

## Funkcionáři justice a ústavnost

Zdeněk Koudelka

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, [zdenek.koudelka@mail.muni.cz](mailto:zdenek.koudelka@mail.muni.cz)

### 1 Počet místopředsedů Nejvyššího soudu

Ústavní soud zrušil<sup>1</sup> část zákona o soudech a soudcích,<sup>2</sup> kterým byl uveden v soulad text obvyčejného zákona s Ústavou. Ústava totiž stanoví, že prezident jmenuje ze soudců předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu,<sup>3</sup> zatímco původně obvyčejný zákon nepoužíval množné, ale jednotné číslo – místopředsedu Nejvyššího soudu. Ústavnímu soudu se nelíbí, že není výslovně určen počet místopředsedů Nejvyššího soudu a v odůvodnění nálezu nabádá zákonodárce, aby jej výslovně omezil. Zde se Ústavní soud dopouští neústavního jednání. Jednak na sebe neústavně atrahuje postavení třetí komory Parlamentu, když z negativního zákonodárce, který může jen rušit zákony, nikoliv nové přijímat, sám sebe pasuje do role „pozitivního“ zákonodárce, když se fakticky snaží přikazovat poslancům a senátorům, jakou úpravu mají v obvyčejném zákoně provést.<sup>4</sup>

Přítom historicky nebyl původně počet místopředsedů na Nejvyšším soudě regulován. Stalo se tak až z důvodu federalizace Československa 1969, kdy se výslovně určilo, že je-li předsedou československého Nejvyššího soudu občan České republiky, je místopředsedou občan Slovenska a naopak.<sup>5</sup> Tím byl omezen počet místopředsedů na jednoho. Tento počet převzal federální zákon o soudech a soudcích z roku 1991.<sup>6</sup> Ovšem zrušením československé Ústavy dnem 1. 1. 1993 se toto ustanovení zákona o soudech a soudcích stalo neústavním, jelikož nová Ústava hovořila o místopředsedech Nejvyššího soudu v množném čísle.

Závažnější je však další důsledek nálezu Ústavního soudu, který v zásadě prohlásil za neústavní samotnou Ústavu. To je po jeho zmocnění si práva rušit ústavní zákony<sup>7</sup> další pro demokracii nebezpečný akt, kdy si Ústavní soud uzurpuje právo přezkoumávat ústavnost Ústavy. To jej dostává do pozice neomezeného samovládce, což je v protikladu s demokratickým základem našeho státu. Zákonodárce totiž při úpravě jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu v zákoně o soudech a soudcích vyšel ze znění Ústavy a toto znění fakticky opsal. Pokud Ústavní soud považuje takové ustanovení za neústavní, v důsledku tvrdí, že samotné dotčené ustanovení Ústavy je neústavní.

Chybou zákonodárce je, že opisuje Ústavu do obvyčejného zákona. To je nadbytečné, nikoliv však samo o sobě neústavní. Je to stejná chyba, jako když se do podzákoných právních

<sup>1</sup> Část II. výroku a část V.c odůvodnění nálezu č. 294/2010 Sb. (Pl.ÚS 39/08), dále jen Nález. ZDENĚK KOUDELKA: Soudní funkcionáři a Ústavní soud. *Časopis pro právní vědu a praxi* 4/2010, ISSN 1210-9126, s. 269-272, <http://www.law.muni.cz/dokumenty/11341>

<sup>2</sup> Slova „a místopředsedy“ v § 102 ods. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>3</sup> Čl. 62 pís. f) Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>4</sup> Snaha přikázat Parlamentu, jak má věc řešit, se projevila i v části V. odůvodnění nálezu č. 78/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS 7/02) o ústavnosti zákona o soudech a soudcích a část IV. odůvodnění nálezu č. 159/2006 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42 (II.ÚS 53/06) o odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu Ivy Brožové, kterým Ústavní soud prohlásil, že funkcionář soudu může být odvolán jen na základě kárné žaloby. Tuto direktivu Ústavního soudu Parlamentu mimo jiné kritizoval STANISLAV KŘEČEK: Soudcovský stát přede dveřmi. *Sborník Centra pro ekonomiku a politiku* č. 52, Praha 2006, ISSN 1213-3299, s. 84. Úvahy Ústavního soudu de lege ferenda kritizoval i předseda Ústavního soudu PAVEL RYCHETSKÝ: Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k nálezu sp.zn. Pl.ÚS 18/06, bod 3. Nález č. 130/2006 *Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu* sv. 42, <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105&pos=1&cnt=4&typ=result>

<sup>5</sup> Čl. 101 ods. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb.

