JUSTIN

Working Paper Series

No. 10/2023

JUDIKATURA V ÚSTAVNÍM PRÁVU

Ladislav Vyhnánek

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author(s).

JUSTIN Working Paper Series
David Kosař & Katarína Šipulová, Co-Editors in Chief
ISSN 2336-4785 (online)
Copy Editor: Viktor Križan
© Ladislav Vyhnánek
2023

Masaryk University, Faculty of Law
Veveří 70, Brno 611 70
Czech Republic

Mírně odlišný text vyjde jako kapitola ve 3. vydání knihy *Judikatura a právní argumentace* (Auditorium, cca. první polovina r. 2024).

Abstrakt
Tento text se zabývá rolí judikatury v ústavním právu, a to zejména judikatury Ústavního soudu ČR. Fenomén ústavněprávní judikatury je zde rozebírán z mnoha hledisek, mezi něž patří konceptualizace a základní systematizace judikatury, závaznost judikatury směrem dovnitř i navenek, tvorba rozhodnutí, základní statistické údaje, práce se zdroji aj. Zvláštní pozornost je věnována vývoji chápání těchto problémů v čase a názorovým střetům, které se v souvislosti s řadou sporných otázek vyskytly.

Klíčová slova
Ústavní soud, judikatura, nález, usnesení, závaznost, odlišné stanovisko, precedent

Doporučená citace
Ladislav Vyhnánek. 'Judikatura v ústavním právu'. JUSTIN Working Paper Series No. 10/2023. Dostupné na: https://justin.law.muni.cz/en/publications/justin-working-papers-series-commentaries.

Abstract
This text deals with the role of case-law in constitutional law, in particularwith the case-law of the Constitutional Court of the Czech Republic. The phenomenon of constitutional law case-law is analysed from many aspects, including the conceptualisation and basic systematisation of case-law, the binding nature of judicial decisions (both the internal and the external aspects of the binding nature), the drafting process, basic statistical data, work with sources, etc. Particular attention is paid to the evolution of the understanding of these issues over time and the conflicts of opinion that have arisen in relation to a number of contentious issues.

Keywords
Constitutional court, judgement, decision, case-law, dissenting opinion, precedent

Suggested citation
Ladislav Vyhnánek. 'Judikatura v ústavním právu [Case-law in constitutional law]'. JUSTIN Working Paper Series No. 10/2023. Available at: https://justin.law.muni.cz/en/publications/justin-working-papers-series-commentaries.

JUDIKATURA V ÚSTAVNÍM PRÁVU

Ladislav Vyhnánek

1. Vymezení pojmu

V tomto textu pojednávám o judikatuře v ústavním právu v širším smyslu. Bylo by chybou ztotožňovat českou ústavněprávní judikaturu pouze s judikaturou Ústavního soudu. Z hierarchie a logiky právního řádu totiž plyne, že interpretaci a aplikaci ustanovení ústavního pořádku se nevyhne celá řada dalších orgánů veřejné moci, zejména pak obecné soudy. Ty jsou ostatně podle čl. 4 Ústavy povolány k ochraně základních práv, při níž se nepochybně musejí s ústavním právem potýkat. Na tom nic nemění ani fakt, že jde v případě obecných soudů z povahy věci pouze zřídka o přímou aplikaci ustanovení ústavního pořádku.[1] I nepřímou aplikaci ústavy v soudním rozhodnutí – např. při použití ústavně konformní interpretace zákonů – nutno za tvorbu ústavněprávní judikatury považovat.

Velmi významnou roli v této oblasti hrají i další aktéři, mezi nimiž výsadní postavení zaujímá Evropský soud pro lidská práva, který při rozhodování o stížnostech interpretuje Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která podle sporné (avšak nepochybně závazné a nepřekonané) judikatury Ústavního soudu tvoří součást ústavního pořádku.[2]

Přesto bude tento text věnován převážně (i když nikoliv výlučně) judikatuře Ústavního soudu; celá řada řešených problémů je totiž spíše procesních (forma rozhodování, procedura sjednocování judikatury apod.) a ve vztahu k obecným soudům jsou řešeny v jiných kapitolách této publikace.

Tato kapitola je přepracovanou a rozšířenou verzí textu z roku 2012. Sluší se tak již na začátku obecně vymezit, k jakým posunům v judikatuře Ústavního soudu a potažmo v textu kapitoly došlo. Prakticky stejná je struktura textu, neboť klíčové otázky, na něž má tato kapitola poskytnout odpovědi, se nezměnily. Zároveň nedošlo ani k nějakým převratným změnám v odpovědích na většinu otázek. Minulá verze tohoto textu totiž reagovala na stav judikatury Ústavního soudu na konci tzv. druhého Ústavního soudu.[3] Nová verze textu reflektuje i období třetího Ústavního soudu.[4] Při zpětném pohledu se jeví, že většina klíčových problémů, které v této publikaci řešíme (formální aspekty judikatury, práce se zdroji, závaznost judikatury) byla

1 I přímá aplikace ústavního pořádku je však v zásadě možná, a to v případě existence mezery v (podústavním) právu. V takovém případě musí soud – aby se nedopustil odepření spravedlnosti – přistoupit k přímé aplikaci ústavy. Srov. Vojtěch Šimíček. 'Článek 95 Ústavy ČR jako prostor pro přímou aplikaci ústavních norem'. In DĚLBA SOUDNÍ MOCI V ČESKÉ REPUBLICE (Vít Hloušek a Vojtěch Šimíček eds., 2004), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2008, sp. zn. 2 As 72/2007.

2 Srov. nález ze dne 25. 6. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 36/01, N 80/26 SbNU 317, a další rozhodnutí. K tomuto rozhodnutí srov. i Jan Filip. 'Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem'. PRÁVNÍ ZPRAVODAJ 9 (11/2002) či Zdeněk Kühn, Jan Kysela. 'Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?' 3 ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI (2002).

3 Složení soudu zhruba mezi lety 2003 a 2013.

4 Tedy složení soudu zhruba mezi lety 2013 a 2023.

ustálena právě v období druhého Ústavního soudu. To přirozeně neznamená, že by v mezidobí k žádným posunům nedošlo. Typicky však nepůjde o formulaci nových velkých doktrín, jako byla např. doktrína závaznosti nálezů Ústavního soudu formulovaná v období druhého Ústavního soudu, či o převratné změny ve formě rozhodnutí, jako spíše o dílčí posuny a modifikace. Text samozřejmě obsahuje aktualizované údaje a nové příklady z judikatury, na nichž lze demonstrovat nuance, které dřívější judikatura neznala. Konečně nelze opomenout ani to, že v mezidobí vyšla řada publikací, které reflektovaly některé aspekty rozhodování a judikatury Ústavního soudu a které pomohly k hlubšímu pochopení problémů, které tato kapitola řeší.

2. Formy rozhodování Ústavního soudu a rozhodovací tělesa

V této části se zaměříme na formy rozhodování nejdůležitějšího aktéra na poli ústavněprávní judikatury – Ústavního soudu. To, v jakých tělesech a v jakých formách Ústavní soud rozhoduje, je zakotveno v zákoně č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, v znění pozdějších předpisů [dále jen ZÚS]. Ústava v této oblasti ponechává zákonodárci poměrně dost prostoru – organizaci rozhodovací činnosti Ústavního soudu se příliš nevěnuje a zakotvuje pouze počet soudců (čl. 84 odst. 1 Ústavy) a fakt, že Ústavní soud má předsedu a místopředsedy [čl. 62 písm. e) Ústavy]. Pokud se týče forem rozhodování, hovoří Ústava pouze o „rozhodnutí“ (čl. 89 Ústavy), což způsobuje jisté interpretační problémy např. při řešení otázky, která rozhodnutí Ústavního soudu jsou obecně závazná ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy (srov. dále). Stručná úprava je však v takovýchto případech přirozená a tvůrcům Ústavy ji nelze vyčítat.

2.1. Způsoby rozhodování

Rozhodnutí Ústavního soudu může mít jednu ze dvou základních forem, kterými jsou nález a usnesení. Zvláštní formou rozhodnutí je stanovisko, jež se uplatní pouze jako interní prostředek Ústavního soudu pro řešení rozporů v (nálezové) judikatuře a o němž bude pojednáno dále. Zákon o Ústavním soudu zná ještě odložení, což je úkon soudu, kterým se vyřizuje podání, jež zjevně není návrhem na zahájení řízení. O odložení věci je sice autor podání vyrozuměn, avšak toto vyrozumění rozhodnutím není. Odložení nemá z judikatorního hlediska prakticky žádnou hodnotu, a proto též není publikováno, a to ani v databázi NALUS. V praxi se sice mohou vyskytnout případy zneužití formy odložení jako alternativy ke korektnímu postupu (tj. odmítnutí věci usnesením), avšak takové případy budou typicky známy pouze vyrozuměné osobě (*stricto sensu* nejde o navrhovatele) a osobám působícím uvnitř Ústavního soudu.

Nálezem rozhoduje Ústavní soud ve věci samé (§ 54 odst. 1 ZÚS). Jde tedy o rozhodnutí meritorní, v němž se řeší zejména to, zda je napadené rozhodnutí či právní předpis[5] v rozporu či souladu s ústavním pořádkem. Návrh (řízení před Ústavním soudem je vždy zahajováno pouze na návrh)[6] může být nálezem buď zamítnut, či mu může být vyhověno. Účinky vyhovění či zamítnutí návrhu se pak pochopitelně liší podle toho, o jaký typ řízení před Ústavním

[5] To jsou případy z řízení o ústavní stížnosti či o zrušení právního předpisu, před Ústavním soudem může být vedeno více typů řízení (srov. čl. 87 Ústavy), avšak s ohledem na svou malou četnost nejsou rozhodnutí v těchto věcech pro tuto publikaci tolik důležitá.

[6] Byť za určitých okolností může návrh vzejít zevnitř Ústavního soudu – to je případ návrhu (zpravidla) senátu na zrušení právního předpisu podle § 64 odst. 1 písm. c) ZÚS.

soudem se jedná.[7] Ústavní soud však ve své praxi používá i jiné typy výroků než tyto dva zákonem předvídané, a to výrok aditivní a interpretativní.

Usnesením pak Ústavní soud rozhoduje ve všech ostatních případech (zejména jde o procesní rozhodnutí či odmítnutí návrhu podle § 43 ZÚS). Pokud jde o četnost zmiňovaných forem rozhodnutí, pohybuje se poměr nálezů a usnesení v posledních patnácti letech okolo 1 ku 16 ve prospěch usnesení, přičemž v posledních letech se tendence obrací čím dál více ve prospěch usnesení. To může samozřejmě souviset jak s obměnou soudců Ústavního soudu, tak i s vlivem a setrvačností judikatury. V tomto ohledu je logická hypotéza, podle níž Ústavní soud svými nálezy postupně vyřešil celou řadu problémů a obecné soudy jeho judikaturu následovaly,[8] čímž se postupně zmenšila množina případů, v nichž byl Ústavní soud nucen rozhodovat meritorně (typicky vyhovujícím, tj. zrušujícím nálezem).S ohledem na neoblíbenost rozhodování formou zamítavých nálezů pak poměr rozhodování nálezem a usnesením v řízení o ústavní stížnosti do jisté míry vypovídá o aktivismu[9] soudce zpravodaje či senátu a zprostředkovaně i o tom, jaká je šance stěžovatele na úspěch v řízení před Ústavním soudem.

Uvedený poměr však zachycuje pouze průměrné hodnoty, přičemž mezi jednotlivými senáty a zejména soudci zpravodaji panují výrazné rozdíly, jež pravděpodobně nelze vysvětlit pouze rozdílností nápadu či statistickou odchylkou. V letech 2008-2012[10] tak např. v řízení o ústavní stížnosti[11] byl V. Kůrka soudcem zpravodajem 36 nálezů,[12] zatímco u V. Güttlera se jednalo o 144 nálezů. E. Wágnerová, místopředsedkyně Ústavního soudu, pak přes „handicap“ sníženého nápadu[13] připravila v řízení o ústavní stížnosti za stejnou dobu 124 nálezů. Rozdíly byly patrné i mezi senáty. Kmenoví členové I. senátu ÚS byli v letech 2008-2012 soudci zpravodaji 293 nálezů v řízení o ústavní stížnosti, naproti tomu u III. a IV. senátu toto číslo dosáhlo pouze 153, resp. 154 nálezů. II. senát se svými 239 nálezy se vydal zlatou střední cestou.

Rozdíly mezi soudci zpravodaji pak provázely i rozhodování tzv. třetího Ústavního soudu.[14] Třetí Ústavní soud se však zároveň pokoušel některé tyto aspekty fungování senátů odstranit mj. zavedením rotace senátů, tj. přijetím rozvrhu práce a pravidel pro tvoření senátů, v jejich rámci se složení senátů každé dva roky měnilo.[15]

---

[7] Např. pokud jde o řízení o ústavní stížnosti, jsou následky nálezu explicitně uvedeny v § 82 ZÚS, resp. podpůrně v o.s.ř.

[8] K tomu srov. níže podkapitolu 4 o závaznosti judikatury.

[9] Tedy o tom nakolik zasahuje kasačními rozhodnutími do rozhodovací činnosti obecných soudů, resp. dalších orgánů veřejné moci.

[10] Jedná se zhruba o konec tzv. „druhého Ústavního soudu“. Níže zařazujeme tabulky, které ukazují situace na druhém i třetím Ústavním soudu.

[11] Jež je nejčastější agendou Ústavního soudu a v němž se rozdíly projeví nejvíce. U dalších typů řízení jsou rozdíly zanedbatelné.

[12] Méně než padesát nálezů za toto období připravili další čtyři soudci zpravodajové. Údaje u Vladimíra Kůrky však jsou zčásti ovlivněny tím, že na Ústavní soud nastoupil až 15. 12. 2005.

[13] Při rozdělování senátní agendy se podle organizačního řádu účinného k 30. 12. 2010 v každém druhém přidělovacím kole se vynechá předseda ÚS a v každém čtvrtém se vynechají místopředsedové ÚS. Nápad předsedy je tudíž b těchto věcech snížen na polovinu a nápad místopředsedů na tři čtvrtiny. Plenární věci se přidělují rovnoměrně. Srov. http://www.usoud.cz/clanek/2017.

[14] Tj. Ústavní soud mezi lety 2013 a 2023.

[15] Srov. mj. rozhodnutí o ustavení senátů dostupná na https://www.usoud.cz/organizace-us.

Ani tato reforma však rozdíly mezi soudci zpravodaji, popř. mezi senáty zcela (ba ani z větší části) neodstranila. V posledních letech pak mj. tomuto problému byla v odborné literatuře věnována značná pozornost. Podle Jana Chmela jsou tyto jevy důsledkem toho, že deliberace v senátech Ústavního soudu je v podstatě pouze formální.[16]

Autor této kapitoly nabízí v jiném textu[17] mírně odlišný pohled, byť pouze ve formě hypotéz. Avšak právě diskuse o těchto hypotézách (a nikoliv kvantifikované rozdíly samy o sobě) mohou vést k lepšímu pochopení limitů efektivní deliberace na Ústavním soudu. První (a dle našeho názoru slibná) hypotéza je založena na působení (kvazi) objektivních faktorů, konkrétně formy senátní deliberace a času na projednání jednotlivého případu. Pokud jde o faktor první, tedy formu senátní deliberace, můžeme s určitým zjednodušením rozeznávat tři modely, a to model americký (diskuse na americkém Nejvyšším soudu), německý (diskuse na Německém ústavním soudu) a český (který funguje na Ústavním soudu). Tyto tři modely se výrazně liší v roli soudce zpravodaje a v míře informační (a)symetrie mezi soudcem zpravodajem a ostatními soudci. Model fungující na Ústavním soudu je založen na silné roli soudce zpravodaje. Soudci zpravodaji je přidělen spis (obsahující zejména návrh a jeho přílohy), zatímco ostatním členům senátu automaticky žádné informace o případu zprostředkovávány nejsou. Veškerá následná komunikace ohledně spisu je administrována soudcem zpravodajem, ať již jde o žádosti o vyjádření či shromažďování dalších příloh. Soudce zpravodaj poté vyhotoví zpravodajskou zprávu, což je však fakticky návrh rozhodnutí v prakticky finální „čisté“ formě, a ten rozešle (fyzicky se spisem či e-mailem) ostatním členům senátu.

Model americký je postaven na zcela jiných premisách. Řešený případ je rozebírán na schůzi všech soudců, přičemž každý ze soudců má předem k dispozici stejné informace (návrh, přílohy atd.) a na schůzi tak přichází připraven stejně jako jeho kolegové. Teprve po podrobné diskusi a poté, co jsou zjištěny pozice soudců a předběžný počet hlasů, je určeno, kdo bude psát stanovisko soudu, popř. většinové a menšinové stanovisko. Německý model pak podobně jako model český zná institut soudce zpravodaje, jeho role je však jiná. Místo toho, aby připravil „pouhý“ návrh rozhodnutí, připravuje soudce Německého ústavního soudu podrobnou zpravodajskou zprávu, která obsahuje nejširší spektrum informací, jež by mohly být pro rozhodování relevantní, což může zahrnovat i doktrinární a komparativní prameny. Spolu s touto zpravodajskou zprávou pak mezi soudci cirkuluje i samotný soudní spis. Teprve po poradě soudce zpravodaj píše samotný text rozhodnutí. Dieter Grimm pak tento systém považuje za zcela klíčový pro kvalitní deliberativní rozhodování.[18] Podrobná zpravodajská zpráva se však píše pouze ve věcech, v nichž rozhoduje celý osmičlenný senát, zatímco drtivá většina případů je rozhodována v tříčlenných malých senátech, kde typicky cirkuluje mezi členy jen krátké rozhodnutí a krátké vysvětlující „memorandum“. Problémem ovšem je, že některé z nastíněných procesů jsou náročnější na zdroje než jiné. Největším „ekonomickým“

[16] Jan Chmel. ’Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech’. 25 ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI 739 (2017). K podkladovým statistickým údajům srov. i Tereza Papoušková a Jan Papoušek. ’Ústavní soudci v kvantitativní perspektivě’. 1 ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI 79 (2017).

[17] Ladislav Vyhnánek. ’Kolegialita na Ústavním soudu. Jak kolegialita vyvažuje osobnost a preference soudců’. In MIMOPRÁVNÍ VLIVY NA ROZHODOVÁNÍ ČESKÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU 125 (Hubert Smekal, Jaroslav Benák et al. eds., 2021). Zájemce o podrobnější výklad odkazujeme na tento text a na zdroje v něm citované.

[18] Dieter Grimm. ’How BVerfG Works‘. Příspěvek na konferenci How the Constitutional Courts decide. Descriptive and normative perspectives, Milán, 25. 5. 2007, s. 4. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/el/law/jaro2019/SOC042/um/GRIMM_-_How_BVerfG__Works.pdf.

problémem přirozeně je, jaký počet případů ročně musejí soudci řešit, potažmo kolik času a v jaké formě může soudce jednomu případu a deliberaci k němu věnovat. Určitými póly jsou z tohoto hlediska český a americký model. Rozhodování českého Ústavního soudu v senátních věcech je velmi efektivní v tom smyslu, že soudce zpravodaj sám odvede drtivou většinu práce, zatímco jeho senátní kolegové se zabývají zpravidla pouze návrhem rozhodnutí, popř. obsahem spisu v takové hloubce, v jaké si s ohledem na obsah rozhodnutí a další faktory zvolí. To ovšem zároveň vede k výrazné informační asymetrii mezi členy senátu. Tuto informační asymetrii může každý z votantů do jisté míry překlenout, pokud se pustí do hlubokého studia spisu, vyžádá si od soudce zpravodaje dodatečné informace apod. To však není automatickou ani pravidelnou součástí procesu rozhodování v senátu. K takovému kroku musí mít soudce-votant prostor a motivaci. Soudce zpravodaj a votant přitom v určité kauze v dobré víře přehlédnout či nedocenit určitý argument, který by mohl mít dopady na výrok rozhodnutí a který by v opačné konstelaci (tj. při prohozených rolích) nepřehlédli. Význam zdrojů, tj. zejména času, který je možné věnovat jednomu případu, je ostatně patrný i z německého modelu, v němž je zásadní rozdíl v hloubce deliberace mezi věcmi rozhodovanými celým senátem a věcmi, které rozhodují pouze „malé senáty“. Naproti tomu americký model je postaven na absolutní informační symetrii a prakticky i symetrii rolí. To je ovšem z hlediska časové investice do případu (jakýchsi „soudcohodin“) neefektivní. Proto též americký Nejvyšší soud takto hlubokým způsobem projedná zhruba 100 až 150 případů ročně a dalších 6 000 až 7 000 případů je odfiltrováno prostřednictvím mnohem jednoduššího odmítnutí writ of certiorari. Podstatná je ovšem i kultura deliberace. Zatímco v případě amerického nejvyššího soudu se symetrie projevuje i v tom, že soudci hovoří spíše „vedle sebe“, Německý ústavní soud je naopak znám tím, že deliberace je vedena zejména snahou o konsensus. Nikoliv překvapivě je tak konkrétní model deliberace do značné míry výsledkem vyvažování mezi důkladností deliberace, informační symetrií a potažmo adekvátním působením kolegiálních vlivů na straně jedné a zdroji (časové možnosti soudců) na straně druhé. I americký a německý případ ukazují, že důkladnou deliberaci založenou na informační symetrii, v níž se mohou soudci skutečně doplňovat, vykrývat své „slepé úhly“ apod., je u jednoho tělesa možné zajistit pouze v relativně malém počtu případů (rozumným počtem se zdají být dva až tři případy týdně na celé těleso).

