

INFORMACE

K VYKONATELNOSTI A VYNUITELNOSTI ROZHODNUTÍ
ÚSTAVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY

Vojen Güttler*

Abstrakt: Vykonatelnost nálezů Ústavního soudu je podle zákona rozlišena podle jednotlivých druhů. Reálná vynutitelnost není stejná; nejsložitější je u nálezů zrušujících rozhodnutí obecných soudů. Sporná byla zejména otázka, zda jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) závazná erga omnes i v jiných srovnatelných případech, či jen v dané souzené věci. Dále bylo sporné, zda nález rušící soudní rozsudek je závazný jen ve výroku, či i v jeho odůvodnění. Judikatura Ústavního soudu prošla určitým vývojem; mladší rozhodnutí připouštějí výjimky z tzv. precedenční závaznosti nálezů a bazírují na závaznosti kasační, zatímco některé starší judikáty umožňují výjimky z precedenční závaznosti nálezů nezmiňují. Součástí článku je i odkaz jak na literaturu německou (Isensee, Juristenzeitung č. 22 z roku 1996), tak i na literaturu domácí.

Klíčová slova: vykonatelnost a vynutitelnost nálezů, závaznost kasační a precedenční

1) Ústava České republiky v čl. 89 odst. 1 stanoví, že rozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné, jakmile bylo vyhlášeno způsobem stanoveným zákonem, pokud Ústavní soud o vykonatelnosti nerozhodl jinak.

2) Vykonatelností nálezů Ústavního soudu se blíže zabývá zákon o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb. v ustanovení § 58. Vykonatelnost nálezů je rozlišena podle jednotlivých druhů nálezů, které vyplývají z kompetencí Ústavního soudu. Z tohoto hlediska lze jejich vykonatelnost rozčlenit do následujících skupin.

Do první skupiny patří nálezy ve věci návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu či jejich jednotlivých ustanovení. Tyto nálezy jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud Ústavní soud nerozhodne jinak (čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy, § 58 odst. 1, § 57 odst. 1 písm. a), § 58 odst. 1 citovaného zákona). Ústavní soud může vykonatelnost nálezu odložit, zpravidla proto, aby Parlamentu poskytl dostatek času k nové právní úpravě namísto zrušeného předpisu.

Do druhé skupiny patří:

a) tzv. nálezy „prezidentské“, tj. nálezy ve věci ústavní žaloby Senátu proti prezidentu republiky pro velezradu nebo pro hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku a nálezy ve věci návrhu prezidenta republiky na zrušení (některých) usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu; jde o usnesení, jímž bylo rozhodnuto, že prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, takže v té době přísluší určité prezidentské funkce předsedovi vlády a určité funkce předsedovi Poslanecké sněmovny (čl. 87 odst. 1 písm. g), h) Ústavy, § 57 odst. 1 písm. b), c), § 58 odst. 2 citovaného zákona);

* JUDr. Vojen Güttler, Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: poctova@ilaw.cas.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

b) dále patří do této skupiny tzv. nálezy mandátové (volební), tj. nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o oprávněném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance nebo senátora a nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl v případě pochybnosti o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkce poslance nebo senátora s jinou funkcí, např. prezidenta, soudce (čl. 87 odst. 1 písm. e), f) Ústavy, § 58 odst. 2 citovaného zákona). Nálezy této druhé skupiny jsou vykonatelné již jejich vyhlášením Ústavním soudem.

Do třetí skupiny patří nálezy Ústavního soudu v ostatních věcech, které jsou vykonatelné doručením jejich písemného vyhotovení účastníkům řízení před Ústavním soudem. Jedná se zejména o nálezy o ústavní stížnosti fyzické nebo právnické osoby, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem (čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 odst. 1 písm. a) citovaného zákona o Ústavním soudu).

Do této skupiny patří i ústavní stížnosti územních samosprávných celků proti nezákonným zásahům státu porušujícím jejich právo na samosprávu (§ 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu), návrhy politických stran brojící proti neústavním či nezákonným rozhodnutím o jejich rozpuštění či proti jiným rozhodnutím o jejich činnosti (čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, § 73 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), dále kompetenční spory mezi státními orgány a orgány územní samosprávy a návrhy na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy.

3) Po tomto přehledu vykonatelnosti jednotlivých druhů nálezů Ústavního soudu lze zvažovat, zda a jaká je reálná vykonatelnost těchto nálezů, tedy jaká je skutečná možnost vynutit si realizaci nálezů Ústavního soudu.

