soudu I. ÚS 416/11* [online]. Dostupné z:
<<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=69256&pos=1&cnt=1&typ=result>>

Česko. *Usnesení Ústavního soudu II. ÚS 104/11* [online]. Dostupné z:

< <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=69008&pos=1&cnt=1&typ=result> >