Podle našeho názoru však tento jev lze chápat různě. Jedním z možných úhlů pohledu je samozřejmě ten, podle něhož je deference k soudci zpravodaji jakýmsi apriorním postojem členů senátu. V takovém senátu by šlo hovořit o vzniku rozhodovací kultury založené na postoji „je to jeho spis“. Máme však za to tento efekt působí do značné míry jednosměrně. Deferenci, resp. relativně plytkou deliberaci lze spíše očekávat tam, kde sám soudce zpravodaj do senátu předloží návrh odmítavého usnesení (pro zjevnou neopodstatněnost). Naopak návrh nálezu – dá se očekávat – sám o sobě motivuje soudce-votanty k hlubšímu pohledu na věc.

2.1.1. Volba způsobu rozhodování

S ohledem na právní úpravu (§ 54 ZÚS) by neměla činit problémy odpověď na otázku, kdy rozhodnout nálezem a kdy usnesením. Jedinou výjimku[19] v tomto ohledu (zejména v řízení o

[19]Neřešíme tak vztah mezi jednotlivými důvody odmítavého výroku, i když např. nahrazování (senátního a jednomyslného) odmítání návrhu pro zjevnou neopodstatněnost odmítáním (soudcem zpravodajem) pro neoprávněnost navrhovatele je jistě neblahým jevem; k tomu srov. usnesení ze dne 13. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2585/10, nepublikováno.

ústavní stížnosti) tvoří komplikovaný vztah mezi zamítavým nálezem a usnesením odmítajícím návrh pro zjevnou neopodstatněnost. Oba dvě formy rozhodnutí mají na navrhovatele podobný dopad – jeho návrhu nebylo vyhověno z (kvazi)meritorních důvodů[20] a jejich odlišení není tudíž tak jednoduché, jako např. odlišení nálezů od usnesení odmítajících návrh z čistě procesních důvodů (nepřípustnost, nepříslušnost apod.). V praxi Ústavního soudu je však odmítnutí návrhu pro „zjevnou neopodstatněnost" výrazně preferováno,[21] a to i případech, kdy návrh „zjevně neopodstatněný"[22] zjevně není. Nadužívání usnesení odmítajících návrh pro zjevnou neopodstatněnost pak v praxi nebrání ani úprava, podle níž (na rozdíl od zamítavého nálezu) musí být rozhodnutí senátu o zjevné neopodstatněnosti návrhu jednomyslné (§ 19 odst. 2 ZÚS).

Příčiny tohoto stavu jsou zřejmě spíše povahy faktické než právní. Jednou z nich je nepochybně skutečnost, že vydání kvazimeritorního odmítavého usnesení je časově i administrativně méně náročné. V takovém případě se totiž nemusí konat ústní jednání, rozhodnutí nemusí být veřejně vyhlášeno, rozhodnutí nemusí (avšak může) být publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Prakticky vzato navíc na odůvodnění odmítavého usnesení nejsou kladeny takové nároky. Podle novelizovaného textu ZÚS se sice usnesení podle ustanovení § 43 odst. 1 a 2 ZÚS odůvodňovat nemusí,[23] praxe Ústavního soudu ale takový přístup jednoznačně odmítla a tato usnesení jsou odůvodňována stejně jako před vložením § 43 odst. 3. Právní příčinou tohoto stavu (avšak podle našeho názoru vysvětlující tento stav pouze z menší části) může být skutečnost, že celá řada otázek již byla zamítavými nálezy vyřešena a návrhy podobné v obdobných věcech je nyní možné odmítat jako zjevně neopodstatněné právě s odkazem na existující nálezovou judikaturu.

Nelze též zastírat, že odmítání návrhů pro zjevnou neopodstatněnost fakticky nahrazuje selekci nápadu Ústavním soudem,[24] čemuž pak nezřídka odpovídá i obsah usnesení.

Rozhodnutí usnesením místo nálezem nemá valný dopad na účastníky řízení; nevytvoří se sice překážka *rei iudicatae*, což však pro stěžovatele v řízení o ústavní stížnosti s ohledem na lhůtu pro její případné další podání „výhoda" iluzorní. Lze však vysledovat významné důsledky pro vývoj judikatury Ústavního soudu. Pokud se totiž senát Ústavního soudu hodlá odchýlit od právního názoru obsaženého v odmítavém usnesení (např. vyhovět návrhu takřka shodnému s návrhem dříve odmítnutým), může tak učinit sám bez použití procedury podle § 23 ZÚS, což by v případě odklonu od právního názoru obsaženého v zamítavém nálezu *de iure* možné

[20] V určitých případech však odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost kvazimeritorním není, neboť neopodstatněnost je vskutku zřejmá na první pohled bez jakéhokoliv zkoumání (jde tedy o ideální variantu zjevné neopodstatněnosti).

[21] To platí zejména pro řízení o ústavních stížnostech; druhá hlavní agenda – řízení o kontrole norem – tímto neduhem tolik netrpí.

[22] Praxe se tak výrazně odchyluje od doktrinárních názorů, podle nichž např. zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnosti lze shledat tehdy, pokud základní práva nebyla napadeným rozhodnutím či jiným zásahem vůbec dotčena a není třeba provádět jakýkoliv sofistikovanější přezkum (Martin Dostál et al., ZÁKON O ÚSTAVNÍM SOUDU: KOMENTÁŘ. 149 (2007)). Přístup, podle něhož je mezi návrhem důvodným a zjevně neopodstatněným hranice tenčí lidského vlasu, působí na vnějšího pozorovatele velmi zvláštně.

[23] Podle vloženého ustanovení § 43 odst. 3 ZÚS: „Usnesení o odmítnutí návrhu podle odstavců 1 a 2 musí být písemně vyhotoveno, stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá, a musí obsahovat poučení, že odvolání není přípustné."

[24] Srov. Michal bobek. 'Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů'. 22 PRÁVNÍ ROZHLEDY 7 (2006).

nebylo. Nadužívání usnesení o zjevné neopodstatněnosti tudíž nahrává vzniku rozporů v judikatuře Ústavního soudu a koneckonců i komplikuje působení judikatury Ústavního soudu navenek.[25] Tyto problémy jsou nepochybně spjaty s tím, že ÚS nemá možnost selektovat přijatá podání (*certiorari*). V tomto kontextu je o to více paradoxní, že zákonodárcem nabídnutou pomocnou ruku (shora zmíněné zrušení povinnosti odůvodňovat odmítavá usnesení) Ústavní soud nevyužil. U soudců Ústavního soud však zjevně zvítězil pohled akcentující právo na individuální přístup k Ústavnímu soudu a (přinejmenším subjektivně vnímané) právo účastníků na odůvodnění.

V praxi jsou tedy zamítavé nálezy poměrně řídkým jevem a v drtivé většině případů tudíž „rozhodnout nálezem" znamená „vyhovět", což lze dokumentovat následujícími čísly.[26] V řízeních o ústavních stížnostech bylo od 1. 1. 1993 do 1. 3. 2023 přijato celkem 5219 nálezů (počítaje v to nálezy s výroky vyhovujícími, zamítavými, interpretativními i aditivními). Nálezů, v nichž byl alespoň jeden výrok zamítavý, pak bylo evidováno 767. Nelze navíc dost dobře odhadnout, jak často je zamítnutí návrhu projevem přesvědčení členů senátu (či v řídkých případech pléna), že je rozhodováno o relevantní ústavněprávní otázce, a kdy jde o důsledek skutečnosti, že se nepodařilo dosáhnout jednomyslnosti vyžadované k odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost ustanovením § 19 odst. 2 ZÚS.

Jak situace na druhém, tak na třetím Ústavním soudu tyto tendence (jak podíl nálezů, tak střídmé rozhodování zamítavým nálezem) potvrzovala, což můžeme dokumentovat následujícími tabulkami:

Tabulka č. 1: Formy rozhodování na druhém Ústavním soudu[27]

Soudce zpravodaj	Počet rozhodnutí [28]	Z toho nálezů	Z toho vyhověno [29]	Podíl nálezů (vyhovujících)
Pavel Rychetský (předseda)	470	43	33	9,1 % (7 %)
Eliška Wágnerová (místopředsedkyně)	723	124	124	17,1 % (17,1 %)
Pavel Holländer (místopředseda)	718	52	49	7,2 % (6,8 %)
František Duchoň (I.)	1030	41	35	4 % (3,4 %)
Vojen Güttler (I.)	1039	144	138	13,9 % (13,3 %)
Ivana Janů (I.)	1021	108	92	10,6 % (9 %)
Stanislav Balík (II.)	968	69	67	7,1 % (6,9 %)
Dagmar Lastovecká (II.)	1032	83	81	8 % (7,8 %)

[25] Tomuto problému se věnujeme v části pojednávající o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu.
[26] Získanými z veřejně dostupné databáze NALUS (http://nalus.usoud.cz).
[27] Čtenáři doporučujeme srovnat značné rozdíly, které panují mezi jednotlivými soudci zpravodaji, pokud jde o volbu formy rozhodování (to se pochopitelně odráží i v obsahu těchto rozhodnutí). Jde o jeden z příznaků nejednoty judikatury Ústavního soudu.
[28] V řízení o ústavní stížnosti za období od 1. 9. 2005 do 1. 9. 2010. U Vladimíra Kůrky pak třeba brát ohled na skutečnost, že byl jmenován až k 15. 12. 2005. Předseda a místopředsedové Ústavního soudu mají podle rozvrhu práce snížený nápad.
[29] I částečně.

Jiří Nykodým (II.)	1028	87	81	8,5 % (7,9 %)
Vladimír Kůrka (III.)	1018	36	31	3,5 % (3 %)
Jiří Mucha (III.)	1010	68	67	6,7 % (6,6 %)
Jan Musil (III.)	934	49	41	5,2 % (4,4 %)
Vlasta Formánková (IV.)	1037	44	43	4,2 % (4,1 %)
Miloslav Výborný (IV.)	947	65	62	6,9 % (6,5 %)
Michaela Židlická (IV.)	1033	45	44	4,4 % (4,3 %)

Tabulka č. 2: Formy rozhodování na třetím Ústavním soudu[30]

Soudce zpravodaj[31]	Počet rozhodnutí [32]	Z toho nálezů	Z toho vyhověno [33]	Podíl nálezů (vyhovujících)
Pavel Rychetský (předseda)	1197	84	72	7 % (6 %)
Milada Tomková (místopředsedkyně)	1215	58	48	4,8 % (4 %)
Jaroslav Fenyk (místopředseda)	1386	111	94	8 % (6,8 %)
Jan Filip	2372	168	141	7,1 % (5,9 %)
Vladimír Sládeček	2434	69	63	2,8 % (2,6 %)
Ludvík David	2278	120	110	5,3 % (4,8 %)
Radovan Suchánek	2318	97	83	4,2 % (3,6 %)
Jiří Zemánek	2409	89	87	3,7 % (3,6 %)
Vojtěch Šimíček	2472	152	134	6,1 % (5,4 %)
Tomáš Lichovník	2460	111	105	4,5 % (4,3 %)
David Uhlíř	2382	133	122	5,6 % (5,1 %)
Jaromír Jirsa	2200	91	85	4,1 % (3,9 %)
Josef Fiala[34]	2184	76	71	3,5 % (3,3 %)
Pavel Šámal[35]	828	37	34	4,5 % (4,1%)
Kateřina Šimáčková[36]	2058	187	172	9,1 % (8,4 %)
Jan Musil[37]	1200	34	33	2,8 % (2,8 %)

[30] V řízení o Ústavních stížnostech od 1. 1. 2015 do 1. 3. 2023. Na třetím Ústavním soudu i s ohledem na zavedení rotace nepřiřazujeme k soudcům zpravodajům čísla senátu. Je otázkou, nakolik rotace pomohla snížit rozdíly mezi jednotlivými soudci zpravodaji. Nalézt alespoň relativně spolehlivou odpověď na tuto otázku by bylo metodologicky velice náročné. Odhad poučeného pozorovatele – bez jakýchkoliv ambicí být falzifikovatelný – je, že rotace měla mírný efekt, zdaleka však rozdíly mezi soudci zpravodaji neodstranila.

[31] Čísla senátů u jednotlivých soudců byla vypuštěna s ohledem na zavedení rotace senátů.

[32] V řízení o ústavní stížnosti za období od 1. 9. 2005 do 1. 9. 2010. U Vladimíra Kůrky pak třeba brát ohled na skutečnost, že byl jmenován až k 15. 12. 2005. Předseda a místopředsedové Ústavního soudu mají podle rozvrhu práce snížený nápad.

[33] I částečně.

[34] Soudcem od 17. 12. 2015.

[35] Soudcem od 20. 2. 2020.

[36] Soudkyní byla do 10. 12. 2021.

[37] Soudcem do 31. 1. 2019.

Ze srovnání obou tabulek poměrně jasně vyplývá, že na druhém Ústavním soudu se sice vyskytovaly extrémnější případy (*outliers*), konkrétně Eliška Wagnerová a Vojen Güttler, avšak ani personální obměna a zavedení rotace senátů výrazné rozdíly mezi jednotlivými soudci zpravodaji neodstranila (zřejmě však zmírnila). Na jedné straně tak můžeme pozorovat podíl nálezů blížící se deseti procentům (Kateřina Šimáčková) a na straně druhé podíl menší než tři procenta (Jan Musil či Vladimír Sládeček).

2.1.2. Odlišné stanovisko

Odlišné stanovisko sice není *stricto sensu* formou judikatury Ústavního soudu, přesto by však bez pojednání o něm nemohla být tato kapitola kompletní. Institut odlišného stanoviska totiž judikaturu Ústavního soudu neopominutelným způsobem doplňuje.

Odlišné stanovisko může soudce Ústavního soudu uplatnit jak ve vztahu k rozhodnutí pléna ÚS (§ 14 ZÚS) tak ve vztahu k rozhodnutí senátu (§ 22 ZÚS). Ačkoliv pojmově není vyloučeno ani uplatnění odlišného stanoviska k usnesení,[38] setkáme se v praxi převážně s odlišnými stanovisky k nálezům (drtivá většina) a stanoviskům.

Praxe Ústavního soudu není – pokud jde o proces tvorby odlišných stanovisek – zcela jednotná. Někdy mohou stanoviska vznikat v podstatě zároveň s tvorbou odůvodnění většinového stanoviska a mezi většinou a menšinou tak může probíhat dialog. Často však soudci zpracovávají odlišná stanoviska *ex post* a většinové stanovisko tak nemůže disent reflektovat.[39]

Odlišná stanoviska plní v judikatuře Ústavního soudu celou řadu funkcí, z nichž považujeme za nutné zmínit zejména následující.

Odlišná stanoviska dokreslují odůvodnění většinového rozhodnutí, ukazují, jakými otázkami se Ústavní soud zabýval, případně odkrývají pochybení, jichž se Ústavní soud mohl dopustit. V určitých případech navíc reaguje nejen odlišné stanovisko na většinové rozhodnutí, nýbrž i rozhodnutí na odlišné stanovisko. V takovém případě může odlišné stanovisko a zejména diskuse jeho sepsání předcházející přispět ke kvalitě odůvodnění většinového rozhodnutí. Právě skrze tento dialog pak můžeme lépe pochopit podstatu rozhodnutí i myšlenkové pochody Ústavního soudu. Disent tudíž podle našeho názoru usnadňuje reflexi rozhodnutí Ústavního soudu. Působení odlišných stanovisek považujeme v tomto ohledu za velmi prospěšné a nedomníváme se, že by jakkoliv snižovaly legitimitu či dokonce závaznost rozhodnutí.

[38] Srov. např. odlišná stanoviska Stanislava Balíka k odůvodnění usnesení o zastavení řízení ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 51/05, U 4/52 SbNU 773. Odlišné stanovisko je však samozřejmě vyloučeno u rozhodnutí zpravodajských (rozhodovaných toliko jedním soudcem) či (pokud jde o odlišné stanovisko k výroku) např. u odmítnutí návrhu senátem pro zjevnou neopodstatněnost, jež musí být jednomyslné. Pokud jeden z členů senátu s odmítnutím pro zjevnou neopodstatněnost nesouhlasí, musí senát rozhodnout zamítavým nálezem, k němuž samozřejmě může být odlišné stanovisko uplatněno. Je však myslitelné odlišné stanovisko k odůvodnění (srov. usnesení ze dne 14. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2461/08, nepublikováno).

[39] Pokud přirozeně soudce s odlišným stanoviskem nevyjádřil všechny své výhrady na plenární diskusi.

Odlišné stanovisko navíc (snad ještě více než rozhodnutí) vypovídá o názorech soudce a činí tak jeho budoucí činnost předvídatelnější.[40] Netroufáme si tvrdit, že by disentující soudce v budoucnu závazný právní názor nerespektoval,[41] avšak odlišné stanovisko bývá uplatňováno ve věcech, které soudce považuje za klíčové a jeho vyznění nebývá – na rozdíl od děl senátních či plenárních – rozmělňováno kompromisy. V tomto ohledu není důležité pouze to, který soudce odlišné stanovisko uplatňuje, ale i vůči komu (soudce zpravodaj, většina) jej uplatňuje a s kým jej uplatňuje. I český Ústavní soud lze z tohoto pohledu rozdělit do názorových proudů.[42]

Disent u senátního nálezu může naznačit, že Ústavní soud nemusí být v náhledu na některé otázky zcela jednotný a může tedy podnítit obecný soud ke vstupu do „ústavního dialogu", z něhož by měl vyjít jasný a ustálený názor (ať již potvrzující původní judikaturu či měnící právní názor Ústavního soudu). V případě posunů v judikatuře může odlišné stanovisko výrazně ovlivnit podobu nového většinového rozhodnutí.

S ohledem na psychologické aspekty použití jsou odlišná stanoviska užívána především při vyřizování plenární agendy (větší kolektiv, volnější vztahy). Na druhé straně však můžeme pozorovat případy, v nichž určité složení senátu „jiskří", což se projeví i v publikaci odlišných stanovisek. Na druhém Ústavním soudu jsme se tak setkali s relativně častými odlišnými stanovisky Ivany Janů k nálezům zpravodajovaným Eliškou Wagnerovou, na třetím Ústavním soudu se podobně profilovaly konstelace Vojtěch Šimíček – Radovan Suchánek či Jiří Zemánek – Radovan Suchánek a Josef Fiala. S ohledem na rotaci senátů však toto jiskření bylo pouze dočasné. Zcela výjimečným případem pak bylo 25 sériových odlišných stanovisek Jana Filipa k otázce (ne)podjatosti soudce Vojtěcha Šimíčka, o níž pojednáváme i níže v podkapitole 4.1. S ohledem na četnost stanovisek, jejich obsah i na viditelné hlasovací koalice lze konstatovat, že třetí Ústavní soud je ze všech dosavadních složení tím nejvíce polarizovaným.[43]

2.2. Rozhodovací tělesa

Ústavní soud může rozhodovat v zásadě ve třech tělesech,[44] kterými jsou soudce zpravodaj, tříčlenný senát a plénum.

Rozhodovací činnost soudce zpravodaje,[45] je upravena především v ustanovení § 43 odst. 1 ZÚS.[46] Jde o některá méně významná usnesení. Soudce zpravodaj za žádných okolností nemůže vydat nález, tedy hlavní formu rozhodnutí ÚS.

---

[40] A rozhodování soudců, kteří odlišná stanoviska neuplatňují tak často, je naopak pro vnějšího pozorovatele hůře předvídatelné.

[41] Zřejmě však bude více inklinovat k distinguishing.

[42] Byť zřejmě ne tak jasných jako v případě amerického Nejvyššího soudu, který je svými hlasovacími poměry (často dvě čtyřčlenné skupiny a jeden „swing voter") proslulý.

[43] Srov. Gor Vartazaryan. 'Síťová analýza disentujících ústavních soudců'. 12 PRÁVNÍK 1196 (2022).

[44] Čtvrtým tělesem, jemuž se však věnovat nebudeme, je pětičlenný kárný senát podle ustanovení § 139 odst. 2 ZÚS.

[45] Soudců zpravodajů je při plné obsazenosti Ústavního soudu 15, avšak předseda a (dva) místopředsedové mají podle rozvrhu práce snížený nápad.

[46] Podle tohoto ustanovení soudce zpravodaj usnesením návrh odmítne návrh tehdy, neodstranil-li navrhovatel vady návrhu ve lhůtě mu k tomu určené, je-li návrh podán po stanovené lhůtě stanovené pro jeho podání tímto zákonem, jde-li o návrh podaný někým zjevně neoprávněným, jde-li o návrh, k jehož projednání není Ústavní

Dříve (do novelizace provedené zákonem č. 77/1998 Sb.) mohl soudce zpravodaj i odmítnout návrh jako zjevně neopodstatněný a to i v případě, že šlo např. o návrh na zrušení zákona (místo pléna tak mohl kvazimeritorně rozhodnout soudce zpravodaj). Toto řešení však bylo velmi nevhodné, neboť vytvářelo podmínky pro judikatorní excesy či dokonce svévoli a rozkoly v judikatuře.[47]

Tato situace však byla do jisté míry napravena přesunem odmítání návrhu pro zjevnou neopodstatněnost do kompetence senátů [§ 43 odst. 2 písm. a) ZÚS] či dokonce pléna,[48] přičemž rozhodnutí senátu o zjevné neopodstatněnosti návrhu musí být jednomyslné.

Na druhou stranu však rozhodování soudců zpravodajů stále v některých oblastech vede k rozkolům v judikatuře. Řešením tohoto problému však jen těžko může být přidělování dalších „zpravodajských" kompetencí senátům, neboť by vedlo pouze k zatížení Ústavního soudu.

Základními rozhodovacími tělesy Ústavního soudu jsou čtyři (bez funkcionářů) tříčlenné senáty. Jejich kompetenci je v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 ZÚS možno popsat jako zbytkovou – rozhodují v těch případech, v nichž není rozhodování vyhrazeno soudci zpravodaji (srov. výše) či plénu (srov. dále).