Co do struktury daného textu začínám – poněkud atypicky – odkazem na cizí ústavní soudy. (To proto, že na hodnocení jejich činnosti se odvolávám níže). Pokud jde konkrétně o Spolkový ústavní soud německý, lze nalézt i názory dosti skeptické. V časopisu *Juristenzeitung* č. 22 z roku 1996, byla publikována přednáška známého prof. dr. Josefa Isensee z Bonnu pod názvem „*Bundesverfassungsgericht – quo vadis*“; tam autor uvedl mj. následující: „*Přesto je moc soudců, jako za časů Montesquieuových, ještě dnes „en quelque facon nulle“ (jakýmsi způsobem nulová). Spolkovému ústavnímu soudu totiž chybí donucující síla příkazu, iniciativy a výkonu (rozhodnutí), která je vlastní jiným státním orgánům. Je odkázán na právní poslušnost nositelů úřadů a občanů, která se sama ze sebe nedá vynutit. To je právě paradox ústavního dělení moci: nejvyšší rozhodovací kompetence je svěřena nejslabšímu ze všech orgánů, nejkřehčímu ze všech. Jeho prostředky jsou slovo, argument, rozsudek. Jeho moc, je-li vůbec mocí, spočívá v důvěře celého společenství. I když není právně závislá na voličích, musí se přece v denním plebiscitu důvěry potrzovat, aniž si může dělat reklamu jinak než právnícky přesvědčivou silou svých judikátů. Spolkový ústavní soud si za uplynulá desetiletí získal v bohaté míře akceptaci. Ale nikdy si jí nemůže být jist.*“¹

Jsou to slova poměrně silná. Na tomto místě nelze však přehlédnout, že jde o názory sice zajímavé a podnětné, leč prezentované již před 18 lety. Je nesnadné spolehlivě dovozovat, zda a kde platí v plné míře i dosud.

¹ ISENSEE, J. Spolkový ústavní soud – quo vadis. *Právník*. 1997, č. 10–11, s. 873 an.; přeložil a poznámkami opatřil editor české verze Vojen Güttler.

4) Vykonatelnost nálezů Ústavního soudu České republiky, jak již bylo uvedeno, a možnost jejich vynutitelnosti není ve všech případech stejná. To plyne z povahy jednotlivých druhů nálezů.

a) Podle zkušeností Ústavního soudu byly nejmenší problémy s vykonatelností nálezů, jimiž Ústavní soud zrušil zákon, podzákonný předpis či jejich jednotlivá ustanovení. Takový náleží je vyhlášen ve Sbírce zákonů, a tím je dána podle zákona jeho vykonatelnost. Pokud Ústavní soud rozhodne o vykonatelnosti jinak, je vykonatelnost dána dnem, který Ústavní soud stanoví. Nikdy se nestalo, že by kterýkoli státní orgán v České republice odmítl respektovat náleží Ústavního soudu, jímž byl zákon či právní předpis zrušen. Z povahy věci to zřejmě dost dobře ani není možné.

Na druhé straně, jak se někdy uvádí, „nikdy se nemá říkat nikdy“. Lze patrně argumentovat i tak, že jednou věcí je zákon zrušit, avšak věcí druhou je přimět zákonodárce, aby respektoval právní názor Ústavního soudu. Jaký by však byl praktický důsledek takového jednání? Pokud by zákonodárce přijal zákon nový, Ústavní soud by jej opět zrušil, jestliže by dospěl k závěru, že ani nový zákon v souladu s ústavním pořádkem není. Obdobně by měl Ústavní soud ve srovnatelné věci postupovat vůči soudům obecným; srov. bod 9 písm. e) *in fine*.

b) Problémy zatím nečinila ani zmíněná druhá skupina nálezů Ústavního soudu, tedy náleží ve věcech prezidenta republiky a ve věcech volebních (mandátových).

c) Nejsložitější a nejproblematictější je třetí skupina nálezů, konkrétně náleží, jimiž byla na základě ústavních stížností fyzických nebo právnických osob zrušena rozhodnutí obecných soudů. Problémy v této oblasti souvisejí se závazností rozhodnutí Ústavního soudu. K této otázce se nyní vyjádřím podrobněji.

5) Ústava České republiky v čl. 89 odst. 2 stanoví, že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby. Toto ustanovení vyvolávalo značné spory, zejména mezi některými soudci obecných soudů a Ústavním soudem.

Předesílám, že dále uvedené otázky a názory nebyly všechny – pokud je mně známo – publikovány v časopisecké podobě, leč byly prezentovány v řadě diskusí, i neformálních, na různých odborných fórech.

První skupina problémů spočívala v otázce, zda jsou – přes výslovné znění Ústavy – vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná vždy a pro všechny (*erga omnes*) i v jiných srovnatelných případech nebo pro všechny, ale jen v konkrétní souzené věci nebo jen mezi stranami sporu. Někteří novináři – a to nejen v této souvislosti – psávali dokonce velmi expresivně o „válce soudů“, což realitě plně neodpovídalo.

Stoupenci užší interpretace Ústavy argumentovali převážně následovně:

a) obecně závazné v plné míře jsou jen náleží Ústavního soudu, které ruší právní předpis. Náleží, jež ruší v konkrétní věci soudní rozsudky, jsou (sice) všechny orgány i třetí osoby povinny respektovat, nemusí je však aplikovat v budoucích podobných případech, neboť nejde o klasický soudní precedens. V podstatě totéž říká i Isensee, podle něhož Spolkový ústavní soud netrvá stroze na tom, aby jím vydané „normy“ byly v opakované podobě respektovány.²

² Srov. poznámka 1, tam s. 879.

b) existovaly dokonce ojedinělé názory, že nálezy Ústavního soudu rušící soudní rozsudky nejsou ve skutečnosti obecně závazné vůbec, neboť jsou vykonatelné až jejich doručením účastníkům řízení. Nemohou (prý) tedy zavazovat třetí osoby a orgány, které se o nich nedozvěděly, neboť by tím byla narušena právní jistota všech.

