

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jiří Večerka

Ústavní soud: negativní zákonodárce?

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

Katedra: Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 2. 9. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 125 885 znaků včetně mezer.

V Praze dne 2. 9. 2019

Jiří Večerka

Poděkování

Rád bych tímto poděkoval JUDr. PhDr. Marku Antošovi, Ph.D., LL.M. za rady a připomínky při vedení diplomové práce, a také mé rodině a přátelům za podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Úvod.....	5
1. Ochránce ústavnosti a Negativní zákonodárce.....	7
1.1. Ústavní soudnictví a Kelsenův negativní zákonodárce.....	7
1.2. Pravomoc Ústavního soudu zrušit zákon.....	9
1.2.1. Aktivní legitimace.....	10
1.2.2. Abstraktní a konkrétní kontrola ústavnosti zákona.....	11
1.2.3. Vázanost a rozhodování Ústavního soudu.....	12
1.3. Rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení zákona a jeho závaznost.....	16
2. Interpretativní výrok.....	18
2.1. Obecně k interpretativnímu výroku.....	18
2.2. Rovnost účastníků řízení a nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 49/10.....	18
2.2.1. Jádro věci.....	18
2.2.2. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 49/10.....	19
2.3. Povaha a význam interpretativního výroku.....	22
3. Akademický výrok.....	25
3.1. Obecně k Akademickému výroku.....	25
3.2. Bezúhonnost v podnikání a Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 35/08.....	25
3.2.1. Jádro věci.....	25
3.2.2. Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 35/08.....	26
3.3. Povaha a význam Akademického výroku.....	28
4. Aditivní výrok.....	32
4.1. Obecně k aditivnímu výroku.....	32
4.2. Regulace nájemného a nález sp.zn. Pl.ÚS 20/05.....	32
4.2.1. Jádro věci.....	32
4.2.2. Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 20/05.....	35
4.3. Povaha a význam aditivního výroku.....	36
5. Odklad vykonatelnosti.....	39
5.1. Obecně.....	39
5.2. Úprava správního soudnictví a Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 16/99.....	39
5.2.1. Jádro věci.....	39
5.2.2. Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 16/99.....	39
5.3. Povaha a význam derogačních nálezů s odloženou vykonatelností.....	42
5.4. Exkurz – Nález sp.zn. Pl. ÚS 16/09.....	43
6. Ústavní soud jako navrhovatel právní úpravy de lege ferenda.....	45
6.1. Obecně.....	45
6.2. Financování politických stran a nález sp.zn. Pl.ÚS 30/98.....	45
6.2.1. Jádro věci.....	45
6.2.2. Nález sp.zn. Pl.ÚS 30/98.....	46
6.3. Povaha a význam.....	47
7. Vyjmutí určité skupiny osob z působnosti zákona – Nález sp.zn. Pl.ÚS 12/10.....	49
7.1. Obecně.....	49
7.2. Platy soudců a nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 12/10.....	49
7.2.1. Jádro věci.....	49
7.2.2. Nález sp.zn. Pl.ÚS 12/10.....	50
Závěr.....	52
Seznam použitých zdrojů.....	54
Abstrakt.....	58
Abstract.....	59

Úvod

Ústavní soud České republiky¹ je soudním orgánem ochrany ústavnosti² opírající se o myšlenky Hanse Kelsena, který na ústavní soudnictví nahlížel jako na negativního zákonodárce, tedy nadaného pravomocí rušit zákony pro jejich nesoulad s ústavou.³

Úprava rušení zákonů a jiných právních předpisů je obsažena jak v Ústavě, tak samotném zákonu o Ústavním soudu⁴, kterým jsou soudci dle čl. 88 odst. 2 Ústavy vázáni. Právě § 70 odst. 1 a 2 ZÚS stanovuje, že v případě, že Ústavní soud dojde k závěru o protiústavnosti právní normy, tak takovou právní normu nálezem zruší. V případě, že k takovému závěru nedojde, tak návrh na její zrušení zamítne.

Jedná se tedy o poměrně přímočarou a jasnou dichotomii rozhodování v rámci kontroly ústavnosti právních norem spočívající v tom, že Ústavní soud dospěje k rozhodnutí, že právní norma buď je, anebo naopak není v souladu s ústavním pořádkem. Tato dichotomie je pak obsahovým naplněním definice negativního zákonodárce, ve smyslu původu tohoto pojmu v myšlenkách Hanse Kelsena.

Nicméně jak se v průběhu fungování Ústavního soudu ukazuje, praxe dokáže být přeci jen poněkud složitější nežli samotná teorie, na které je stavěna. V rozhodovací praxi se tak Ústavní soud této dichotomie ne vždy drží, a rozhoduje tak i způsoby, které Ústava či ZÚS striktně dle svého jazykového výkladu nepředpokládají.

V praxi tak můžeme být svědky vydávání jednotlivých rozhodnutí, které do výše uvedené definice ryze negativního zákonodárce na první pohled úplně nezapadají. Tato práce se zabývá šesti různými typy takovýchto rozhodnutí, kterými se Ústavní soud vypořádává s návrhy na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení.

Jedná se zaprvé o přijímání interpretativních výroků, které poskytují autoritativní ústavně konformní výklad Ústavního soudu.

Druhou skupinu typových rozhodnutí tvoří výroky akademické, které v rámci konkrétní kontroly ústavnosti norem řeší ústavnost právních norem již neplatných.

Třetí skupinu pak tvoří výroky akademické, jejichž zařazení není vzhledem k jejich četnosti úplně jednoznačné, přesto lze s jistotou tvrdit, že jimi Ústavní soud vyjadřuje autoritativním způsobem svůj právní názor.

¹ Dále v této práci označovaný pouze jako „Ústavní soud“.

² Čl. 83 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“).

³ Blíže v kapitole 1.1. této Diplomové práce.

⁴ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „ZÚS“)

Kromě výše uvedených rozhodnutí obsahujících jistou zvláštní formu výroku, pak můžeme rozlišit další i typová rozhodnutí.

Mezi ně patří rozhodnutí o protiústavnosti právní normy s odloženou vykonatelností, kterým Ústavní soud po dobu určitou prodlužuje platnost zjevně protiústavní normy.

Dále pak rozhodnutí ústavního soudu, ve kterých se Ústavní soud v odůvodnění nálezu efektivně staví do role navrhovatele právní úpravy de lege ferenda.

A jako poslední typové rozhodnutí, kterému se tato práce věnuje, můžeme označit také rozhodnutí Ústavního soudu, kterým nedospěl přímo ke zrušení právní normy jako takové, nýbrž z její působnosti vyňal určitou skupinu osob.

Cílem této práce je tak nabídnout náhled do tohoto rozhodování Ústavního soudu v souvislosti s návrhy na zrušení zákonných norem, kdy se Ústavní soud neomezuje na pouhé zrušení takovéto normy. A současně také ukázat na vybraných rozhodnutích, zdali a jakým způsobem, jimi vybočuje z pozice negativního zákonodárce.

V teoretické části je tato Diplomová práce v první kapitole zaměřena na postavení Ústavního soudu jakožto negativního zákonodárce, a na teoretická a zákonná východiska tohoto postavení a rozhodování.

V praktické části je pak práce tvořena šesti jednotlivými kapitolami, z nichž se každá věnuje jinému výše uvedenému typovému rozhodnutí Ústavního soudu. V každé z těchto kapitol je pak rozebrán jeden vybraný zástupný nálezný takovým způsobem, aby bylo zřejmé nejen samotné rozhodnutí Ústavního soudu, ale také širší kontext, v němž k němu dospěl. Následně jsou pak rozebrány obecné charakteristiky daného typového rozhodnutí spolu s dalšími příklady z rozhodovací praxe Ústavního soudu.

1. Ochránce ústavnosti a Negativní zákonodárce

Ústavní soud České republiky je jedním z vrcholných ústavních orgánů České republiky, zastávající dle čl. 83 Ústavy pozici „*zvláštního soudního orgánu ochrany ústavnosti*“⁵, jakožto projevu „*koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví*“⁶.

K tomu je Ústavnímu soudu čl. 87 Ústavy svěřena široká působnost, přičemž jednou z rolí, které jako orgán ochrany ústavnosti zastává, je následná kontrola ústavnosti norem a incidentní kontrola ústavnosti norem.⁷ Pokud ústavní soud při takovéto kontrole dojde k závěru, že je daná norma protiústavní, je oprávněn ji zrušit.⁸

1.1. Ústavní soudnictví a Kelsenův negativní zákonodárce

Soudní kontrola obecně označuje možnost soudního přezkoumání individuálně či obecně závazných právních aktů z hlediska jejich souladu s ústavou a zákony, případně s ústavními zvyklostmi nebo základními právními principy.⁹ Soudní kontrola ústavnosti pak dále zahrnuje „*kontrolu souladu všech individuálně závazných a obecně závazných právních aktů, včetně zákonů z hlediska jejich souladu s ústavou*“¹⁰. Takováto kontrola je však možná pouze v takovém státě, kde má ústava v hierarchii právních předpisů vyšší postavení než obyčejný zákon, tedy tam, kde existují rigidní ústavy, které nejsou tak snadno měnitelné jako zákony, nýbrž je pro jejich změnu zapotřebí dodržet zvláštní ústavněprávní proces.¹¹ Současně je však ke kontrole ústavnosti potřeba orgánu, který tuto kontrolu bude vykonávat, tedy ústavního soudu.

V angloamerické právní oblasti můžeme projevy soudní kontroly zákonodárství sledovat již v 17. století v Anglii¹². Kupř. v severní Americe pak počátky soudní kontroly ústavnosti souvisí s přijetím ústavy Spojených států amerických na sklonku 18. století a zejména pak s jedním z *otců zakladatelů* Alexandrem Hamiltonem.¹³ Na počátku 19. století pak byla rozhodnutím amerického nejvyššího soudu a jeho předsedy Johna Marshalla prakticky zavedena soudní kontrola ústavnosti zákonů, a to na základě modelu všeobecného ústavního soudnictví.¹⁴

⁵ SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 48.

⁶ Tamtéž.

⁷ Tamtéž, s. 49.

⁸ Čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy.

⁹ BLAHOŽ, J.: *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2001, s. 14-15.

¹⁰ Tamtéž, s. 15.

¹¹ Blíže tamtéž, s. 15.

¹² Tamtéž, s. 31.

¹³ Tamtéž, s. 33.

¹⁴ Tamtéž, s. 36-39.

Na druhé straně v kontinentální Evropě 19. století je sice situace v jednotlivých státech odlišná, nicméně ve většině z nich ústavní soudnictví zůstává spíše v náznacích. Tato situace však doznala změny právě na začátku 20. století.¹⁵

Rakouský právník Hans Kelsen je považován za ideového otce modelu ústavního soudnictví, jakožto instituce provádějící abstraktní kontrolu ústavnosti a také pojetí této kontroly ústavnosti jako negativního zákonodárce.¹⁶ V Rakousku došlo k založení koncentrovaného ústavního soudnictví přijetím rakouské ústavy v roce 1920, přičemž teoretický základ rakouského ústavního soudního dvora a jeho rozhodování bylo po dlouhou dobu ovlivňováno právě Kelsenovými myšlenkami.¹⁷

Pro funkční demokracii je nutné zajistit nejen zákonnost moci výkonné, ale také moci zákonodárné, kterou je nutné kontrolovat také stran její ústavnosti, k čemuž je dle Kelsena povoláno ústavní soudnictví.¹⁸

Význačnost tohoto modelu tkví mj. v jím zprostředkované ochraně menšin. Ty jsou ve své politické existenci významné pro samotnou podstatu demokracie, jelikož je právě jejich zájmem, aby byla ústava v zákonodárném procesu zajištěna (zejména tam kde je potřeba kvalifikované většiny a kvóra). Aby menšiny nebyly vystaveny libovůli většiny je třeba jim dát právo dovolat se případné protiústavnosti u ústavního soudu.¹⁹

Jak Kelsen píše, právě fungování takovýchto institucí jakožto kontrolních mechanismů určuje osud moderní demokracie, jelikož „(d)emokracie bez kontroly je trvale nemožná. Neboť nechat padnout ono sebeomezení, jež představuje princip legality, znamená sebeomezení demokracie“.²⁰

Kontrola zákonodárné moci ústavním soudem dle Kelsena pak spočívá v pravomoci ústavního soudu zrušit zákonodárcem přijaté zákony, které jsou protiústavní. Vedle parlamentu vydávajícího zákony jakožto zákonodárce pozitivního, tak existuje ústavní soud oprávněn tyto zákony rušit, tedy efektivně zastávající pozici parlamentu protichůdnou, a to zákonodárce negativního.²¹

Problém z této situace vyplývající je však přirozený konflikt mezi oběma zmíněnými zákonodárci, jelikož daná pravomoc ústavního soudu, znamená značné omezení parlamentu.

¹⁵ Srov. blíže Tamtéž, s. 40-45.

¹⁶ SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 17-18.

¹⁷ BLAHOŽ, J.: *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2001, s.55.

¹⁸ KELSEN, H. O státu právu a demokracii. Výběr z prací z let 1914 – 1938, stať O podstatě a hodnotě demokracie, s. 62 - 68

¹⁹ Tamtéž, s. 67.

²⁰ Tamtéž.

²¹ SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 17-18.