Nejdůležitější (z obecného hlediska) součástí senátní judikatury jsou senátní nálezy, vydávané zpravidla v řízení o ústavní stížnosti. Senátní nálezy tvoří asi 90 % nálezové judikatury, zbývajících 10 % připadá na nálezy plenární. Nejčastějším typem senátního rozhodnutí je však odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost (asi 90 % senátních rozhodnutí).

Plénum Ústavního soudu, jehož členy jsou všichni soudci Ústavního soudu, rozhoduje ve věcech uvedených v § 11 ZÚS, případně ve věcech, jež si *pro futuro*[49] atrahuje svým rozhodnutím. Prakticky nejdůležitější jsou rozhodnutí pléna v řízení o ústavnosti (zákonnosti) právních předpisů, v řízení o ústavní stížnosti proti rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu či velkého senátu kolegia Nejvyššího soudu, popř. v kompetenčních sporech. Judikatura pocházející z jiných typů řízení[50] je poměrně chudá či dokonce neexistuje. Kompetence pléna se za 17 let existence Ústavního soudu významně rozšířily, ať už na základě novel ZÚS či (a to zejména) v důsledku rozhodnutí pléna o atrakci věcí spadajících do kompetence senátů či soudců zpravodajů.[51] Plénum v těchto věcech (a ve věcech podle § 11

---

soud příslušný a konečně je-li podaný návrh nepřípustný. Uvedené však neplatí pro některé kvalifikované návrhy, vymezené rozhodnutím pléna Ústavního soudu o atrakci.

[47] Známým případem je např. usnesení ze dne 21. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 16/94, U 14/2 SbNU 227, v němž soudce zpravodaj (negativně) řešil zásadní právní otázku, zda lze za jednotlivé slovo v zákoně považovat za „ustanovení" ve smyslu § 64 odst. 1 ZÚS a tudíž napadnout u Ústavního soudu. Judikatura Ústavního soudu přitom poté s jednotlivým slovem jako s ustanovením právního předpisu nakládala (srov. např. nález ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02, N 87/30 SbNU 309).

[48] Rozhodnutí o atrakci senátních věcí plénem. Dostupné na http://www.usoud.cz/clanek/2020 (navštíveno 2. 9. 2010).

[49] Nelze samozřejmě retroaktivně odebrat věc senátu s tím, že jde o důležitou věc, o níž by mělo rozhodovat plénum Ústavního soudu. Takový postup by byl porušením práva na zákonného soudce. Proto také rozhodnutí pléna o atrakci vyžaduje při odnětí „živého" případu plénem souhlas všech účastníků řízení.

[50] Např. preventivní přezkum mezinárodních smluv, „prezidentské" věci, „poslanecké a senátorské" věci, politické ústavní stížnosti apod.

[51] Rozhodnutí pléna Ústavního soudu Org. 49/10, dostupno na http://www.usoud.cz/clanek/2020.

ZÚS) rozhoduje i o odmítnutí návrhu, avšak výjimku tvoří odmítnutí návrhu na zrušení právního předpisu spojený s ústavní stížnosti podle § 74 ZÚS.

Tento trend považujeme z hlediska tvorby a použitelnosti judikatury za pozitivní. Rozhodování v plénu je sice časově i administrativně náročnější,[52] avšak minimalizuje možnost vzniku rozkolů v judikatuře. Navíc (přinejmenším teoreticky) poskytuje prostor pro důkladnou názorovou výměnu mezi soudci, jež se v „rodinném" prostředí senátů může vytrácet.[53]

Možnost soudců uplatnit odlišné stanovisko jak k výroku, tak k odůvodnění, by navíc teoreticky měla vyloučit, že odůvodnění plenárního nálezu bude kompromisy rozmělněno až na hranici srozumitelnosti. To však neplatí absolutně a rozhodně nelze říci, že by snad více soudců zasedajících v rozhodovacím tělesu nutně přinášelo lepší rozhodnutí a „více spravedlnosti."

3. Rozhodnutí Ústavního soudu z hlediska formy

V této části se zaměříme na některé formální aspekty rozhodnutí Ústavního soudu, tedy zejména na jejich skladbu, úpravu, jazyk, práci s prameny a styl argumentace. Naopak obsahové hledisko ponecháme stranou.

3.1. Úprava

Pokud se týče úpravy, používá v posledních cca. patnácti letech Ústavní soud u velké části nálezů[54] a některých komplikovanějších usnesení (např. Pl. ÚS 26/09) číslování odstavců. Navíc převážnou část rozhodnutí člení do oddílů římskými čísly (I., II., III.) popřípadě i písmeny (např. popis skutkového stavu, rekapitulace vyjádření, shrnutí ústního jednání, nosné důvody apod.). Kromě toho Ústavní soud někdy označuje jednotlivé části i nadpisy.[55] Taková úprava je velmi účelná a velmi usnadňuje práci s judikaturou, a to zejména u delších rozhodnutí řešících více právních otázek.[56]

3.2. Struktura

Rozhodnutí Ústavního soudu se zpravidla skládá z návětí, (v němž Ústavní soud přibližuje, v jakém složení a v jaké věci rozhodoval), výroku, odůvodnění (zpravidla ve sledu – rekapitulace návrhu – rekapitulace předcházejícího skutkového stavu, příp. řízení – rekapitulace řízení před Ústavním soudem – samotná právní argumentace) a poučení. Nejméně variabilní součástí rozhodnutí je poučení o opravných prostředcích, neboť proti rozhodnutí Ústavního soudu není opravný prostředek přípustný[57] a návětí, v němž se pouze střídají jména soudců, účastníků, napadené akty apod. Výrokové možnosti Ústavního soudu

[52] Plenárních rozhodnutí je však každý rok přijato jen několik desítek, takže se o významné zatížení Ústavního soudu nejedná.

[53] To lze doložit např. častějším využíváním odlišných stanovisek v plenárních věcech.

[54] Situace se liší podle toho, kdo je soudcem zpravodajem – např. P. Holländer odstavce nečísluje, zatímco např. M. Výborný či I. Janů je naopak důsledně číslují. U V. Kůrky se pak setkáme s oběma možnostmi.

[55] Kombinace všech uvedených možností je užita u rozhodnutí s komplikovanou strukturou – např. nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465 či nález ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16, N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb. U plenárních nálezů je taková úprava v poslední době spíše pravidlem.

[56] Typicky nález ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, N 26/48 SbNU 303.

[57] Za určitých – v textu zmíněných – okolností je výjimečně přípustná obnova řízení.

jsou pak vymezeny v ZÚS; Ústavní soud však ve své praxi uplatňuje i výroky aditivní a interpretativní. Poněkud překvapivě i na třetím Ústavním soudu bylo (a je) v některých situacích stále sporné, co přesně znamená „výrok". Konkrétně v případě odmítnutí návrhu podle § 43 ZÚS je sporné, zdá je výrokem pouhé „návrh (např. ústavní stížnost) se odmítá" či zda je součástí výroku přinejmenším v materiálním slova smyslu i důvod odmítnutí (např. odmítnutí pro nepříslušnost vs. odmítnutí pro nepřípustnost.).[58]

Nejvariabilnější částí rozhodnutí Ústavního soudu je odůvodnění, které se zpravidla skládá z rekapitulace faktů a samotného odůvodnění. To můžeme dále členit na nosné důvody rozhodnutí a další vývody soudu, které lze označit za *obiter dictum*.

Rozsah rekapitulace skutkových okolností se v rozhodnutích liší podle toho, zda jde o usnesení či nález i podle komplexnosti věci. V odmítavých usneseních se v poslední době objevují tendence směřující k omezení rekapitulace zbytečných faktů. Po shrnutí návrhu např. může následovat věta *„Obsah napadených rozhodnutí, jakož i průběh řízení, která jejich vydání předcházela, netřeba podrobněji rekapitulovat, neboť jak stěžovaná rozhodnutí, tak průběh procesu jsou stěžovateli i účastníkům řízení známy."*[59] Stále se však můžeme setkat i s usneseními, u nichž po několikastránkové rekapitulaci následuje několikavětné označení návrhu za zjevně neopodstatněný a tudíž meritorně neprojednatelný.

Pokud se týče samotného odůvodnění, lze jen těžko činit zobecňující závěry ohledně jejich délky, struktury apod. Některým jevům (např. citacím, práci s literaturou apod.) se však budeme věnovat v dalších částech textu. Lze však zřejmě konstatovat, že argumentace v rozhodnutích Ústavního soudu nebývá tak dlouhá, jako např. v rozhodnutích Nejvyššího soudu USA.

3.3. Jazyk

Na rozdíl od úpravy, jež je do jisté míry standardizována, se jazyk jednotlivých rozhodnutí Ústavního soudu často liší, a to nejen v závislosti na tom, o jaké rozhodnutí jde (usnesení, nález), nýbrž zejména podle toho, kdo je soudcem zpravodajem. Obecně však můžeme vypozorovat, že rozhodnutí Ústavního soudu, a to zejména nálezy, jsou psány košatějším stylem než většina rozhodnutí obecných soudů. K dalším znakům patří např. časté užívaní cizích slov (zejména latiny).[60] I v tomto ohledu však mezi soudci zpravodaji existují značné rozdíly.

Pro ilustraci můžeme srovnat, jakým způsobem vyjadřují někteří soudci zpravodajové zjevnou neopodstatněnost návrhu. Např. Vladimír Kůrka, jehož rozhodnutí byla košatým stylem charakteristická, se k této otázce vyslovil v jednom ze svých usnesení následovně[61]: „*Správní orgán i obecné soudy své právní názory rovněž racionálně a v úplnosti odůvodnily, a jelikož, jak bylo řečeno, kategorie pouhé správnosti není referenčním hlediskem ústavněprávního*

[58] K tomu srov. i usnesení ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, U 2/76 SbNU 909, zejména odlišné stanovisko Vojtěcha Šimíčka.
[59] Srov. např. usnesení ze dne 23. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2271/09, nepublikováno.
[60] Nadměrná záliba v latině nicméně podle nás není vhodná. Text rozhodnutí ÚS by měl být maximálně sdělný, čemuž může jak latina, tak obecně slohový manýrismus škodit.
[61] Usnesení ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. III. ÚS 737/08, nepublikováno.

přezkumu, je namístě závěr, že ústavněprávní roviny stěžovatelčinými námitkami dosaženo nebylo. I námitkami ryze procesní provenience se adekvátně zabývaly již obecné soudy, přičemž zde uplatněným závěrům kasačního soudu stěžovatelka již neoponuje, resp. ničeho jim nevytýká. Od Ústavního soudu pak nepřípadně očekává, že je Ústavní soud podrobí dalšímu instančnímu přezkumu; bylo však již řečeno, že takové postavení mu nepřísluší. Již jen pro úplnost je namístě poznamenat, že se týmiž vytýkanými procesními pochybeními kasační soud pečlivě zabýval, a jím přijaté závěry (ohledně poskytnutého poučení, označení žalovaného a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí) mají oporu v procesním spisu a nelze jim ničeho vytknout ani v rovině práva podústavního. Na podkladě výše řečeného lze proto uzavřít, že podmínky, za kterých správním orgánem jakož i správními soudy provedené řízení a jeho výsledek překračuje hranice ústavnosti, splněny nejsou; stěžovatelce se zásah do ústavně zaručených základních práv nebo svobod doložit nezdařilo, a tento závěr, jak se podává z řečeného, lze mít za zřejmý."

Do kontrastu pak lze postavit např. výňatek z usnesení Pavla Varvařovského, jehož styl založen na užívání krátkých, jednoduchých vět: *„Ústavní soud konstatuje, že dokazování v přezkoumávané věci bylo provedeno v potřebném rozsahu a soud prvního stupně dostál požadavku důsledného zhodnocení všech provedených důkazů. Skutkový stav byl spolehlivě zjištěn a právní závěry z něj vyplývající byly v rozhodnutí tohoto soudu přiléhavě odůvodněny. S podstatou stěžovatelových námitek uplatněných v odvolání a opakovaných v ústavní stížnosti se vyčerpávajícím způsobem vypořádal Vrchní soud v Olomouci v rámci odvolacího řízení. Soudy obou stupňů se zabývaly i důkazními návrhy stěžovatele a jejich neprovedení řádně zdůvodnily. Odůvodnění rozsudků soudů obou stupňů je v souladu s ustanoveními § 125 odst. 1 a § 134 odst. 2 trestního řádu. Ingerence Ústavního soudu do rozhodovací činnosti obecných soudů tedy není na místě."*[62]

Užívání komplikované větné stavby, cizích slov a odborných termínů bývá ve některých rozhodnutích natolik koncentrováno, že Ústavní soud neujde kritice. Často citovaná jsou v tomto ohledu rozhodnutí soudce zpravodaje Vladimíra Čermáka, silně poznamenaná tím, že Čermák hojně čerpal ze svých sociálně-filosofických publikací: *„[Ústavní soud si je] dobře vědom složitosti sociálního a politického dění, v němž strukturování společnosti je provokováno působením odstředivých, diferenciačních společenských sil, nepředstavujících však v sociálním procesu jeho jedinou konstituantu, ale zaznamenatelných vždy jen v antinomickém postavení vůči všem "dostředivým" integračním projevům. Stejně jako tyto "dostředivé" integrační prvky, staly-li by se jediným faktorem sociálního vývoje, by svým tlakem projevovaným ve směru integrace a kooperace finálně zrušily všechny sociální struktury, a přivedly by tak lidskou společnost ke tvaru nepohyblivého monolitu, také naopak neúměrná dominance "odstředivých", diferenciačních, sil by lidské dění přeměnila v rej jakoukoli komunikaci vylučujících projevů, nezpůsobilých ani k náznaku strukturální skladby. Také v samotném základu strukturálního principu je tedy obsažen polaritně a korelativně fundovaný substrát, zabraňující na jedné straně neúměrné difúzi struktur, na druhé straně však i dosažení již neúměrného stupně integrace. Proces diferenciace může tak plnit svou základní funkci hnací síly a tvůrčího elementu historického vývoje a pokroku jen tehdy, realizuje-li se na půdě kontinua mezi krajními tendencemi, jejichž funkční napětí vylučuje zaujímání extrémních pozic. Také v politické praxi používaný model "poměrného zastoupení" proto může, a také musí, činit celou řadu koncesí principu integrace, tak se však může dít jen na určitém úseku kontinua, kdy*

[62] Usnesení ze dne 17. 2. 2004, sp. zn. IV. ÚS 486/03, nepublikováno.

ke svému ideálnímu typu zůstává "přivrácen", jinými slovy, kdy projevuje tendence se tomuto typu v jeho zásadních aspektech alespoň přibližovat."[63]

Ač je možné tento styl částečně ospravedlnit tím, že se Ústavní soud často zabývá komplikovanými otázkami stojícími na pomezí práva, filosofie a sociálních věd, není pochopitelně citovaná pasáž jediným způsobem, jak vyjádřit napětí mezi integračními a dezintegračními silami ve společnosti. Ústavní soud by se – již s ohledem na adresáty svých rozhodnutí – přehnaně komplikovanému stylu i jazyku vyhýbat (měl by se samozřejmě střežit i druhého extrému, ten však zjevně není na pořadu dne). Rovněž dodáváme, že takových rozhodnutí Ústavního soudu není mnoho a v současnosti nastolený kurz je střízlivější, byť samozřejmě poněkud vzdálený obecnému jazyku (např. užívání přechodníků, vytrácejících se slov i vazeb apod.).

Zajímavé pak je podívat se ze zmíněných hledisek na odlišná stanoviska k rozhodnutím Ústavního soudu. Pokud jsme u rozhodnutí Ústavního soudu vysledovali jisté společné znaky, mají odlišná stanoviska některých soudců tendenci sklouzávat k volnému stylu,[64] jiná se omezují pouze na několik glos k rozhodnutí, zatímco některá obstojí sama o sobě jako alternativa k většinovému rozhodnutí.

3.4. Práce s prameny

3.4.1. Práce Ústavního soudu s vlastní judikaturou

S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud považuje vlastní nálezovou judikaturu za závaznou směrem dovnitř i navenek, pracuje s ní v odůvodnění svých rozhodnutí velmi často. To do jisté míry platí i o práci s usneseními – ta se však užívají většinou pouze jako ilustrace setrvalé praxe Ústavního soudu, zejména pak v procesních otázkách.[65]

S ohledem na to, že jsou veškerá rozhodnutí ÚS publikována v databázi NALUS, cituje (či lépe řečeno může citovat) Ústavní soud všechna rozhodnutí. V takovém případě je zpravidla cituje jejich spisovou značkou, někdy (nepříliš často) i datem jejich vydání. Ta rozhodnutí, která byla kromě databáze NALUS zveřejněna i jinak (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, Sbírka zákonů[66]) jsou citována i podle tohoto údaje.

---

[63] Nález ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, N 16/21 SbNU 113.

[64] Např. odlišné stanovisko Stanislava Balíka k nálezu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06, N 173/47 SbNU 253.

[65] Srov. typicky usnesení ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2161/10, nepublikováno: *„Z toho nepochybně vyplývá, že řádně podané dovolání je z hlediska dikce zákona posledním prostředkem k ochraně práva stěžovatele (na rozdíl od podnětu k podání stížnosti pro porušení zákona, který jím podle zákona o Ústavním soudu a ustálené judikatury Ústavního soudu není). K souběžnému podávání dovolání a ústavní stížnosti proto není důvod (obdobně viz např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 634/04, IV. ÚS 448/04)."*

[66] Podle § 57 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se ve Sbírce zákonů České republiky vyhlašují nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl a) o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, b) o ústavní žalobě proti prezidentu republiky uvedené v čl. 65 odst. 2 Ústavy podle čl. 87 odst. 1 písm. g) Ústavy, c) o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu uvedeného v čl. 66 Ústavy podle čl. 87 odst. 1 písm. h) Ústavy, d) o návrhu na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy, e) o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásíaf) o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu byla po dlouhou dobu vydávána komerčním nakladatelstvím C.H. Beck, od částky 67 však Ústavní soud sbírku publikuje sám elektronicky,[67] což považujeme za vhodnější řešení. Starší svazky jsou stále dostupné pouze v tištěné podobě, s ohledem na existenci databáze NALUS však z praktického hlediska nemají valný význam (ovšem kromě dekorační funkce).

Ačkoliv konzistence judikatury ÚS není vzorná, cituje většinou ÚS svou vlastní judikaturu poměrně pečlivě. Případy, v nichž by Ústavní soud předchozí judikaturu „zamlčel" nejsou přehnaně časté. V určitých situacích dokonce ÚS cituje předcházející judikaturu i tehdy, když se od ní sám (i nepřípustně) odchýlí. Někdy ale citace v těchto případech (aktuální či hrozící rozpory v judikatuře) chybí.[68]

Často pak práce s předchozím rozhodnutím nemá charakter pouhé citace, nýbrž téměř doslovného přepisu celých částí rozhodnutí. Setkáme se s tím především v sériových kauzách (např. *Slovenské důchody, Globální celní záruka aj.*) či v jiných skutkově podobných věcech. Ani v takovém případě se sice neuplatňují pravidla akademické práce (ve vztahu k jinému soudnímu rozhodnutí – zejména téhož soudu – se nelze dopustit plagiarismu), avšak je však velmi vhodné, aby Ústavní soud tuto skutečnost uvedl.[69] Přispívá to totiž k lepší dohledatelnosti všech kauz, kde byl určitý právní názor dříve vyjádřený aplikován.

Pokud se týče vývoje citace vlastní judikatury v čase, je v druhé polovině fungování Ústavního soudu (tj. v posledních patnácti letech) citace vlastní judikatury častější.[70] Tento trend je pochopitelný, neboť v průběhu 90. let ÚS "tvořil" základní judikaturu a teprve naplňoval ústavní instituty a principy základním obsahem.[71] V poslední době se naopak ÚS může opřít o masu judikatury, kterou může (a měl by) citovat a vycházet u ní. Čím dál tím významnější je tak pro činnost ÚS orientace ve vlastní judikatuře (či judikatuře ESLP), zatímco případů, v nichž by ÚS od rozhodnutí od základů tvořil, ubývá. Často je konfrontován s otázkami, které již dříve řešil, a i když čelí otázce nové, může vycházet ze starší judikatury, která do jisté míry vymezí směr, kterým se ÚS může ubírat. Kromě toho práci s vlastní judikaturou soudcům i asistentům Ústavního soudu výrazně usnadňuje databáze NALUS, která kombinuje mj. flexibilní vyhledávací *engine* a poměrně podrobnou indexaci publikovaných rozhodnutí analytickým oddělením Ústavního soudu. S historickou judikaturou (např. prvorepublikového Nejvyššího

---

s ústavním zákonem o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení.

[67] Přístup ke Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu: https://www.usoud.cz/sbirka-nalezu-a-usneseni-us.

[68] Srov. např. usnesení ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2069/08, nepublikováno, v němž nebyl citován nález ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 663/06, N 149/53 SbNU 811.

[69] Příkladem budiž citace (nález ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08, N 117/53 SbNU 473): *„Jak již Ústavní soud uvedl dříve (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 613/06, dostupný na http://nalus.usoud.cz, z jehož odůvodnění Ústavní soud vychází i v této věci), (…)"* či nález sp. zn. III. ÚS 346/09, N 194/54 SbNU 393: *„Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná. Odkazuje přitom na svůj nález ze dne 15. 1. 2009 sp. zn. IV. ÚS 1554/08."* či I. ÚS 342/09: „(ÚS) s*ouhlasí se stěžovatelkou, že právní názory vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2007 sp. zn. II. ÚS 3/06 (dostupný na internetové adrese http://nalus.usoud.cz) dopadají obdobně i na danou věc (byť nejde o skutkově identické případy)."* Po takovéto uvozovací frázi často následuje téměř doslovný přepis nosných důvodů dřívějšího nálezu.