Stoupenci širší interpretace Ústavy většinou uváděli toto:

- a) rozhodnutí Ústavního soudu je obecně závazné (*erga omnes*) i v případě zrušení rozsudku obecného soudu. To plyne nejen z textu čl. 89 odst. 1 Ústavy, ale i z výsostného postavení Ústavního soudu, který je soudním orgánem kontroly ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Toto postavení souvisí rovněž s tím, že proti rozhodnutí Ústavního soudu není přípustný žádný opravný prostředek. Všichni jsou povinni rozhodnutí Ústavního soudu respektovat i v budoucích srovnatelných případech jako quasi precedens.
- b) je pravda, že rozhodnutí Ústavního soudu v těchto věcech jsou vykonatelná až doručením účastníkům řízení. Přesto jsou tato rozhodnutí obecně závazná pro všechny, neboť každý se jich může dovolat, jakmile se o nich dozví.

Druhá skupina problémů spočívala v otázce, zda nález Ústavního soudu (kterým se ruší soudní rozsudek) je závazný jen ve výroku, či zda je závazné i odůvodnění nálezu (zejména právní názor Ústavního soudu), popřípadě zda je právní názor Ústavního soudu závazný i v jiných srovnatelných věcech (viz výše). (Právním názorem se zde rozumí právní kvalifikace významné skutečnosti ve sporu, např. že vyhlášku o znárodnění továrny musel podle tehdy platných právních předpisů podepsat jen příslušný ministr a nikdo jiný.)

Stoupenci užší interpretace Ústavy většinou argumentovali takto:

- a) právní názory Ústavního soudu nejsou závazné vůbec, zejména ne ve věcech budoucích, byť i srovnatelných. Pro to prý není v Ústavě opora. Právní názor Ústavního soudu musí tedy přesvědčovat jen silou svých argumentů a nikoli mocenskou pozicí;³
- b) právní názory Ústavního soudu nejsou pravidlem chování (normou) a nemohou být tedy ani vynutitelné. Vykonat a vynutit lze jen výrok nálezu, ne však jeho odůvodnění.

Stoupenci širší interpretace Ústavy většinou namítali následující:

- a) právní názor je součástí rozhodnutí Ústavního soudu a to je závazné jako celek. To plyne z čl. 89 odst. 2 Ústavy;
- b) právní názor Ústavního soudu je závazný nejen v konkrétní věci, ale i v jiných srovnatelných právních případech budoucích. Obecné soudy to však někdy nerespektují. Tak jsou občas vydávána v téměř stejných věcech nová protiústavní rozhodnutí, která Ústavní soud opět ruší. Tato situace má negativní důsledky ekonomické (např. náklady zbytečných soudních řízení) i důsledky morální, neboť občan nechápe, proč někdy obecné soudy právní názor Ústavního soudu nerespektují;
- c) sám Ústavní soud je vázán svým nálezem i v budoucí srovnatelné věci; jestliže se chce odchýlit od svého dřívějšího právního názoru, musí pro nový odchylný právní názor hlasovat 9 soudců Ústavního soudu (srov. § 13 zák. o Ústavním soudu);

³ Srov. též ISENSEE, J. Spolkový ústavní soude – quo vadis. *Právník*. 1997, č. 10–11, s. 873 an.; přeložil a poznámkami opatřil editor české verze Vojen Güttler.

d) právní názor Ústavního soudu váže obecný soud i se zřetelem na občanský soudní řád (§ 226 odst. 1 o. s. ř. *per analogiam*). Podle tohoto předpisu je soud prvního stupně – po zrušení svého rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení – vázán právním názorem odvolacího soudu; tento zákonný příkaz lze použít i pro vztah mezi Ústavním soudem a soudy obecnými, byť se uvedený argument týká jen závaznosti právního názoru Ústavního soudu v konkrétní souzené věci. Tento názor je konformní i s judikaturou Ústavního soudu; to plyne z právní věty uvozuující níže uvedený náleze ze dne 20. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 4/06 (arg. „...jež je obdobou vázanosti mezi soudními instancemi rozhodujícími v téže věci“).

6) Kromě již zmíněného článku Josefa Isensee (srov. bod 3) se problematice závaznosti nálezů Ústavního soudu a otázkám souvisejícím věnuje i literatura česká.

Mezi stoupence širší interpretace závaznosti nálezů Ústavního soudu lze řadit např. Pavla Holländera a Josefa Blahože.