<sup>6</sup> § 39 ods. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>7</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23, dále in BOHUMIL FIŠER, ZDENĚK KOUDELKA: *Úvahy o politice*, Brno 2011, ISBN 978-80-904880-0-7. BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: Demokracja pod specjalnym nadzorem, *Forum prawnicze* 1/2011, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o, ISSN 2081-688X, s. 56-68.

předpisů opisují zákony. Například vůči obecně závazným vyhláškám obcí lze analogicky říci, že v textu právních předpisů územní samosprávy nemá být opisován text jiných právních předpisů. Na ně má být případně odkázáno v poznámce pod čarou. Taková nadbytečnost však sama o sobě nemusí způsobit nezákonnost právních předpisů samosprávy, pokud není toto opakování jiného právního předpisu v rozporu s ústavou či zákonem. Takto judikovaly ústavní soudy v Brně i Košicích.<sup>8</sup> Ovšem judikatura v této věci je rozdílná a pozdější názor Ústavního soudu v Brně je, že samotné opisování zákonných pravidel je vadné, neboť v případě, že obec upraví obecně závaznou vyhláškou tytéž vztahy stejně, jako je jejich zákonná úprava, nejde o pouhou nadbytečnost, jelikož zvláštní zákonná úprava obsahuje zpravidla i způsoby kontroly stanovených pravidel a sankce. Obec vtělením zákonného pravidla do své obecně závazné vyhlášky nepřipustně rozšiřuje své sankční oprávnění, když porušování obecně závazných vyhlášek může samostatně sankcionovat.<sup>9</sup> Z hlediska jednoduchosti právní úpravy je nežádoucí opisovat z jiných právních předpisů určitou úpravu s odůvodněním, že tak v jednom textu získá uživatel povědomí o celkové právní úpravě.<sup>10</sup>

**Právní předpisy nejsou metodickými návody.** Pokud věc upravují zvláštní právní předpisy a například samospráva je chce připomenout, může věc řešit upozorněním publikovaným na úřední desce obce s odkazy na existující právní ustanovení a možnosti postihu.<sup>11</sup>

To, co se vztahuje na obec při opisování zákonů v jejích právních předpisech, platí i pro Parlament, když v zákonech nadbytečně opisuje Ústavu. Ústava je přímo použitelná a jako zákon o ministerstvech nestanoví, že ministry jmenuje prezident republiky, ale přímo se užije příslušná pravomoc prezidenta daná Ústavou, ani zákon o soudech a soudcích nemá stanovit, kdo jmenuje předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu, jelikož to určuje Ústava.<sup>12</sup> Jde o odlišnou situaci od jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího správního soudu, které není ústavně upraveno, zde je úprava v obyčejném zákoně prvotní.<sup>13</sup>

Správná reakce by byla, aby Parlament zrušil celý odstavec 1 § 102 zákona o soudech a soudcích upravující jmenování předsedy Nejvyššího soudu a plně jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu ponechal jen na Ústavě, kde je tato pravomoc prezidenta upravena dostatečně i bez omezení počtu místopředsedů. Tím přispěje k částečnému snížení zaplevelování našeho právního řádu. Poslanci jsou při přijímání takové změny vázáni svým slibem dodržovat Ústavu. Nejsou vázáni žádnými příkazy, včetně pokynů v odůvodnění nálezu Ústavního soudu, jaký zákon mají přijmout.

## 2 Opakování funkce předsedy a místopředsedy soudu

Ústavní soud zrušil ustanovení, které výslovně umožňovalo předsedům a místopředsedům soudů vykonávat funkci opakovaně.<sup>14</sup> Důvodem, v němž Ústavní soud spatřuje neústavnost

---

<sup>8</sup> Nález č. 24 a 143/1999 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (69/1999 Sb., Pl.ÚS15/97. 239/1999 Sb., Pl.ÚS14/99). Nález č. 3/2003 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenska (Pl.ÚS17/02). Nález č. 165/2006 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 42 (Pl.ÚS 25/06). ZDENĚK KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání 2008, ISBN 978-80-7201-690-7, s. 99-100.

<sup>9</sup> Nález č. 58/2007 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 44/06). Nález č. 96/2007 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu sv. 45 (Pl.ÚS 21/06).

<sup>10</sup> PAVEL ZÁŘECKÝ: *Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů*. *Správní právo 2/2007*, s. 74.

<sup>11</sup> Nález č. 5/2006 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS 32/05).