[70] Zde však jde spíše o dojem autora vzniklý při pročítání pouhého zlomku z cca. 40.000 přístupných rozhodnutí Ústavního soudu.

[71] Např. dogmatika a obsah základních práv, princip proporcionality, pojem a obsah dělby moci a mnohé další.

správního soudu či Ústavního soudu, kterých však, pravda, nebylo mnoho) Ústavní soud prakticky nepracuje.[72]

3.4.2. Práce Ústavního soudu s judikaturou obecných soudů

Pokud pomineme samozřejmou citaci napadených rozhodnutí v rekapitulační části rozhodnutí o ústavní stížnosti, musíme konstatovat, že s judikaturou (českých) obecných soudů nepracuje Ústavní soud tak často jako s judikaturou vlastní. To je však pochopitelné s ohledem na to, že je vázán toliko ústavním pořádkem (a zákonem, který stanoví, kdo a za jakých podmínek může podat návrh k Ústavnímu soudu – srov. čl. 88 odst. 2 Ústavy). Nebylo by proto příliš časté odvolávání se na výklad podústavního práva obecnými soudy vhodné. Uvedené ovšem neplatí v situaci, kdy se Ústavní soud explicitně inspiruje ústavně konformní judikaturou obecných soudů. Ústavně konformní interpretaci totiž nelze vnímat jako „pouhý" výklad podústavního práva, nýbrž zároveň i jako výklad ústavního pořádku.[73]

S judikaturou obecných soudů tudíž Ústavní soud pracuje spíše jako s fakty, zejména pokud rekapituluje dosavadní praxi soudů či pokud v rámci odmítání stížnosti jako zjevně neopodstatněné podpůrně poukazuje na skutečnost, že určitá otázka je obecnými soudy ustáleně řešena určitým způsobem.[74] Takto zachází samozřejmě toliko s judikaturou publikovanou (bez ohledu na druh publikace), neboť k nepublikované judikatuře se dostane pouze nahodile.

Specifickou skupinu rozhodnutí pak tvoří ta, v nichž je právě srovnávání rozhodnutí obecných soudů podkladem pro výrok nálezu. Konkrétně jde o několik nálezů, v nichž Ústavní soud zrušil rozhodnutí NS, resp. NSS pro porušení práva na zákonného soudce, neboť v nich tyto soudy dospěly k závěrům odlišným od své dřívější judikatury, aniž by věc postoupily k rozhodnutí velkému senátu kolegia, resp. rozšířenému senátu.[75]

3.4.3. Práce Ústavního soudu s judikaturou zahraničních soudů

Ústavní soud poměrně často pracuje i s judikaturou zahraničních soudů, nejčastěji přirozeně soudů ústavních. To, jaké soudy a v jakém kontextu jsou citovány, závisí zejména na osobě soudce zpravodaje, avšak ve všech případech Ústavní soud judikatuře zahraničních ústavních

---

[72] Řídké výjimky však nalezneme; jde, pokud je autorům známo, o usnesení ze dne 1. 3. 1995, sp. zn. II. ÚS 109/94, nepublikováno, a nález ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, N 103/23 SbNU 39, podle něhož: „*obdobná byla i judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, která za vůli obce pokládala, nebyl-li prokázán opak, to, co bylo vyjádřeno v usnesení příslušného orgánu obce (Bohuslav, A 12571/36).*"

[73] Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006 sp. zn. I. ÚS 664/03, N 56/40 SbNU 547, v němž Ústavní soud souhlasně citoval ústavně konformní výklad přijatý NSS.

[74] Srov. např. usnesení ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1784/10: *„Ke kritické právní otázce (otevřené znovu stěžovatelkou) se ve srovnatelných skutkových a právních poměrech již dříve vyjádřil Nejvyšší soud, jmenovitě v rozsudku ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 28 Cdo 5050/2007, jakož i v navazujících vlastních rozsudcích ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. 28 Cdo 4621/2007, (…) resp. v usnesení ze dne 8. 12. 2009, sp. zn. 28 Cdo 4822/2009 (ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí Ústavní soud odmítl coby zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 3. 6. 2010, sp. zn. IV. ÚS 666/10). Podstatné pak je dvojí; že obecné soudy v dané věci uplatnily právní názory s označenými souladné, a že ani stěžovatelka ve vztahu k těmto názorům neklade relevantní argument, že se dotýkají některého ze základních práv a svobod, jež měly být v jejím případě zasaženy."*

[75] Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, N 68/45 SbNU 107.

soudů přisuzuje toliko podpůrnou roli ve vlastní argumentaci.[76] Typickým příkladem takového použití je např. nález sp. zn. III. ÚS 256/01, v němž je odkaz na judikaturu německého Spolkového ústavního soudu a německou legislativu. To posloužilo k utvrzení, že určitý výklad českého ústavního pořádku souzní s evropskými lidskoprávními standardy.[77] Ve většině případů slouží použití judikatury zahraničních soudů (či zahraničních úprava) jako podpůrný argument (autoritou) pro určitý právní názor prosazovaný Ústavním soudem. S podrobnější analýzou a srovnáváním různých přístupů se setkáme zřídka.[78]

Zcela výsadní postavení náleží judikatuře německého Spolkového ústavního soudu, kterou Ústavní soud citoval nejméně ve 185 věcech (114 nálezů a 71 usnesení) a jež hrála relativně důležitou roli v řadách kauz.[79] Ústavní soud typicky judikaturu německého Spolkového ústavního soudu následuje. Byť ji samozřejmě nepovažuje za závaznou, cituje ji zpravidla tehdy, pokud následně zvolí obdobné řešení jako jeho německý protějšek. I zde se však vyskytnou výjimky. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/14[80] Ústavní soud zaujal diametrálně odlišný postoj k otázce ústavnosti pětiprocentní uzavírací klauzule ve volbách do Evropského parlamentu.[81]

S judikaturou dalších ústavních soudů pracuje Ústavní soud již méně, avšak nalezneme podpůrné citace amerického Nejvyššího soudu,[82] polského Ústavního tribunálu,[83] či dokonce i slovinského ústavního soudu.[84] V nálezu *Eurozatykač* se pak setkáme s raritou – totiž citací rozhodnutí polského Ústavního tribunálu a odlišení tohoto právního závěru pro českou situaci.

---

[76] Nelze však nevidět, že v mnoha případech je inspirace zahraničním soudem velmi silná a interpretaci ustanovení ústavního pořádku ovlivní téměř rozhodujícím způsobem; to platí zejména o Spolkovém ústavním soudu.

[77] Srov. citaci nálezu ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. 256/01, N 37/25 SbNU 287: *„Konstatovaný závěr nevybočuje z rámce stávajícího demokratického evropského standardu. Při akceptaci hledisek zformulovaných Spolkovým ústavním soudem SRN ve věci ústavnosti zákona o sčítání lidu (BVerfGE, 65, 1), obdobný postup umožňuje tak německý trestní řád (viz § 483, 484 a 163), zemská legislativa (kupř. § 39 zákona Dolního Saska o ochraně před nebezpečím), jakož i zákon o cestovních pasech (§ 21 a 22) a zákon o osobních průkazech (§ 2)".* Takový postup je relativně mladého ústavního soudu (to platí zejména v tranzitním období) zcela pochopitelný; i při respektování národních (právních) specifik se totiž soud prostřednictvím srovnávání sebe sama se zahraničními soudy může neustále přesvědčovat, zda se neodchyluje od určitých společných právních standardů.

[78] Srov. ostatně *3.4.5. – Práce s literaturou.* K tomu srov. také např. kritiku J. Musila v odlišném stanovisku (bod 7.) k nálezu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06, N 139/46 SbNU 313.

[79] Jde např. o nález ze dne 26. 3. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 42/02, N 42/29 SbNU 389 či nález ze dne 26. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, N 201/51 SbNU 445.

[80] Nález ze dne 19. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 14/14, N 98/77 SbNU 429; 176/2015 Sb.

[81] K rozdílům mezi přístupy obou soudů srov. Hubert Smekal a Ladislav Vyhnánek. 'Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5% threshold in the 2014 European Parliament Elections'. 1 EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW REVIEW 148 (2016).

[82] Jde o cca. 20 případů např. nález ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, 57/36 SbNU 605, nález ze dne 8. 10. 2020, sp. zn. II. ÚS 2016/20, N 196/102 SbNU 235, či odlišné stanovisko k nálezu ze dne 23. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 655/06, 89/45 SbNU 303.

[83] Jedná se o nejméně 28 případů, např. nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04, 89/37 SbNU 207, přes 20 z nich se však týká problému z roku 2022 (o němž pojednáváme i níže) a citace polského ústavního tribunálu se vyskytuje v odlišném stanovisku Jana Filipa, kterým se vymezuje proti právnímu názoru zastávanému Radovanem Suchánkem a Josefem Fialou stran podjatosti soudce Vojtěcha Šimíčka.

[84] Srov. nález ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08. Srov. k tomu též Kühn, Z. Srovnávací právo v judikatuře středoevropských ústavních soudů. Časopis pro právní vědu a praxi č. 2/2003, s. 108–121, či kriticky ke konkrétní kauze Bobek, M. Ústavní soud: Má srovnávací argumentace přednost před českým zákonodárcem, judikaturou i doktrínou anebo je císař nahý? Soudní rozhledy č. 11/2006, s. 415-422

3.4.4. Práce s judikaturou mezinárodních soudů

V této oblasti má zdaleka největší význam vztah Ústavního soudu k ESLP, a to již proto, že ESLP vykládá Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou ÚS považuje za součást ústavního pořádku a ve svých rozhodnutích ji poměrně často aplikuje. [85]

Z toho, jak Ústavní soud s judikaturou ESLP pracuje, je patrné, že jí přiznává určitou normativní sílu, tedy, že se přiklání k názorům, podle nichž je Úmluva jako živý instrument závazná v té podobě, v jaké ji interpretuje ESLP.[86] Na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva odkázal Ústavní soud v mnoha tisících případů a mnoho významných nálezů Ústavního soudu bylo přijato spíše v důsledku rozhodnutí ESLP než po „pouhé" inspiraci.

Lze zmínit nález sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým byla zrušena část pátá občanského soudního řádu pro svůj rozpor s čl. 6 Úmluvy v podobě, v jaké jej interpretoval Evropský soud pro lidská práva.[87] Celá řada atributů spravedlivého procesu ve smyslu čl. 6 Úmluvy se ostatně do judikatury Ústavního soudu z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (např. kontradiktornost, apod.). Zcela klíčová byla judikatura ESLP i pro nález sp. zn. Pl. ÚS 15/09 (*Popření otcovství*),[88] pro sérii věcí týkajících se práva být slyšen při rozhodování a pro mnoho dalších rozhodnutí. Jako příklad „silné inspirace" rozhodnutím ESLP může posloužit i nález sp. zn. Pl. ÚS 45/04.[89] Z judikatury ESLP byly do judikatury Ústavního soudů často přejaty i celé doktríny, kterém pak byly Ústavním soudem dále rozvíjeny či i dotvářeny. Příkladem mohou být např. určité pozitivní závazky spojené s čl. 2, 3, 4 či 8 aj. Úmluvy, zejména doktrína „efektivního vyšetřování" zásahů do práv chráněných těmito články (tj. procesní pozitivní závazky).[90]

Obecně je však možno konstatovat, že práci Ústavního soudu (resp. těch, kdo na Ústavním soudu formulují odůvodnění rozhodnutí) ovlivňuje celá řada faktorů a samotná práce s těmito rozhodnutími může nabývat řady podob.[91]

V prvé řadě je zjevné, že počet odkazů na judikaturu ESLP se výrazně proměňoval v čase. Zatímco v devadesátých letech, osciloval podíl rozhodnutí Ústavního soudu odkazujících na rozhodnutí ESLP okolo 3 %, v poslední dekádě tento podíl stoupnul až na cca. 10 % (mezi 8 %

[85] Pro zájemce je celá řada aspektů práce českých soudů s judikaturou ESLP podrobně řešena v David Kosař et al. DOMESTIC JUDICIAL TREATMENT OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – BEYOND COMPLIANCE. (2020).

[86] Srov. Saša Beljin. 'Bundesverfassungsgericht on the Status of the European Convention of Human Rights and ECHR Decisions in the German Legal Order'. 1 EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW REVIEW 558 (2005).

[87] Nález ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, N 96/22 SbNU 329, byť v tomto případě nebyla ani tak citována jednotlivá rozhodnutí ESLP, jak je zvykem v novější judikatuře, nýbrž byly používány obraty typu „podle ustálené judikatury ESLP" apod.

[88] Nález ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09, 244/2010 Sb.

[89] Nález ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04, N 60/36 SbNU 647.

[90] K tomu v podrobnostech srov. i Ladislav Vyhnánek. 'The Czech Constitutional Court'. In DOMESTIC JUDICIAL TREATMENT OF EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – BEYOND COMPLIANCE 169 (David Kosař et al., 2020)., či Kristína Blažková. 'Právo na efektivní vyšetřování : dochází na třetím ústavním soudu k výrazné změně v koncepci ochrany základních práv?' 5 JURISPRUDENCE 3 (2016).

[91] V podrobnostech srov. Ladislav Vyhnánek. 'A Holistic View of the Czech Constitutional Court Approach to the ECtHR's Case Law'. 77 HEIDELBERG JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW: ZEITSCHRIFT FÜR AUSLÄNDISCHES ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT 715 (2017).

a 16 %).[92] Mezi faktory, které jsou za tento vývoj zodpovědné, lze řadit jak „zdroje“, tak „vůli“ (tj. změny v personálním obsazení soudu).

Za zdroje, které mohly ovlivnit práci Ústavního soudu s judikaturou ESLP[93] považujeme zejména dostupnost relevantní literatury, jazykové schopnosti soudců a asistentů, přístup k databázím judikatury, práci analytického oddělení Ústavního soudu, chování účastníků řízení a jejich zástupců či jednoduše i efekt sněhové koule, v jehož rámci Ústavní soud cituje vlastní judikaturu obsahující odkaz na rozhodnutí ESLP, a tím de facto rozmnožuje i odkazy na rozhodnutí ESLP.

Mezi jednotlivými soudci Ústavního soudu však existují, i pokud jde o citace judikatury ESLP, značné rozdíly. Zatímco premianti práce s judikaturou ESLP mohou na rozhodnutí ESLP odkazovat cca. v 15-18 % svých rozhodnutí, u některých soudců půjde o podíl zhruba pětkrát nižší.[94] Z této skutečnosti by však nebylo vhodné vyvozovat unáhlené závěry ohledně substantivního vlivu judikatury ESLP na rozhodnutí Ústavního soudu pouze podle počtu citací. Některé odkazy totiž mohou být doprovázeny skutečnou aplikací závěrů ESLP na projednávaný skutkový stav, zatímco jiné jsou čistě ornamentální či banální bez reálného významu pro věc.[95] Práce s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva jako s autoritativním pramenem však v praxi přináší četné problémy. Pokud se týče formy citace, setkáme se často (zejména dříve) s obecnými poukazy na judikaturu ESLP, avšak v novější judikatuře jsou citace většinou adresné, např: *„Campos Daâmaso proti Portugalsku ze dne 24. 4. 2008, č. stížnosti 17107/05.“* Konkrétní odstavec rozhodnutí bývá označen pouze v některých případech a praxe Ústavního soudu v tom není jednotná. Pokud je však citován konkrétní argument a nikoliv pouze výsledek či celkové vyznění rozsudku, je samozřejmě přesnější citace velmi žádoucí. Odkazy na oficiální sbírky se většinou neužívají, avšak někdy je zařazena obecná informace o tom, že judikatura ESLP je dostupná na jeho webových stránkách, resp. v databázi HUDOC.

Další významnou (byť kvantitativně mnohem méně, než je tomu stran ESLP)[96] oblastí je pak práce s judikaturou Soudního dvora Evropské unie po roce 2004. Zpravidla je pochopitelně judikatura Soudního dvora citována v případech, v nichž je či může být výklad ústavního pořádku ovlivněn právem EU.

Setkáme se však i s případy, kdy je judikatura Soudního dvora citována nikoliv proto, že by ovlivňovala výklad ústavního pořádku, nýbrž pouze podpůrně jako komparativní argument (obdobně jako by bylo citováno rozhodnutí zahraničního soudu). Např. v usnesení ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 37/08, Ústavní soud odmítl uznat aktivní legitimaci rozhodčího soudu k podání návrhu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s ustanovením § 64 odst. 3 ZÚS, přičemž

[92] *Ibid*, s. 727. V tomto případě je řeč o meritorních či kvazimeritorních rozhodnutích, tj. nálezech a usneseních odmítajících návrh pro zjevnou neopodstatněnost.

[93] Řada těchto faktorů má obecnější dopad. Např. dostupnost literatury a databází, jazykové a rešeršní znalosti a dovednosti asistentů apod. mají nepochybně vliv na práci se širokou škálou zdrojů, s nimiž může judikatura Ústavního soudu pracovat.

[94] Vyhnánek, *supra* n. 91, s.733.

[95] *Ibid*, s. 734-735. V odkazovaném článku je např. postaven do kontrastu přístup soudce Musila (pravděpodobně související s prací jednoho z jeho asistentů) a soudkyně Šimáčkové, kteří si jsou sice velice blízcí, pokud jde o počet citací, ale poměrně vzdálení, pokud jde o jejich význam a vliv.

[96] I s ohledem na relativně nízký počet citací nedává valný smysl pokoušet se o statistické zpracování tématu jako u judikatury ESLP.

podpůrně odkázal na srovnatelný přístup Soudního dvora ve vztahu k předběžné otázce ve věci *Nordsee.*[97]

Na rozdíl od judikatury ESLP bývá citace judikatury Soudního dvora Ústavním soudem v drtivé většině adresná (tj. je odkazováno na určitý rozsudek), avšak citační standardy se mírně liší (např. někdy je odkazováno na sbírku, v níž byl rozsudek publikován, jindy ne).

3.4.5. Práce s literaturou

Ústavní soud ve svých rozhodnutích poměrně často pracuje i s literaturou. Převážně se přirozeně jedná o literaturu právnickou, nezřídka se však setkáme i s odkazy na publikace z oblasti sociálních věd.

Užívání právnické literatury v rozhodnutích lze rozdělit do dvou skupin – první skupinu tvoří komentáře a další publikace (články, monografie) orientované na praktické právní problémy. V prve zmíněné oblasti je praxe Ústavního soudu poměrně koherentní; citace komentářů či článků jsou v rozhodnutích Ústavního soudu poměrně časté. Podle databáze NALUS[98] byl ve více než 3300 rozhodnutích citován komentář k zákonu (nejčastěji samozřejmě komentáře k ZÚS, Ústavě, OZ, TrZ, o.s.ř. či t.ř.), více než dvěstěkrát byl citován článek z časopisu Právní rozhledy. Citace je většinou používána za tím účelem, aby podpořila názor Ústavního soudu, resp. ilustrovala, že jde o právní názor legitimní, zastávaný i v doktríně, nevybočující z mezí racionálního diskursu. To má smysl například tehdy, pokud Ústavní soud ilustruje určité tendence ve výkladu podústavního práva, jimiž se ovšem sám nechce zabývat. Někdy je literatura citovaná nikoliv *stricto sensu* na podporu právních názorů, nýbrž pro ilustraci určitých skutečností.[99]

Zpravidla (avšak ne výlučně) Ústavní soud cituje pouze ty publikace, které vyjadřují shodný nebo obdobný názor, jako je názor jím zastávaný. Tento přístup odpovídá tomu, že citace literatury je jakýmsi doplňkem argumentace Ústavního soudu a rozhodnutí Ústavního soudu se nesnaží vypořádat se s veškerou existující literaturou, nýbrž pouze autoritativně rozhodnout určitý případ – pokud tudíž Ústavní soud takový vhodný podpůrný argument nenajde, obejde se bez citace literatury.

Setkáme se však i s případy, v nichž Ústavní soud pracuje s literaturou, jejíž závěry posléze odmítne či podrobí kritice.[100]

Druhou skupinu pak tvoří práce z oblasti právní teorie či filosofie. Zda a případně jaké takové práce jsou v rozhodnutí citovány, se pak liší podle osoby soudce zpravodaje, případně i jeho

---

[97] Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 1982, *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH*, C-102/81.

[98] Při použití ne zcela přesné metody – fulltextového vyhledávání řetězce „jméno nakladatelství" + komentář (byly užity názvy několika nejvýznamnějších nakladatelství, z nichž jedno dosáhlo drtivého vítězství.

[99] Např. usnesení ze dne 1. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3264/09: *„Ačkoliv je pravdou, že orgány aplikace práva k otázce možnosti přezkumu jmenování děkanů fakult veřejných vysokých škol nepřistupují jednotně (srov. např. Bartoň, M, Dienstbier, F. Může rektor vysoké školy odmítnout jmenovat děkana fakulty? Úvaha k právní povaze jmenovacích aktů rektorů vysokých škol. Právní rozhledy č. 9/2009, str. 328-334)."*

[100] Srov. např. nález ze dne 5. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1885/09, dosud nepublikován, který je navíc zajímavý tím, že takto pracoval mj. s článkem na blogu. S ohledem na povahu příspěvků na blozích se však k takovým citacím stavíme spíše rezervovaně.

týmu. V rámci druhého Ústavního soudu vynikali především oba jeho místopředsedové, tj. Pavel Holländer a Eliška Wagnerová.[101] V rámci třetího Ústavního soudu se takovým způsobem žádný nevymykal, byť např. Ludvík David (a jeho odkazy na Ronalda Dworkina či Aharona Baraka) byl v tomto ohledu poměrně aktivní.