Umocnění pak také přináší otázka legitimacy negativního zákonodárce, tedy ústavního soudu, jehož složení může podléhat úplně odlišnému principu než tomu, na jehož základě je složen parlament.²²

Jak píše Marek Antoš, dle Hanse Kelsena však samotná tvorba právních předpisů nikterak nekoliduje s jejich aplikací, naopak se vzájemně prolínají a co je rozlišuje je míra volnosti. Kelsen přitom vycházel z tehdejší úpravy správního soudnictví kontrolujícího moc výkonnou. Aplikace práva mocí výkonnou zahrnuje i jeho jisté vytváření. Přijímání zákonů, tedy jejich vytváření mocí zákonodárnou je na druhou stranu jistou aplikací ústavy. A jelikož je zákonodárce ústavou vázán, je třeba jej kontrolovat také na základě podobné logiky, dle které správní soudnictví kontrolovalo moc výkonnou.²³

Přestože hlavní rozmach ústavního soudnictví v Evropě pak můžeme sledovat po druhé světové válce, kdy rovněž vynikla potřeba „*politickou moc (včetně zákonodárského sboru) svázat určitými pravidly (ústavou) a vytvořit instituci, která bude dohlížet na jejich dodržování (ústavní soud)*“²⁴, současné evropské soudy se nadále o Kelsenovy myšlenky opírají. Tyto ústavní soudy jsou však již odlišné od Kelsenových představ a dle Antoše je již nelze chápat jako pouhé negativní zákonodárce, přičemž výjimkou není ani Ústavní soud České republiky.²⁵

Co se týče právě Ústavního soudu České republiky, jeho pravomoc Karel Klíma popisuje jako „*ochran[uj] normotvorby před účelovostí střídavé politiky*“²⁶ a tedy jako moc, která kontroluje moci parlamentu jako moci pod-ústavní, přičemž svou činností „*parlament nenahrazuje, ale interpretačně vůči ústavě doplňuje*“.²⁷

1.2. Pravomoc Ústavního soudu zrušit zákon

Jak již bylo nastíněno výše, Ústavní soud zastává mj. funkci negativního zákonodárce a dle čl. 87 písm. a) Ústavy tak rozhoduje „*o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem*“, a dle písm. b) také o „*o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*.“

Pokud jde o předmětnou pravomoc rušit zákony, hovoří písmeno a) předmětného ustanovení Ústavy jasně v tom smyslu, že je Ústavní soud oprávněn zrušit zákon jako celek. Také tak

²² SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 17-18.

²³ ANTOŠ, M.: Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena? In: *Jurisprudence* č. 2/2017, s. 37.

²⁴ ANTOŠ, M.: Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena? In: *Jurisprudence* č. 2/2017, s. 40.

²⁵ Blíže ANTOŠ, M.: Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena? In: *Jurisprudence* č. 2/2017, s. 40-41.

²⁶ KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 169.

²⁷ KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 169.

v minulosti rozhodoval kupř. o zrušení některých novelizačních zákonů.²⁸ V nedávné době pak Ústavní soud rozhodoval o návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona o registru smluv²⁹, kterému ale nevyhověl.³⁰

Z hlediska dikce dané pravomoci v čl. 87 písm. a) Ústavy, však vyplývá pravomoc zrušit i jednotlivá ustanovení zákona. Tím je vyjádřena pravomoc zrušit nejen jeden paragraf³¹, popř. jinou formální jednotku právního textu, ale také každou část daného textu zákona, která „vyjadřuje – byť v jednotlivých, dílčích otázkách – určitý právní stav, který je přesto materiálně-právním celkem s určitým zřejmým smyslem“.³² V praxi tak můžeme nalézt situace, ve kterých k nápravě protiústavního stavu postačuje zrušení části daného textu³³, či pouze jednotlivého slova³⁴.

Je však třeba zmínit, že se Ústavní soud ve své praxi snaží zmíněné rušící zásahy do právního řádu minimalizovat, a to i s pomocí ústavně konformního výkladu.³⁵

1.2.1. Aktivní legitimize

K tomu, aby Ústavní soud rozhodoval o zrušení právního předpisu je potřeba podání návrhu na zrušení daného předpisu. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je dle § 64 odst. 1 ZÚS prezident republiky, skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů, senát Ústavního soudu v souladu s rozhodováním o ústavní stížnosti, dále také za určitých podmínek vláda a také ten, kdo podal ústavní stížnost či návrh na obnovu řízení.³⁶

Zde je možné dodat, že obecné soudy jsou dle čl. 95 odst. 1 Ústavy oprávněny posuzovat soulad podzákoných právních předpisů se zákonem a současně také ústavnost způsobu jejich přijetí. Pokud soud dojde k závěru, že daný podzákoný předpis není v souladu se zákonem, daný předpis nepoužije a tuto skutečnost vyjádří v odůvodnění svého rozhodnutí.³⁷

Pokud však obecný soud dojde k závěru, že zákon, který má při řešení použít, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.³⁸

²⁸ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 2.10.2002, sp.zn. Pl.ÚS 5/02, nebo také Nález Ústavního soudu ze dne 1.3.2011, sp.zn. Pl.ÚS 55/10.

²⁹ zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv.

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22.1.2019, sp.zn. Pl.ÚS 32/17.

³¹ Kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 23.3.2010, sp.zn. Pl.ÚS 8/07.

³² SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 947.

³³ Kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 30.6.2015, sp.zn. Pl.ÚS 21/14, I. výrok.

³⁴ Kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 27.3.2018, sp.zn. Pl.ÚS 7/17, I. výrok.

³⁵ Blíže kapitola 2. této Diplomové práce, věnující se interpretativním výrokům.

³⁶ Blíže § 64 odst. 1 ZÚS.

³⁷ MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1099.

³⁸ Čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 64 odst. 3 ZÚS.

V rámci moci soudní je však kromě výše uvedených případů oprávněno iniciovat řízení o zrušení zákona také plénum Ústavního soudu, a to podobně jako senát Ústavního soudu, v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti.³⁹ Příklad takového návrhu můžeme nalézt v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 6/10⁴⁰, ve kterém senát Ústavního soudu při rozhodování o ústavní stížnosti došel k závěru, že ustanovení zákona, kterého má být použito není ústavně konformní, a podal návrh plénu Ústavního soudu na jeho zrušení.

Co se týče osob aktivně legitimovaných navrhnout zrušení podzákonného předpisu, je jejich okruh značně širší.⁴¹

Řízení před Ústavním soudem je následně zahájeno dnem doručení návrhu na zahájení řízení.⁴²

1.2.2. Abstraktní a konkrétní kontrola ústavnosti zákona

Pravomoc Ústavního soudu rušit zákony dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy vyjadřuje následnou kontrolu ústavnosti zákonů, kterou je možné dělit na abstraktní a konkrétní.⁴³

Abstraktní kontrolou ústavnosti rozumíme, kontrolu prováděnou Ústavním soudem na návrh prezidenta republiky, alespoň 41 poslanců nebo 17 senátorů.

Nejedná se o řešení konkrétního sporu a napadaný zákon se tak zatím ani nemusí v praxi nijak negativně projevit.⁴⁴ Jedná se tak o situaci, kdy došel oprávněný subjekt k závěru, že daný zákon jako celek nebo jeho jednotlivé ustanovení, je v rozporu s ústavním pořádkem, a proto jej navrhuje Ústavnímu soudu ke kontrole.

Naproti tomu smyslem konkrétní kontroly je zapojení Ústavního soudu do řešení konkrétní věci před obecným soudem, který se na něj obrací v souvislosti s otázkou ústavnosti⁴⁵, a to v souladu s článkem 95 odst. 2 Ústavy. Je potřeba zdůraznit, že zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení, jehož zrušení se pro jeho protiústavnost navrhuje, musí být nevyhnutelně aplikován.⁴⁶ Jinými slovy není možné navrhnout zrušení zákonné normy, jenž nijak neovlivňuje jádro projednávané věci či její výsledek před obecnými soudy.

Zvláštní skupinu patřící mezi konkrétní kontrolu ústavnosti tvoří ústavní stížnosti jejichž součástí je současně návrh na zrušení zákona.⁴⁷ Možnost připojit k ústavní stížnosti návrh na

³⁹ § 64 odst. 4 ZÚS ve spojení s § 78 odst. 2 ZÚS.

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20.4.2010, sp.zn. Pl.ÚS 6/10.

⁴¹ Blíže § 64 odst. 2 ZÚS.

⁴² § 27 ZÚS.

⁴³ SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 49.

⁴⁴ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 12.4.2016, sp.zn. Pl.ÚS 9/16, bod 2.

⁴⁵ Blíže Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, odlišné stanovisko soudce Jana Filipa, bod 2.

⁴⁶ MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1103.

⁴⁷ ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 199.

zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení zakládá § 74 ZÚS. Ustanovení však dále stanoví podmínku, že skutečnost, která je předmětem stížnosti musí být způsobena aplikací zákonné normy jejíž zrušení se pro její protiústavnost navrhuje.

Ústavní stížností tak nejde napadnout zákonnou normu přímo a za zásah orgánu veřejné moci pokládat pouze její existenci.⁴⁸

Dodejme také, že pokud je ústavní stížnost odmítnuta pro svou zjevnou neopodstatněnost, Ústavní soud se již návrhem na zrušení právního předpisu nezabývá. Naproti tomu je možné, aby soud odmítl návrh na zrušení právního předpisu, ale stížnosti jako takové vyhověl. Taková situace však připadá v úvahu zejména tam, kde se stížnost neopírá pouze o protiústavnost daného právního předpisu.⁴⁹

1.2.3. Vázanost a rozhodování Ústavního soudu

Soudci ústavního soudu jsou při rozhodování o zrušení zákona vázáni pouze ústavním pořádkem a ZÚS.⁵⁰

Definici ústavního pořádku nalezneme v čl. 112 odst. 1 Ústavy, který dle jeho dikce tvoří Ústava, Listina⁵¹, ústavní zákony přijaté podle Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992. Jednou z motivací pro zavedení ústavního pořádku byla také snaha o začlenění Listiny do Ústavy.⁵² Co se týče formy, jsou všechny předpisy tvořící ústavní pořádek ústavními zákony, pročež si jsou rovny a při jejich aplikaci by se měla použít zásada *lex posterior derogat legi priori*, nicméně faktické dominantní postavení mají právě Ústava a Listina.⁵³

K samotnému ústavnímu pořádku se také vyjádřil Ústavní soud a to svým extenzivním výkladem čl. 112 odst. 1 Ústavy v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 36/01⁵⁴, kde se vyjádřil v souvislosti se zrušením některých ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání tak, že „*rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené*

⁴⁸ ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 200.

⁴⁹ ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 200-201.

⁵⁰ Čl. 88 odst. 2 Ústavy.

⁵¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“)

⁵² HŘEBEJK, J. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 328.

⁵³ HŘEBEJK, J. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 335.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 25.6.2002, sp.zn. Pl.ÚS 36/01.

*mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.*⁵⁵ Tento samotný výklad ústavního soudu však nezůstal bez kritiky.⁵⁶ Jádro této kritiky však spočívá zejména ve skutečnosti, že Ústavní soud efektivně rozšířil rozsah ústavního pořádku, který je Ústavou definován taxativně, a vstoupil tak do role, která přísluší pouze ústavodárci.⁵⁷

V současnosti tak ale vidíme, že Ústavní soud nepoměřuje ústavnost zákonů pouze s taxativně vymezenými předpisy uvedenými v čl. 112 odst. 1 Ústavy, jakými jsou zejména Ústava a Listina, nýbrž jak je uvedeno níže také s právními předpisy v předmětném článku neobsaženými, jako je např. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.⁵⁸

Ústavní soud není vázán odůvodněním návrhu, což je, jak píše Vojtěch Šimíček *„zcela v souladu s jeho ústavně právním vymezením a s jeho předpokládanými funkcemi a autoritou.“*⁵⁹ Jak dále argumentuje, v opačném případě by byla pozice Ústavního soudu degradována a nedovolovala by mu komplexní posouzení dané situace. V situaci, kdy navrhovatel odůvodní návrh na zrušení právního předpisu nesprávně, může se situací Ústavní soud dále zabývat věcně a daný právní předpis zrušit i z důvodů navrhovatelem neuvedených.⁶⁰

Nicméně, Ústavní soud je vázán *petitem* návrhu⁶¹, i když také zde se dá najít výjimka. Za situace, kdy by zrušení navrhovaného zákonného ustanovení vedlo ke ztrátě smyslu nebo opodstatněnosti ustanovení jiného, je možné zrušit i takové ustanovení a efektivně tím rozšířit návrh.⁶² Proto tak v případě nálezu, který se týkal procesní rovnosti při vydávání rozsudku pro zmeškání⁶³, byl podán návrh na zrušení §153b OSŘ⁶⁴ pouze v části, která se bezprostředně týkala dané věci. Ústavní soud však zhodnotil, že daný paragraf *„tvorí koherentní a vnitřně natolik propojený celek, že jej nelze rozdělit na jednotlivé komponenty“*⁶⁵ a rozhodl se tak posuzovat ústavnost paragrafu 153b OSŘ jako celku.⁶⁶ Tímto rozšířením návrhu Ústavní soud

⁵⁵ Tamtéž, část VII.

⁵⁶ Blíže kupř. HŘEBEJK, J. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2015, s 337.

⁵⁷ MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 128.

⁵⁸ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. 41/02, výrok II.; pozn. Úmluva o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“)

⁵⁹ ŠIMÍČEK, V.: *Je Ústavní soud vázán podaným návrhem?* Bulletin advokacie 9/1998, s. 26.

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ HOLLÄNDER, P. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 353.

⁶² Tamtéž, s. 423.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10.

⁶⁴ Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“).

⁶⁵ Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 49/10 ze dne 28.1.2014, bod 25.

⁶⁶ Tamtéž.

podle Pavla Holländera jedná v souladu se zásadou *cessante ratione legis cessat lex ipsa*, tedy pokud dojde k odpadnutí účelu zákona, samotný zákon zaniká.⁶⁷

Nadto i bez návrhu, Ústavní soud přistoupí ke zrušení prováděcích předpisů nebo jejich částí jenž byly vydány k předmětnému rušenému zákonu nebo jeho jednotlivým ustanovením.⁶⁸

O zrušení zákona je rozhodováno v plénu, které je složeno ze všech soudců Ústavního soudu, přičemž pro jednání a usnášení se je třeba přítomnosti alespoň deseti soudců.⁶⁹ Účastníky řízení jsou navrhovatel a ten kdo daný předpis vydal, tedy Parlament, přičemž vedlejšími účastníky mohou být také vláda a Veřejný ochránce práv.⁷⁰

Samotný návrh na zrušení zákona je po svém doručení Ústavnímu soudu přidělen na základě rozvrhu práce soudci zpravodaji⁷¹, který jej může, např. z důvodu nepřipustnosti návrhu, či neodstranění vad navrhovatelem, odmítnout, proti čemuž není přípustné odvolání.⁷²

Pokud však soudce zpravodaj neshledá důvody pro odmítnutí, připraví věc k projednání v plénu.⁷³ Ústavní soud může dle § 44 ZÚS nařídit ústní jednání, pokud od něj lze očekávat další objasnění věcí nebo pokud provádí dokazování.