<sup>12</sup> Konečně tak tomu bylo od 1. 1. 1970, kdy byl zrušen zákonem č. 156/1969 Sb. § 46 obyčejného zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a volbách soudců týkající se ustanovení předsedy a místopředsedy československého Nejvyššího soudu a přímo se užívala ústavní úprava čl. 101 ods. 1 Ústavy č. 100/1960 Sb. ve znění ústavního zákona č. 155/1969 Sb. Teprve až § 39 ods. 1 zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích znovu zavedl nadbytečné opisování ústavy ve věci jmenování předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu.

<sup>13</sup> § 13 ods. 2 soudního řádu správního č. 150/2002 Sb.

<sup>14</sup> Část IV. výroku a část V.e, bod 65 odůvodnění Nálezu. § 105a zákona o soudech a soudcích ve znění zákona č. 314/2008 Sb.

tohoto ustanovení, je personální korupce. Tedy, že funkcionář, jenž bude chtít být do funkce jmenován, se může chovat podle přání toho, kdo jej do funkce jmenuje, což může vést k závislosti těchto soudců na ministru spravedlnosti či prezidentu republiky. Z postoje Ústavního soudu plyne nedůvěra v lidské vlastnosti soudců samých, když dopředu předpokládá jejich patolízalství za účelem udržet si funkci předsedy či místopředsedy soudu. Hypoteticky na chvíli vezměme optiku Ústavního soudu. Jak se zabráni patolízalství soudců, kteří sice funkci předsedy či místopředsedy nemají, ale budou ji chtít do budoucna získat, když budou vědět, že stávajícím funkcionářům na soudě se blíží konec jejich funkčního období?<sup>15</sup> Jak se zamezí patolízalství u těch předsedů, kteří sice budou vědět, že skončí jako předsedové na svém soudě, ale nijak se neomezují jejich právo vykonávat pozici předsedy či místopředsedy jiného soudu. Zvláště v Praze není žádný problém, aby předsedové obvodních soudů rotovali, často sídlí ve stejných budovách, nebo si předseda Krajského soudu vymění post s předsedou Městského soudu. Jak se zamezí personální korupci při jmenování stávajícího místopředsedy do funkce předsedy soudu? Odpověď zní: nijak. Ústavní soud projevuje, že nevěří v demokracii, jejímž základem je lid. Bez akceptace slov Tomáše Garrigue Masaryka: „...demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry.“<sup>16</sup>, nelze demokracii držet. Je neslučitelné vnímat demokracii jako pozitivní formu státního režimu a přitom jejímu základu, tedy lidem, nevěřit.

Navíc někteří ústavní soudci byli jmenováni opakovaně. Vojen Güttler byl jmenován soudcem československého Ústavního soudu 1992, v roce 1993 byl jmenován soudcem Ústavního soudu ČR a opakovaně v roce 2003. Pavel Holländer byl jmenován soudcem 1993 a opakovaně 2003. Ivana Janů byla ústavní soudkyní 1993-2001 a znovu byla jmenována roku 2003. Je jejich jmenování výsledkem personální korupce? Říkáme ne, protože se nedíváme na soudcovský sbor jako zlotřilce lačníci po funkcích a schopných za možnost opětovného jmenování do funkce předsedy či místopředsedy zradit svou soudcovskou úlohu.<sup>17</sup> Proto je logické, že Ivana Janů v této věci vyjádřila odlišné stanovisko.<sup>18</sup> Jinak by čestným řešením pro ty, kdo věří, že opakovaný výkon funkce je ohrožením nezávislosti a přitom se opakovaně sami nechali výkonnou mocí (prezident) jmenovat do funkce ústavního soudce, byla rezignace na funkci ústavního soudce. V odlišném stanovisku soudce Vladimíra Kůrky je trefně ukázáno na analogii opakované možnosti jmenování ústavním soudcem Ústavního soudu ve vztahu k možnosti opakovaně jmenovat soudní funkcionáře.

Nicméně zrušil skutečně Ústavní soud možnost opětovného jmenování předsedů a místopředsedů soudů? Jistě zrušil výslovnou úpravu tohoto práva v zákoně. Ovšem i právo na

---

<sup>15</sup> Obdobně BOHUSLAV PETR: Organizace soudnictví ČR v postmoderním věku. *Právo – časopis pro právní teorii a praxi* 3/2011, ISSN 1802-9116, s. 43.