Pokud jde o publikace z oblasti sociálních věd, lze o jejich užívání konstatovat téměř to samé, co o literatuře právně teoretické a právně filosofické. I v tomto ohledu vynikala především bývalá místopředsedkyně ÚS Eliška Wagnerová, která sociální vědce citovala poměrně často.[102]

Stejně jako publikace prakticky orientované však citace právních teoretiků či filosofů slouží především k podpoře vlastního názoru (tj. jsou užívány instrumentálně či často spíše ornamentálně) a s jejich důkladnější analýzou či konfrontací použitých pramenů s protichůdnými názory se v rozhodnutích Ústavního soudu prakticky nesetkáme. Až na výjimky (např. již citovaný Pavel Holländer[103]) se nesetkáme ani s tím, že by myšlenková struktura určitého rozhodnutí byla skutečně „otiskem" nějaké originální myšlenky obsažené v citované díle. Význam jejich citace může spočívat v tom, že naznačují, k jakému myšlenkovému směru se Ústavní soud hlásí, což by pochopitelně napomohlo předvídatelnosti jeho rozhodování. Tato funkce je však poněkud omezena tím, že Ústavní soud (resp. někteří soudci zpravodajové) pracuje v různých rozhodnutích s prameny až protichůdnými,[104] což souvisí i se shora zmíněnou instrumentálností práce s prameny. Tím, že Ústavní soud používá tyto odkazy tehdy, když zrovna podporují určitý jeho názor, je adresátovi rozhodnutí orientace v jeho ideových zdrojích téměř znemožněna. Smysl poměrně nahodilých citací právních teoretiků či filosofů v judikatuře Ústavního soudu je proto sporný.

Součástí stylu některých soudců zpravodajů či jejich asistentů jsou pak i odkazy na beletrii, typicky s účelem demonstrovat určitý právní problém jako variaci na klasické „lidské" téma (spravedlnost, empatie, odpovědnost) reflektované v literatuře. V rámci třetího Ústavního soudu byl v tomto ohledu poměrně výrazný např. Vojtěch Šimíček.[105] I odkazy na krásnou literaturu ovšem často – byť nahodile – odhalují vkus, hodnotové zaměření či dokonce ideologii soudce.

3.4.6. Dopad práce s prameny na argumentaci účastníků řízení

To jakým způsobem s prameny pracuje Ústavní soud, nepochybně ovlivňuje i argumentaci účastníků řízení před Ústavním soudem. Jelikož Ústavní soud právě odkazy a citacemi dává

[101] Např. C. Schmitt byl citován několikrát E. Wagnerovou (např. nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, N 30/44 SbNU 349) a jednou P. Holländerem (nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, N 199/54 SbNU 445), L. L. Fuller dvakrát E. Wagnerovou, jednou P. Holländerem a jednou J. Musilem, H. Hart byl citován celkem třináctkrát, z toho jednou P. Holländerem, jednou V. Güttlerem a ve zbylých případech E. Wagnerovou. F. Bydlinského citovala jednou D. Lastovecká. Kromě uvedených byl citován např. O. W. Holmes či K. Llewelyn.

[102] V nálezu ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. II. ÚS 3/06, N 185/47 SbNU 429, je citován N. Luhmann, poměrně často citován je např. J. Rawls.

[103] Nález ve věci *Melčák* (nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) je zjevně inspirován citovanými teoretiky, kteří rozpracovali koncept materiálního ohniska ústavy, resp. podobné koncepty.

[104] Je např. citován jak Weyr, tak Llewelyn či Holmes, jak Schmitt, tak Rawls, jak Fuller, tak Hart apod.

[105] Jen namátkou citoval ve svých nálezech K. Čapka (Bílá nemoc) či G. Chestertona.

najevo, jaké zdroje považuje za závazné resp. alespoň inspirující, snaží se účastníci tomuto stylu přizpůsobit.

Ústavní stížnosti (či jiné návrhy), v nichž není na podporu argumentů navrhovatele citována judikatury Ústavního soudu či Evropského soudu pro lidská práva, tak v současné době tvoří výraznou menšinu. Citace relevantní judikatury Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva či odborné literatury (pokud je samozřejmě korektní) nepochybně zvyšuje šance účastníka řízení na úspěch. Ačkoliv teoreticky platí, že „soud zná právo", zajímavá argumentace, podpořená citací judikatury (např. v kontextu, kterému by sám soud nemusel přikládat význam), může řízení před Ústavním soudem nepochybně ovlivnit.[106]

4. Závaznost judikatury Ústavního soudu

Diskuse o závaznosti judikatury ÚS se v mnoha ohledech podobá diskusi o závaznosti judikatury obecně, avšak vykazuje rovněž určité zvláštnosti. Nejpodstatnějším rozdílem je zřejmě to, že závaznost judikatury ÚS má explicitní právní základ v ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy, podle něhož: „Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby." Z tohoto ustanovení plyne, že rozhodnutí ÚS jsou závazná (mimo jiné) jak pro obecné soudy, tak pro ÚS.

V rámci této kapitoly nás bude zajímat zejména to, jak závaznost svých rozhodnutí vnímá samotný Ústavní soud. Nebude proto naší ambicí kompletně rekonstruovat debatu, která o závaznosti jeho rozhodnutí (či závaznosti soudních rozhodnutí obecně) v našich podmínkách proběhla.[107]

Pohled na závaznost rozhodnutí Ústavního soudu ze strany obecných soudů pak strany nabízejí zvláštní kapitoly o civilní, správní a trestní judikatuře. Přirozeně však tyto otázky od sebe není možné zcela oddělit, jelikož doktrína závaznosti judikatury Ústavního soudu se vyvíjela a vyvíjí právě prostřednictvím dialogu (někdy bohužel spíše dvou monologů) mezi ÚS a obecnými soudy – adresáty jeho rozhodnutí (případně dalšími orgány veřejné moci).

4.1. Interní (horizontální) závaznost judikatury Ústavního soudu

Závaznost judikatury ÚS se neprojevuje jen navenek, nýbrž i směrem dovnitř. Tato závaznost plyne hned z několika zdrojů. Předně jde o čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť i ÚS je orgánem ve smyslu tohoto ustanovení. Rovněž je třeba zmínit základní principy právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), např. právní jistotu, rovnost před zákonem a z ní plynoucí požadavek, aby v obdobných věcech bylo rozhodováno obdobně. Zapomenout nelze ani na příkazy Ústavnímu soudu zakotvené na podústavní úrovni (např. § 23 a § 35 ZÚS).

[106]A zákon o Ústavním soudu s tím počítá., což lze odvodit již ze skutečnosti, že vyžaduje v řízení před Ústavním soudem povinné zastoupení advokátem.

[107]Zde srov. např. práce Zdeněk Kühn. 'K otázce závaznosti judikatury Ústavního soudu'. 9 PRÁVNÍK (2001); Pavel Holländer. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ARGUMENTACE ANEB OHLÉDNUTÍ PO DESETI LETECH ÚSTAVNÍHO SOUDU 77 (2003); Vojtěch Šimíček. ÚSTAVNÍ STÍŽNOST 279 (2005), dále Vladimír Mikule a Vladimír Sládeček. 'O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu'. 8 BULLETIN ADVOKACIE (1995).

U působení judikatury v rámci ÚS můžeme (stejně jako u externího působení) rozlišovat mezi působením obecným (precedenčním) a působením v konkrétní věci (r*es iudicata*).

4.1.1. *Res iudicata*

Podle ustanovení § 35 odst. 1 ZÚS je návrh na zahájení řízení nepřípustný, týká-li se věci, o které ÚS již nálezem (tj. meritorně) rozhodl. Rozhodnutí usnesením překážku *rei iudicatae* nezakládá, a to bez ohledu na to, že jde o usnesení kvazimeritorní (z důvodu zjevné neopodstatněnosti). Překážka *rei iudicatae* (její interní aspekt) tedy brání ÚS meritorně rozhodnout o věci, o které již jednou meritorně rozhodoval. Problémem samozřejmě je vymezení identity případu. V řízení o ústavních stížnostech může být identita dána napadenými rozhodnutími či jiným zásahem orgánu veřejné moci, okruhem účastníků řízení či zkoumanými základními právy.[108] Tato situace je však hypotetická, neboť lhůta k podání ústavní stížnosti činí 60 dnů od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje (§ 72 odst. 3 ZÚS). Opakovaná ústavní stížnost ve věci, v níž již ÚS meritorně rozhodoval, by tedy byla s pravděpodobností hraničící s jistotou podána opožděně.

U kontroly norem je pak identita věci dána totožností ustanovení právního předpisu, jež bylo napadena, a zkoumanými referenčními kritérii. Tato otázka již na rozdíl od řízení o ústavních stížnostech není toliko akademická a v řízení před Ústavním soudem může reálně vyvstat. V této souvislosti vznikají dva problémy – vymezení totožnosti napadeného ustanovení právního předpisu a identifikace referenčních kritérií, s nimiž bylo napadené ustanovení poměřováno. Např. v nálezu Lisabon II[109] Ústavní soud ve vztahu k přezkumu mezinárodní smlouvy uvedl: *„Restriktivnímu pojetí překážky rei iudicatae odpovídá dvojí jednota: totožnost ustanovení mezinárodní smlouvy, které je návrhem zpochybňováno, a současně totožnost tvrzeného důvodu jeho rozporu s ústavním pořádkem, v jehož světle bylo ustanovení mezinárodní smlouvy přezkoumáno v předchozím rozhodnutí a který má překážku rei iudicatae založit. Takto vymezená překážka rei iudicatae je restriktivní v tom smyslu, že klade přísnější požadavky na jednotu věci.“*

Pokud se týče totožnosti referenčních kritérií, je třeba vycházet z toho, že překážka věci rozhodnuté je dána pouze ve vztahu k těm z nich, které Ústavní soud uvedl ve svém odůvodnění. Kritérium, které by bylo přítomno v odůvodnění pouze implicitně, překážku věci rozhodnuté nezakládá.

4.1.2. „Vnitřní“ precedenční účinky rozhodnutí

I v rámci Ústavního soudu působí jeho rozhodnutí normativně[110] a Ústavní soud by v respektu (který vyžaduje od jiných) k vlastní judikatuře měl nepochybně jít příkladem.[111] I u interních

[108]Srov. Dostál et al., *supra* n. 22, s. 117.

[109]Nález ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, N 233/55 SbNU 197.

[110]Např. Michal Bobek et al. JUDIKATURA A PRÁVNÍ ARGUMENTACE. TEORETICKÉ A PRAKTICKÉ ASPEKTY PRÁCE S JUDIKATUROU 214 (2006). hovoří o *de facto* závaznosti. To však není přesné; pokud Ústavní soud mění judikatury v rozporu s pravidly, která budou rozvedena v dalších kapitolách, porušuje svou *právní* povinnost, vyplývající z čl. 89 odst. 2 Ústavy, resp. navazujících zákonných ustanovení.

[111]Srov. např. nález ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, N 170/42 SbNU 455, podle něhož závaznost interní platí „*tím spíše*“, jestliže platí i navenek.

účinků rozhodnutí Ústavního soudu je základní otázkou, která rozhodnutí (jaké jejich části) a za jakých podmínek normativně působí.

Ústavní soud považuje za vnitřně normativně závazné pouze nálezy[112] a to včetně jejich nosných důvodů,[113] což je podpořeno i zněním § 23 ZÚS. V praxi tak Ústavní soud, pokud se odchyluje od předchozího usnesení**,** tuto otázku většinou explicitně neřeší a právní názor nálezem bez dalšího změní. Na druhou stranu však je žádoucí, aby ÚS postupoval pokud možno jednotně i v usneseních (ať již kvazimeritorních či čistě procesních). Tento požadavek přirozeně plyne již z principu rovnosti před zákonem a souvisejícího zákazu libovůle.

Příkladem takové libovůle, kdy sice rozhodující těleso nebrojilo proti právnímu názoru vyslovenému v nálezu, avšak vědomě ignorovalo rozhodnutí pléna v téže věci, je např. kauza z roku 2022 spojená s otázkou podjatosti soudce Vojtěcha Šimíčka v sérii stížností komunálních politiků požadujících odškodnění za zpřístupňování majetkových přiznání. Jednalo se o sérii prakticky totožných ústavních stížností, v nichž měla být podle několika senátních usnesení[114] přijímaných senátem ve stejném složení[115] dána podjatost soudce Vojtěcha Šimíčka. Posléze bylo vydáno usnesení pléna, které za prakticky stejných skutkových okolností rozhodlo, že tento soudce podjatý není.[116] Dotčený senát však (byť s odlišným stanoviskem soudce Jana Filipa) setrvával na svém právním názoru a právní názor pléna de facto ignoroval.[117] Nabízí se otázka, zda takové vědomé a opakované ignorování právního názoru pléna může být kárným proviněním soudce Ústavního soudu, kárné řízení však zahájeno nebylo.

Z povahy věci je pak zřejmé, že pro rozhodování Ústavního soudu (nikoliv však navenek) je závazné i stanovisko pléna. Závazným rozhodnutím směrem navenek je sice až nález, který je na základě stanoviska přijat, avšak sám Ústavní soud (jakékoliv jeho těleso) musí poté, co je stanovisko přijato plénem, jeho nosné důvody respektovat. Opačný výklad, zastávaný možná i několika soudci Ústavního soudu,[118] by vedl k tomu, že by přijetí stanoviska, jehož účelem je podle ZÚS sjednocení rozkolísané judikatury Ústavního soudu, nemohlo tento účel v řadě případů plnit. Příkladmo by mohl určitý senát Ústavního soudu pokračovat v linii překonané judikatury v mezidobí mezi přijetím stanoviska pléna a vykonatelností navazujícího nálezu, či

[112] K tomu srov. přiměřeně i diskusi ke stejnému aspektu externí závaznosti.

[113] Zvláštní otázkou je závaznost *obiter dicta,* jež je navenek zcela nepochybně nepřijatelná. I směrem dovnitř jde však o ošemetnou otázku, což plyne již z podstaty *obiter dicta*. *Obiter dictum* totiž často s předmětem řízení souvisí pouze velmi volně, přičemž závaznost nálezů Ústavního soudu je možné uznat pouze tehdy, pokud vykonává kompetence udělené mu Ústavou. Ústavní soud si nemůže nárokovat pravomoc vyslovovat závazné úvahy (např. formou *obiter dicta*) bez ohledu na to, jak je vymezen předmět řízení. Pokud se týče účinků směrem dovnitř, lze však po Ústavním soudu požadovat, aby *obiter dictum* nepřešel mlčením, nýbrž jej alespoň „reflektoval", tj. argumentačně se s ním vypořádal. K tomu srov. nález ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

[114] Např. usnesením ze dne 26. 7. 2022 sp. zn. III. ÚS 1759/22.

[115] Radovan Suchánek, Josef Fiala a Jan Filip.

[116] Usnesení ze dne 20. 9. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 19/22.

[117] S odůvodněním, že *„Čtvrtý senát připomíná, že při posuzování prohlášení účastníka řízení, že některého ze soudců odmítá, samostatně hodnotí skutkový i právní stav věci ke dni jeho rozhodování a jiné - byť i plenární - usnesení jej nijak nezavazuje."* Srov. např. usnesení ze dne 22. 11. 2022, sp. zn. III. ÚS 2746/22.

[118] Dlužno však přiznat, že není zcela jasné, zda takový výklad nemá mezi soudci Ústavního soudu své zastánce. Pokus o redukci (byť nikoliv zcela explicitní) nalezneme např. v odlišném stanovisku Radovana Suchánka a Josefa Fialy k stanovisku pléna ze dne 29. 11. 2022, sp. zn. Pl.ÚS-st. 57/22: *„stanovisko pléna je závazné, ale – jak se zjevuje ve druhé větě tohoto ustanovení – především pro předkládající senát, který je jím ‚v dalším řízení vázán'."*

by mohl stanovisko trvale ignorovat, pokud by důsledkem právního názoru v něm vysloveného bylo, že v určitých věcech má být nadále rozhodováno usnesením. V reakci na pochybnosti, které na třetím Ústavním soudu menšina soudců vzbudila, byla interní závaznost stanoviska zdůrazněna naposledy v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2514/22.[119]

Ani nosnými důvody nálezů však Ústavní soud není vázán absolutně a za určitých okolností se od nich může odchýlit. Model absolutní interní závaznosti judikatury by sice byl způsobilý čelit jednomu nežádoucímu extrému – tj. svévoli, nepředvídatelnosti judikatury a pošlapání principu právní jistoty, na druhé straně by však aplikací takového modelu závaznosti došlo k ustrnutí vývoje judikatury, což je s ohledem na společenské působení práva rovněž nežádoucí.

Pro účely následujícího textu je nutné rozlišovat „pravou změnu judikatury“ (odpovídá angloamerickému „overruling“) zejména podle § 23 ZÚS a „nepravou změnu judikatury“ (zdánlivou změnou). Pravou změnou rozumíme přímý střet právních názorů, který není ovlivněn skutkovými odlišnostmi případů. Nepravá změna je pak charakteristická tím, že pozdější případ je rozhodován za změněných podmínek. K tomu může dojít tehdy, pokud skutkové okolnosti dvou případů jsou a byly odlišné samy o sobě (klasické odlišení), nebo že plynutím času došlo ke změně podmínek ovlivňujících hodnocení případu (*rebus sic stantibus*). Hledání hranice mezi pravou a nepravou změnou je však velmi obtížné a činí – jak uvidíme – potíže i Ústavnímu soudu.

4.1.2.1. Pravá změna judikatury

Podmínky pro pravou změnu judikatury senátem jsou obsaženy přímo v zákoně, a to konkrétně v ustanovení § 23 ZÚS. Podle tohoto ustanovení platí: *„Jestliže senát v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, předloží otázku k posouzení plénu. Stanoviskem pléna je senát v dalším řízení vázán.“*

Toto ustanovení je vyjádřením zájmu na stabilitě judikatury, jejíž (pravou) změnu dovoluje pouze za určitých podmínek a pouze plénu Ústavního soudu. Stabilita judikatury je podpořena i tím, že podle ustanovení § 13 ZÚS je pro přijetí rozhodnutí, které se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, třeba dosáhnout kvalifikované většiny devíti soudců.[120]

---

[119] Nález ze dne 11. 1. 2023, sp. zn. IV. ÚS 2514/22, odst. 20: „*Bylo by v rozporu s ústavně zaručenou soudní ochranou základních práv a svobod a zásadou rovnosti v právech, pokud by závaznost stanoviska pléna byla omezena jen na konkrétní řízení, z něhož návrh na přijetí tohoto stanoviska vzešel, nebo pouze na rozhodování toliko jednoho ze senátů. Právní názor Ústavního soudu vyjádřený ve stanovisku pléna se musí uplatnit ve všech srovnatelných věcech, v nichž je rozhodováno po jeho přijetí. Obdobně jako právní názor vyslovený v nálezu podle čl. 89 odst. 2 Ústavy precedenčně zavazuje všechny orgány a osoby [podrobně k precedenční závaznosti nálezu Ústavního soudu srov. nález ze dne 13. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)], je právní názor vyslovený ve stanovisku pléna závazný pro rozhodování Ústavního soudu, tedy pro rozhodování všech senátů Ústavního soudu [tento následek přijetí stanoviska pléna byl v minulosti bez dalšího akceptován všemi senáty Ústavního soudu, byť návrh na přijetí stanoviska podal jen jeden z nich…“*

[120] Je otázkou, zda je tato většina nutná jen pro pravou změnu judikatury, či pro změnu nepravou. Podle našeho názoru na distinguishing toto ustanovení (ani další ustanovení o změně judikatury) aplikovat nelze, neboť přísně vzato o změnu právního názoru nejde. Spornější by tento závěr mohl být stran rozhodnutí o změně poměrů

Podmínkou pro postup podle tohoto ustanovení je fakt, že senát dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu. Z toho plyne hned několik důsledků.

Předně musí zároveň jít o názor vyslovený v nálezu; názor vyslovený v usnesení může senát změnit sám bez použití formalizované procedury. Stále přitom musíme (tedy zejména Ústavní soud) mít na paměti, že ani názory vyslovené v usnesení nelze – s ohledem na požadavek předvídatelnosti rozhodnutí – měnit libovolně. Je tak podle našeho názoru nutné, aby i odchýlení se o usnesení (zvláště jde-li o změnu ustáleného postupu) bylo dostatečně odůvodněno.

Změněn může být ve smyslu ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu nejen nález senátní, nýbrž i nález plenární.[121] Pokud k názoru odlišnému od právního názoru vysloveného v nálezu dospěje plénum, postup podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu se pochopitelně neuplatní. Plénum by tudíž v takových případech o změně judikatury rozhodlo samo, aniž by muselo uplatnit zvláštní postup.[122]

Sám Ústavní soud však, zdá se, pravou změnu plenární judikatury nepřipouští. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 totiž vymezil podmínky pro každou budoucí změnu judikatury tak, že jim vyhoví jen nepravá změna judikatury.[123] Tento přístup byl podle našeho názoru od počátku neudržitelný a v současnosti nemá v zahraničí obdobu. Zdá se konec konců, že ani Ústavní soud sám tento příliš restriktivní přístup v posledních zhruba dvanácti letech nerespektoval. Poměrně kuriózním příkladem může být mj. stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15,[124] kterým Ústavní soud překonal dřívější plenární stanovisko a odstranil ze své judikatury povinnost advokátů být v řízení před Ústavním soudem jiným advokátem. Neformalizovaných „posunů" (tj. změn judikatury, které nejsou explicitně přiznány, ale zjevně existujíc) v plenární judikatuře pak je celá řada.[125]

(rebus sic stantibus). Na pravou změnu judikatury se však toto ustanovení vztahuje nepochybně, ačkoliv praktický dopad v této oblasti je omezen nálezem sp. zn, Pl. ÚS 11/02, které pravou změnu plenární judikatury zapovídá.