Při svém rozhodování zkoumá Ústavní soud obecně nejprve pravomoc daného orgánu veřejné moci právní předpis vydat a pokud má, tak zdali k jejímu naplnění došlo předepsaným způsobem. V případě, že ano, přistoupí Ústavní soud k samotnému posouzení souladu právního předpisu s ústavním pořádkem.⁷⁴

Následuje porada a hlasování, jichž se však mohou účastnit pouze ti soudci, jenž byli přítomni celému ústnímu jednání, poradě a hlasování bezprostředně předcházejícímu.⁷⁵ Při poradě má každý soudce právo podat svůj vlastní návrh na rozhodnutí, což je třeba učinit před zahájením hlasování. Jakmile započne proces hlasování, jsou všichni soudci povinni hlasovat, alespoň pro některý podaný návrh na rozhodnutí.⁷⁶ Aby došlo k přijetí rozhodnutí pléna o návrhu na zrušení zákona, je třeba, aby se pro něj vyjádřilo alespoň devět přítomných soudců.⁷⁷

⁶⁷ HOLLÄNDER, P. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 423.

⁶⁸ HOLLÄNDER, P. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 434.

⁶⁹ § 11 odst.1, odst. 2 písm. a) ZÚS.

⁷⁰ §28 odst. 1 ZÚS ve spojení s § 69 ZÚS.

⁷¹ § 40 odst. 1 ZÚS.

⁷² § 43 odst. 1, 3 ZÚS.

⁷³ § 42 odst. 1 ZÚS.

⁷⁴ HOLLÄNDER, P. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 399.

⁷⁵ § 53 odst. 2 ZÚS.

⁷⁶ § 12 odst. 1, 2 ZÚS.

⁷⁷ § 13 ZÚS.

Pokud plénum nedojde k závěru, že je daný zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem, daný návrh na jeho zrušení zamítne. V opačném případě pak rozhodne o jeho zrušení.⁷⁸ V obou případech je rozhodováno nálezem a vzniká tak překážka rei iudicatae.⁷⁹ Je vhodné poznamenat že i samotná praxe Ústavního soudu týkající se problematiky hlasování pléna není také úplně bez kritiky z řad samotných členů pléna.⁸⁰

Ústavní soud je také konzistentní ve své rozhodovací praxi týkající se použití ústavně-konformního výkladu. Pokud existují dva výklady ustanovení právního předpisu, který je napadán, přičemž jeden z těchto výkladů je v souladu s ústavním pořádkem a druhý je s ústavním pořádkem v rozporu, není dle Ústavního soudu důvod ke zrušení takového ustanovení.⁸¹ Nicméně při aplikaci takového ustanovení „je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.“⁸² Přestože jsou dle rozhodovací praxe Ústavního soudu závazné krom výroku také ty části odůvodnění nálezu, jenž obsahují nosné důvody⁸³, je praxí Ústavního soudu připojit do výrokové části takového nálezu také interpretativní výrok obsahující základní ústavní princip ústavně konformní interpretaci zakládající.⁸⁴

Rozhodnutí pléna nebo jeho odůvodnění, které bylo řádně přijato se však nemusí těšit souhlasu všech ústavních soudců, podílejících se na daném rozhodování. S tím ZÚS počítá ve svém § 14, kdy nabízí soudcům možnost připojit své odlišné stanovisko k protokolu o jednání i k samotnému rozhodnutí. Takovéto odlišné stanovisko se pak může vztahovat k výroku nálezu nebo odůvodnění nálezu.⁸⁵ Příkladem takového odlišného stanoviska, může být odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Vladimíra Sládečka k rozhodnutí pléna v nálezu, týkajícího se problematiky rozsudku pro zmeškání, kde Ústavní soud přijal tzv. interpretativní výrok⁸⁶, k čemuž se Sládeček kriticky vymezil tak, že Ústavní soud takovýmto výrokem překračuje svou pravomoc.⁸⁷

⁷⁸ § 70 odst. 1,2 ZÚS.

⁷⁹ § 35 ZÚS.

⁸⁰ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka.

⁸¹ Kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02, část VIII/b.

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 26.3.1996, sp.zn. Pl.ÚS 48/95, část III/2.

⁸³ V Nálezu Ústavního soudu ze dne 19.3.2003, sp.zn. Pl.ÚS 2/03, část III/2, se mimo jiné píše, že „závazný není jen výrok nálezu, ale i odůvodnění, resp. ty jeho části, jež obsahují „nosné“ důvody“. Podobně pak v Nálezu Ústavního soudu ze dne 26.2.2019, sp.zn. III. ÚS 4129/18, část V., Ústavní soud píše, že „nepochybně lze přijmout závěr, že odůvodnění nálezu je spjato s jeho výrokem a právě (a jen) v rámci odůvodnění musí být výrok vykládán. Tato vázanost právním názorem Ústavního soudu vyplývá ze samotného smyslu kasace i z čl. 89 odst. 2 Ústavy“ a také že „právní názor obsažený v odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu - má-li obecnou povahu - je závazný při řešení typově shodných případů“.

⁸⁴ Srov kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, bod 70.

⁸⁵ FILIP, J. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 80.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10.

⁸⁷ Tamtéž, odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka.

Protože je hlasování pléna tajné a Ústavní soud nemá povinnost jeho výsledky zveřejňovat, jsou možným způsobem, jak podrobnější informace o hlasování zjistit, právě výše zmíněná odlišná stanoviska. V těch může být obsažena informace o hlasování přímo, nebo ji lze vyčíst např. z počtu odlišných stanovisek k nálezu připojených.⁸⁸

1.3. Rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení zákona a jeho závaznost

Pokud ústavní soud dospěje k závěru, že je daný právní předpis nebo jeho ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne o jeho zrušení,⁸⁹ a jak bylo uvedeno výše, o vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho zamítnutí rozhoduje plénum Ústavního soudu nálezem. Ústavní soud je tak nadán pravomocí tímto svým nálezem rušit zákony s účinky *ex nunc*.⁹⁰

Nález je vykonatelný dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů⁹¹, nicméně Ústavní soud může toto datum sám určit. Je tak možné setkat se s případy, kdy je zde obava z mezery v právním řádu a vyvstává tak jistá potřeba poskytnutí dostatečného času zákonodárci, aby takovou situaci vyřešil, což vede k tomu, že datum zrušení daného zákona je posunuto významně dál za datum vyhlášení nálezu, ale výjimečně se lze setkat i s případy kdy je datum zrušení shodné s datem vyhlášení nálezu.⁹² V takovém případě, je tak činěno „z důvodu dosažení ochrany ústavnosti v rozhodované věci.“⁹³

Jak je uvedeno výše, nálezy Ústavního soudu, kterými jsou rušeny zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení jsou vyhlášovány ve Sbírce zákonů. Ve sbírce se ale neuvádí úplné znění nálezu. Publikován je pouze výrok a část odůvodnění, ze kterého je zřejmý právní názor Ústavního soudu a důvodu k němu vedoucí.⁹⁴

Na okraj je možné dodat, že odlišná stanoviska nejsou zveřejňována s nálezem ve Sbírce zákonů, ale pouze ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu.⁹⁵ V té jsou také publikovány veškeré nálezy Ústavním soudem přijaté.⁹⁶

⁸⁸ FILIP, J. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 65-66.

⁸⁹ Čl. 87 odst. 1 Ústavy.

⁹⁰ HOLLÄNDER, P. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 422.

⁹¹ § 58 odst. 1 ZÚS.

⁹² HOLLÄNDER, P. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 422-423.

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 20.12.2005, sp.zn. Pl.ÚS 6/05, část VIII/h.

⁹⁴ § 57 odst. 1 písm. a), odst. 2 ZÚS.

⁹⁵ FILIP, J. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 82.

⁹⁶ § 59 ZÚS.

Obtížnější je však zdá se situace týkající se závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu.⁹⁷ Základ závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu nalezneme v čl. 89 odst. 2 Ústavy, dle kterého je vykonatelné rozhodnutí Ústavního soudu závazné pro všechny orgány i osoby. Zde však vyvstává mj. také otázka, která část rozhodnutí je závazná, tedy zdali pouze výrok nálezu nebo i jeho odůvodnění.⁹⁸ Co se týče právě nálezů ve věcech abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti, shrnuje Vojtěch Šimíček, že obecně závazná je výroková část nálezu spolu s nosnými důvody, na kterých výrok stojí, obsaženými v odůvodnění, které je však nutné vykládat jen ve spojení s daným nálezem.⁹⁹ Závaznost zrušujícího výroku je neoddiskutovatelná, přičemž odůvodnění je dle Šimíčka významné zejména pro zákonodárce, nicméně pokud Ústavní soud návrh zamítne, je poskytnutý ústavně konformní výklad závazný pro všechny adresáty předmětné normy.¹⁰⁰

Jak již bylo také řečeno, dle Ústavního soudu jsou kromě výrokové části nálezu, závazné také nosné důvody obsažené v odůvodnění nálezu.¹⁰¹ Nicméně kupř. Vladimír Sládeček je toho názoru, že Ústavní soud působí nejen formální ale i neformální autoritou, která se uplatní právě v případě skutečně přesvědčivého nálezu, názor ústavního soudu obsažený v odůvodnění za obecně závazný nepovažuje.¹⁰²

Z výše uvedeného je tak zřejmé, že ani v odborné veřejnosti nepadá jasná shoda, týkající se závaznosti nálezů Ústavního soudu. Jak píše také kupř. Karel Klíma, je možné kontroverzně diskutovat o tom, zda jsou precedenty v českém právu přípustné, nicméně „*doktrinální „síla“ sentencí Ústavního soudu ČR i v kontextu s možnou diskutabilitostí jejich obsahu je však reálně působící*“.¹⁰³

⁹⁷ ŠIMÍČEK V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s. 236.

⁹⁸ KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolter Kluwer, 2012, s. 166.

⁹⁹ ŠIMÍČEK V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s.245-246.

¹⁰⁰ ŠIMÍČEK V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s.246.

¹⁰¹ Srov. kapitolu 1.2.3. této Diplomové práce.

¹⁰² SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1026.

¹⁰³ KLÍMA, K. In: KLÍMA, K. (ed.), *Interpretace práva ústavními soudy*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 12.

2. Interpretativní výrok

2.1. Obecně k interpretativnímu výroku

Interpretativní výrok je označení pro právní názor Ústavního soudu obsažený ve výrokové části nálezu, který v souvislosti s návrhem na zrušení zákona a činností Ústavního soudu jakožto negativního zákonodárce, obsahuje zobecněné nosné důvody argumentace Ústavního soudu pramenící z odůvodnění nálezu.¹⁰⁴ V takovémto spojení s návrhem na zrušení zákona jej Ústavní soud poprvé použil v lednu 2004 v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 41/02¹⁰⁵, a v této praxi je zejména spojován se zamítavým nálezem jakožto nositel ústavně-konformního výkladu.¹⁰⁶

Pro úplnost je vhodné zmínit, že pojem interpretativní výrok je také, dle kategorizace databáze NALUS Ústavního soudu, užíván jako označení pro výkladové výroky také v plenárních stanoviscích¹⁰⁷, při kompetenčních sporech¹⁰⁸ a také jako prohlášení protiústavnosti již neplatných zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, které jsou však stále v některých případech aplikovány.¹⁰⁹

Tato kapitola se sama o sobě věnuje právě v úvodu popsané skupině, tedy interpretativním výroky používaných v nálezech vypořádávajících se s návrhy na zrušení platného zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení. Prohlašování protiústavnosti již neplatných zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, se věnuje kapitola následující, týkající se akademických výroků.

2.2. Rovnost účastníků řízení a nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 49/10

2.2.1. Jádru věci

Ve sporu před Okresním soudem v Děčíně bylo nařízeno ústní jednání na 8. října 2010 a přestože bylo žalobci i žalované předvolání řádně doručeno, žalovaná se nedostavila, a to bez omluvy. Žalobce, který byl ústního jednání přítomen na situaci reagoval návrhem na vydání rozsudku pro zmeškání dle § 153b odst. 1 OSŘ.¹¹⁰

¹⁰⁴ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, bod 70; Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02, část VIII/b.

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02.

¹⁰⁶ Srov. početné zamítavé Nálezy Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 41/02, Pl.ÚS 12/06, Pl.ÚS 78/06, Pl.ÚS 49/10 a další, oproti dvěma nálezům (Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp.zn. Pl.ÚS 45/04, a Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.2010, sp.zn. Pl.ÚS 16/09), ve kterých byl předpis zrušen a současně došlo k použití interpretativního výroku.

¹⁰⁷ Srov. kupř. Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 29.9.2019, sp.zn. Pl.ÚS-st. 49/18; nebo Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 8.10.2015, sp.zn. Pl.ÚS-st. 42/15, ve kterém Ústavní soud vyložil § 30 odst. 1 ZÚS tak, že advokát jakožto účastník nebo vedlejší účastník řízení před Ústavním soudem nemusí být zastoupen jiným advokátem.

¹⁰⁸ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 12.9.2007, sp.zn. Pl.ÚS 87/06, nebo Nález Ústavního soudu ze dne 28.7.2009, sp.zn. Pl.ÚS 9/09.

¹⁰⁹ Kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 16.6.2015, sp.zn. 12/14. Tzv. Akademické výroky, k tomu blíže ve 3. kapitole této Diplomové práce.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, body 1-2.