<sup>16</sup> KAREL ČAPEK: *Hovory s T. G. Masarykem*. Praha 1990, ISBN 80-202-0170, část 3. Myšlení a život, kapitola Politika, podkapitola Demokracie, s. 328.

<sup>17</sup> Možné je i mezinárodní srovnání. Funkční období předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu Slovenska je 5 let. Jmenován je prezidentem republiky s možností jednoho bezprostředního opakovaného jmenování (čl. 145 ods. 3 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 90/2001 Z.z.). Funkční období předsedů ostatních soudů je 3 roky a jsou jmenováni ministrem spravedlnosti s možností jednoho bezprostředního opakovaného jmenování (§ 36 zákona č. 757/2004 Z.z., o soudech). Funkční období předsedy Nejvyššího soudu Slovinska – 6 let s možností opětovného jmenování, Španělska – 5 let s možností jednoho znovujmenování, Portugalska – 3 roky s možností jednoho znovuzvolení, Estonska – 9 let, Litvy – 7 let s možností jednoho znovuzvolení. IVANA JANŮ: Odlišné stanovisko k nálezu sp.zn. Pl.ÚS 18/06, Nález č. 130/2006 *Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu* sv. 42, <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=105&pos=1&cnt=4&typ=result>

<sup>18</sup> Odlišné stanovisko k části IV. výroku Nálezu uplatnili dále ústavní soudci Jan Musil, Vladimír Kůrka, Pavel Rychetský. Ovšem ti nebyli sami do funkce ústavního soudce jmenováni opakovaně. Pavel Holländer vyjádřil odlišné stanovisko jen k odůvodnění zrušení výslovné úpravy opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu. Neústavnost spatřuje v převaze výkonu správních činností nad soudcovskou činností.

jmenování předsedou soudu patří do subjektivního práva na přístup k veřejným funkcím,<sup>19</sup> neboť soud je orgánem veřejné moci a předseda soudu je veřejnou funkcí. Z toho plyne, že zákon může přístup omezit například stanovením kvalifikačních kritérií, ale musí tak učinit výslovně. Tedy dosavadní ustanovení o možnosti opakovaného jmenování bylo v zásadě pouze omezením pro opakované jmenování těch, kteří se dopustili kárného provinění či trestného činu. Zrušil-li Ústavní soud toto ustanovení, pak zákon o opakovaném jmenování mlčí. Tudíž je to umožněno.

I u jiných veřejných funkcí je dovoleno jejich opakování, byť to zákon výslovně nestanoví (poslanec, ministr, starosta). Pokud zákon reguluje určitý počet opakování veřejné funkce, činí tak výslovně v Ústavě – prezident republiky nejvýš dvakrát za sebou,<sup>20</sup> či alespoň obyčejným zákonem – předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nejvýše dvakrát.<sup>21</sup> Jestliže obyčejný zákon možnost opakovaného jmenování do funkce předsedy a místopředsedy soudu výslovně nezakazuje a Parlament nově takovou úpravu nezavede, je to umožněno. Záleží na prezidentu republiky a ministru spravedlnosti, zda k opětovnému jmenování přistoupí.

### 3 Tunelování Ústavy

Tunelování je termín převzatý v 90. letech 20. století do popisu ekonomické situace v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Jde o přenos původního významu stavby tunelů na popis hospodaření subjektu, kterého vlastní správci a někdy i vlastníci zadluží a pošlou do konkurzu, předtím však aktiva převedou jinam. Tedy po určitou dobu se snaží zachovat vnější zdání fungování podniku, i když jeho majetková podstata je z vnitřku vyprazdňována. Podobné jednání se může projevit ve vztahu k ústavnosti. Pokud se totiž nějaký státní orgán začne nadřazovat nad samotný ústavní pořádek s tím, že jen on může určit, kterými ústavními předpisy se cítí vázán a kterými ne, a tím poruší přímou dikci ústavy o závaznosti ústavních zákonů, fakticky se tak vnitřně vyprázdní ústavní charakteristika našeho státu jako parlamentní demokracie s dělbou moci, kde žádný ústavní orgán nemá absolutní moc. A to vše aniž výslovně dojde ke změně ústavního pořádku novelizací Ústavy ústavním zákonem.<sup>22</sup> Ústavní rolí Ústavního soudu je ochrana Ústavy před jejím narušením neústavními obyčejnými zákony. Tedy znemožnění, aby prostá většina v Parlamentu přijímáním neústavních obyčejných zákonů obešla ústavní příkaz nutnosti kvalifikované většiny poslanců a senátorů pro změnu ústavních norem. Ústavní soud má být ochráncem dodržení ústavnosti v demokratickém právním státě. Není však suverénem v tomto státě, tím je lid. Ústavní soud není ústavě (ústavnímu pořádku) nadřazen, ale je nástrojem její ochrany. Ústavní soud si nemůže uzurpovat jiné pravomoci, než které mu výslovně dává Ústava.<sup>23</sup> Platí zde starozákonní slova: „*Což se smí sekera holedbat nad toho, kdo jí seká? A pila povyšovat se nad toho, kdo jí řeže? Jako by metla mohla švihat toho, kdo ji zvedá, nebo hůl se vynášet, že není dřevo.*“<sup>24</sup>