Holländer ve své knize „*Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*“⁴ rozsáhle polemizuje s názory části soudní praxe a teorie, že závazný je jen výrok nálezu, a kritizuje i názory odmítající obecnou precedenční povahu nálezů Ústavního soudu a závaznost právních názorů Ústavního soudu; zde se lze dovolat i doktríny německé, podle níž závaznou povahu by však měly mít pouze ty části odůvodnění nálezu, jež lze označit jako důvody nosné. Stejně stanovisko zastává též autor ve svém článku „*Změna právního názoru v judikatuře Ústavního soudu*“, který byl publikován ve sborníku *In dubio pro libertate* v roce 2009.⁵

Blahož ve svém příspěvku „*Základní lidská práva a ústavní soudnictví po deseti letech od vzniku Ústavy České republiky (ústavní úprava a funkce)*“, který byl publikován ve sborníku *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*⁶ výrazně podporuje názor o obecné závaznosti nosných důvodů rozhodnutí Ústavního soudu (*ratio decidendi, tragende Gründe*), které je nutné odlišit od *obiter dictum*. Opačné názory kritizuje a podrobně je rozebírá. I když Blahož nejdříve hovoří o nosných důvodech výroku v souvislosti s řízením o zrušení zákona, z kontextu jeho příspěvku je zřejmé, že akcentuje i závaznost nosných důvodů nálezu v řízení o ústavní stížnosti.⁷

Z novějších prací je namísto jmenovat text Ladislava Vyhnánka „*Judikatura v ústavním právu*“, který byl publikován v knize „*Judikatura a právní argumentace*“.⁸ Autor rovněž hájí jako zásadu precedenční závaznost rozhodnutí Ústavního soudu a akcentuje jako klíčový náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007, podle něhož obecné soudy musí respektovat Ústavním soudem vyložené a aplikované nosné právní pravidlo (rozhodovací důvod), o něž se výrok předmětného nálezu opírá; z toho tedy plyne, že Ústavní soud považuje za závazný nejen výrok nálezu, nýbrž i jeho nosné

⁴ HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, s. 75–84.

⁵ KOKEŠ, M. – POSPÍŠIL, I. (ed.). *In dubio pro libertate*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2009, s. 89 an.

⁶ BLAHOŽ, J. In: J. Kysela (ed.). *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 215–230.

⁷ Srov. BLAHOŽ, J. In: J. Kysela (ed.). *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 227–230.

⁸ VYHNÁNEK, L. In: M. Bobek – Z. Kühn a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 365–375.

důvody. Podle uvedeného autora to však neplatí absolutně; Ústavní soud totiž připouští, aby obecný soud za určitých – zcela výjimečných – okolností jeho výklad odmítl a vstoupil s ním do „ústavněprávního dialogu“, v rámci něhož by Ústavní soud mohl svou interpretaci ústavního pořádku znovu zvážit. Vyhnánek tedy nesouhlasí s velmi striktním modelem závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu (vyklučujícím uvedený dialog), ale zdůrazňuje, že zakotvení určitého racionálního modelu závaznosti judikatury Ústavního soudu pro orgány veřejné moci je naprosto nutné, neboť bez něj systém ochrany ústavnosti nemůže reálně fungovat.

Stoupenci širší interpretace závaznosti nálezů Ústavního soudu jsou i autoři dvou známých komentářů k zákonu o Ústavním soudu.

Eliška Wagnerová a další autoři uvádějí,⁹ že ze samotné povahy kasace vyplývá i vázanosť orgánů veřejné moci právním názorem Ústavního soudu vysloveným v rozhodnutí, byť o tom právní předpisy mlčí. Souhlasí s názorem Ústavního soudu o faktické precedenční závaznosti jeho nálezů, včetně nálezů v řízení o ústavní stížnosti; tu se hovoří i o všeobecné závaznosti tzv. nosných důvodů nálezů (*ratio decidendi*). V zásadě totéž mínění zastávají i autoři staršího komentáře Jan Filip a další,¹⁰ jež se navíc dovolávají přiměřené aplikace ustanovení § 228 odst. 1 o. s. ř., podle něhož „*bylo-li rozhodnutí zrušeno a byla-li věc vrácena k dalšímu řízení, je soud prvního stupně vázán právním názorem odvolacího soudu*“.

Zastáncem širší interpretace je i Vojtěch Šimíček ve své monografii „*Ústavní stížnost*“.¹¹ Odmítá stanovisko některých obecných soudů, že nález Ústavního soudu je závazný jen ve výrokové části a uvádí, že jestliže Ústavní soud ve svém rozhodnutí zformuluje ústavně konformní výklad právního předpisu, jde o závazné interpretační vodítko při rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech; odklon je možný jen ve výjimečných a racionálně odůvodněných případech.

Konečně je třeba poukázat na čerstvě vydaný komentář k Ústavě České republiky, který také stojí na pozici širšího výkladu závaznosti nálezů Ústavního soudu. Autor příslušné části komentáře (čl. 81–95, 110, 111) Tomáš Langášek rovněž vyjadřuje názor, že ze samotné povahy kasace vyplývá i vázanosť orgánu veřejné moci právním názorem Ústavního soudu vysloveným v rozhodnutí (např. nález IV. ÚS 700/05). Dodává, že ani závaznost nálezů *erga omnes* „*již dnes vášně nevyvolává*“. Uvádí, že Ústavní soud z čl. 89 odst. 2 Ústavy dovozuje všeobecnou závaznost tzv. nosných důvodů svých nálezů; jejich faktickou precedenční závaznost, ve vazbě na skutkový základ věci, prosazuje i v řízení o ústavních stížnostech (explicitně, včetně hierarchie autority; viz nález IV. ÚS 301/05).¹²

Mezi stoupence užšího výkladu závaznosti nálezů Ústavního soudu lze na prvním místě uvést starší text Vladimíra Mikuleho a Vladimíra Sládečka, podle nichž precedens v českém právu zakotven není; závazný je pak toliko výrok rozhodnutí, ne však jeho odůvodnění.¹³ V podstatě obdobný názor obsahuje i komentář k Ústavě z pera autorů

⁹ WAGNEROVÁ, E. – DOSTÁL, M. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. *Zákon o ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 455–457.