Okresní soud sice přiznal, že v tomto případě byly podmínky pro vydání rozsudku pro zmeškání splněny, nicméně se rozhodl řízení přerušit, jelikož došel k závěru, že dané ustanovení OSŘ je v rozporu s ústavním pořádkem z důvodu porušení zásady rovnosti účastníků řízení.¹¹¹

Obsahem § 153b OSŘ¹¹² je možnost žalobce podat návrh soudu na vydání rozsudku pro zmeškání v případě neomluvené a neodůvodněné nepřítomnosti žalovaného na prvním jednání ve věci. V takovém případě se skutková tvrzení žalobce obsažené v žalobě považují za nesporná a soud může rozhodnout rozsudkem pro zmeškání.¹¹³

Podle Okresního soudu byla v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení stanovenou v čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 Listiny samotná skutečnost, že institut rozsudku pro zmeškání je k dispozici pouze ve prospěch žalobce, a to vůči žalovanému, který se jednání nezúčastnil. Žalovaný na druhou stranu v případě nepřítomnosti žalobce na jednání takovýto institut k dispozici nemá. Takové zvýhodnění postavení žalobce bylo dle soudu v rozporu se zásadou rovnosti účastníků.¹¹⁴

Okresní soud tedy na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojitosti s § 64 odst. 3 ZÚS podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení § 153b odst. 1, 4 a 5 OSŘ.¹¹⁵

2.2.2. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 49/10

Ústavní soud zkonstatoval, že předmětné znění § 153b OSŘ bylo do právního řádu České republiky přijato ústavně konformním způsobem.¹¹⁶ Dále se také zabýval aktivní legitimací Okresního soudu v Děčíně. Tu shledal jako oprávněnou, jelikož napadená ustanovení OSŘ měla být na základě návrhu žalobce ve sporu použita, čímž byl naplněn požadavek čl. 95 odst. 2 Ústavy.¹¹⁷ Nicméně došel k závěru, že všechny odstavce § 153b OSŘ tvoří nedílný celek a rozhodl se tak posuzovat ústavnost § 153b jako celku, nikoliv jen jeho tří Okresním soudem napadených odstavců.¹¹⁸

Z hlediska obecných principů rovnosti účastníků řízení bylo Ústavním soudem připomenuto, že dle jeho výkladu není zásada rovnosti účastníků absolutní a v širším slova smyslu jí ani nelze

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, bod 3.

¹¹² Znění § 153b OSŘ se od daného sporu do data sepsání této práce nijak nezměnilo.

¹¹³ § 153b OSŘ odst. 1.

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, bod 6.

¹¹⁵ Tamtéž, bod 4.

¹¹⁶ Tamtéž, bod 23.

¹¹⁷ Tamtéž, body 17-22.

¹¹⁸ Tamtéž, body 24-25

dosáhnout.¹¹⁹ Dodal, že jak on sám, tak Evropský soud pro lidská práva nevyžaduje absolutní rovnost účastníků řízení.¹²⁰

Ústavní soud připomněl svou širokou dosavadní judikaturu týkající se rozsudku pro zmeškání a jeho souladu s právem na spravedlivý proces¹²¹, jehož je zásada rovnosti účastníku součástí v širším slova smyslu.¹²² Zmínil také základní principy aplikace daného rozsudku, mezi které patří i to, že by měl soud mimo jiné posuzovat podmínky jeho vydání uvážlivě a zdrženlivě, a také brát v potaz předchozí aktivitu žalovaného.¹²³

Nicméně, bylo přiznáno, že existuje spojitost mezi rovností účastníků a zákazem diskriminace. Ústavní soud dospěl k závěru, že lze na zásadu rovnosti účastníků řízení použít modifikovaný test přímé diskriminace, jelikož se v případě zásady rovnosti jedná o *lex specialis* k zásadě zákazu diskriminace.¹²⁴

Předmětný modifikovaný test byl shrnut do čtyř kroků. V prvním kroku byla zkoumána otázka srovnatelnosti postavení žalobce a žalovaného, a jelikož jsou oba v civilním soudním řízení stranami sporu, jsou účastníky řízení a jejich postavení je tak srovnatelné.¹²⁵

Druhý krok spočíval v otázce, zdali bylo s žalovaným a žalobcem nakládáno odlišně. V klasickém testu přímé diskriminace se toto odlišné zacházení posuzuje na základě některého ze zakázaných důvodů¹²⁶, nicméně jelikož je zakázaný důvod stanoven přímo v čl. 37 odst. 3 Listiny, nebylo třeba tuto skutečnost nijak zkoumat.¹²⁷ Ústavní soud dovodil, že z důvodu nemožnosti využití rozsudku pro zmeškání stranou žalovaného, z povahy věci vyplývá že s žalobcem a žalovaným bylo zacházeno odlišně.¹²⁸

Ve třetím kroku se pak Ústavní soud zabýval tím, zdali dané odlišné zacházení bylo k tíži toho účastníka, v jehož prospěch byl podán návrh dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, přičemž došel k tomu, že ano, jelikož odlišné zacházení jde k tíži právě žalovaného.¹²⁹

¹¹⁹ Tamtéž, bod 30.

¹²⁰ Tamtéž, bod 32.

¹²¹ Kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 16.9.2004, sp.zn. II.ÚS 451/03 týkající aplikace fikce doručení, a další nálezy přehledně zmíněné v bodě 45 Nálezu Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10.

¹²² Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, bod 28.

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. I.ÚS 2656/12, body 14-18.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, bod 33.

¹²⁵ Tamtéž, bod 47.

¹²⁶ Tamtéž, bod 34.

¹²⁷ Tamtéž, bod 35.

¹²⁸ Tamtéž, bod 48.

¹²⁹ Tamtéž, bod 49.

V následujícím a posledním čtvrtém kroku bylo posuzováno, zdali je dané odlišné zacházení, které jde k tíži žalovaného ospravedlnitelné, tedy zdali existuje legitimní zájem na tomto zacházení a pokud ano, zdali je toto zacházení přiměřené.¹³⁰

Z hlediska legitimacy došel Ústavní soud k závěru, že cílem rozsudku pro zmeškání je vyšší efektivita a zrychlení soudního řízení. Žalovaný je v dané situaci oproti žalobci zvýhodněný znalostí předmětu sporu i argumentů žalobce, který stanovisko žalovaného znát nemusí.¹³¹ K tomu je navíc žalobce povinen splnit další procesní náležitosti a sám tak aktivitu v řízení projevil. I proto Ústavní soud rozhodl, že se jedná o legitimní důvod pro odlišné zacházení.¹³²

Ústavní soud připomněl, že funkcí rozsudku pro zmeškání je „*urychlit řízení za pomoci uplatnění skutkové domněnky, podle níž lze s vysokou pravděpodobností hraničící s jistotou považovat za pravdivá rozhodná skutková tvrzení procesní strany, jimž protistrana neodporovala, ač k tomu měla příležitost*“.¹³³ Z hlediska přiměřenosti Ústavní soud nedospěl k závěru, že by dané zacházení bylo nepřiměřené. Soudy jsou totiž povinny zkoumat nejen formální podmínky pro vydání rozsudku pro zmeškání obsažené v § 153b OSŘ, ale také materiální podmínky, jenž vyplývají ze slovesa „*může*“ obsaženého v § 153b odst. 1 OSŘ. Soudy tak musí rozlišovat mezi zmeškáním a obyčejným zpožděním žalovaného, a hlavně musí být přesvědčené o absenci procesní aktivity žalovaného. Nelze tak daný rozsudek vydat tam, kde se žalovaný sice jednání nezúčastnil, ale jinak byl procesně aktivní, či tam kde byla jeho nepřítomnost způsobena neodvratnou událostí.¹³⁴

Ústavní soud tak nakonec dospěl k názoru, že § 153b OSŘ je možno vykládat ústavně konformním způsobem a svůj nálezn odůvodnil interpretativním výrokem ve znění: „*Výklad slova "může" v § 153b odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, musí naplňovat účel právní úpravy rozsudku pro zmeškání a respektovat procesní rovnost účastníků řízení; to mimo jiné znamená přihlédnout k těmto principům i v případě posouzení podmínek pro doručení podle § 49 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.*“¹³⁵

¹³⁰ Tamtéž, bod 50.

¹³¹ Tamtéž, bod 52.

¹³² Tamtéž, bod 53.

¹³³ Tamtéž, bod 56.

¹³⁴ Tamtéž, body 56-66.

¹³⁵ Tamtéž, výrok II.

Přestože Ústavní soud návrhu Okresního soudu v Děčíně nevyhověl a nebyl přesvědčen jeho argumentací o protiústavnosti předmětného ustanovení OSŘ, uznal tuto argumentaci za legitimní a přiznal, že pokud by se podstatně navýšil počet žalobců nedostavivších se k jednání, nebo pokud by nebyl ústavně konformní výklad obecnými soudy následován, nelze vyloučit, že by v takovém případě Ústavní soud k derogaci nepřistoupil.¹³⁶

2.3. Povaha a význam interpretativního výroku

Jak je zřejmé i z výše uvedeného, pokud je možné namísto zrušení daného ustanovení právního předpisu, přistoupit k ústavně konformnímu výkladu, čímž je minimalizován zásah Ústavního soudu do právního řádu, přistoupí soud také k přijetí interpretativního výroku.¹³⁷ Dle Ústavního soudu by totiž vydání pouze zamítavého výroku činilo jeho rozhodnutí právně bezobsažným a případně i matoucím. Přistoupil tak k zařazení nosných bodů ústavně konformní argumentace do výrokové části nálezu, tedy k přijetí interpretativního výroku.¹³⁸

V podobné situaci byl Ústavní soud také v případě nálezu sp.zn. Pl.ÚS 41/02¹³⁹. Zde Okresní soud v Přerově navrhl zrušení § 42 odst. 1 zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, který po své novelizaci v červenci 2002 již nezahrnoval vynětí advokátů z provádění bezpečnostní prověrky.¹⁴⁰ Efektivně tím tak došlo ke dvojí možné interpretaci. Dle prvního, jazykového výkladu bylo zapotřebí, aby advokát, jakožto obhájce v trestním řízení, k tomu, aby měl přístup k utajovaným skutečnostem absolvoval bezpečnostní prověrku.¹⁴¹ Druhý výklad, dle kterého je úprava utajovaných skutečností v Trestním řádu¹⁴² *lex specialis* vůči zmíněnému zákonu o utajovaných skutečnostech, tuto prověrku od advokátů nevyžadoval a byl posléze vyhodnocen jako ústavně konformní.¹⁴³ Ústavní soud tak návrh zamítl, a současně také přistoupil k vydání interpretativního výroku ve znění: „*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.*“¹⁴⁴

Interpretativní výrok se však v souvislosti s návrhem na zrušení právního předpisu neužívá pouze v případě zamítavého rozhodnutí ve spojitosti s ústavně konformním výkladem, jak bylo

¹³⁶ Tamtéž, body 67-68.

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, bod 70.

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02, část VIII/b.

¹³⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02.

¹⁴⁰ Tamtéž, část VII.

¹⁴¹ Tamtéž, část VIII/a.

¹⁴² Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „Trestní řád“)

¹⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02, část VIII/b.

¹⁴⁴ Tamtéž, výrok II.

naznačeno výše. Ústavní soud k interpretativnímu výroku, přistoupil i v nálezu právní předpis rušící. V případě nálezu sp.zn. Pl.ÚS 45/04¹⁴⁵ totiž Ústavní soud vyhověl návrhu na zrušení § 242 odst. 2 Trestního řádu, současně však přiložil interpretativní výrok ve znění „Podle čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je nutné slyšení obviněného soudem předtím, než je rozhodováno o jeho stížnosti proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby.“¹⁴⁶ Použití interpretativního výroku odůvodnil soud tak, že je k němu třeba přistupovat i tam kde po zrušení daného ustanovení právního předpisu není úprava dané problematiky jednoznačná a zejména také kde „i po zrušení zákonné úpravy může ze strany orgánů veřejné moci docházet k aplikaci práva v rozporu s principy, které vedly ke zrušení příslušného zákonného ustanovení.“¹⁴⁷

Užívání interpretativních výroků však nezůstává bez kritiky ze strany samotných ústavních soudců.¹⁴⁸ Soudce Vladimír Sládeček se ve svém disentu ke zmíněnému nálezu týkajícího se rozsudku pro zmeškání vyjádřil dokonce tak, že je praxe vydávání interpretativních výroků v rozporu se ZÚS a Ústavní soud tak překračuje svou pravomoc. Ústavní soud dle něj nemá pravomoc autoritativního výkladu práva a tuto praxi by měl tak úplně opustit.¹⁴⁹

V souvislosti se stejným nálezem se ve svém disentu shodně vyjádřil i soudce Radovan Suchánek, podle kterého má právní názor Ústavního soudu své místo nikoliv ve výroku, ale v odůvodnění, které je navíc dle § 57 odst. 2 ve svých podstatných částech zveřejňováno ve sbírce zákonů společně s výrokiem. Ústavní soud tak dle Suchánka narušuje dělbu moci a vystupuje jako pozitivní zákonodárce.¹⁵⁰

Jak již bylo uvedeno, názor odborné veřejnosti na právní závaznost nosných důvodů argumentace Ústavního soudu obsažených v odůvodnění nálezů není jednotný.¹⁵¹ Jelikož, je ale závaznost výrokové části nálezů, kterými se ruší právní předpisy, obecně přijímána¹⁵², vložení dané argumentace do výrokové části nálezů se tak může jevit jako jistá snaha vynucení závaznosti dané ústavně-konformní interpretace¹⁵³. Podle některých autorů však takové jednání nemá žádný vliv a interpretační výrok tak má stejné postavení jako by byl obsažen pouze v odůvodnění, jinými

¹⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp.zn. Pl.ÚS 45/04.

¹⁴⁶ Tamtéž, výrok II.

¹⁴⁷ Tamtéž, část VI.

¹⁴⁸ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02, odlišné stanovisko soudce Vojena Güttlera

¹⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka.

¹⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10, odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka.

¹⁵¹ Více v kapitole 1.3. této Diplomové práce.

¹⁵² SLÁDEČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 958-959.