Teze, že Ústavní soud není omezen jen na pravomoci dané v čl. 87 Ústavy, ale že jako ochránce ústavnosti může fakticky činit cokoli, se opírají o tuto charakteristiku Ústavního

<sup>19</sup> Čl. 21 ods. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>20</sup> Čl. 57 ods. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>21</sup> § 1 ods. 3 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve znění zákona č. 187/1999 Sb.

<sup>22</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23. BOLESŁAW BANASZKIEWICZ: Demokracja pod specjalnym nadzorem. *Forum prawnicze* 1/2011, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o, ISSN 2081-688X, s. 56-68. ZDENĚK KOUDELKA: Zlaté tele ústavnosti. *Státní zastupitelství* 4/2011, ISSN 1214-3758, s. 12-16.

<sup>23</sup> Čl. 87 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>24</sup> Kniha Izajáš (Iz) kapitola 10, verš 15.

soudu v čl. 83 Ústavy.<sup>25</sup> Ovšem jinému veřejnému orgánu by Ústavní soud nedovolil, aby obecná definice mohla být zdrojem nových pravomocí mimo jejich ústavní či zákonný taxativní výčet. Může si snad prezident přisvojit novou pravomoc, když jej Ústava definuje jako hlavu státu, mimo pravomoci uvedené v čl. 62 a 63 Ústavy? Určitě by takový akt prezidenta byl v mírových dobách prohlášen Ústavním soudem za neústavní. Nelze mít jiná kritéria pro Ústavní soud a jiná pro další státní orgány. Pravomoci Ústavního soudu jsou dány taxativně v čl. 87 Ústavy. Pokud nemá být Ústava Ústavním soudem vytunelována, musí být odmítnuta jeho snaha přivlastnit si nové pravomoci. Ústavní soud nemůže být pozitivním zákonodárcem. Ústavní soud může říci, že určitá zvolená úprava v obyčejném zákoně je neústavní. Nepřísluší mu však určovat, jaká úprava má být přijata. To je na Parlamentu, a až teprve následně může tuto novou úpravu posoudit Ústavní soud.

Nález Ústavního soudu u nás nemá precedenční povahu. Nevztahuje se na jiný než přímo projednávaný právní předpis. Proto při přezkumu právnosti právních předpisů, jiné právní předpisy, byť textově shodné se zrušovaným právním předpisem, nepozbývají platnosti<sup>26</sup>. Závazná je v konkrétním případě výroková část, nikoliv odůvodnění nálezu.<sup>27</sup> Byť

<sup>25</sup> JAN FILIP: Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2010, ISSN 1210-9126, s. 92-93.

<sup>26</sup> Lze zde ukázat na sérii severočeských obecně závazných vyhlášek o ochraně veřejného pořádku, které byly obsahově podobné, ale rušeny byly jednotlivě (nálezy č. 10, 12, 14/1993-94 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), nebo antikomunistických obecně závazných vyhlášek (nálezy č. 34, 46, 47, 60, 65/1996 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu). Rovněž nález č. 24/1996 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu rušící na návrh přednosty Okresního úřadu v Uherském Hradišti část obecně závazné vyhlášky Starého Města u Uherského Hradiště č. 8/1995, o ochraně nočního klidu, se nijak nedotkl platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky městské části Brno-Jundrov č. 2/1993, o ochraně nočního klidu, která byla pro zmíněnou vyhlášku Starého Města u Uherského Hradiště vzorem. Viz VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Mohou být vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu všeobecně závazná? *Správní právo* č. 2/1996, s. 113-116. Odlišný názor ANTONÍN PROCHÁZKA: Ústavní soud ČR a správní orgány. *Správní právo* č. 5/1995, s. 274-276 a Problémy s ústavností, *Správní právo* č. 2/1997, s. 65-68. ZDENĚK KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání 2008, s. 203-206.