¹⁰ FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V. *Zákon o ústavním soudu, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 389, 390.

¹¹ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 282 an.

¹² RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 937–940.

¹³ MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V. O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu. *Bulletin advokacie*. 1995, č. 8, s. 36 an.

V. Pavlíčka a J. Hřebejka;¹⁴ ti navíc uvádějí, že obecná závaznost nálezu Ústavního soudu v řízení o ústavní stížnosti se jeví jako problematická i ve vztahu k Ústavou garantované nezávislosti soudů a soudců podle čl. 81 a 82 odst. 2 Ústavy. Oproti tomu komentář k Ústavě a Listině od K. Klímy¹⁵ se v uvedeném směru nevyjadřuje zcela rigidně; uvádí, že rozhodnutí Ústavního soudu nejsou dogma, byť ostatní subjekty by k nim měly přihlížet (přirozená závaznost autoritativní). Na druhé straně však tento autor zastává názor, že rozhodnutí Ústavního soudu váže jako celek, jak okamžitě, tak i do budoucnosti a je na dotčených subjektech, aby zejména z odůvodnění nálezu respektovaly to právně podstatné.

Názory stoupenců užšího výkladu závaznosti nálezů Ústavního soudu – pokud je mně známo – již nepřevažují. Podrobně s nimi polemizuje zejména V. Šimíček ve své výše uvedené monografii; na jeho argumenty, s nimiž se ztotožňuji, lze odkázat. Pokud vím, toliko v soudní praxi se čas od času vyskytuje jistá nechuť respektovat precedenční závaznost nálezů Ústavního soudu, leč praktické zkušenosti přesvědčují i obecné soudy, že takový postup by byl kontraproduktivní. Názory soudců Ústavního soudu samých – alespoň v době mého působení u Ústavního soudu v letech 1993–2013 – se vyvíjely postupně, zpravidla v reakci na původní, někdy značně negativní stanoviska některých obecných soudů k závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) a důsledně vzato k roli Ústavního soudu ve vztahu k obecným soudům vůbec (srov. výše bod 5 – spory o širší či užší interpretaci Ústavy). Mám za to, že v době ukončení svého posledního mandátu 6. 8. 2013 – a snad i v době současné – se situace v uvedeném směru v podstatě uklidnila a někdejší tenze se zmírnily. S názory Ústavního soudu v podstatě korespondují i závěry tohoto článku, které jsou shrnuty v bodu 9 tohoto textu.

7) Nyní vznikla a dále vzniká otázka, zda a jak lze reálně donutit obecný soud, aby respektoval nález Ústavního soudu, kterým byl zrušen soudní rozsudek. Není to jednoduché a jednotný názor zřejmě neexistuje. Poněvadž není znám zákonný mechanismus k vynucení nálezů Ústavního soudu (s výjimkami níže uvedenými), nemohou být obecné soudy přímo a bezprostředně donuceny k tomu, aby je dodržovaly. Efekt rozhodnutí Ústavního soudu záleží tedy zejména na tom, zda jsou obecné soudy ochotny respektovat je dobrovolně. To je v podstatě totéž, co říká Isensee (viz výše).

Problémy prakticky nenastaly co do výroku rozsudku. Jestliže je rozsudek zrušen, pak právně neexistuje a obecný soud musí v řízení pokračovat. Jinak by šlo o odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*) a o bezdůvodný průtah v řízení, který by bylo možné eventuálně postihnout i kárným opatřením. Takový případ, pokud vím, znám není. Formou nepřímého donucení by zde pak bylo opětovné zrušení nového rozsudku obecného soudu, který v téže věci nerespektoval předchozí zrušující nález Ústavního soudu.

V této souvislosti je namístě zmínit i roli procesních stran. Svědčí-li žalobci či žalovanému předchozí právní názor Ústavního soudu, je logické, že účastníci řízení jím bude argumentovat. Ignorování takového argumentu patrně vyvolá další právní kroky strany, která u obecného soudu neuspěla, důsledně vzato i budoucí novou ústavní stížností, byť

¹⁴ PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář. I. díl, Ústavní systém*, Praha: Linde, s. 307, 308.

¹⁵ KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 716–717.

po vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). Tu však nejde o situaci neobvyklou a jak soudy obecné, tak i Ústavní soud jsou schopny se s ní vypořádat.

Složitější je, jestliže obecný soud nerespektuje právní názor Ústavního soudu, zakotvený v odůvodnění jeho nálezu. Takové případy, zejména v jiných dalších srovnatelných věcech, již nastaly.