¹⁵³ Srov. KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 103.

slovy rozhodně nenabývá závaznosti zrušujícího výroku.¹⁵⁴ Dle Vojtěcha Šimíčka je závaznost zrušujícího výroku neoddiskutovatelná, nicméně pokud Ústavní soud návrh zamítne, je poskytnutý ústavně konformní výklad závazný pro všechny adresáty předmětné normy.¹⁵⁵

K tomu je třeba také konstatovat, že Ústavní soud není ani ničím výslovně zmocněn k podávání obecně závazného výkladu, jakým disponoval kupř. Ústavní soud ČSFR.¹⁵⁶

Představené jednání Ústavního soudu, v souvislosti s užíváním interpretativních výroků a jejich závaznosti, tak, jak je zřejmé z výše uvedeného, rozhodně budí jisté kontroverze. Nicméně dle argumentace Ústavního soudu je zde dána jistá legitimita daného jednání, spočívající v minimalizaci zásahů do právního řádu. V opačném případě, jak sám argumentuje, by byl Ústavní soud nucen při sebemenší možnosti interpretace v rozporu s ústavním pořádkem daný předpis zrušit.¹⁵⁷

Dle předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského tak kupř. v případě nálezu sp.zn. Pl.ÚS 41/02, Ústavní soud „*sice učinil úkrok od ryzí pozice negativního zákonodárce v Kelsenovském smyslu, ale na druhou stranu učinil to, co od něj žádal ústavodárce – poskytl ochranu ústavnosti*“.¹⁵⁸

¹⁵⁴ KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 103.

¹⁵⁵ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018, s.246.

¹⁵⁶ KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 103.

¹⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02, část VIII/b.

¹⁵⁸ RYCHETSKÝ P., Ústavní soud České republiky jako negativní zákonodárce In: Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. [online]. <https://www.ustavnysud.sk> [cit. 2019-05-08]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992216/Rychetsky_prispevok.pdf/180a138a-c059-4f8f-b7e2-8a8bd2704512

3. Akademický výrok

3.1. Obecně k Akademickému výroku

V rozhodovací praxi soudů může dojít k situaci, kdy jsou soudy povinny aplikovat právní předpis, který již pozbyl platnosti, nicméně je stále použitelný na situaci, kterou soud rozhoduje. Problematická tato situace začíná být, pokud je daný zákon, nebo jeho jednotlivé ustanovení ve znění, které má být aplikováno protiústavním. Praxe Ústavního soudu, se rozhodla takovou situaci řešit skrze další formu výroku, nazývaného jako akademický výrok¹⁵⁹, tedy prohlášením protiústavnosti napadeného ustanovení.

3.2. Bezúhonnost v podnikání a Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 35/08

3.2.1. Jádru věci

V řízení před Krajským soudem v Plzni¹⁶⁰, které probíhalo mezi žalobcem, jakožto podnikatelem, proti žalovanému, jakožto krajskému živnostenskému úřadu, šlo o následující věc. Žalobce byl 22. října 1998 ve Spolkové republice Německo odsouzen za úmyslný trestný čin v souvislosti s dovozem a nedovoleným obchodováním s omamnými látkami k trestu odnětí svobody ve výši sedmi let, tedy za skutek, který vykazoval znaky trestného činu také dle právního řádu České Republiky.¹⁶¹ Žalovaný jakožto správní orgán rozhodl dne 26. června 2008 o zrušení živnostenského oprávnění žalobce, jelikož vyhodnotil, že žalobce nesplňoval podmínku bezúhonnosti vyjádřenou v § 6 odst. 2 písm. a) Živnostenského zákona¹⁶² ve znění zákona č. 167/2004 Sb.¹⁶³

Znění předmětného ustanovení bylo následující: *„Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody pro trestný čin spáchaný úmyslně, ať již samostatně nebo v souběhu s jinými trestnými činy, a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku.“*¹⁶⁴

Podle žalobce však tímto jednáním žalovaného došlo k porušení čl. 3 ve spojení s čl. 26 odst. 1 Listiny, jelikož daná podmínka bezúhonnosti byla dle jeho názoru nepřijatelná pro výkon všech živností.¹⁶⁵

Krajský soud se ztotožnil s argumentací žalobce, spočívající v protiústavnosti předmětného ustanovení Živnostenského zákona, které považoval za nepřiměřené omezení svobody podnikání.

¹⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část VIII.

¹⁶⁰ Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové sp.zn. 30 Ca 98/2008.

¹⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část I.

¹⁶² Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „Živnostenský zákon“)

¹⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část I.

¹⁶⁴ § 6 odst. 2 písm. a) Živnostenského zákona ve znění zákona č. 167/2004 Sb.

¹⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část I.

Dle Krajského soudu totiž předchozí znění¹⁶⁶ předmětného ustanovení bylo v souladu se svobodou podnikání obsaženou v čl. 26 odst. 1 Listiny, jelikož omezení představované požadavky na bezúhonnost, bylo vázáno na činnost související s činností trestnou.¹⁶⁷

Krajský soud tedy na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojitosti s § 64 odst. 3 ZÚS předložil návrh na zrušení § 6 odst. 2 písm. a) Živnostenského zákona ve znění zákona č. 167/2004 Sb., a to z důvodu rozporu s čl. 4 odst. 4 a čl. 26 odst. 1 Listiny.

3.2.2. Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 35/08

Ústavnímu soudu byl předmětný návrh na zrušení ustanovení Živnostenského zákona doručen 21. listopadu 2008.¹⁶⁸ Krajským soudem napadené ustanovení bylo však s účinností od 1. července 2008 změněno zákonem č. 130/2008 Sb.¹⁶⁹ Nicméně Krajský soud byl při svém rozhodování věci povinen vycházet ze skutkového a právního stavu, platného v době rozhodování žalovaného jakožto správního orgánu. Relevantním právem, které bylo třeba na věc aplikovat, tak bylo napadnuté ustanovení Živnostenského zákona ve znění platném a účinném do 30. 6. 2008.¹⁷⁰

Ústavní soud se nejprve vyjádřil k aktivní legitimaci navrhovatele. Jelikož dle jeho názoru čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojitosti s § 64 odst. 3 ZÚS je podmínkou aktivní legitimace pozice zákona k předmětu kmenového řízení, tedy na právo relevantní v dané věci, byly podmínky aktivní legitimace Krajského soudu naplněny.¹⁷¹

Ústavní soud pak dále konstatoval změnu Živnostenského zákona, ke které v mezidobí došlo a shrnul dopad takové situace na řízení před ním. Dále připomněl svou rozhodovací praxi, ve které došel k závěru, že nelze odmítnout poskytnout pomoc obecnému soudu, spočívající v rozhodnutí o protiústavnosti již neplatného, ale stále aplikovatelného zákona.¹⁷² Dle Ústavního soudu je možné institut zastavení řízení dle § 67 ZÚS použít i v případech kdy je ustanovení zákona zrušeno a následně přijato znovu ve shodné dikci, ale v systematice zákona odlišně, nebo

¹⁶⁶ § 6 odst. 2 Živnostenského zákona ve znění zákona č. 286/1995 Sb. zněl: „*Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen: a) pro trestný čin, jehož skutková podstata souvisí s předmětem podnikání, b) pro jiný trestný čin spáchaný úmyslně, jestliže vzhledem k povaze živnosti a osobě podnikatele je obava, že se dopustí stejného nebo podobného činu při provozování živnosti.*“

¹⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část I.

¹⁶⁸ Tamtéž.

¹⁶⁹ § 6 odst. 2 Živnostenského zákona ve znění zákona č. 130/2008 Sb. zněl: „*Za bezúhonného se pro účely tohoto zákona nepovažuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen: a) pro trestný čin spáchaný úmyslně, ať již samostatně nebo v souběhu s jinými trestnými činy, a byl mu uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání nejméně jednoho roku, nebo b) pro trestný čin spáchaný úmyslně, na který se nevztahuje ustanovení písmene a), jestliže byl tento trestný čin spáchán v souvislosti s podnikáním, pokud se na něho nehledí, jako by nebyl odsouzen.*“

¹⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část V.

¹⁷¹ Tamtéž, část IV.

¹⁷² Tamtéž, část V.; blíže v kapitole 3.3. této Diplomové práce.

i v případech kdy dojde ke změně ustanovení, která je pro posouzení ústavnosti ustanovení rozhodná.¹⁷³

V tomto případě se však novelou, která byla provedena zákonem č. 130/2008 Sb. nejednalo o změnu § 6 odst. 2 písm. a) Živnostenského zákona. Dikce předmětného ustanovení byla zrušena a nahrazena novou. Bez ohledu na jejich obsahovou totožnost lze pak říci, že byla vyjádřena absence jednoty normotvůrcovy vůle a jejího projevu, v důsledku čehož byly podmínky pro konkrétní kontrolu norem stanovené právním názorem Ústavního soudu¹⁷⁴ splněny.¹⁷⁵

Následně se již Ústavní soud věnoval posouzení ústavnosti napadeného ustanovení. Základního práva podnikat dle čl. 26 Listiny se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí¹⁷⁶. Jedná se tak o právo, jenž je omezitelné. Nicméně takové omezení musí šetřit podstatu a smysl tohoto základního práva ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny,¹⁷⁷ podle něhož také dané omezení nesmí být zneužito k jiným účelům, než pro které bylo stanoveno.¹⁷⁸

V daném případě bylo základní právo na podnikání omezeno právě podmínkou bezúhonnosti, jejímž smyslem a účelem byla dle pléna „ochrana základních práv a svobod třetích osob, jež by mohla být podnikáním v rozporu s právem a dobrými mravy dotčena.“¹⁷⁹ Pokud je však použit normativní prostředek, který zajišťuje jedno, ale omezuje jiné základní právo či svobodu, je třeba aby splňoval podmínky plynoucí z principu proporcionality.¹⁸⁰

Test proporcionality je založen na třech krocích. V prvním kroku se hodnotí hledisko vhodnosti, tedy zdali je normativní prostředek způsobilý dosáhnout sledovaného účelu. Pokud by to tak nebylo, jednalo by se ze strany zákonodárce o projev svévole, odporujícího principu právního státu. V druhém kroku se sleduje hledisko potřebnosti, jehož podstatou je otázka, zdali lze daného účelu dosáhnout jinými alternativními normativními prostředky. Pokud ano, ústavně konformní je ten normativní prostředek, který omezuje předmětnou ústavně chráněnou hodnotu nejméně. Třetím krokem je pak v případě, že daný normativní prostředek jednu ústavně chráněnou hodnotu omezuje a druhou chrání, poměrování těchto ústavních hodnot, které jsou spolu v kolizi.¹⁸¹

¹⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 31.10.2001, sp.zn. Pl.ÚS 15/01, část VII/c.

¹⁷⁴ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 31.10.2001, sp.zn. Pl.ÚS 15/01; nebo Nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp.zn. Pl.ÚS 38/06.

¹⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část V.

¹⁷⁶ čl. 41 odst. 1 Listiny.

¹⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část VII.

¹⁷⁸ Čl. 4 odst. 4 Listiny.

¹⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část VII.

¹⁸⁰ Tamtéž, část VII.

¹⁸¹ Tamtéž, část VII.

Ústavní soud analyzoval vymezení bezúhonnosti v právním řádu České republiky a došel k závěru, že bezúhonnost s ohledem na spáchání úmyslného trestného činu, je pravidelně vymezována právě v souvislosti s předmětem aprobované činnosti.¹⁸² Kupříkladu bezúhonným podle zákona o obecní policii sice není ten, kdo byl pravomocně odsouzený pro trestný čin, nicméně jednání, kterým čin spáchal, musí být v rozporu s posláním strážníka.¹⁸³ Nejedná se tedy o všeobecné pravidlo, které by vyřazovalo každého, kdo by byl pravomocně odsouzený pro jakýkoliv trestný čin.

Dle Ústavního soudu vymezení bezúhonnosti v napadeném ustanovení Živnostenského zákona vybočovalo z mezí sledovaného účelu a k tomu svou intenzitou a rozsahem omezuje svobodu podnikání, dle třetího hlediska testu proporcionality, nepřiměřeně.¹⁸⁴

Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že napadené ustanovení je v rozporu s Listinou a připomněl svou rozhodovací praxi¹⁸⁵, ve které se v podobných případech rozhodl pro vyslovení akademického výroku.¹⁸⁶

Ústavní soud pak nakonec v předmětné věci rozhodl nálezem obsahující jediný výrok ve znění: „*Ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 167/2004 Sb., bylo v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.*“¹⁸⁷

3.3. Povaha a význam Akademického výroku

Jak vyplývá z výše uvedeného nálezu, k tomu, aby Ústavní soud vydal uvedený akademický výrok je třeba, aby došlo ke splnění určitých podmínek.

Obecný soud je povinen v daném případě aplikovat neplatné ustanovení zákona, které je současně dle jeho názoru protiústavní.

Napadené ustanovení pak nesmí být vyhodnoceno jako naplňující podmínky pro zastavení řízení. ZÚS řeší situaci pozbytí platnosti právního předpisu, jehož protiústavnost je napadána v § 66 a § 67 ZÚS. Prvně zmíněný paragraf se týká situace, při níž dojde k pozbytí platnosti právního předpisu před doručením návrhu na jeho zrušení.¹⁸⁸ Na takový návrh je nahlíženo jako

¹⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část VII.

¹⁸³ § 4a odst. 1 písm. a) zákona č. 553/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zní: „*Bezúhonným pro účely tohoto zákona není ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo byl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, jestliže jeho jednání, kterým spáchal trestný čin, je v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona.*“

¹⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část VII.

¹⁸⁵ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 29.1.2008, sp.zn. 72/06; nebo Nález Ústavního soudu ze dne 9.12.2008, sp.zn. 48/06.

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08, část VIII.

¹⁸⁷ Tamtéž, Výrok.