<sup>27</sup> To, že právní názory v nálezu Ústavního soudu zavazují jen v konkrétní věci, již se nález týkal a že tedy nejsou precedenty, judikoval i Nejvyšší soud usnesením z 21. 2. 2005, sp.zn. 11 Tdo 141/2005. O obecné závaznosti odůvodnění nálezu Ústavního soudu se vedou v teorii i praxi spory. Existují zastánci závaznosti vykonatelných rozhodnutí včetně odůvodnění v plné míře, kam přirozeně patří samotný Ústavní soud, dle něhož je právní názor obsažený v odůvodnění jeho rozhodnutí či právní větě, má-li obecnou povahu, závazný při řešení typově shodných případů - nálezy č. 9/1996, 29/1997, 109/1997, 142/1998, 151/2000 a usnesení č. 35/2002 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (II.ÚS156/95, I.ÚS70/96, II.ÚS23/97, I.ÚS77/97, III.ÚS200/2000, II.ÚS355/02). ANTONÍN PROCHÁZKA: Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu. *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s. 32-35, Problémy s ústavností. *Správní právo* č. 2/1997, s. 65-68. Existují zastánci omezené závaznosti odůvodnění v případě abstraktní kontroly norem (rušení právních předpisů) - VOJTĚCH ŠIMÍČEK: *Ústavní stížnost*. Praha 1999, s. 129-140, K závaznosti zákona o protiprávnosti komunistického režimu a odporu proti němu a k některým otázkám souvisejícím, *Správní právo* č. 3/1998, s. 129-134. Rovněž se podle německého vzoru hovoří o závaznosti nosných důvodů odůvodnění - PAVEL HOLLÄNDER: Role Ústavního soudu při uplatňování Ústavy v judikatuře obecných soudů. *Ústava po 5 letech*, Brno 1999. Autor tohoto textu poukazuje, že odůvodnění není obecně závazné v žádném typu rozhodnutí (správní, občanskoprávní, trestní). Sám Ústavní soud potvrdil, že omezující podmínky pro orgány činné v trestním řízení musí být dány ve výrokové části rozhodnutí, nikoliv jen v odůvodnění, neboť to není závazné (usnesení I.ÚS 768/2000, VOJTĚCH ŠIMÍČEK: Domovní prohlídka v judikatuře Ústavního soudu. *Bulletin advokacie* 9/2001, s. 43-44). Ústavní soud dále označil výrok rozhodnutí za esenciální a nepominutelnou součást rozhodnutí, v němž je formulován závazný názor v projednávané věci (nález č. 39/2001 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, čj. IV.ÚS386/2000). V odůvodnění může být obsažen právní názor závazný pro jiný orgán (závaznost právního názoru kasačního nebo odvolacího soudu) - to však není obecná závaznost. Je záležitostí rozhodujícího orgánu, aby závazné příkazy, zákazy nebo autoritativní určení vtělil do výrokové části. Odůvodnění slouží jen k bližšímu vysvětlení, proč je výrok takový, jaký je. Proti obecné závaznosti všech nálezů včetně odůvodnění svědčí i fakt, že nález je většinou vykonatelný doručením účastníkům. Pouze tito znají jeho obsah a nikdo se tedy nemůže podle nálezu orientovat, když mezi doručením a publikací ve Sbírcce nálezů a usnesení Ústavního soudu je značná časová prodleva. Viz ZDENĚK KOUDELKA: Válka soudů. *Politologický časopis* č. 1/1998, s. 71-74. VLADIMÍR MIKULE, VLADIMÍR SLÁDEČEK: O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Bulletin advokacie* č. 8/1995, s.