8) Související problematikou se zabývala i judikatura Ústavního soudu České republiky. Z příkladů uvedených nálezů lze dovozovat, že prošla určitým vývojem.

a) Jedním z nálezů (týkajícím se této problematiky), a to nálezem ze dne 8. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1642/11 ve věci tam uvedené, zrušil Ústavní soud rozsudek Nejvyššího správního soudu ve výroku citovaný, neboť jím v důsledku nerespektování ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy bylo porušeno stěžovatelovo právo na svobodný přístup k informacím ve smyslu ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.¹⁶ Ústavní soud uvedl, že je klíčovou otázkou, zda Nejvyšší správní soud postupoval v rozporu s předchozím nálezem z 15. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10, jímž byl zrušen dřívější rozsudek Nejvyššího správního soudu v téže věci, tedy zda porušil tzv. kasační závaznost nálezů Ústavního soudu; Ústavní soud se odvolal na řadu vlastních rozhodnutí k otázce kasační závaznosti svých nálezů a zdůraznil, že nastíněný přístup postupně začaly respektovat i obecné soudy, mezi nimiž i Nejvyšší správní soud, jehož judikaturu citoval. Ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (svazek 63) je k uvedenému nálezu č. 191 formulována následující právní věta. *„Judikatura Ústavního soudu rozeznává dva základní typy závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, a to závaznost kasační (instanční, v téže věci) a závaznost precedenční. V případě precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu existuje možnost, aby obecný soud (ne)reflektoval právní názory Ústavního soudu tím, že předestřením konkurujících úvah započne s Ústavním soudem ústavněprávní dialog. Kasační závaznost může (pochopitelně toliko za nezměněného skutkového stavu) být reflektována toliko bezpodmínečným respektováním nálezu Ústavního soudu. V řízení následujícím po kasačním nálezu proto není prostor pro úvahy, zda je právní názor Ústavního soudu správný, fundovaný, či úplný. Toto pravidlo neplyne z přesvědčení Ústavního soudu o jeho vlastní neomylnosti, nýbrž z nutnosti definitivně ukončit konkrétní spor a předejít nekonečnému soudnímu ping-pongu, který by nadměrně prodlužoval řízení, a tím porušoval práva účastníků na spravedlivý proces. Uvedený právní názor je logickým vyjádřením samotného smyslu kasace v právním řádu. Nejvyšší správní soud porušil svou povinnost respektovat v téže věci právní názor obsažený v kasačním nálezu Ústavního soudu; tento postup v ústavní rovině představuje porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy.“* Šlo o nález týkající se poskytování informací o členství soudců v bývalé KSČ.

Citovaný nález je konformní se stanoviskem pléna Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011 sp. zn. Pl. ÚS – stanovisko 32/10.¹⁷ Pro účely dané problematiky je významný zejména

¹⁶ Poznámka: Mám za to – a to jsem prosazoval čas od času v době své aktivní činnosti u Ústavního soudu –, že do výroku nálezu patří jen dikce, že „Rozsudek ... se ruší“, nikoli tedy další část uvedená ve výroku („... neboť jím bylo porušeno...“), která vlastní rušící výrok zdůvodňuje, a patří tedy až do odůvodnění nálezu. O zásadní výhradu ovšem nejde.

¹⁷ Část IV. – Precedenční závaznost nálezů Ústavního soudu, body 26–29.

bod 28 citovaného stanoviska Ústavního soudu, kde se praví následující: „*Ústavní soud zcela výjimečně umožňuje, aby obecné soudy nerespektovaly jím nastolený ústavněprávní výklad. Pro takovou výjimku ovšem musí existovat obzvláště dobrý důvod. K požadavkům umožňujícím takový postup náleží podle Ústavního soudu naprostá výjimečnost věci, kdy obecný soud následně shledal dostatek relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivými argumenty, ve svém souhrnu konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícím tak pro změnu judikatury. I v této situaci však obecný soud musí přednést ústavněprávní argumentaci přesvědčivě přinejmenším konkurující obecně platným tezí vyloženým v nálezu.*

Obecné soudy mohou přednést konkurující úvahy pouze v dobré víře, jenom na základě vlastního upřímného a pevného přesvědčení pramenícího z objektivně ospravedlnitelných důvodů, kdy mají za to, že Ústavní soud může a měl by již zaujatý ústavněprávní výklad znovu uvážit. Pokud takto soud postupuje, pak skutečnost, že Ústavní soud nakonec jím navržené změny nepřijme, nepostačuje k závěru, že by obecný soud jednal chybně, a že porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky.“ Šlo o nález týkající se prekluzivní lhůty k vyměření či doměření daně podle § 47 daňového řádu.

Nálezem ze dne 10. 3. 2011 sp. zn. II. ÚS 2919/10 ve věci tam uvedené zrušil Ústavní soud ve výroku citovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem. Ústavní soud odkázal na svůj starší nález ze dne 22. 2. 2006 sp. zn. II. ÚS 471/05 a dodal následující. K precedenční závaznosti svých nálezů, jejich respektování (či nerespektování) obecným soudem, či možnosti jim konkurovat svými úvahami se Ústavní soud podrobně vyjádřil v nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007; v něm uvedl, že ačkoliv mají nálezy Ústavního soudu precedenční účinky, není porušením čl. 89 odst. 2 Ústavy takový výjimečný postup obecného soudu, jenž právní názor v nálezu vyjádřený odmítne respektovat, pakliže je z opodstatněných a důkladně vysvětlených důvodů přesvědčen o tom, že je nutno právní závěry prezentované Ústavním soudem revidovat. V dané věci se Krajský soud v Ústí nad Labem obsahem nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 471/05 vůbec nezabýval. Ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (svazek 60) je k uvedenému nálezu č. 40 publikována tato právní věta: „*Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 471/05 ze dne 22. 2. 2006 ... zaujal stanovisko k otázce plnění za užívání předmětu podílového spoluvlastnictví podílovým spoluvlastníkem... V dané věci se krajský soud obsahem nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 471/05 vůbec nezabýval. Přitom nerespektování právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu ze strany orgánu veřejné moci zakládá porušení principu rovnosti, jakož i dotčení v právní jistotě občanů...“*