¹⁸⁸ § 66 odst. 1 ZÚS

na nepřijatelný a usnesením je odmítnut.¹⁸⁹ Na druhou stranu, k situaci, že právní předpis pozbude svou platnost, může dojít ještě před skončením řízení vedeného před Ústavním soudem. V takovém případě Ústavní soud rozhodne o zastavení předmětného řízení.¹⁹⁰

Jak již bylo naznačeno výše, pokud však dojde ke změně napadeného ustanovení právního předpisu, musí být taková změna rozhodná pro posouzení jeho ústavnosti, aby Ústavní soud rozhodl o zastavení řízení.¹⁹¹ Co se týče zrušení ustanovení zákona a nahrazení novým, je podle výkladu Ústavního soudu určující jednotka normotvůrcovy vůle a jejího projevu.¹⁹²

Praxe Ústavního soudu, si je však velmi dobře vědoma, že tímto svým samotným rozhodováním jeho rozhodnutí vykazuje znaky pravé retroaktivity. V nálezu sp.zn. Pl.ÚS 38/06¹⁹³ si tak položil otázku, zdali je takový postup v rozporu s principem právního státu zakotveným v čl. 1 odst. 1 Ústavy. V případě vertikálního působení základních práv a svobod je adresátem veřejná moc. Na takovýto případ pak dopadají hlediska vylučující pravou retroaktivitu zavedená nálezem sp.zn. Pl.ÚS 21/96¹⁹⁴. Dle těchto hledisek se princip zákazu retroaktivity neuplatní při zpětném působení norem, které nezasahují do právní jistoty, resp. nabytých práv.¹⁹⁵ Ústavní soud pak ve zmíněném nálezu sp.zn. Pl.ÚS 38/06 došel k závěru, že „*Pravá retroaktivita v případě vyslovení protiústavnosti již zrušeného zákona a posouzení předchozích skutkových jednání ústavně konformní právní úpravou s účinky ex tunc na straně veřejné moci nezakládá porušení principu ochrany důvěry občanů v právo, příp. zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv.*“¹⁹⁶

Z hlediska důvodů, proč je třeba o takovýchto návrzích rozhodovat, se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 33/2000¹⁹⁷, ve kterém rozhodoval o návrhu Okresního soudu v Karviné na vyslovení protiústavnosti několika ustanovení zákona o silniční dopravě, které byly v mezidobí novelizované.¹⁹⁸ Vzhledem k tomu že se zde jednalo o jeden z prvních takovýchto návrhů, Ústavní soud se k věci postavil tak, že na věc nelze aplikovat ustanovení § 66 ZÚS ani § 67 ZÚS, jelikož se nejedná o zrušení zákona, nýbrž o přímou aplikaci čl. 95 odst.2 Ústavy¹⁹⁹ a zdůvodnil

¹⁸⁹ § 43 odst. 1 písm. e) ZÚS

¹⁹⁰ § 67 odst. 1, 2 ZÚS

¹⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 31.10.2001, sp.zn. Pl.ÚS 15/01, část VII/c.

¹⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp.zn. Pl.ÚS 38/06, část VI.

¹⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp.zn. Pl.ÚS 38/06.

¹⁹⁴ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 4.2.1997, sp.zn. Pl.ÚS 21/96, část IV/b: „*Z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřijatelnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv.*“

¹⁹⁵ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 4.2.1997, sp.zn. Pl.ÚS 21/96, část IV/b.

¹⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp.zn. Pl.ÚS 38/06, část V.

¹⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000.

¹⁹⁸ Konkrétně se jednalo o návrh na vyslovení protiústavnosti § 18a odst. 1 písm. c), § 18a odst. 2 písm. b) věty za středníkem a § 18a odst. 3 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění zákona č. 304/1997 Sb. Ústavní soud návrh obdržel 29.6.2000 a daná ustanovení byla novelizována s účinností k 1.7.2000.

¹⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000, část III.

přípustnost svého rozhodování právě na základě zmíněného ustanovení Ústavy, které stanoví „Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“²⁰⁰

Ústavní soud dále argumentoval tak, že pokud by „odmítl ústavnost napadeného ustanovení posoudit, došlo by paradoxně k zablokování rozhodovací činnosti soudů přímo a právě opomenutím Ústavního soudu samého plnit svou základní povinnost dle čl. 95 odst. 2 Ústavy.“²⁰¹

Dle jeho názoru by tak odmítnutím návrhu způsobil situaci právního vakua, jelikož po obecných soudech nelze vyžadovat, aby vyhověly kupř. požadavku žaloby, který se opírá o ustanovení zákona, které již sice pozbylo platnosti, ale v daném případě je stále aplikovatelné, a které obecný soud považuje za protiústavní. Nadto, kontrola ústavnosti náleží pouze Ústavnímu soudu a v případě, že by obecný soud o protiústavnosti rozhodl sám, jednal by v rozporu s Ústavou.²⁰²

Pokud ovšem Ústavní soud návrhu vyhoví, vydá současně akademický výrok, jehož cílem je, podobně právě jako u interpretativních výroků rozebraných v předchozí kapitole, snaha promítnout právní názor Ústavního soudu do výrokové části nálezu, a to z důvodu závaznosti výroku s odkazem na čl. 89 odst. 2 Ústavy.²⁰³ Orgány veřejné moci jsou tak dle jeho názoru povinny promítnout do své rozhodovací praxe důsledky Ústavním soudem shledané protiústavnosti a dané ustanovení zákona neaplikovat.²⁰⁴

Kromě již zmíněného nálezu sp.zn. Pl.ÚS 35/08, lze jako další možný příklad takového návrhu, vyhovujícím rozhodnutí obsahující akademický výrok, uvést nálezu sp.zn. Pl.ÚS 12/14²⁰⁵, ve kterém se Ústavní soud zabýval návrhem Nejvyššího správního soudu na vyslovení protiústavnosti části ustanovení zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech. Ústavní soud návrhu vyhověl, a rozhodl akademickým výrokem ve znění: „Ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, ve slovech "a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání" bylo v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“²⁰⁶

Na tomto místě je však bezesporu nutné zmínit kritiky této rozhodovací praxe Ústavního soudu, tedy vydávání akademických výroků. V nálezu sp.zn. Pl.ÚS 33/2000 se objevují celkově

²⁰⁰ Čl. 95 odst. 2 Ústavy

²⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000, část III.

²⁰² Tamtéž.

²⁰³ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 9.12.2008, sp.zn. Pl.ÚS 48/06, bod 30-31.

²⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9.12.2008, sp.zn. Pl.ÚS 48/06, bod 31.

²⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 16.6.2015, sp. zn. PL.ÚS 12/14.

²⁰⁶ Tamtéž, výrok.

čtyři odlišná stanoviska, za kterými stojí šest ústavních soudců,²⁰⁷ kteří se shodují na tom, že Ústavní soud svým rozhodnutím překročil kompetence mu vymezené Ústavou v článku 87²⁰⁸. Soudce Miloš Holeček pak kupř. uvedl, že sice uznává argumentaci pléna, nicméně ta by se dle jeho názoru měla projevit v legislativní úpravě ZÚS, kterou může provést pouze moc zákonodárná nikoliv Ústavní soud.²⁰⁹

K těmto odlišným stanoviskům se připojuje i Vladimír Sládeček, který v komentáři k Ústavě tuto, dle jeho názoru problematickou praxi Ústavního soudu a její vývoj shrnuje a dodává, že Ústavní soud přes zmíněná odlišná stanoviska nijak ve své následující rozhodovací praxi tento způsob rozhodování nezpochybnil, ba naopak jej rozšířil.²¹⁰ V nálezu sp.zn. Pl.ÚS 10/15²¹¹ totiž Ústavní soud rozšířil tuto praxi nejen na návrhy obecných soudů, ale také na návrhy senátu Ústavního soudu při rozhodování o ústavní stížnosti.²¹²

Je potřeba zmínit, že Ústavní soud akademickými výroky reaguje na impulzy dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, tedy ze strany obecných soudů. Navrhovateli jsou tak nejen např. okresní soudy²¹³, ale z hlediska nálezů, kterými Ústavní soud takovému návrhu vyhověl a rozhodl akademickým výrokem zejména Nejvyšší správní soud.²¹⁴

Přestože má celá tato praxe přijímání akademických výroků své kritiky, podobně jako interpretativní výroky²¹⁵, z předestřené rozhodování Ústavního soudu vyplývá, že se již jedná o zavedenou a vnitřně nerozporovanou²¹⁶ praxi.

²⁰⁷ Jmenovitě se jednalo o následující soudce: Pavel Varvařovský, Vlastimil Ševčík, Miloš Holeček, Vladimír Jurka, Eva Zerembová a Vladimír Čermák.

²⁰⁸ Srov. kupř. odlišné stanovisko soudce Vlastimila Ševčíka k nálezu Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000.

²⁰⁹ Odlišné stanovisko soudce Miloše Holečka k nálezu Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000.

²¹⁰ SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 949 – 951.

²¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2015, sp.zn. Pl.ÚS 10/15.

²¹² Tamtéž, bod 17.

²¹³ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000; nebo Nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp.zn. Pl.ÚS 38/06.

²¹⁴ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 29.1.2008, sp.zn. 72/06; Nález Ústavního soudu ze dne 17.9.2013, sp.zn. Pl.ÚS 41/10; nebo také Nález Ústavního soudu ze dne 16.6.2015, sp.zn. Pl.ÚS 12/14.

²¹⁵ Srov. kapitolu 2.3. této Diplomové práce.

²¹⁶ Odlišná stanoviska sice najdeme v nálezu Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000, nicméně v nálezech obsahující akademický výrok nenajdeme odlišná stanoviska vymezující se proti samotnému postupu přijímání akademických výroků či samotnému rozhodování o protiústavnosti již neplatného předpisu.

4. Aditivní výrok

4.1. Obecně k aditivnímu výroku

Aditivní²¹⁷ výrok označuje druh doplňkového výroku v nálezech Ústavního soudu. Ústavní soud se k němu uchýlil ve své praxi zatím pouze třikrát.²¹⁸ Ve dvou případech se jednalo o prohlášení nečinnosti Parlamentu v souvislosti s přijetím nezbytných právních předpisů jako protiústavní²¹⁹ a v jednom případě se jednalo o ústavně konformní interpretaci ustanovení zákona.²²⁰

Poprvé se k aditivnímu výroku Ústavní soud uchýlil roce 2006 v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 20/05²²¹ týkajícího se regulace nájemného.

4.2. Regulace nájemného a nález sp.zn. Pl.ÚS 20/05

4.2.1. Jádru věci

Ustanovení o nájmu bytu, byla do SOZ²²² vložena v rámci zásadní novelizace občanského práva²²³ a s účinností k 1. lednu 1992 tak nahradila ustanovení o užívání bytu.

Klíčovým se stalo ustanovení § 696 odst. 1 SOZ, který s účinností k 1. lednu 1992 zněl takto: „*Způsob výpočtu nájemného, úhrady za poskytování plnění spojených s užíváním bytu, způsob jejich placení, jakož i případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu, a změnit další podmínky nájemní smlouvy, stanoví zvláštní právní předpis.*“

Před novelou SOZ byla úhrada a její výše za užívání bytu striktně regulována vyhláškou²²⁴ a tato regulace se v podobné formě zachovala ve formě vyhlášky ministerstva financí²²⁵ naplňující ustanovení § 696 odst. 1 SOZ jakožto zmiňovaný zvláštní právní předpis.

Vyhláška nicméně dopadala pouze na úzkou skupinu nájemníku (tzv. regulované nájmy)²²⁶ a neuplatnila se tak např. na nově uzavírané vztahy, stanovující nájemné dohodou stran.²²⁷ Tím

²¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2011, sp.zn. II. ÚS 2326/07 hovoří o „*precizaci charakteru povinnosti zákonodárce přijmout předpokládaný § 29 zákona o půdě, a to formou aditivního náleзовého výroku*“.

²¹⁸ Vyplývá to alespoň z databáze NALUS, ve které jsou od nálezy obsahující aditivní výrok uvedeny pouze 3.

²¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 20/05 a Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

²²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 6/10.

²²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 20/05.

²²² Zákon č. 40/1964, Občanský zákoník (dále jen „SOZ“).

²²³ Zákon č. 509/1991 Sb. kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník.

²²⁴ Vyhláška č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu.

²²⁵ Vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu.

²²⁶ HULMÁK, M. In: ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I, II. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1842.

²²⁷ Podrobněji v jednotlivých časových verzích vyhlášky č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu. Kupř. první verze vyhlášky stanovila výjimku pro „byty v rodinných domech, kde

však ve své podstatě rozdělila vlastníky bytů na skupinu s nájemným volně stanoveným na základě dohody stran, a na oproti nim stojící skupinu vlastníků bytů podléhající statní regulaci, stanovující mimo jiné maximální možnou výši nájemného a efektivně tak omezující jejich právo vlastnit majetek.²²⁸

Vyhlášku napadla skupina senátorů a podala návrh na její zrušení. Návrhu bylo vyhověno, a to pro rozpor předmětné vyhlášky s čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 11 odst. 1, čl. 4 odst. 3, 4 Listiny a čl. 1 Ústavy.²²⁹

Podle argumentace Ústavního soudu daná regulace nájemného předmětné skupině vlastníků odpírala jejich oprávnění vycházející z práva vlastnit majetek. V případě, kdy cena stanovená státem vede k situaci, ve které zisk z nájemného vylučuje i návratnost nutně vynaložených nákladů, dochází k popření účelu a funkce vlastnictví. Jedná se o diskriminaci oproti vlastníkům, na které se regulace nevztahovala. K tomu dané omezení nešetřilo podstatu vlastnického práva dle čl. 4 odst. 4 Listiny.²³⁰

Ústavní soud výše uvedený nález vydal dne 21. června 2000 nicméně jeho účinnost stanovil až k 31. prosinci 2001, a to z důvodu „*aby legislativě poskytl dostatečný časový prostor ke kvalitnímu vypracování nového právního předpisu*“.²³¹ Zrušením vyhlášky by se totiž § 696 odst. 1 SOZ stal nenaplněným ustanovením vytvářející mezeru v právním řádu.

Přes jisté snahy vlády situaci řešit²³² nedošlo k přijetí nového právního předpisu a v právní úpravě nájmu dnem 1. ledna 2002 vznikla mezera spočívající v zakonzervování výše nájemného u regulovaných nájmu.