odůvodnění je pro řešení obdobných případů právně významné. Mezi právní významností a závazností je však rozdíl. Nejvyšší soud v Brně judikoval, že pro obecný soud je závazný výrok a nosné důvody odůvodnění plenárních nálezů Ústavního soudu, pokud ovšem obecný soud nezjistí okolnosti, které mohou jeho odmítnutí ospravedlnit.<sup>28</sup> Fakticky řekl, že odůvodnění závazné není, ovšem soud musí judikaturu Ústavního soudu znát a, především pokud na ni upozorní účastník řízení, se s ní musí vypořádat, jinak oslabuje přesvědčivost svého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud v Brně konstatoval, že se může odchýlit od nálezu Ústavního soudu, pakliže dochází ke stejnému cíli, byť za užití jiných prostředků.<sup>29</sup> V jiném rozhodnutí Nejvyšší správní soud výslovně připustil možnost svého odchýlení od nálezu Ústavního soudu v jiné věci, když konstatoval: „*Chce-li se senát Nejvyššího správního soudu odchýlit od názoru vysloveného v obdobné věci Ústavním soudem, musí tak učinit výslovně, jednoznačně a prostřednictvím konkurujících právních úvah. Pokud existuje předchozí a s názorem Ústavního soudu souhlasná judikatura Nejvyššího správního soudu, musí věc předat rozšířenému senátu.*“<sup>30</sup> Nejvyšší správní soud tedy pro své tříčlenné senáty činí více závaznými vlastní judikaturu, kterou mohou změnit jen senáty rozšířené, zatímco judikaturu Ústavního soudu mohou odmítnout všechny senáty s tím, že tak musí učinit jednoznačně a s podloženou právní argumentací. Takové nároky však obecně platí pro každý soudní rozsudek. I v Rakousku stanovil Nejvyšší správní soud, že správní soudy jsou ve věci vázány jeho rozhodnutím, byť existuje odlišný právní názor Ústavního soudu, který však v dané věci nerozhodoval.<sup>31</sup>

Rovněž na Slovensku se vede diskuze o povaze závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. I zde se kloní významní ústavní teoretici k právní závaznosti jen výroku a závaznosti jen mezi účastníky. Obecnou závaznost má jen výrok nálezu slovenského Ústavního soudu, který konstatuje protiústavnost zákona či nezákonnost podzákonného právního předpisu (ovšem výrok se týká jen konkrétní úpravy v konkrétním předpisu) a dále nálezy ve věci závazného výkladu slovenské ústavy, kteroužto působnost Ústavní soud v Čechách, na Moravě a ve Slezsku nemá.<sup>32</sup>

---

35-50. Srovnej § 41a ods. 2 zákona č. 38/1993 Z.z., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky, o jednání před ním a o postavení jeho soudců ve znění zákona č. 293/1995 Z.z., kde je dána závaznost právního názoru obsaženého v nálezu Ústavního soudu ve věci neústavnosti či nezákonnosti právního předpisu pro orgán, který předpis vydal. Ani zde tedy není obecná závaznost při abstraktní kontrole norem, jinak by nemusela být dána výslovně závaznost pro tvůrce vadného právního předpisu.

Zdeněk Kühn sice preferuje obecnou závaznost nálezů Ústavního soudu, nicméně sám připouští jejich změnu a jejich odmítnutí obecným soudem v dobře vyargumentovaných případech, takže se fakticky dostává z pozice nálezu coby precedentu na pozici judikátu, byť významného. Jeho argument o závaznosti nálezu včetně odůvodnění pro normotvůrce vyvrátila praxe, kdy ve stejné věci 14. platu soudců Ústavní soud původně část zákona č. 268/1998 Sb. zrušil nálezem č. 233/1999 Sb., zákonodárce přijal pro příští roky obdobné zákony č. 287/1997 Sb. a 308/1999 Sb., při novém posuzování jejich ústavnosti nálezy č. 320 a 321/2000 Sb. již je Ústavní soud nezrušil a následně opět judikaturu změnil – ZDENĚK KÜHN: Je Parlament ČR vázán odůvodněním nálezů Ústavního soudu? *Právník* 8/2000. K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Právník* 9/2001, s. 857-887.

<sup>28</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 8. 2006, sp.zn. 22Cdo 2205/2005. *Právní rozhledy* 1/2007 s. 31-35.

<sup>29</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2000 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 3/2010 (2Aps 2/2009-52).

<sup>30</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. 2230 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sv. 4/2011, ( 1Afs 27/2009).

<sup>31</sup> Nález Nejvyššího správního soudu (Správního soudního dvora) Rakouska z 13. 9. 2006, Zl. 2006/12/0084-5 (<http://www.ris.bka.gv.at>). MICHAL BOBEK: K rozporu mezi právním názorem Správního soudního dvora a Ústavního soudního dvora. *Soudní rozhledy* 4/2007 s. 166-168.

<sup>32</sup> LADISLAV OROSZ, JÁN MAZÁK: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom SROV*. Košice 2004, s. 162-165.