[121] Shodně Jan Filip et al. ZÁKON O ÚSTAVNÍM SOUDU 100 (2007). Opačně Eliška Wagnerová et al. ZÁKON O ÚSTAVNÍM SOUDU: KOMENTÁŘ 61 (2007). Tento závěr zřejmě lze vyvodit i z nálezu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02, N 87/30 SbNU 309, který pravou změnu plenární judikatury v podstatě zapovídá.

[122] Jedinou zvláštností by tak byl požadavek na dosažení většiny devíti hlasů podle ustanovení § 13 ZÚS.

[123] Konkrétně: *„První možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi, nebo změna v jejich struktuře, anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku ČR, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR , tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu."* Tato formulace pak byla zopakována v mnoha dalších rozhodnutích.

[124] stanovisko pléna ze dne 8. 10. 2015, sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15, ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.

[125] Kromě jiného tak došlo např. k podstatnému „vykuchání" *Přílepkového nálezu* (nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) nálezem ze dne 31. 1. 2008, p. zn. Pl. ÚS 24/07, N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) či k posunu v otázkách týkajících se práv opozice při projednávání zákonů a (zne)užití některých institutů parlamentního práva: srov. nález ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) oproti novějším nálezům, např. nález ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22, 317/2022 Sb.

Jen na okraj je vhodné zmínit, že může nastat situace, kdy k názoru odlišnému od názoru vysloveného v senátu dospěje soudce zpravodaj. Ten však aktivně legitimován k postupu podle § 23 ZÚS není.[126] K důležitosti a východiskům postupu procedury podle § 23 se Ústavní soud vyslovil např. v nálezu sp. zn. II. ÚS 566/05: *„Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby, tedy tím spíše i pro samotný Ústavní soud, resp. jednotlivé senáty Ústavního soudu. Pro senáty ústavního soudu platí, že mohou překonat právní názor vyslovený v nálezu pouze formou stanoviska pléna, a to procedurou realizovanou podle § 23 zákona o Ústavním soudu.*[127]

Názor, že senáty mohou překonat právní názor vyslovený v nálezu pouze formou stanoviska pléna, však platí jen pro „pravou" změnu judikatury.[128] K odlišení se může senát odhodlat sám, což se také poměrně často děje.[129]

Pokud jsou podmínky pro postoupení plénu splněny a senát věc plénu postoupí, rozhodne plénum stanoviskem (speciální formou vyhrazenou pouze pro tento případ), kterým je vázán jak senát v konkrétní věci, tak i ostatní rozhodovací orgány Ústavního soudu.

Postup podle ustanovení § 23 ZÚS není používaný příliš často. Za zhruba třicet let[130] existence Ústavního soudu bylo řízení o zaujetí stanoviska zahájeno osmapadesátkrát, z čehož 42 případů skončilo přijetím stanoviska – tedy změnou judikatury (pokud ke změně nedojde, žádné stanovisko se nevydává). Pokud pomineme nepravděpodobné vysvětlení, že v judikatuře ÚS ke pnutím nedochází, zbývají prakticky vysvětlení tři. Za prvé je zřejmé, že tento stav je do jisté míry důsledkem nadužívání odmítavým usnesení, proti nimž není třeba vymezovat se postupem podle § 23 ZÚS. Dále je možné, že se senát z různých důvodů raději podřídí dřívější nálezové judikatuře, byť by s ní nesouhlasil. Takový postup je zcela pochopitelný (a doporučeníhodný) u ustálené judikatury – zájem na stabilitě judikatury může v takovém případě převážit nad názory senátu. Konečně je možné, že senáty v určitých případech raději ve sporných případech volí techniku odlišování (resp. nepravou změnu judikatury), než aby podstupovaly přímý střet v plénu, a to i za cenu, že odlišení nebude zcela korektní. Kromě těchto příčin se samozřejmě občas mohou vyskytnout i „patologické" jevy, jako vědomé nerespektování dřívější judikatury. Nejpravděpodobnější je však kombinace všech zmíněných příčin.

Hraničních příkladů lze v judikatuře Ústavního soudu nalézt celou řadu, z poslední doby považujeme za jeden z nejzajímavějších vztah mezi nálezy sp. zn. III. ÚS 2707/18,[131] sp. zn. I.

[126] Např. v usnesení ze dne 10. 2. 1998, sp. zn. II. ÚS 416/97, U 10/10 SbNU 369, soudce zpravodaj nerespektoval právní názor obsažený v nálezu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94, N 36/1 SbNU 259, podle kterého je ministerstvo kultury, tedy státní orgán při výkonu veřejné moci, právnickou osobou a nositelem základních práv a změnil tedy judikaturu sám (s explicitním poukazem na to, že § 23 ZÚS se neaplikuje). Takový postup, kdy sám soudce zpravodaj neguje vůli Ústavního soudu vyjádřenou v nálezu (konec konců může jít o nález pléna), však považujeme za krajně nevhodný. Srov. i Wagnerová et al., *supra* n. 121, s. 83.

[127] Nález ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, N 170/42 SbNU 455.

[128] Shodně Wagnerová et al., supra n. 120, s. 83.

[129] Srov. dále, oddíl 4.1.2.3.

[130] Do 1. 3. 2023.

[131] Nález ze dne 15. 6. 2020, sp. zn. III. ÚS 2707/18.

ÚS 3179/18[132] a jejich vztah dalším nálezům sp. zn. III. ÚS 1862/16[133] a I. ÚS 349/17.[134] Zájemce o celý košatý příběh odkazujeme na texty citovaných nálezů, avšak alespoň stručný nástin uvedeme i zde – ukazuje se zde totiž o velmi pestrá škála situací, v nichž se může rozhodující těleso Ústavního soudu ocitnout a technik, které může použít. Stručně řečeno, podle dřívější ustálené judikatury obecných soudů i soudu Ústavního (sem patřily i citované nálezy III. ÚS 1862/16 a I. ÚS 349/17) platilo, že zamítnutí určovací žaloby podle § 18 odst. 1 zákona o církevních restitucích za současného prolomení "blokačního ustanovení" § 29 zákona o půdě by mohly odůvodnit pouze okolnostmi vskutku mimořádné povahy obzvlášť intenzivně působící ve prospěch poskytnutí právní ochrany osobám, na něž byly objekty náležející původně církvím v rozporu se zákonem převedeny; kupř. dobrověrné nabytí majetku, u něhož jednoznačně nejsou naplněny předpoklady naturální restituce. Samotná dobrá víra nabyvatele blokovaného majetku, pakliže není doprovázena skutečně mimořádnými okolnostmi, nemůže vést k prolomení účinků blokačního ustanovení. Od tohoto řešení se (bez postupu podle § 23 ZÚS) odchýlil Ústavní soud ve věci sp. zn. III. ÚS 2707/18. Postup třetího senátu kritizoval ve svém odlišném stanovisku i jeden z jeho soudců.[135] Nález sp. zn. III. ÚS 2707/18 se k tomuto účelu pokusil využít velice nuancovaného skutkového odlišení – objektivně vzato sice šlo o věc zcela srovnatelnou s předchozími nálezy, podle nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 však v projednávané věci obecné soudy nedostatečně posoudily, zda předmětné pozemky skutečně přešly na stát v rozhodném období, tj. po 25. 2. 1948 či již dříve. Tuto techniku posléze rozhodující první senát (v řízení sp. zn. I. ÚS 3179/18) v podstatě obrátil proti němu a ve vztahu ke stejné stěžovatelce bez postupu podle § 23 ZÚS rozhodl opačně. Konstatoval přitom: „*Primárním důvodem vydání vyhovujícího nálezu však zřetelně bylo to (i s ohledem na vztah nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 k nálezové prejudikatuře; k tomu srov. níže odst. 34), že obecné soudy nedostatečně posoudily, zda předmětné pozemky skutečně přešly na stát v rozhodném období, tj. po 25. 2. 1948 či již dříve. Konkrétně Ústavní soud konstatoval, že "v řízení podle § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání jsou pro zachování mezí ústavně zaručených práv na ochranu vlastnictví a soudní ochranu obecné soudy povinny pečlivě posuzovat, zda sporný majetek vůbec podléhal blokačnímu ustanovení. V situaci tvrzeného přechodu majetku na stát podle zákona č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy, není ústavně souladným postup, při němž soud z nedostatku důkazů o přechodu majetku na stát před rozhodným obdobím vyvodí závěr o přechodu po 25. 2. 1948, a to v neprospěch účastníka řízení, který k prokázání této skutečnosti neměl povinnost unést důkazní břemeno. Ústavně nesouladný je tak v posuzované věci postup, jímž soudy dospěly k prvotnímu závěru o povaze nemovitostí jako podléhajících režimu blokačního ustanovení." V tomto kontextu je pak nutné vnímat i další závěry obsažené v nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18. Jinými slovy, výrok nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 byl opřen o velmi specifické nosné důvody vztahující se ke konkrétním skutkovým okolnostem. Ústavní soud v tomto nálezu vytknul obecným soudům, že zcela nedostatečně posoudily, zda se blokační ustanovení na dotčené nemovitosti vůbec vztahovalo, na což pak (podle Ústavního soudu rovněž nepřípustně) navázaly obecné soudy pouze povrchním hodnocením existence dobré víry a významu principu ochrany důvěry jednotlivce v akt veřejné moci. (…) Nastíněné skutkové okolnosti, vztahující se k nejistému datu přechodu nemovitostí na stát, v nyní projednávané věci dány nebyly. Obecné soudy v napadených rozhodnutích konkrétně vyšly ze skutkového zjištění, že předmětné pozemky byly "vykoupeny"*

[132] Nález ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. I. ÚS 3179/18.
[133] Nález ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. III. ÚS 1862/16.
[134] Nález ze dne 22. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 349/17.
[135] Srov. odlišné stanovisko Jiřího Zemánka k nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18.

výměrem Okresního národního výboru v Třeboni ze dne 22. 2. 1949, sp. zn. 611/0-21/2-49. Rozhodnutí o náhradě, jež mělo být vydáno, nebylo v řízení doloženo, přičemž z judikatury Ústavního soudu je známo, že náhrady bývalým vlastníkům v obdobných případech nebyly poskytovány (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, odst. 273). Obecné soudy v tomto rozsahu při zjišťování skutkového stavu postupovaly ústavně konformně a Ústavní soud má za to, že přechod předmětných nemovitých věcí na stát v rozhodném období (tj. po 25. 2. 1948) byl v řízení postaven najisto."

Jinými slovy, nález, který se sporným způsobem odchýlil od dřívější judikatury formou odlišení byl posléze sám skutkově izolován (tj. bylo provedenou takové odlišení, které z něj učinilo tzv. skutkovku bez jakýchkoliv budoucích precedenčních ambicí), aniž by byl byť jednou aktivován postup podle § 23 ZÚS.

Je však třeba mít na paměti, že postup podle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu ve svém důsledku znamená, že o výsledku řízení rozhoduje jiný orgán než senát, čímž může být za určitých podmínek porušeno právo na zákonného soudce.[136] Proto je nutné, aby senát pečlivě zkoumal, zda jsou podmínky naplněny.[137]

V hraničních případech tak často senát musí volit mezi porušením práva na zákonného soudce v případě, že věc postoupí plénu, pokud pro to nebudou splněny podmínky, a nelegitimním odchýlením se od právního názoru v případě, že rozhodne sám, ač měl věc postoupit plénu. Jelikož přechod mezi pravou a nepravou změnou judikatury je kontinuální a nikoliv skokový, nelze vždy hledat „jediné správné" odpovědi a je třeba připustit, že v některých případech lze uvažovat o obou řešeních. V praxi však má rozhodování (ne)předkládajícího tělesa nepochybně nejen rozměr formální (tj. pečlivé zkoumání naplnění podmínek pro předložení věci plénu, odlišení apod.), nýbrž i rozměr strategický (srov. rozebíranou kauzu prolomení blokačního paragrafu). Soudci jednoduše chtějí dosáhnout určitého stavu judikatury (prosazení nového právního názoru, ochranu dřívějšího právního názoru, korekci právního názoru aj.) a mohou být motivování zvolit prostředek nejefektivnější, nikoliv nutně formálně nejvhodnější.

4.1.2.2. Nepravá změna judikatury

Za nepravou změnu judikatury považujeme změnu, k níž dojde v důsledku změny relevantních podmínek (*rebus sic stantibus*) či pokud je možné věc odlišit od věci řešené (*distinguishing*).

Zatímco význam odlišení je poměrně jasný, k otázce změny poměrů se Ústavní soud vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02: „*Nemá-li se sám Ústavní soud jako ústavní orgán, tj. orgán veřejné moci, dopouštět libovůle, jejímuž zákazu je sám také podroben, neboť i Ústavní soud, či právě on, je povinen respektovat rámec ústavního státu, v němž je výkon libovůle orgánům*

[136] Srov. *mutatis mutandis* nález ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, N 68/45 SbNU 10.

[137] Naplnění podmínek ustanovení § 23 ZÚS bylo např. zpochybňováno disentujícími soudci v případě stanoviska Pl. ÚS – st. 21/05, které se týkalo obcházení restitučních předpisů žalobami o určení vlastnického práva. Podle disentu E. Wagnerové a M. Výborného měl navrhující II. senát svou věc odlišit (*distinguish*), neboť se nejednalo o pravý střet judikatury, nutný pro iniciaci řízení podle § 23 ZÚS. II. senát totiž posuzoval případ, jehož skutkové okolnosti spadaly před rok 1948, zatímco nálezy, proti nimž návrh směřoval, se zabývaly odejmutím, k němuž došlo v období nesvobody po roce 1948. Podobně srov. i stanovisko pléna ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11, ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb. (zejména odlišné stanovisko Pavla Holländera.

veřejné moci striktně zapovězen, musí se cítit vázán svými vlastními rozhodnutími, která může svou judikaturou překonat jen za určitých podmínek. Tento postulát lze přitom charakterizovat jako podstatnou náležitost demokratického právního státu […]. *První možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi, nebo změna v jejich struktuře, anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku ČR, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, tj. nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu."* Tato formulace pak byla zopakována v mnoha dalších rozhodnutích.[138]

Ústavní soud tudíž zjevně do kategorie změny poměrů řadí jak změnu referenčních kritérií, tak změnu skutkovou, resp. změnu podústavního práva. Tyto kategorie však nelze volně zaměňovat. Zatímco změna referenčních kritérií se musí do rozhodovací praxe ÚS promítnout automaticky a bezprostředně, důsledky změn skutkových či „podústavních" jsou mnohem nejasnější.

Názor vyjádřený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 pak má několik důsledků. Ústavní soud považuje nálezovou judikaturu mimo postup podle § 23 ZÚS až na výjimky nezměnitelnou, což platí zejména pro plenární nálezovou judikaturu.[139]

Zajímavé je, jakou tomuto aspektu přiznal váhu M. Výborný svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/04. Přestože ve svém dřívějším odlišném stanovisku vyslovil názor, který se shodoval s názorem vyjádřeným v novém nálezu, disentoval opět, neboť v druhém případě naopak neshledal důvody pro odchýlení se od judikatury: *„Ačkoliv nemám žádný vážný důvod od tehdejšího svého odlišného názoru ustupovat, hlasoval jsem nyní pro přijetí vyhovujícího nálezu především z dále uvedených důvodů.*[...] *Při mém plném souhlasu se shora citovanou částí odůvodnění uvedeného nálezu nemohl jsem nyní zaujmout jiné stanovisko než s výrokem nálezu souhlasící, a to právě proto, že v posuzované věci nebyla naplněna žádná z možností, za nichž by se Ústavní soud mohl a směl bez dopuštění libovůle odchýlit od své předcházející judikatury, tedy i od nálezu Pl. ÚS 11/02. Byť jsem s tímto nálezem nesouhlasil, považuji respekt k němu za hodnotu, která nemůže být popírána."*

Podmínky změny judikatury v důsledku změn skutkových jsou však nastaveny tak, aby dovolovaly reflektovat celou škálu společenských fenoménů (míra inflace či nezaměstnanosti, změna dominantního náboženství či změny v demografické skladbě obyvatelstva). Rovněž změna právního prostředí tvořeného podústavními právními normami může být vnímána poměrně široce, byť nás zřejmě již v nejbližší době nečeká mnoho změn, jež by byly tak masivní

[138] Srov. např. nález ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, N50/40 SbNU 443 (Cukerné kvóty).

[139] Která podle komentáře sepsaného soudkyní zpravodajkou citovaného nálezu podle § 23 měněna být nemůže. Srov. Wagnerová et al., *supra* n. 121, s. 61.

jako ta následující po přistoupení ČR k EU. K mezím dopadu změny referenčních kritérií se pak Ústavní vyslovil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01.[140]

Jak již bylo naznačeno výše, Ústavní soud přijímá stanoviska, která považuje za jediný prostředek pravé změny judikatury, velmi zřídka. Již to naznačuje, že drtivá většina změn judikatury musí probíhat jiným způsobem – tj. jde o změnu nepravou či o změnu pravou, jež se jako nepravá pouze tváří.

To platí zejména u plenární nálezové judikatury, jejíž pravou změnu Ústavní soud nepřipouští vůbec, a jakákoliv změna tak buď musí být maskována jako nepravá či se musí snažit navodit dojem, že se o změnu vůbec nejedná.

Typickým příkladem je nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/02,[141] jímž ÚS zrušil některá ustanovení zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, shledal nesoulad právní úpravy týkající se zřizování církevních právnických osob s čl. 16 odst. 2 a odst. 4 Listiny. Přijaté závěry se týkaly okruhu církevních právnických osob, na něž dopadá čl. 16 odst. 2, jakož i principu nezávislosti církví na státu při jejich zřizování. Jedním z nosných důvodů přitom byl fakt, že církevní právnické osoby, ač by měly podléhat pouze evidenci Ministerstvem kultury, byly *de facto* podrobeny registraci. Požadavek na nezávislé zřizování církevních právnických osob přitom vyplývá již čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Situace řešená nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/06[142] byla v mnoha ohledech obdobná a některé problémy dřívější úpravy se nevyhnuly ani úpravě nové.[143] Tyto pochybnosti byly shrnuty v několika odlišných stanoviscích k tomuto nálezu. V otázce faktické totožnosti obou citovaných případů dáváme zapravdu spíše disentujícím soudcům a jen obtížně se bráníme dojmu, že jedinou relevantní skutkovou změnou byla změna obsazení Ústavního soudu (na niž však nález sp. zn. Pl. ÚS 11/02 zjevně nepamatuje). V této věci však navíc většina byla pouze osmičlenná, a proto by k pravé změně právního názoru dojít nemohlo, i kdyby ji Ústavní soud v případě plenární judikatury uznával.

Za učebnicový příklad správného přístupu k (nepravé) změně judikatury naopak může posloužit nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06,[144] ve kterém Ústavní soud změnil svou judikaturu týkající se zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obce. Ústavní soud tedy nejprve identifikoval dřívější právní názor, který k právu obcí vydávat obecně závazné vyhlášky přistupoval velmi obezřetně, a stručně popsal, jak k tomuto názoru došel a proč zvolil právě tento přístup.[145] Poté vysvětlil, proč nastaly důvody pro změnu právního názoru (tj. že takové zneužívání kompetencí již nehrozí, neboť se význam a obsah práva na samosprávu ustálil, bod 25) a tento názor rozvinul.

[140] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, N 80/26 SbNU 317, tato věc však nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 předcházela.
[141] Nález ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02, N 146/28 SbNU 295.
[142] Nález ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06, N 173/47 SbNU 253.
[143] Např. problém evidence/registrace, což plyne i z bodu 112 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/06.
[144] Nález ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, N 218/47 SbNU 871.
[145] Ústavní soud konkrétně zmínil *„flagrantní překračování kompetencí obcí“* apod. – srov. bod 24 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Změna judikatury byla odůvodněna změnou společenských poměrů (první možnost podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02), která spočívá v tom, že v mezidobí došlo k modifikaci právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy. Zatímco v devadesátých letech se obce pokoušely normovat v oblastech, které jim vůbec nenáleží (trestní oblast, svoboda shromažďování apod.), nyní je situace zcela jiná a dovoluje velkorysejší přístup, respektující právo na samosprávu. Ústavní soud *de facto* mezi řádky konstatoval, že splnil svou roli, když tlakem na obce kultivoval právní prostředí, a nyní tedy může restriktivní doktrínu, jež přistupovala ke kompetencím obcí restriktivně, opustit.

Určitý problém v náhledu na to, zda jde či nejde o změnu judikatury, se může objevit v případě, že jsou nosné důvody dřívějšího nálezu formulovány poměrně obecně a následující nález se sice odchýlí od jejich vyznění, avšak skutkové okolnosti případů jsou odlišné. To byl případ vztahu nálezů sp. zn. Pl. ÚS 77/06[146] a Pl. ÚS 24/07.[147]

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 Ústavní soud vyslovil, že *„požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se tak bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné.“* Zákon ve formálním smyslu tak podle Ústavního soudu nešlo v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. V nálezu byla citována celá řada doktrinárních pramenů, jejichž autoři považovaly srozumitelnost práva za jednu ze základních náležitostí právního státu.

Necelý rok poté, v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, Ústavní soud celou řadu svých myšlenkových pochodů popřel, když aproboval ústavnost zákona, který byl vnitřně zcela nekonzistentní a skládal se z několika obsahově nesouvisejících propletenců novel.[148]

V citovaném případě zřejmě nejde o porušení interní precedenční závaznosti, neboť tu lze dovozovat pouze ve vztahu k obdobným skutkovým okolnostem. Úkolem Ústavního soudu není obecně a bez vztahu ke konkrétní věci interpretovat ústavní pořádek. Na druhé straně však pokládáme za vhodné, aby i k takovým redukcím dřívějších právních závěrů přistupoval Ústavní soud obezřetně. Jak jsme však uvedli již výše, nelehkou otázku, která část rozhodnutí je závaznou a ve vztahu k jakým skutkovým okolnostem, musí vyřešit vždy ten, kdo rozhodnutí interpretuje.