Výše uvedená situace vedla v roce 2003 k rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 5²³³, před nímž se žalobce jakožto pronajímatel domáhal doplacení nájemného na žalobkyni, jakožto své nájemkyni. V předmětném sporu žalobce pronajímal byt žalobkyni na základě dohody o užívání bytu uzavřené dne 2. května 1990, stanovující nájemné ve spojitosti s vyhláškou ve výši 1.171,- Kč. Žalobce však požadoval po žalobkyni na nájemném za červenec roku 2003 částku ve výši 4.839,- Kč, a to jakožto cenu obvyklou stanovenou znaleckým posudkem, který si nechal

se sjednává nájemné s novým nájemcem“ a s účinností od 1.7. 1995 to již bylo i „pro byty, o nichž se sjednává nájemní smlouva s novým nájemcem“.

²²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl.ÚS 3/2000, odůvodnění.

²²⁹ Tamtéž.

²³⁰ Tamtéž.

²³¹ Tamtéž.

²³² Výměru Ministerstva financí č. 06/2002 (zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. Pl.ÚS 8/02) a Nařízení vlády č. 567/2002 Sb. (zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2003, sp. zn. Pl.ÚS 2/03)

²³³ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 23.4.2004, sp.zn. 6 C 392/2003.

vypracovat. Žalobkyně zaplatila pouze původní výši a žalobce se následně obrátil na zmíněný soud, kde se domáhal doplacení nájmného ve výši 3.668,- Kč s příslušenstvím.²³⁴

Obvodní soud shledal návrh žalobce jako nedůvodný a žalobu zamítl²³⁵. Došel k závěru, že v souladu s § 696 odst. 1 SOZ, odpovídala částka 1.171,- Kč nájmnému naposledy stanovenému vyhláškou²³⁶ a vzhledem k neexistenci právního předpisu umožňujícího zvýšení nájmného za užívání bytu, je třeba vycházet právě z ní.

Žalobce podal odvolání k Městskému soudu v Praze, který jeho nárok přehodnotil jako nárok na jednostranné zvýšení nájmného, jelikož jeho výše byla řádně stanovena dohodou mezi žalobcem a žalovanou v souladu s vyhláškou č. 176/1993 Sb., jejíž zrušení na ní nic nezměnilo.²³⁷

Podle Městského soudu § 696 odst. 1 dovoloval jednostranné zvýšení nájmu a obvodní soud, který svým zamítavým rozhodnutím odmítl ochranu práv pronajímatele s odkazem na neexistenci právní úpravy, se dopustil ochrany protiústavního stavu. Takové jednání se neslučuje s čl. 90 Ústavy, jelikož „soud je povinen svým rozhodnutím poskytnout spravedlivou ochranu právům pronajímatele, který se domáhá zvýšení regulovaného nájmného“.²³⁸

Řešení stávající situace Městský soud vzhledem k provázanosti celé právní úpravy nájmu bytu, nalezl ve zrušení § 685 až 716 SOZ, tedy celé zvláštní části tehdejšího občanského zákoníku, která upravovala práva a povinnosti z nájmu bytu. Dle jeho argumentace nebyla protiústavní samotná ustanovení SOZ, nýbrž mezera, kterou neexistence zvláštního předpisu vyvolala. Ta sice zajišťovala ochranu nájemci, nicméně jej jednostranně zvýhodňovala, kvůli absenci ochrany pronajímatele. Zrušení daných ustanovení by tak nevyřešilo problém předmětného sporu, jelikož by se žalobce stále nemohl domoci na žalobkyni vyššího než stanoveného nájmného, nicméně by narovnilo vztahy mezi pronajímateli a nájemci. Na nájem bytu by se totiž po takovém kroku vztahovala obecná ustanovení SOZ a zejména obecná ustanovení týkající se nájmu a závazkových vztahů v SOZ obsažených, která byla úpravou zvláštní části vyloučena.²³⁹

Na základě čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojitosti s § 64 odst. 3 ZÚS podal Městský soud návrh na zrušení § 685 až 716 SOZ.

²³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 20/05, část A.

²³⁵ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 23.4.2004 č.j. 6 C 392/2003.

²³⁶ Vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájmném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu.

²³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 20/05, část A.

²³⁸ Tamtéž.

²³⁹ Tamtéž.

4.2.2. Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 20/05

Ústavní soud v souladu s § 68 odst. 2 ZÚS shledal, že napadená ustanovení SOZ byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.²⁴⁰

Dále Ústavní soud hodnotil aktivní legitimaci Městského soudu podat návrh na zrušení § 685 až 716 SOZ. Dle § 64 odst. 3 ZÚS je soud oprávněn podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení v souvislosti se svou rozhodovací činností. S rozhodovací činností Městského soudu však souvisel pouze § 696 odst. 1 SOZ. Ostatní ustanovení SOZ, která byla napadena, nejsou dle Ústavního soudu ustanoveními, kterých mělo být při řešení sporu použito, a proto návrh na jejich zrušení odmítl.²⁴¹

Co se týče samotného § 696 odst. 1 SOZ, který předjímal přijetí nové právní úpravy, nedospěl soud k závěru o jeho protiústavnosti. Tu nicméně našel v nečinnosti zákonodárce „*jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost a v konečném důsledku porušení ústavních principů*“.²⁴²

Z důvodu právě této nečinnosti docházelo ke vzájemnému střetu principu ochrany nájemce a principu ochrany vlastnictví. Sociální zátěž regulace nájemného spočívající v nízkých nájmech, zde nesl plnou tíhou pronajímatel. Zmrazení výše regulovaného nájemného porušování vlastnického práva jen dále prohlubovalo porušování vlastnického práva a docházelo tak k diskriminaci jak mezi pronajímateli, tak mezi nájemci.²⁴³

Vzhledem k tomu, že jediným subjektem nadaným pravomocí změnit danou protiústavní situaci byl pouze zákonodárce, rozhodl se Ústavní soud k zaplnění oné právní mezery povoláním obecných soudů, po nichž požadoval, aby v souvislosti se zajištěním „*proporcionální ochrany subjektivních práv a právem chráněných zájmů*“ nezamítaly „*žaloby požadující určení zvýšeného nájemného s odkazem na nedostatek zákonné úpravy*“ a naopak o něm rozhodly v závislosti na místních podmínkách.²⁴⁴

Tímto Ústavní soud dle svých slov vystoupil z role negativního zákonodárce, jelikož jakožto orgán ochrany ústavnosti nemůže rezignovat na svou odpovědnost za dodržování ústavního pořádku, který je porušován nečinností Zákonodárce.²⁴⁵

²⁴⁰ Tamtéž, část E.

²⁴¹ Tamtéž, část F.

²⁴² Tamtéž, část G.

²⁴³ Tamtéž, část G.

²⁴⁴ Tamtéž, část G.

²⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 20/05, část G, kde Ústavní soud prohlásil: „*Na základě těchto skutečností Ústavní soud, v připomenuté roli ochránce ústavnosti, nemůže svoji funkci omezit na pouhou pozici „negativního“ zákonodárce a musí, v rámci vyváženosti jednotlivých složek moci charakteristických pro právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy), vytvořit prostor pro zachování základních práv a svobod. Jde tedy o to, že obecné soudy, i přes absenci předvídané konkrétní úpravy, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách tak, aby nedocházelo k*

Ústavní soud se tak rozhodl pro znění výroku I. jako výroku aditivního takto: „*Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovaná s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy, je protiústavní a porušuje čl. 4 odst. 3, čl. 4 odst. 4 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.*“²⁴⁶

Není úplně jasné, čeho přesně chtěl Ústavní soud tímto výrokiem dosáhnout, nicméně je pravděpodobné, že výrok mohl naplnit více účelů. Jeho kritické znění mohlo být bráno jako další výzva zákonodárci, aby brzy přijal novou ústavně konformní úpravu a řešil danou situaci.

K tomu nakonec zákonodárce přistoupil přijetím nového zákona²⁴⁷ ze dne 14. března 2006. Protože neplatí *post hoc, ergo propter hoc*, dá se toliko diskutovat nakolik předchozí nálezy²⁴⁸ a samotný aditivní výrok Ústavního soudu vedl k přijetí nové úpravy, i když je možné, že mohl sehrát svou roli.

Dalším účelem mohla být snaha Ústavního soudu o silnější pozici jeho názoru realizovaná vložení do výrokové části nálezu, z důvodu její závaznosti.²⁴⁹ Takový akt mohl také přispět k podpoření zmocnění obecných soudů k určování výše nájemného čímž Ústavní soud v podstatě, jak již bylo zmíněno výše, vystoupil z role negativního zákonodárce.

4.3. Povaha a význam aditivního výroku

Aditivní výrok tak může sloužit jako tlak na zákonodárce k přijetí nové úpravy, současně se však může také stát silným argumentem obhajujícím aktivitu Ústavního soudu nad rámec ústavního pořádku.²⁵⁰

diskriminací výše zmíněným. Vzhledem k tomu, že v takových případech půjde o nalézání a aplikaci jednoduchého práva, což Ústavnímu soudu, jak opakovaně ve své judikatuře zdůrazňuje, nepřísluší, zdržuje se toho, aby nabízel konkrétní rozhodovací postup a nahrazoval tak poslání soudů obecných. Pouze uvádí, že je nutno se vyvarovat libovůle; rozhodnutí se musí zakládat na racionální argumentaci a důkladném uvážení všech okolností případu, použití přirozených zásad a zvyklostí občanského života, závěrů právní nauky a ustálené ústavně konformní soudní praxe.“

²⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 20/05, výrok I.

²⁴⁷ Zákon č. 107/2006 Sb. o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

²⁴⁸ Za všechny pak zejména nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl.ÚS 3/2000.

²⁴⁹ Podobně blíže srov. kapitoly 2. a 3. této Diplomové práce, věnující se jednání Ústavního soudu v případech vydávání interpretativních a akademických výroků.

²⁵⁰ K tomu srov. blíže Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl.ÚS 20/05, část G.

Podobný závěr lze vynést i v případě aditivního výroku v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07²⁵¹ ve věci týkající se církevních restitucí.²⁵² Jádrem věci leželo v tehdejší § 29 zákona o půdě²⁵³, který zakazoval převod vlastnictví majetku, jehož původním majitelem byly církevní subjekty, a to až do přijetí zákona tento majetek upravující. Vzhledem k tomu, že takový zákon v době vydání nálezu stále přijat nebyl, Ústavní soud opět přistoupil k prohlášení nečinnosti zákonodárce jako protiústavní.

Zde bylo však použití aditivního výroku předmětem kritiky většiny disentujících soudců²⁵⁴, totiž, že zněním § 29 zákona o půdě zákonodárce nezaložil žádné legitimní očekávání restitucí církevního majetku. Soudce Vladimír Kůrka naznačil spojitost právě s nálezem sp.zn. Pl.ÚS 20/05, tedy, že by se podobný výrok mohl v budoucnu stát legitimizační základnou pro zásahy soudu nad rámec zákona.²⁵⁵

V případě nálezu sp.zn. Pl. ÚS 6/10²⁵⁶, pozorujeme ale odlišnou povahu aditivního výroku. Ústavní soud řešil část ustanovení tehdejšího trestního řádu, které přiznávalo odkladný účinek stížnosti státního zástupce proti propuštění obviněného z vazby po přijetí zprošťujícího rozsudku.²⁵⁷ Plénium došlo k závěru, že daná část odporuje ústavnímu pořádku a zrušilo ji.²⁵⁸ Tím ovšem došlo ke zkrácení předmětného ustanovení, které bylo dle Ústavního soudu nutno vykládat ústavně konformně tak, že se nepoužije v případě vydání zprošťujícího rozsudku.²⁵⁹

Přestože jak samo plénium opakovalo, je závazným nejen výrok nálezu, ale i části odůvodnění nálezu obsahující nosné důvody²⁶⁰, rozhodlo se pro přijetí také aditivního výroku ve znění: „*Obviněný bude vždy po vydání zprošťujícího rozsudku neprodleně propuštěn na svobodu. Stížnost státního zástupce proti rozhodnutí o propuštění obviněného z vazby na svobodu po vydání zprošťujícího rozsudku nemá odkladný účinek.*“²⁶¹

²⁵¹ Nález Ústavního soud ze dne 1.7.2010, sp.zn. Pl.ÚS 9/07.

²⁵² Tamtéž, II. výrok, ve znění: „*Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církvi a náboženských společností, je protiústavní a porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.*“

²⁵³ Zákon č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

²⁵⁴ Srov. kupř. Nález Ústavního soud ze dne 1.7.2010, sp.zn. Pl.ÚS 9/07, odlišné stanovisko soudce Jana Musila, Pavla Rychetského či Vladimíra Kůrky.

²⁵⁵ Nález Ústavního soud ze dne 1.7.2010, sp.zn. Pl.ÚS 9/07, odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky.

²⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20.4.2010, sp.zn. Pl. ÚS 6/10.

²⁵⁷ Napadené ustanovení věty druhé za středníkem § 74 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., v tehdejší znění bylo: „*jde-li o propuštění z vazby po vyhlášení zprošťujícího rozsudku, má stížnost státního zástupce odkladný účinek jen tehdy, podal-li státní zástupce také odvolání proti rozsudku.*“

²⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 20.4.2010, sp.zn. Pl. ÚS 6/10, výrok I.

²⁵⁹ Tamtéž, bod 24.

²⁶⁰ Tamtéž, bod 24.

²⁶¹ Tamtéž, výrok II.

Zde tak aditivní výrok v zásadě posloužil jako ústavně konformní doplnění zákona. Dle mého názoru, tak bylo učiněno aditivním výrokem právě proto, aby byla situace zdůrazněna a tento nezbytný výklad byl nade vší pochybnost respektován erga omnes.

Přestože je tak daný výrok označován formálně ústavním soudem jako aditivní, dalo by se určitě uvažovat, zdali spíše nenaplnuje znaky výroku interpretativního.