Závazný je jen výrok nálezu Ústavního soudu. Poslanci nejsou vázáni odůvodněním nálezů Ústavního soudu, v nichž jsou faktické příkazy, jak mají určitou oblast podle názoru Ústavního soudu v obyčejném zákoně upravit. Při hájení demokratických základů státu je nutné prohlásit nálezy Ústavního soudu, jimiž překračuje své ústavní pravomoci, za paaky.<sup>33</sup>

#### 4 Státní zastupitelství

I když je státní zastupitelství v naší Ústavě řazeno k moci výkonné, má z pohledu své organizace i kvalifikačních podmínek mnoho společného se soudy. Je logické, že úprava pro soudy a soudce může být v řadě případů použita i pro státní zastupitelství. Výše uvedená kritika postojů Ústavního soudu platí i jako kritika názoru zakazující opakované jmenování u vedoucích státních zástupců a jejich náměstků pro případ zavedení funkčního období. V případě státního zastupitelství je to zdůrazněno i tím, že je z hlediska počtu třetinové, než je početní stav soudců. V Čechách jsou tak některá okresní státní zastupitelství, kde působí jen 4 státní zástupci (Rakovník, Prachatice, Domažlice, Plzeň-jih i sever, Semily), ojediněle je to i na Moravě Žďár nad Sázavou, když moravské okresy jsou povětšinou lidnatější než české. Ovšem dokonce jsou na okresech v Čechách jen 3 státní zástupci (Pelhřimov, Rokycany). Vznikla by tak komická situace, že jednou bude vedoucí státní zástupce a jeho náměstek jedna dvojice a potom druhá a tak pořád dokola. Funkce vedoucího státního zástupce je funkcí manažerskou a ne každý státní zástupce ji chce a také umí vykonávat. Vznikne i problém, pokud by byl do malého okresu, kde již kromě stávajících vedoucího nechce nikdo jiný vykonávat funkci vedoucího státního zástupce, přidělen nový vedoucí státní zástupce. Naroste jen počet tabulkových míst na malých okresních státních zastupitelstvích. Je pravdou, že se nabízí řešení, aby se střídal ve funkci vedoucí státní zástupce a jeho náměstek. Takové řešení je však již čistou humoreskou ve smyslu, aby se vlk nažral a koza zůstala celá.

Rovněž to není žádná ochrana před údajnou personální korupcí. Personální korupci lze učinit i jinak než opětovným jmenováním do funkce. Například ministr vedoucímu státnímu zástupci nabídne, že po skončení funkce jej vyšle do diplomacie či mezinárodního justičního orgánu, kde plat převyšuje plat našich vedoucích státních zástupců. Tato personální korupce bude účinnější než slib opětovného jmenování.

Žádný zákon sám o sobě neodstraní personální korupci. To je možné jen, pokud funkcionář odejde po skončení funkce do důchodu bez jakékoli funkce, a to i zahraniční. Návrhy v tomto směru jen předpokládají, že ministr nebude schopen vybrat do funkcí lidi, kteří nekalému tlaku odolají. Navíc jsou to návrhy propražské, neboť obvodní státní zástupci mohou snadno rotovat mezi jednotlivými obvody. Jsou v jednom městě, někdy ve stejné budově. Nebo bude vyměněn městský státní zástupce se středočeským krajským. Návrhy neřeší rozpočtovou a správní závislost státního zastupitelství na Ministerstvu spravedlnosti, která umožňuje tlak na vedoucí státní zástupce.

---

<sup>33</sup> Za nicotný akt označil již usnesení Ústavního soudu o odložení vykonatelnosti vyhlášení voleb poslanec a profesor Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze Zdeněk Jičínský, protože Ústavní soud posuzováním ústavnosti ústavního zákona „vybočil z moci svých prerogativ a jednal proti Ústavě“. Jičínský dále vtipně uvedl: „...na konci 19. a začátku 20. století byl ve Francii směr umělecký, který se nazýval lartpouurlartismus - umění pro umění. Prostě společenská funkce žádná není. Musíme pěstovat umění jako pěstování krásna. A zdá se mi, že Ústavní soud - o stoupencích tohoto směru se říkalo, že se pohybují nebo že žijí ve věži ze slonové kosti. Zdá se mi, že i současní soudci se uchýlili do věže ze slonové kosti a tam snují zvláštní umělecké kreace, které nám vnucují, a my si to necháme líbit.“ Reč poslance Zdeňka Jičínského v Poslanecké sněmovně 8. 9. 2009, <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/060schuz/s060009.htm> ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Co je a co není ústavní aneb O plíživé rozpínivosti ÚS. *Právo* 7. 9. 2009, ISSN 1211-2119, s. 6.

Dále označil za paakt nález Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. rušící ústavní zákon ZDENĚK KOUDELKA: Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 22-23.