[146] Nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, N 30/44 SbNU 349.
[147] Nález ze dne 31. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 24/07, N 26/48 SbNU 303.
[148] E. Wagnerová, soudkyně zpravodajka nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, pak ve svém odlišném stanovisku kritizovala mj. právě skutečnost, že došlo ke změně judikatury a že principy v dřívějším nálezu vyjádřené nebyly dostatečně reflektovány.

Uvedené problémy se však netýkají jen pléna. Senátům judikatura Ústavního soudu pravou změnu judikatury nezapovídá.[149] I ony však volí často spíše metodu odlišování než cestu do pléna, či dokonce nerespektují dřívější nálezovou judikaturu bez odůvodnění.[150]

Jako příklad lze uvést situaci okolo nálezu sp. zn. I. ÚS 663/06.[151] V tomto nálezu I. senát rozhodl, že obecné soudy musejí rozhodnout o žalobě Královské kanonie premonstrátů na Strahově, přestože šlo v důsledku stanoviska Pl. ÚS-st. 22/05 (a ostatně i Pl. ÚS-st. 21/05) o žalobu nepřípustně obcházející restituční zákonodárství. Přitom mimo jiné prohlásil, že plynutím času došlo k (minimálně částečnému) překonání stanoviska Pl. ÚS-st. 22/05. Toto stanovisko totiž počítalo s tím, že Parlament v přijatelné době vyvine aktivitu k vyřešení celé situace, což se však nestalo. V pozdější věci[152] se však III. senát s touto otázkou ve skutkově obdobné věci (Česká provincie Tovaryšstva Ježíšova) vůbec nevypořádal (ačkoliv byl zřejmě povinen postupovat podle § 23 ZÚS) a rozhodl odmítavým usnesením. Ať již v tomto případě šlo o korektní nepravou změnu judikatury či nikoliv, byla judikatura nepochybně modifikována.

Rovněž další příklad je z oblasti restituční,[153] byť v tomto případě šlo o odlišení od stanoviska pléna (avšak i na něj navazující judikatury). Několik nálezů Ústavního soudu[154] totiž prostřednictvím odlišování omezilo dopady stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05.

4.2. Externí (vertikální) závaznost judikatury ÚS

Nejprve se zaměříme na závaznost judikatury ÚS pro ostatní orgány veřejné moci (zejména obecné soudy). Judikatura ÚS může navenek působit buď v konkrétní věci (kasační závaznost) a či obecně (závaznost precedenční).

4.2.1. Závaznost v konkrétní věci

Tento typ závaznosti rozhodnutí ÚS je v mnoha ohledech méně problematický než závaznost precedenční. Jde totiž o typ závaznosti v českém právním řádu tradiční a navíc podepřený dostatečně podrobnou a explicitní úpravou.[155] Týká se především vyhovujících nálezů v řízení o ústavní stížnosti, jimiž ÚS ruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, popřípadě tomuto orgánu (pokud jde o jiný zásah) přikáže, aby v porušování základních práv nepokračoval a případně – pokud je to možné – obnovil stav před porušením.

Nálezem Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno rozhodnutí orgánu veřejné moci, je tento orgán při dalším rozhodování v téže věci vázán (§ 226 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 63 ZÚS).

---

[149] Což s ohledem na znění ustanovení § 23 ZÚS ani není dost dobře možné.
[150] Za upozornění na některé případy děkuje autor kapitoly Petru Jägerovi.
[151] Nález ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 663/06, N 149/53 SbNU 811.
[152] Usnesení ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2069/08, nepublikováno.
[153] Právě v této oblasti existují na Ústavním soudu značné názorové rozpory, a proto je četnost změn, odlišování apod. vyšší.
[154] Např. nález ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 519/08, N 157/50 SbNU 399, či nález ze dne 29. 12. 2009, sp. zn. IV. ÚS 42/09, N 260/55 SbNU 509.
[155] Již od přijetí o.s.ř. je tak v ustanovení § 226 (později odst. 1) obsažena formulace: *„Bylo-li rozhodnutí zrušeno a byla-li věc vrácena k dalšímu řízení, je soud prvního stupně vázán právním názorem odvolacího soudu.“* Obdobnou úpravu nalezneme i v ustanovení § 264 odst. 1 tr.ř.

V této oblasti nyní prakticky není dán prostor pro pochybnosti, což zdůraznil Ústavní soud i ve věci sp. zn. Pl. ÚS 9/06: „*Ústavní soud zdůrazňuje - a znovu opakuje - že primárně a bez výjimky trvá na právní závaznosti předchozího kasačního nálezu Ústavního soudu. (…) Prostor pro vedení věcného diskurzu Ústavního soudu s Nejvyšším správním soudem lze nalézat ve věci jiné, jíž předchozí kasační nález Ústavního soudu a jeho účinky podle čl. 89 odst. 2 Ústavy nebrání.*“[156] Nedávno ÚS jasně (byť z pohledu práva EU značně kontroverzně) stanovil, že z této povinnosti neexistuje žádná výjimka, a to ani v situaci, kdy o téže otázce probíhá před Soudním dvorem EU řízení o předběžné otázce.[157] Pochybnosti nicméně mohou někdy spočívat v otázce, jaký závazný názor předchozí nález vlastně vytyčil.[158]

Obecný soud tudíž podle našeho názoru v novém řízení musí bezvýjimečně rozhodnout tak, jak jej ÚS svým kasačním nálezem zavázal. Určité výkladové potíže mohou nastat případě, kdy v mezidobí mezi kasací a novým rozhodnutím soudu dojde ke změně právního názoru Ústavního soudu, a závaznost kasační se tudíž dostane do konfliktu se závazností precedenční. V případě, kdy obecný soud v novém řízení odmítl respektovat kasační nález s poukazem na starší, překonanou judikaturu je samozřejmě zcela jasným porušením čl. 89 odst. 2 Ústavy a o výkladových obtížích ani nelze mluvit.[159]

4.2.2. Precedenční závaznost

Jak jsme již uvedli v obecné části,[160] závaznost rozhodnutí ÚS nelze ztotožňovat se závazností precedentů v angloamerickém pojetí. Stejně tak nelze precedenční závaznost nálezů ÚS vnímat binárně (buď závazný anebo nezávazný). Nalézá se, v závislosti na okolnostech a způsobu rozhodnutí konkrétní kauzy, někde v kontinuu od absolutní závaznosti po absolutní nezávaznost.[161] Tak zjevně závaznost svých vlastních rozhodnutí vnímá i samotný Ústavní soud.

Reálnému fungování českého právního řádu již neodpovídá tvrzení, že naše právo precedenční účinky rozhodnutí (či určitý druh normativního působení) neuznává. Ačkoliv se 90. letech na toto téma vedla široká diskuse, v níž se objevovaly i názory precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu i soudů obecných popírající,[162] byla tato neudržitelná koncepce potlačena.

---

[156] Srov. oddíl 4.1.2., nález ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, N 126/53 SbNU 577.

[157] Nález ze dne 12. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1012/10, dosud nepublikován. Jde o jeden z nálezů v nekončící sáze slovenských důchodů. ÚS zde zrušil předchozí rozsudek MS v Praze a NSS, NSS však přerušil řízení s ohledem na řízení probíhající v obdobné věci před Soudním dvorem EU. ÚS zrušil rozhodnutí NSS o přerušení řízení, což je rozhodnutí, diplomaticky řečeno, velice obtížně slučitelné s právem Evropské unie.

[158] Srov. disenty I. Janů a V. Kůrky k nálezu Pl. ÚS 9/06. Spor mezi většinou ÚS a dvěma disentujícími soudci byl v tom, zda předchozí nález zavázal obecný soud pouze v otázce procesní anebo též v otázce meritorní.

[159] Srov. nález sp. zn. III. ÚS 95/08.

[160] Odkaz na obecnou kapitolu.

[161] Srov. Aleksander Peczenik. 'The Binding Force of Precedent'. In INTERPRETING PRECEDENTS: A COMPARATIVE STUDY 478 (D. Neil McCormick a Robert S. Summers eds., 1997).

[162] V 90. letech se tak prosazovaly zejména názory, které vylučovaly jakoukoliv normativní funkci judikatury. Srov. kriticky Kühn, Z. Role judikatury v České republice a její proměna v průběhu posledních patnácti let. Jurisprudence č. 2/2006, s. 51. Často však tento názor byl důsledkem binárního uvažování o kategorii závaznosti. Premisa, nepodle níž rozhodnutí ÚS nejsou závazné stejným způsobem jako zákony, tak vedla k závěru, že nejsou závazné vůbec. Srov. např. Mikule a Sládeček, *supra* n. 107. Zajímavý je též posun názorů v práci „Ústavní stížnost“ V. Šimíčka směrem k uznání precedenční závaznosti rozhodnutí ÚS. Srov. ještě Vojtěch Šimíček. ÚSTAVNÍ STÍŽNOST 277 (2001)., oproti Šimíček, *supra* n. 107, s. 295.

Lví podíl na vývoji a prosazení doktríny precedenční závaznosti svých rozhodnutí má pochopitelně samotný Ústavní soud, který zejména ze strany obecných soudů její dodržování důsledně vyžaduje. Zakotvení určitého racionálního modelu závaznosti judikatury ÚS pro orgány veřejné moci považujeme za naprosto nutné, neboť bez něj systém ochrany ústavnosti nemůže reálně fungovat.[163]

Pokud jde o vnější precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu, musíme se zaměřit zejména na to, která rozhodnutí (popř. které jejich části) jsou závazná, za jakých podmínek, v jakém rozsahu a jaké jsou podmínky nerespektování závazného rozhodnutí.

Klíčovým rozhodnutím,[164] vyjadřujícím náhled Ústavního soudu na precedenční závaznost judikatury, je nález sp. zn. IV. ÚS 301/05, který navázal na dřívější judikaturu (nález sp. zn. III. ÚS 252/04) slovy: „*z čl. 89 odst. 2 Ústavy v souvislosti s čl. 1 odst. 1 Ústavy plynou pro obecné soudy významné požadavky upínající se k jejich rozhodovací činnosti; dle nich "již učiněný výklad* [Ústavního soudu] *by měl být* […] *východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu". Jinými slovy, obecné soudy musí respektovat ústavněprávní výklady Ústavního soudu, tj. jím "vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opíral", jednoduše řečeno, následovat precedenty. Nesplnění těchto požadavků představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a představuje též porušení subjektivního základního práva dotyčné osoby dle čl. 36 odst. 1 Listiny, totiž práva "domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu".* [T]*ato maxima vychází* [též] *ze "smyslu a účelu efektivního a smysluplného koncentrovaného (specializovaného) ústavního soudnictví," které má "nezanedbatelnou funkci při sjednocování judikatury v oblasti ústavně zaručených kautel".* […] *Z* [povinnosti obecných soudů poskytovat ochranu základním právům] *plyne, že Ústavní soud sám nerozhoduje všechny spory týkající se ústavních otázek, neboť v oblasti základních práv jsou i obecné soudy orgány ochrany ústavnosti, s tím však rozdílem, že Ústavní soud je autoritou sjednocující judikaturu v oblasti ústavní (srov. čl. 83 Ústavy). S tím souvisí často Ústavní soudem vyslovovaná doktrína o regulativních idejích a vyzařování ústavních principů do obyčejného práva. V souladu s těmito myšlenkami Ústavní soud dedukoval z čl. 89 odst. 2 Ústavy nepostradatelný princip, dle něhož ústavněprávní výklady vyslovené v nálezech Ústavního soudu jsou pro obecné soudy zpravidla závazné.*[165]

Ústavní soud tudíž na základě čl. 89 odst. 2 Ústavy konstruuje určitý model precedenční závaznosti (normativního působení) judikatury Ústavního soudem. Je zřejmé, že jde o názor odlišný od názoru prosazovaného např. J. Filipem, podle něhož orgán veřejné moci může porušit čl. 89 odst. 2 Ústavy jen tehdy, „*když jej bude konkrétně zavazovat v důsledku kasace jeho rozhodnutí.*“[166] Na druhou stranu však ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy není v naznačeném modelu nepostradatelné, jelikož precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu (a stanovení případných sankcí za její nerespektování) je nutným důsledkem postavení Ústavního soudu jako nikoliv jediného, avšak v zásadě finálního interpreta otázek ústavnosti.

[163] Shodně nález sp. zn. III. ÚS 425/97 ze dne 2. 4. 1998, N 42/10 SbNU 285.
[164] Avšak sdíleným všemi senáty i plénem Ústavního soudu – srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 252/04, I. ÚS 998/09, I. ÚS 257/06, III. ÚS 1226/08, Pl. ÚS 12/06, odst. 51, II. ÚS 156/06.
[165] Nález ze dne 13. 11. 2007, N 190/47 SbNU 465, odst. 60.
[166] Vojtěch šimíček et al. ÚSTAVA: KOMENTÁŘ 1238 (2010).

Stručné a nikoliv samospasitelné ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy tento závěr spíše podporuje.[167]

Tyto závěry se však podle převažujícího názoru ÚS vztahují pouze na rozhodnutí mající formu nálezu a nikoliv na usnesení odmítající návrh pro zjevnou neopodstatněnost. Tento názor vyjádřil ÚS např. v již zmiňovaném nálezu IV. ÚS 301/05. Zde NSS argumentoval usnesením ÚS, z něhož dovozoval nekonzistenci judikatury ÚS v sáze slovenských důchodů. ÚS k tomu rezolutně uvedl, že cit. rozhodnutí „*bylo jenom usnesením, a navíc ani nebylo publikováno,* [proto] *žádnou precedenční váhu nemělo a nemá, přičemž i kdyby ji snad mělo, stejně by jeho váha nemohla převážit nad váhou dvou, natož (posléze) tří nálezů*“.[168] ÚS nepřiznává precedenční závaznost ani publikovaným usnesením.[169]

Tento názor má svou logiku a obecně by ani neměl činit problémy. Závaznost rozhodnutí ÚS totiž úzce souvisí s jeho rolí strážce ústavnosti a precedenční závaznost by měly mít pouze jeho ústavněprávní výklady. V usnesení odmítajícím návrh pro zjevnou neopodstatněnost by v ideálním případě ani relevantní ústavněprávní otázky řešeny být neměly,[170] čehož by jejich nezávaznost byla logickým důsledkem. S ohledem na to, že tato kvazimeritorní usnesení prakticky suplují roli zamítavých nálezů, však situaci nelze označit za uspokojivou.

V zásadě připadají v úvahu tři způsoby řešení této situace. Za nesprávné řešení pokládáme to, podle něhož by závazná byla i veškerá usnesení odmítající návrh pro zjevnou neopodstatněnost – judikatura Ústavního soudu by totiž měla být závazná jen v tom rozsahu, v němž interpretuje ústavní pořádek (nikoliv pokud jde o „pouhou“ interpretaci podústavního práva); takové výklady přitom v mnoha usneseních obsaženy nejsou. Druhým řešením, byť velmi nejistým z hlediska adresátů, by bylo přiznání precedenční závaznosti pouze těm usnesením, která fakticky suplují zamítavý nález. Třetím – a zřejmě ideálním – řešením by byla změna přístupu Ústavního soudu k (ne)vydávání zamítavých nálezů. Zrušení povinnosti odůvodňovat nemeritorní rozhodnutí naproti tomu žádný posun nepřineslo, neboť jej soudci Ústavního soudu v podstatě ignorovali.[171]

Za stávající situace však omezení pojetí závaznost pouze na nálezy působí v činnosti Ústavního soudu potíže. V nikoliv hypotetické situaci, kdy Ústavní soud vydá závazný nález, který poté není jím samým bezvýhradně respektován (např. v obdobných věcech některé senáty vyhovují, avšak jiné návrhy odmítají, aniž by postupovaly podle § 23 ZÚS)[172] jsou obecné soudy

[167] Obdobně srov. Kühn, *supra* n. 107, s. 858.

[168] Nález sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007, N 190/47 SbNU 465, bod 92..

[169] Nález sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007, N 142/46 SbNU 373, bod 38.[„*Usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost nemají tutéž relevanci jako nálezy (ať už vyhovující či zamítavé), neboť: „vznikají na základě zcela jiného rozhodovacího postupu a v jiné procesní situaci než nálezy, což materiálně vzato omezuje uplatnitelnost závěrů obsažených v usneseních, které v případě konkurence s právním názorem vysloveným v nálezu neobstojí.“* [cituje nález sp. zn. I. ÚS 670/05 ze dne 24. 4. 2006,N 88/41 SbNU 127]. *Dosah takových usnesení je často shrnut ve větě „Ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná, neboť stěžovateli se nepodařilo prokázat zásah do svých základních svobod“.*“

[170] Přidržíme-li se již zmíněné definice, podle zjevná neopodstatněnost znamená absenci ústavního rozměru.

[171] Srov. i shora část 2.1.1.

[172] Spory panovaly např. i v otázce, zda je přípustná ústavní stížnost, která byla podána proti pravomocnému rozhodnutí I. stupně, o němž se účastník dozvěděl až při exekuci, neboť mu po celou dobu byl ustanoven opatrovník jako osobě neznámého pobytu. Podle celé řady nálezů (např. nález ze dne 4. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 351/04, N 167/35 SbNU 267, či nález ze dne 9. 5. 2006, sp. zn. IV. ÚS 811/05, N 98/41 SbNU 279) takový návrh

postaveny před dilema, zda rozpornost judikatury Ústavního soudu nějak reflektovat. Ústavní soud se sice jednoznačně postavil za závaznost nálezů, nelze se však divit, pokud jsou obecné soudy poněkud frustrovány z toho, že rozpory v judikatuře vyvolává sám ÚS.[173] Zásadní je ovšem způsob, jakým obecný soud své výhrady k rozpornosti judikatury ÚS uplatní. Jistě nečiní problémy, pokud na existenci rozporů Ústavní soud upozorní v odůvodnění svého rozhodnutí. Jestliže však obecný soud nerespektuje nálezovou judikaturu ÚS a zaštiťuje se přitom usnesením, které v obdobné věci odmítlo ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou, jde o postup zjevně protiústavní. Zaštiťování se odmítavými usneseními je ostatně nevhodné i obecně (tj. nejen při současném nerespektování nálezové judikatury). Jestliže totiž byla ústavní stížnost v určité věci odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neznamená to nic víc, než že napadené rozhodnutí nebylo shledáno protiústavním. Jako argument pro správnost (zákonnost) rozhodnutí obecného soudu je tudíž usnesení Ústavního soudu bezcenné. Navíc lze kritizovat někdy až otrocké užívání jednoho či několika stručných usnesení ÚS, které bohužel vede až k rezignaci obecného soudu v jeho povinnosti formulovat vlastní propracovaný postoj k určitému zásadnímu ústavnímu problému.[174]

Obecné soudy někdy uplatňují k závaznosti nálezů Ústavního soudu modifikovaný přístup.[175] Je obtížné rozsuzovat, který z popsaných přístupů (ÚS či NSS) je správný. Je však patrné, že příčiny naznačených problémů leží spíše uvnitř samotného Ústavního soudu (tj. zejména rozpory v judikatuře, užívání usnesení odmítajících návrh pro zjevnou neopodstatněnost, povinnost odůvodňovat i to, co ÚS nepodrobil plnohodnotnému přezkumu).[176]

Z uvedeného tedy plyne, že Ústavní soud považuje za obecně (precedenčně) závazné vykonatelné nálezy. Závazný přitom není jen výrok nálezu,[177] nýbrž i jeho nosné důvody.[178]

---

byl přípustný (a často důvodný), přesto však i po těchto nálezech bylo vydáno (bez postupu vyžadovaného § 23 ZÚS) několik usnesení řešících otázku přípustnosti opačně (byť je třeba přiznat, že v některých případech se ÚS pokoušel o odlišení (např. usnesení ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. III. ÚS 508/06).

[173] Tedy že *Quod licet Iovi, non licet bovi.*

[174] Příkladem je např. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195 (členění území hlavního města Prahy na volební obvody v roce 2010). Zde na jednu stranu NSS správně rozpracoval velmi stručnou judikaturu ÚS (mající jen formu usnesení) k rovnosti volebního práva v komunálních volbách, upozornil na její deficity, v klíčovém bodě však jen mechanicky převzal v usnesení ÚS naprosto neodůvodněný závěr, nadto vyslovený jen jako *obiter dictum*, podle něhož tolerovatelná odchylka v počtu voličů v jednotlivých obvodech je (snad) až 30 % (srov. body 111 a 114 cit. rozsudku NSS).

[175] Srov. např. rozsudek NSS sp. zn. 2 Afs 37/2005, http://www.nssoud.cz/), podle něhož: *„pokud v době rozhodování obecného soudu existuje více vedle sebe stojících právních názorů Ústavního soudu, u nichž nelze zcela jednoznačně určit, který z nich je pozdější a který dřívější, je pro obecný soud určující ten z nich, který lze s přihlédnutím ke všem okolnostem na základě racionální analýzy a úvahy* považovat v judikatuře Ústavního soudu za názor převažující.

[176] Od těchto případů je ale třeba odlišit „prosté“ nerespektování rozhodnutí Ústavního soudu, jako dříve ve věcech *Odpíračů vojny („Ne bis in idem“)*, srov. např. nález ze dne 4. 3. 1998, sp. zn. I. ÚS 400/97, N 29/10 SbNU [189], či nyní ve *Slovenských důchodech,* např. nález ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10, N 153/58 SbNU 295.