b) Pozdější (mladší) judikatura Ústavního soudu se k otázce tzv. precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu vyjadřuje v zásadě shodně. Tu lze poukázat zejména na nálezy sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014, sp. zn. II. ÚS 431/11 ze dne 7. 3. 2012 a sp. zn. III. ÚS 879/14 ze dne 9. 8. 2014.

Tak např. první zmíněný nález sp. zn. I. ÚS 2219/12 odkazuje v prvé řadě na starší judikaturu, podle níž se závaznost vykonatelných rozhodnutí Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) v rámci tzv. precedenčního působení vztahuje nejen na samotný výrok, ale též na odůvodnění nálezu, respektive jeho části obsahující tzv. nosné důvody. Ústavní soud se pak – k otázce precedenční závaznosti – dovolal zejména nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007. Dále se podrobněji zabýval tím, kdy a za jakých podmínek je obecný soud výjimečně oprávněn odchýlit se ve srovnatelné věci od judikatury Ústavního soudu.

Podle uvedeného nálezu taková situace již v několika případech nastala; tu lze odkázat kupř. na právní názory Ústavního soudu na otázku ústavnosti daňové kontroly zahájené bez konkrétními skutečnostmi podloženého podezření¹⁸ či na otázku rozhodování Nejvyššího soudu o stížnosti pro porušení zákona v neveřejném zasedání.¹⁹ Postup obecného (Nejvyššího) soudu ve věcech daňových kontrol aproboval předtím Ústavní soud i v citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 431/11 ze dne 7. 3. 2012.

K otázce závaznosti právního názoru Ústavního soudu se ve svém disentu k stanovisku Ústavního soudu Pl. ÚS – stanovisko 33/11 podrobněji vyjádřil tehdejší soudce Pavel Holländer, který se zabýval identitou, respektive odlišností právních názorů ve dvou nebo více kauzách. Jde o text jasný, leč složitější, a proto na něj toliko odkazují.

c) Některé starší judikáty Ústavního soudu se k otázce precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu vyslovily poněkud odlišně (o možné výjimce z precedenční závaznosti se nezmiňují).

Nálezem ze dne 10. 3. 2005 sp. zn. III. ÚS 561/04 ve věci tam uvedené zrušil Ústavní soud ve výroku citovaná rozhodnutí státního zastupitelství a policejního orgánu. Ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (svazek 36) je k uvedenému nálezu č. 54 publikována tato právní věta: „*Pokud orgány činné v trestním řízení nereflaktovaly ústavněprávní výklad dané problematiky vyložený v obecně přístupných nálezech Ústavního soudu, porušily tím ... maximu plynoucí z čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, dle níž vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány a osoby.*“ V odůvodnění nálezu poukázal Ústavní soud na právní argumentaci obsaženou ve vlastních starších nálezech, a to nikoli v téže věci, lež v jiných srovnatelných věcech.

Opticky poněkud jinak (?) vyznívá nález ze dne 20. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ve věci tam uvedené, jímž Ústavní soud zrušil ve výroku citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu. Ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (svazek 44) je k uvedenému nálezu pod č. 54 publikována tato právní věta: „*Jestliže v předchozím zrušovací rozhodnutí v této věci ... vytkl Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu též, že ignoroval právní názory vyjádřené v nálezu ze dne 3. 6. 2003 sp. zn. II ÚS 405/02 ... a tím porušil ... maximu plynoucí z čl. 89 odst. 2 Ústavy..., pak při rozhodování následně byl Nejvyšší správní soud vystaven požadavku ještě přísnějšímu; totiž tuto vázanost promítnout a (respektovat) nikoli coby „všeobecnou“, nýbrž jakožto „konkrétní“, založenou přímo ve věci posuzované, jež je obdobou vázanosti mezi soudními instancemi rozhodujícími v téže věci. Poněvadž obdobnému požadavku vycházejícímu z čl. 89 odst. 2 Ústavy je vystaven i Ústavní soud sám (nález sp. zn. III ÚS 425/97), nemůže jít o znovuotevření otázek posuzovaných předchozím kasačním nálezem v dané věci..., nýbrž zásadně jen o konfrontaci následného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s požadavky závaznosti tohoto nálezu.*“

Nálezem ze dne 2. 4. 2009 sp. zn. II. ÚS 476/09 ve věci tam uvedené zrušil Ústavní soud citované usnesení obecného soudu. Ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (svazek 53) je k uvedenému nálezu č. 81 publikována tato právní věta: „*Nerespektování názoru Ústavního soudu vysloveného v jeho předchozích nálezech má vždy za následek i porušení práva na fair proces v jeho časové dimenzi, neboť doba, o kterou se prodlužuje soudní řízení v důsledku projednání nezbytné ústavní stížnosti, kasačního zásahu*

¹⁸ Sp. zn. Pl. ÚS – stanovisko 33/11 ze dne 8. 11. 2011.