[177] Pouze ve vztahu k výroku, pokud nejde o výrok interpretativní či aditivní, je ostatně precedenční závaznost nonsens. Tento (nyní menšinový) byl formulován v devadesátých letech (např. Zdeněk Koudelka, 'Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví'. 1 POLITOLOGICKÝ ČASOPIS 7 (1998), v modifikované verzi srov. Mikule a Sládeček, *supra* n. 107, s. 35). V současné době je tento názor spíše reliktem a netvoří ani vážnou alternativu k mainstreamové doktríně.

[178] Kromě Ústavního soudu, který tak v posledních deseti letech judikuje zcela ustáleně, srov. převažující názor doktríny. Např. Holländer, *supra* n. 107, s. 77, Šimíček, *supra* n. 107, s. 279, dále Zdeněk Kühn, 'K otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu'. 9 PRÁVNÍK (2001). či Jitka Šrůtková. 'Závaznost judikatury Ústavního soudu z pohledu doktríny a judikatury'. 4 ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI 294 (2009).

Ostatní části odůvodnění samy o sobě závazné nejsou, avšak často činí problém tyto části rozhodnutí od sebe oddělit. Toto rozlišení je samozřejmě součástí často komplikované interpretace precedenčně závazného nálezu.[179] V žádném případě nelze nosné důvody zaměňovat s tzv. právní větou resp. analytickou právní větou tvořenou soudcem zpravodajem a analytickým oddělením Ústavního soudu.

Na závaznost nálezů nemá vliv forma jejich publikace. Všechny nálezy (a vybraná usnesení) jsou ostatně publikovány ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, byť k této publikaci dochází se značným časovým odstupem. Některé nálezy (ty, u kterých to stanoví zákon, či u nichž se na tom usnese plénum ÚS) jsou pak publikovány ve Sbírce zákonů.[180] Ústavní soud však mezi nimi z hlediska závaznosti rozdíl nečiní. Všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou pak dostupná v databázi NALUS.

Klíčovým aspektem závaznosti judikatury Ústavního soudu je skutečnost, že jeho ústavněprávní výklady jsou závazné „zpravidla" a že není dána povinnost slepě je následovat. Ústavní soud považuje za důležitou „reflexi" své judikatury obecnými soudy: „*Reflektovat (anebo respektovat) ústavněprávní výklad Ústavního soudu znamená následovat ho ve skutkově podobných případech, anebo přednést seriozní argumenty, které vedou k závěru, že vzhledem k relevantním skutkovým rozdílům není vhodné aplikovat již vyslovený princip v tomto dalším případě. Na druhé straně "nereflektovat" (anebo nerespektovat) znamená, že obecný soud ratio decidendi nálezu Ústavního soudu jako východisko pro vlastní rozhodování neužil. Nereflektování ústavněprávních výkladů Ústavního soudu může nabývat různé podoby závisející na okolnostech případu a postoji, který obecný soud zaujme k nálezům Ústavního soudu.*[181]

Za nepřípustné nereflektování své judikatury považuje Ústavní soud situace, v nichž „*obecný soud zcela opomene nálezy Ústavního soudu a jejich odůvodnění a tím jednoduše zanedbá ústavněprávní hledisko při rozhodování ve věci, která zahrnuje ústavněprávní prvek* […] *či kdy zmíní ratio decidendi nálezu Ústavního soudu, ale nebere jej při rozhodování v úvahu, např. v podobě otevřeného odmítnutí jeho následování nebo v předstírání, že byl respektován, ač ve skutečnosti byl odmítnut."*

ÚS však připouští, aby za určitých – zcela výjimečných – okolností obecný soud jeho ústavněprávní výklady odmítl a vstoupil s ním do „ústavněprávního dialogu", v jehož rámci by ÚS mohl svou interpretaci ústavního pořádku znovu zvážit. Roli iniciátora tohoto dialogu si tudíž Ústavní soud nevyhrazuje toliko pro sebe (např. při postupu podle § 23 ZÚS), což považujeme za velice přínosné. Obecné soudy tedy mohou na základě zkušeností, jež ÚS může postrádat, nabídnout alternativní náhledy na určitou otázku ústavnosti. Ústavní soud však trvá na tom, aby obecné soudy k tomuto postupu přistupovaly pouze výjimečně, na základě velmi důležitých důvodů a zejména v dobré víře.[182] Takové vnímání závaznosti vlastních nálezů je

[179] Srov. Vladimír Mikule et al., ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY: KOMENTÁŘ 736 (2007).

[180] Odmítavě se k názoru, podle něhož by závazné byly pouze nálezy publikované ve Sbírce zákonů, postavil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 5. 2010, čj. 1 Afs 26/2010-163, bod 25.

[181] Nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465, odst. 62-63.

[182] Zde jde zjevně o snahu předejít další „válce soudů", která se však např. ve věci *Slovenských důchodů* bohužel již rozhořela. Srov. citovaný nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465: *„(obecný soud se) smí odchýlit od judikátů Ústavního soudu a přednést konkurující úvahy jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, že v souladu s ústavněprávními*

podobné pojetí zastávanému částí doktríny. Např. podle Z. Kühna soudce musí *„jinak závazný výklad práva podaný Ústavním soudem nahradit tehdy, pokud se odůvodněně domnívá, že by tak učinil sám Ústavní soud, pokud by k tomu dostal příležitost.“*[183]

ÚS však možnost iniciovat ústavněprávní dialog obecným soudům v jedné věci dovoluje započít pouze do odpovědi Ústavního soudu, a jakmile *„Ústavní soud po zralé úvaze odmítne konkrétní argument, který obecný soud nabízel jako konkurující úvahu, nemohou jej obecné soudy už znovu přednést; a fortiori by tato úvaha již nepředstavovala ospravedlnitelný důvod neposkytovat jednotlivci soudní ochranu jeho subjektivních základních práv.“*[184] Takovéto pojetí dialogu zcela racionálně vylučuje možnost (*de iure*, samozřejmě nikoliv *de facto*) nesmyslného a kontraproduktivního řetězení sporů mezi soudy. Na druhou stranu však podle našeho názoru může k opětovné iniciaci dialogu dojít tehdy, pokud obecný soud bude chtít názor Ústavního soudu změnit z jiných, dosud opomenutých důvodů.[185]

Z uvedeného plyne, že Ústavní soud sám sebe oprávněně vnímá jako nikoliv jediného, avšak v zásadě finálního interpreta ústavního pořádku, čemuž přizpůsobil i svůj náhled na závaznost vlastních rozhodnutí.

Ačkoliv již Ústavní soud reálně zahájení ústavněprávního dialogu připustil, k přehodnocení judikatury tento postup vedl jen vzácně. Drtivá většina změn judikatury Ústavního soudu tak doposud byla iniciována samotným Ústavním soudem (ať již formalizovaným postupem podle § 23 ZÚS či jinak). Obecné soudy však již několikrát do dialogu vstoupily.

Příkladem, který lze zřejmě označit za změnu judikatury v důsledku iniciativy obecného soudu, je judikatura týkající se daňových kontrol, v níž se Nejvyšší správní soud v několika rozsudcích[186] odmítl smířit s výkladem přijatým v nálezu sp. zn. I. ÚS 1835/07. Na základě toho[187] pak Ústavní soud přehodnotil svou stávající judikaturu stanoviskem pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11[188] a v návaznosti na něj nálezem sp. zn. II.ÚS 431/11.[189]

I v tomto případě však vyvstávají určité pochybnosti. Je otázkou, zda se jednalo skutečně o překonání právního názoru v pravém slova smyslu a zda na místě nebylo spíše odlišení.[190] V tomto kontextu je na místě zdůraznit, že volba mezi odlišením (přímo v rámci konkrétního rozhodnutí) bez použití stanoviska a pravou změnou judikatury formou stanoviska je v praxi

---

výklady Ústavního soudu obecně se buď dotyčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. ‚distinguishing' čili odlišení), anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku (nejenom, ale především, ústavněprávních principů a pravidel) přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotyčný ústavněprávní výklad znovu uvážit. Pokud takto obecný soud postupuje, pak fakt, že Ústavní soud nakonec jím navržené změny nepřijme, nepostačuje k závěru, že by obecný soud jednal chybně a že tudíž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy.“

[183] Kühn, *supra* n. 178 s. 878.

[184] Nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, N 190/47 SbNU 465, odst. 72.

[185] Jde tak o jakousi obdobu vymezení překážky *rei iudicatae* podle ustanovení § 35 ZÚS – totiž že totožnost věci není dána pouze předmětem řízení, nýbrž i referenčními kritérii.

[186] Rozsudky ze dne 27. 05. 2010, sp. zn. 2 Afs 10/2010 či ze dne 26. 10. 2009, 8 Afs 46/2009 či ze dne 16. 11. 2010 sp. zn. 5 Afs 18/2010.

[187] Konkrétně v řízení o ústavní stížnosti proti rozsudku NSS ze dne 16. 11. 2010 č. j. 5 Afs 18/2010.

[188] Stanovisko pléna ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11, ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb.

[189] Nález ze dne 7. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 431/11, N 46/64 SbNU 569.

[190] Srov. zejména odlišné stanovisko Pavla Holländera ke shora citovanému stanovisku pléna.

často i volbou strategickou. Někdy může být Ústavní soud, resp. většina jeho soudců, motivována přijmout stanovisko i tehdy, nejde-li striktně vzato o klasickou „změnu právního názoru“ a šlo by uvažovat i o odlišení. Jindy může být naopak cesta vedoucí přes plénum Ústavního soudu považována za příliš riskantní a senát Ústavního soudu se pokusí existující judikaturu oslabit alternativním způsobem, typicky kontroverzním odlišením.

Příkladem zahájeného, avšak nedotaženého, ústavněprávního dialogu je nesouhlas Nejvyššího soudu[191] s nálezem sp. zn. I. ÚS 143/07.[192] Blízko k přehodnocení vlastní judikatury v důsledku snahy obecného soudu iniciovat dialog se pak Ústavní soud ocitl v případě nesouhlasu některých senátů Nejvyššího správního soudu s nálezem sp. zn. I. ÚS 1611/07.[193] IV. senát Ústavního soudu z podnětu Nejvyššího správního soudu podal plénu Ústavního soudu návrh na přijetí stanoviska, kterým by byl citovaný nález překonán, avšak tento návrh vzal posléze zpět s ohledem na to, že rozhodovací praxe správních soudů se již ustálila na výkladu zaujatém v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1611/07.[194]

Naznačený model precedenční závaznosti nálezů ÚS považujeme za rozumný a životaschopný výklad čl. 89 odst. 2 Ústavy. Jak jsme již uvedli, je určitý stupeň závaznosti rozhodnutí ÚS nezbytný pro efektivní fungování systému ochrany ústavnosti, neboť posiluje právní jistotu adresátů rozhodnutí a zmenšuje obecným soudům, resp. jiným rozhodujícím orgánům prostor pro libovůli. Druhý extrém – velmi striktní model závaznosti, který by vylučoval dialog mezi ÚS a obecnými soudy trpí mnoha vadami – jednak by zvyšoval riziko excesů Ústavního soudu[195] a navíc by mohl u obecných soudů vyvolat oprávněnou frustraci. Nepřesvědčivé jsou proto podle nás názory tento druhý extrém hájící, podle nichž je přístup Ústavního soudu nepřípustným zúžením čl. 89 odst. 2 Ústavy a iniciace ústavněprávního dialogu obecným soudem svévolí. Podmínky, které ÚS v tomto ohledu na obecné soudy klade (výjimečnost postupu, závažné důvody, dobrá víra a jednorázovost) jsou zcela racionální a jejich aplikace svévoli obecných soudů vylučuje.

Z pohledu obecných soudů však existuje oprávněný požadavek, aby judikatura ÚS byla jednoznačná, srozumitelná, přehledná, předvídatelná a jasná.[196] Esenciální je rovněž jednota judikatury ÚS – tj. respekt k její interní závaznosti. Bez těchto podmínek by se v praxi model závaznosti judikatury ÚS, jak je prosazován citovanými nálezy, nemohl uchytit, a to bez ohledu na to, co ÚS říká.

4.2.3. Následky nerespektování (precedenční) závaznosti

Pokud obecný soud nereflektuje závaznou judikaturu Ústavního soudu v obdobných věcech, považuje Ústavní soud jeho jednání za rozporné s čl. 89 odst. 2 Ústavy, popř. čl. 1 odst. 1

[191] Rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodněprávního kolegia ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. 31 Odo 1424/2006.
[192] Nález ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 143/07, N 35/52 SbNU 359.
[193] Nález ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, N 211/51 SbNU 639.
[194] Což potvrzuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 15/2009-122 ze dne 12. 1. 2011.
[195] Nikoliv každý nálezový exces ostatně musí být ve prospěch jednotlivce (*pro mitius*) a k tíži státu. To platí klasicky např. v případech nepřímého horizontálního působení základních práv.
[196] Šimíček et al. *supra* n. 166, s. 1237.

Ústavy,[197] a to bez ohledu na důvody tohoto postupu. Pokud je takové rozhodnutí napadenou ústavní stížností, Ústavní soud jej bez výjimky zruší. Takové případy přirozeně zcela nevymizely a i třetí Ústavní soud ke zrušení rozhodnutí obecného soudu z tohoto důvodu musel několikrát přistoupit.[198] V řízení o ústavní stížnosti (tedy prakticky vždy) bývá toto ústavněprávní pochybení rámováno jako porušení práva na spravedlivý proces, resp. práva na soudní a jinou právní ochranu.[199]

V určitých kvalifikovaných případech navíc mohou být následky nereflektování nálezu ještě závažnější. Např. při konfrontaci s opakovaným "vzdorem" ze strany NSS ve věci Slovenských důchodů.[200] Ústavní soud jasně uvedl, že nerespektování judikatury ÚS může být v extrémních případech až kárným proviněním soudce.[201]

4.2.4. Interpretativní výroky a jejich vztah k závaznosti judikatury Ústavního soudu

Již zmíněné interpretativní a aditivní výroky lze považovat do jisté míry za reakci ÚS na problematickou akceptaci závaznosti jeho rozhodnutí ze strany některých obecných soudů a dalších orgánů.[202] Ačkoliv ÚS považuje za závazné i nosné důvody svého rozhodnutí a jejich respektování vynucuje (resp. nerespektování sankcionuje zrušením), vtěluje v některých případech určité právní názory (tj. nikoliv pouze výroky předpokládané zákonem o Ústavním soudu) přímo do výroku. Tím chce zřejmě jejich závaznost v určitém případě zvláště zdůraznit či pojistit. Svůj první interpretativní výrok přijal Ústavní soud ve věci Pl. ÚS 41/02.[203]

Ačkoliv – jak jsme již naznačili – stojí za praxí interpretativních či aditivních výroků snaha o zajištění závaznosti právních názorů v nich vyjádřených, jde o praxi problematickou. Především by v ideálním případě mělo postačovat vtělení takových nároků do odůvodnění nálezu. To však prozatím v praxi není jisté, přičemž vinit z tohoto stavu nelze jen obecné soudy. Zároveň je otázkou, nakolik může být pojistkou proti ignorování právního názoru ze strany obecných soudů zákonem nepředvídaný postup. Pokud totiž budou chtít obecné soudy názory Ústavního soudu ignorovat, může jim sporná povaha tohoto postupu přijít vhod.

---

[197] Srov. např. nález ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 257/06, N 187/51 SbNU 295.

[198] Srov. z poslední doby nález ze 28. 2. 2023, dne sp. zn. IV. ÚS 92/23.

[199] *Ibid*.

[200] Nález ze dne 3. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 939/10, zejm. odst. 18-21.

[201] V odůvodnění tak nalezneme mimo jiné následující pasáže: *„[rozsudek NSS] v posuzované věci se ocitá v rozporu s ústavním postulátem vyloučení svévole (...) Daný rozpor nabývá takové intenzity a takového rozsahu, jenž podle přesvědčení Ústavního soudu (…) zavdává příčinu ke snížení důvěry v soudnictví ve smyslu § 80 odst. 2 písm. b) a § 87 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů."*

[202] Srov. Eliška Wagnerová. 'Je Ústavní soud opravdu jen negativním zákonodárcem?'. JINÉ PRÁVO, 7. 11. 2007, http://jinepravo.blogspot.com a diskuse pod tímto článkem.

[203] Nález ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, N 10/32 SbNU 61. V této věci – přestože návrh na zrušení § 42 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zamítl – ÚS přidal interpretativní výrok, jenž zněl: *„Prověřování obhájců v trestním řízení za účelem seznamování se s utajovanými skutečnostmi bezpečnostní prověrkou Národním bezpečnostním úřadem je v rozporu s čl. 37 odst. 3, čl. 38 odst. 2, čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a s čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod."* Podle E. Wagnerové (*ibid*.) k tomu Ústavní soud přistoupil proto, že *„nechtěl riskovat, aby právě v trestní věci, kde je ve hře přímé ohrožení základních práv obviněného, nebudou obecným soudem respektovány nosné důvody obsažené v odůvodnění nálezu jen proto, že se stále vede polemika o rozsah závaznosti nálezů ÚS."* .Obdobné důvody zjevně stály i za přijetím dalších interpretativních výroků, např. v nálezu ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08, dosud nepublikován.

Na druhé straně se jedná o praxi již ustálenou (cca. 20 let), což uvedené výhrady oslabuje. Byť na samotném Ústavním soudu není praxe interpretativních výroků bezvýhradně akceptována všemi soudci,[204] nezdá se, že by se tato ustálená praxe měla v dohledné budoucnosti měnit.

4.3. K intertemporálním účinkům změny judikatury Ústavního soudu

Zajímavým problémem je, jak mají obecné soudy, resp. i soud Ústavní přistupovat ke konfliktu závaznosti kasační se závazností precedenční. To může nastat např. v modelové situaci, v níž Ústavní soud stěžovateli v určité věci vyhověl a zrušil napadené rozhodnutí obecného soudu, avšak ještě před rozhodnutím obecného soudu došlo ke změně právního názoru Ústavního soudu.[205]

Z předchozích úvah i z judikatury Ústavního soudu plyne obecný závěr, že závaznost ústavněprávního názoru Ústavního soudu v téže věci působí mnohem přísněji než závaznost precedentní.[206] Zdálo by se tedy, že přinejmenším pro Ústavní soud by vyřešení této otázky nemělo činit problém a měla by – s ohledem na legitimní očekávání účastníků – zvítězit závaznost konkrétní. Tento názor ostatně se ostatně objevoval i v literatuře, podle níž je Ústavní soud svým nálezem v téže věci vázán i tehdy, pokud mezitím došlo ke změně právního názoru v jiné obdobné věci stanoviskem pléna přijatým postupem podle § 23 ZUS.[207]

Přímo však s touto otázkou byl Ústavní soud konfrontován až ve věci sp. zn. III. ÚS 2069/08.[208] Ústavní soud zde rozhodoval o ústavní stížnosti proti rozhodnutím obecných soudů, které se ve věci odmítly řídit kasačním nálezem ÚS,[209] neboť podle jejich názoru tato povinnost pominula v důsledku překonání tohoto nálezu stanoviskem Pl. ÚS-st. 22/05. Ústavní stížnost, ve které stěžovatel mimo jiné brojil proti skutečnosti, že obecné soudy kasační nález nerespektovaly, však Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Pokud se týče sporu mezi kasační a precedenční závazností, vystačil si Ústavní soud pouhým (s přihlédnutím k povaze věci zcela nedostatečným) tvrzením, že původní kasační nález Ústavního soudu žádný definitivní nárok či legitimní očekávání nezaložil, pročež není důvod k němu – jako k překonanému – přihlížet.

Tento závěr se stal terčem kritiky. Např. Langášek[210] zdůrazňuje, že materiálně nejde o nové řízení a Ústavní soud je tudíž svým původním názorem v téže věci vázán. Účastníkům rovněž vzniklo legitimní očekávání, že věc bude rozhodnuta v duchu kasačního nálezu Ústavního soudu, které bylo zklamáno v důsledku retroaktivního působení změny judikatury. Zároveň je zmiňovaný postup III. senátu v rozporu s doktrínou absolutní závaznosti kasačního

[204] Srov. např. odlišná stanoviska soudců Radovana Suchánka a Vladimíra Sládečka, např. k nálezu ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb. či nálezu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, N 188/75 SbNU 95; 275/2014 Sb.

[205] Tuto situaci lze i modifikovat. Ke změně názoru může dojít i po rozhodnutí obecného soudu a pak by se (pokud by toto rozhodnutí bylo opět napadeno ústavní stížností, což si lze představit např. v horizontálních vztazích) v této situaci ocitl přímo Ústavní soud.

[206] Srov. nález ze dne 6. 2. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, N 126/53 SbNU 577.

[207] Wagnerová et al. *supra* n. 121, s. 455 – 456.

[208] Nález ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2069/08.

[209] Nález ze dne 8. 8. 2005, sp. zn. IV. ÚS 298/05, 156/38 SbNU 241.

[210] Srov. Langášek. 'O stanoviscích pléna II a jednom Pyrrhově vítězství před Ústavním soudem'. JINÉ PRÁVO, 18. 6. 2010, http://jinepravo.blogspot.com/.

rozhodnutí[211] i s další judikaturou Ústavního soudu. Ten v nálezu sp. zn. III. ÚS 425/97[212] uvedl, že vykonatelný nález je závazný i pro samotný ÚS a v důsledku toho pro jakékoli další řízení před ním, v němž by mělo být rozhodováno znovu, vytváří překážku rei iudicatae: *„která přirozeně brání jakémukoli dalšímu meritornímu přezkumu věci, včetně takového, který by – in eventum – měl vyplynout ze stanoviska pléna Ústavního soudu; předpoklady plynoucí z ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu se proto na již jednou Ústavním soudem rozhodnutou věc nevztahují.“*

[211] Srov. např. již citovaný nález ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, N 126/53 SbNU 577.
[212] Nález ze dne 2. 4. 1998, sp. zn. III. ÚS 425/97, N 42/10 SbNU 285.