¹⁹ Sp. zn. Pl. ÚS – stanovisko 15/02 ze dne 28. 5. 2002.

Ústavního soudu, jakož i nového projednání věci obecnými soudy, je dobou označitelnou za zbytečné průtahy v soudním řízení přičitatelné na vrub obecného soudu, resp. konkrétního soudce tohoto soudu.“ V odůvodnění poukázal Ústavní soud mj. na svůj starší náleze ze dne 10. 3. 2008 sp. zn. IV. ÚS 270/07 (bod 15) a dodal následující. Právní názor Ústavního soudu uvedený v odůvodnění nálezu není pouhou interpretací určitého zákonného ustanovení, nýbrž konkretizuje či interpretuje ústavní pořádek České republiky a zejména základní práva v něm obsažená. Nerespektuje-li obecný soud při svém dalším rozhodování takto konkretizované základní právo, samozřejmě, že je znovu porušuje. Stejně tak, pokud obecný soud ve svém rozhodnutí nevyloží, čím se případně projednávaná věc odlišuje od věci dříve rozhodnuté Ústavním soudem, zatěžuje své řízení průtahy a porušuje účastníkově právo na spravedlivý proces v časové dimenzi (bod 15).

9) Lze shrnout – se zřetelem na podaný rozbor věci a na judikaturu Ústavního soudu – že otázka vykonatelnosti a vynutitelnosti nálezů Ústavního soudu, zejména ve vztahu k obecným soudům, nepatří – a zejména nepatřila – mezi otázky zcela jednoduché. Příkláním se (i s poukazem na novější judikaturu Ústavního soudu) k následujícím závěrům.

- a) Vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu jsou závazná pro všechny orgány i osoby, a to i v případě zrušení soudních rozsudků napadených ústavní stížností; to lze označit za samozřejmé.
- b) Závazné jsou nejen výroky nálezů Ústavního soudu, nýbrž i právní názory Ústavního soudu, které jsou obsaženy v odůvodnění nálezu jako nosné důvody (*ratio decidendi*).
- c) Právní názor Ústavního soudu je pro obecný soud závazný nejen v konkrétní souzené věci, nýbrž – v zásadě – i v jiných srovnatelných věcech příštích; z tohoto pravidla lze připustit odchylku jen výjimečně, tak jak to podrobně a přesvědčivě vyjádřil Ústavní soud ve svých judikátech novějších.²⁰
- d) Vynutit lze v téže věci respektování zrušujícího nálezu Ústavního soudu a tedy i další pokračování v řízení, jednak přímo (eventuálně kárným postihem za odepření spravedlnosti a za průtahy v řízení), jednak nepřímo cestou opětovného zrušení nového rozsudku obecného soudu, který by byl v téže souzené věci ignoroval předchozí zrušující náleze Ústavního soudu a nosné právní názory v něm obsažené; tu jde o tzv. kasační závaznost nálezu Ústavního soudu a o důsledky z ní plynoucí.
- e) Vynutitelnost respektování právního názoru Ústavního soudu v případech tzv. precedenční závaznosti je problematická. I když půjde v konkrétním případě o precedenční závaznost ve smyslu judikatury Ústavního soudu (tzn. jestliže nebude existovat výjimka zakládající právo obecného soudu odchýlit se ve srovnatelné věci od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v předchozím nálezu), reálná vynutitelnost nemusí znamenat totéž. Jaká je tedy cesta k jejímu naplnění? I zde – patrně – jen nepřímá, tedy tak, že by Ústavní soud zrušil rozsudek obecného soudu, který by precedenční závaznost dřívějšího nálezu Ústavního soudu ve srovnatelné věci nerespektoval.

²⁰ Srov. např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 1642/11, II. ÚS 2919/10, stanovisko sp. zn. Pl. ÚS – st. 32/10, I. ÚS 2219/12, II. ÚS 431/11 aj.

Enforceability and the Enforcement of Decisions of the Constitutional Court of the Czech Republic

Vojen Güttler

Abstract: The enforceability of the Constitutional Court decisions is legally differentiated according to different types. The actual enforcement is not the same; it is complicated in the annulments of the decisions of general courts. The issue of whether the enforceable decision of the Constitutional Court (Art. 89 para. 2 of the Constitution) was binding *erga omnes* in other comparable cases and not only in the present matter was quite controversial. It was also questionable whether the findings were binding only in the verdict, or also in its reasoning. The case law of Constitutional Court has undergone evolution; earlier decision allow for exceptions to the so-called precedents and the binding force of such findings and stress the binding power of cassation, while some older verdicts do not mention the possibility of exceptions to the binding force of precedents. The article includes reference both to German literature as well as domestic literature.

Key words: enforceability and enforcement of decisions, binding nature of cassation and precedents