Na nález sp.zn. Pl.ÚS 6/10 velmi záhy reagoval zákonodárce přijetím novely trestního řádu v prosinci 2011²⁶². V důvodové zprávě k této novele se přímo píše, že bylo potřeba zákonnou úpravu uvést do souladu právě se zmíněným nálezem Ústavního soudu.²⁶³

Z výše uvedených případů a vzhledem k četnosti užívání aditivního výroku nelze jasně stanovit jeho účel. V případě regulace nájemného a církevních restitucí jej lze vidět jako oficiální tlak na zákonodárce a také jako legitimizační základnu pro další aktivitu soudů.

Dle předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského se aditivní výrok užívá v „řízení, v němž Ústavní soud návrh na zrušení napadeného právního předpisu zamítá, ale nadto dodává konstatování jiné protiústavnosti, kterou shledal.“²⁶⁴

²⁶² Zákon č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 459/2011 Dz.

²⁶⁴ RYCHETSKÝ P., Ústavní soud České republiky jako negativní zákonodárce In: Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. [online]. <https://www.ustavnysud.sk> [cit. 2019-05-08]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992216/Rychetsky_prispevok.pdf/180a138a-c059-4f8f-b7e2-8a8bd2704512

5. Odklad vykonatelnosti

5.1. Obecně

V případě zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení, určí Ústavní soud dle § 70 odst. 1 ZÚS také den, kterým se takový právní předpis zrušuje. Souhrnně v § 58 odst. 1 ZÚS je stanoveno, že obecně je takovýto derogační nález vykonatelný dnem vyhlášení ve sbírce zákonů, a to pokud Ústavní soud nerozhodne jinak. To znamená, že Ústavní soud má efektivně možnost odložit vykonatelnost svého rozhodnutí a kupř. tak poskytnout zákonodárci čas k přijetí nové úpravy.²⁶⁵

5.2. Úprava správního soudnictví a Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 16/99

5.2.1. Jádru věci

Správní soudnictví na území České republiky má svou dlouhodobou tradici, která má své kořeny již v Rakousko-Uhersku a po vzniku samostatného Československa je možné sledovat jeho další rozvoj společně s jeho ústavním zakotvením a založením Nejvyššího správního soudu.²⁶⁶

S nástupem komunistické vlády však postupně zanikl nejen Nejvyšší správní soud ale i ústavní zakotvení správního soudnictví. Správní soudnictví tak sice během tohoto období existovalo, nicméně v nijak významném rozsahu.²⁶⁷

Po návratu demokratických poměrů po listopadu roku 1989, došlo i na obnovu správního soudnictví, jehož úprava byla nově zakotvena v části páté OSŘ s účinností od 1. ledna 1992.²⁶⁸ Tato úprava byla považována jako dočasná a jako taková byla i kritizována nejen odbornou veřejností, ale také Ústavním soudy, a byla tak připravována reforma úpravy správního soudnictví jako takového.²⁶⁹ Nicméně práce jako takové ani v průběhu celých devadesátých let nedospěly k přijetí nové úpravy zákonodárcem.

5.2.2. Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 16/99

Výše nastíněná situace nakonec dospěla v červnu 2001 k vydání nálezu sp.zn. Pl.ÚS 16/99²⁷⁰. V tomto případě Ústavní soud nejprve shrnul situaci, jenž přijetí nálezu předcházela tak, že v letech 1999 až 2001 obdržel celkem pět návrhů na zrušení jednotlivých

²⁶⁵ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99.

²⁶⁶ SLÁDEČEK V. In: SLÁDEČEK, V. TOMZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 34-36.

²⁶⁷ Tamtéž, s. 34-36.

²⁶⁸ Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

²⁶⁹ SLÁDEČEK V. In: SLÁDEČEK, V. TOMZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 37-39.

²⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99.

ustanovení tehdejší části páté OSŘ, včetně návrhu na zrušení celé části páté, tedy § 244 až § 250s OSŘ²⁷¹. Tři z těchto návrhů spojil do společného řízení a další dva odmítl z důvodu litispendence, nicméně jejich navrhovatelům přiznal právo zúčastnit se v pozici vedlejších účastníků.²⁷²

V prvním návrhu se navrhovatel prostřednictvím ústavní stížnosti původně²⁷³ dovolával zrušení § 250d odst. 3 a § 250j OSŘ. Zde šlo navrhovateli o v podstatě jednoinstančnost správního soudnictví, tedy absenci opravného prostředku proti rozhodnutím vydaných ve správním soudnictví. Ústavní soud se k problematice postavil tak, že víceúrovňové soudnictví není garantováno Ústavou ani Listinou, a i mezinárodním právem je vyžadováno pouze v závažnějších trestních věcech. Nicméně dle jeho názoru každý právní stát vyžaduje v jisté formě mechanismus na sjednocování judikatury. Takový mechanismus pak může vytvářet tlak na kultivaci veřejné správy a mimo jiné k zamezení mnohdy velmi rozdílného rozhodování správních soudů.²⁷⁴

Ve druhém návrhu se další navrhovatel opět prostřednictvím ústavní stížnosti domáhal zrušení několika ustanovení páté části OSŘ nebo jejich jednotlivých částí. Předmětná ustanovení totiž dle navrhovatele omezovala soudní přezkum správního rozhodnutí pouze na otázku jeho zákonnosti. Což navrhovatel pokládal za porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy a soud by měl být povinen projednat celou věc i po stránce věcné. Ústavní soud dal navrhovateli za pravdu. Úprava obsažená v části páté OSŘ se zabývala toliko kontrolou zákonnosti, a to bez ohledu na konkrétní okolnosti projednávané věci, s čímž se nelze spokojit. Taková úprava byla dle Ústavního soudu opravdu v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a obecně s ústavním pořádkem. Ústavní soud však došel k názoru, že takovýto nedostatek lze vyřešit pouze změnou koncepce správního soudnictví tak, aby reflektovala požadavky Úmluvy.²⁷⁵

Spolu se dvěma výše uvedenými návrhy byl do společného řízení připojen také návrh IV. senátu Ústavního soudu, ve kterém se jednalo o dva případy. V prvním šlo o § 250 odst. 2 OSŘ, které aktivní legitimaci k podání správní žaloby vázalo na předchozí účastenství ve správním řízení, což senát vyhodnotil jako v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, a to také z důvodu, že takovouto koncepcí postrádají aktivní legitimaci subjekty, které mohly být rozhodnutím na svých právech dotčeny nebo se o jejich právech či povinnostech jednalo. S tímto názorem IV. senátu se ztotožnilo i plénum Ústavního soudu. Daným stavem dle jeho názoru dochází „*k nerovnému postavení osob*

²⁷¹ Tamtéž.

²⁷² Tamtéž. Mezi navrhovateli byli fyzické osoby, IV. Senát Ústavního soudu, ale také i jedna soukromá základní škola.

²⁷³ Je vhodné zmínit, že navrhovatel svůj návrh nakonec pozměnil s ohledem na změny OSŘ přijaté po podání návrhu. Změny však dle jeho názoru nebyly dostatečně komplexní, a proto navrhl Ústavnímu soudu zrušení celé části páté OSŘ.

²⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99, odůvodnění.

²⁷⁵ Tamtéž.

dotčených ve svých právech správním rozhodnutím. Takový stav je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny i s požadavky plynoucími z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, neboť není splněn požadavek, že každý, o jehož občanská práva nebo závazky jde, musí mít zaručeno právo na přístup k soudu.“²⁷⁶

Ve druhém případě pak IV. senát navrhoval zrušení § 250a OSŘ, které požadovalo obligatorní zastoupení pouze advokátem či notářem. Dle jeho názoru neměl tento výčet opomenout daňové poradce a pokud měl zákonodárce úmysl je z podání správní žaloby vyjmout, měl tak učinit výslovně. V tomto případě však plénum Ústavního soudu došlo k závěru, že se nejedná o úpravu protiústavní. Přiznalo sice, že povinné zastoupení v Evropě nebylo obvyklé, nicméně jako takové slouží „*k realizaci rovnosti zbraní, jako znaku spravedlivého procesu.*“²⁷⁷

Ve zbývajících dvou návrzích vedlejších účastníků bylo navrhováno zrušení § 250d odst. 3 OSŘ a § 250i odst. 1 OSŘ.

Ústavní soud se dále kromě výše uvedeného vyjádřil tak, že úprava správního soudnictví v OSŘ byla dočasným řešením „*s vědomím nezbytnosti provedení celkové rekodifikace řízení a vytvoření smysluplné soustavy správních soudů.*“²⁷⁸ Poukázal také na přijetí závazků vyplývajících z Úmluvy a také že Ústava výslovně začlenila do soustavy soudů Nejvyšší správní soud, se kterým ústavní pořádek jakožto vrcholným článkem správního soudnictví počítá. Oproti tomu pátá část OSŘ byla vybudována zcela odlišně.²⁷⁹

Ústavní soud také mimo jiné kritizoval absenci prostředků k ochraně proti nečinnosti správního úřadu nebo také absenci pravomoci soudu zvážit přiměřenost sankce v souvislosti se správním trestáním.²⁸⁰

Ústavní soud vše výše uvedené shrnul tak, že tehdejší úprava správního soudnictví vykazovala závažné ústavně právní deficity, přičemž taková úprava ignorovala čl. 91 Ústavy stanovující že soustavu soudů tvoří také Nejvyšší správní soud.²⁸¹

Přes navrhované dílčí derogace části páté OSŘ, přistoupil Ústavní soud nakonec ke zrušení celé části páté OSŘ. Vzal však v potaz jak stanoviska Ministerstva spravedlnosti ke zmíněným derogačním návrhům²⁸², tak sdělení ministra spravedlnosti týkající se aktuálního stavu

²⁷⁶ Tamtéž.

²⁷⁷ Tamtéž.

²⁷⁸ Tamtéž.

²⁷⁹ Tamtéž.

²⁸⁰ Dále srov. Tamtéž.

²⁸¹ Tamtéž.

²⁸² V Nálezu Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99 je ve stanoviscích Ministerstva spravedlnosti uvedeno, že si bylo vědomo nedostatků úpravy správního soudnictví a pro případ zrušení celé části páté upozornilo na to, že komplexní řešení takové situace v rámci reformy správního soudnictví by si vyžadovalo dostatečný časový prostor.

legislativních prací na reformě správního soudnictví²⁸³, ale také i připomněl, že již na neústavnost dané úpravy správního soudnictví upozorňoval ve svých rozhodnutích a „že není jeho úkolem suplovat neexistující Nejvyšší správní soud, interpretovat obyčejné, zejména správní, právo a poskytovat soudní ochranu jako jediná soudní instance.“²⁸⁴

Ústavní soud proto odložil vykonatelnost svého rozhodnutí zrušit část pátou OSŘ jako celek, o rok a půl tak, že rozhodl výrokem ve znění: „Část pátá "Správní soudnictví" (§ 244-250s) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem 31. prosince 2002.“²⁸⁵

5.3. Povaha a význam derogačních nálezů s odloženou vykonatelností

Je vhodné poznamenat, že v rozhodovací praxi Ústavního soudu se tak nejedná o nic neobvyklého, naopak by se dalo říct, že odložení vykonatelnosti je v souvislosti s derogačními nálezy poměrně hojně užívaný institut.²⁸⁶ Co se týče délky odložení vykonatelnosti, lze v rozhodovací praxi Ústavního soudu najít případy odložení vykonatelnosti o dva měsíce²⁸⁷, ale i o podobně, jako v případě zrušení části páté OSŘ odložení vykonatelnosti o rok a více.²⁸⁸

Z hlediska odůvodnění odložení vykonatelnosti svých derogačních nálezů, je Ústavní soud poměrně konzistentní, jelikož tak často činí právě z důvodu, aby zákonodárci poskytl dostatečný prostor k řešení dané právně komplikované situace.²⁸⁹

Kupř. v nálezu sp.zn. Pl.ÚS 44/13²⁹⁰ Ústavní soud zrušil část ustanovení novelizačního zákona týkajícího se povinnosti skládání kaucí distributory pohonných hmot²⁹¹. Ústavní soud zde došel k závěru, že stejně tak jako je možné protiústavně stanovit minimální hranici pokuty, jenž je likvidační, je možné obdobně posuzovat situaci, kdy není výše kauce pro distributory pohonných hmot stanovena diferenciovaně.²⁹² Vykonatelnost tohoto nálezu však odložil o více než 13 měsíců,

²⁸³ V Nálezu Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99 je uvedeno, že předseda Ústavního soudu se 7.6.2001 ministra spravedlnosti dotázal na stav legislativních prací. Ministr spravedlnosti ve své odpovědi popsal vytvoření komise a projednávání pracovních návrhů, s předpokladem nabytí účinnosti nové úpravy správního soudnictví k 1.1.2003.

²⁸⁴ Nálezu Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99, odůvodnění.

²⁸⁵ Tamtéž, výrok.

²⁸⁶ K datu vypracování této Diplomové práce se v databázi NALUS nachází více než čtyři desítky takovýchto nálezů.

²⁸⁷ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 23.4.2008, sp.zn. Pl.ÚS 2/08.

²⁸⁸ Srov. také kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 23.3.2010, sp.zn. Pl.ÚS 8/07, ve kterém Ústavní soud odložil vykonatelnost na 30.9.2011.

²⁸⁹ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.2010, sp.zn. Pl.ÚS 16/09, nebo Nález Ústavního soudu ze dne 13.5.2014, sp.zn. Pl.ÚS 44/13.

²⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13.5.2014, sp.zn. Pl.ÚS 44/13.

²⁹¹ Srov. Tamtéž, výrok I.

²⁹² Tamtéž, bod 23.

což zdůvodnil právě tím, že tak dává „zákonodárci dostatečný časový prostor, aby ústavně konformním způsobem diferencovaně upravil výši kauce či podmínky jejího stanovení.“²⁹³

Podobně také kupř. nálezu sp.zn. Pl.ÚS 8/07²⁹⁴ týkajícího se problematiky stanovení výše důchodů v České republice, byla vykonatelnost odložena o rok a půl. V nálezu Ústavní soud celou problematiku široce popsal, a právě na základě její komplikovanosti ve spojení s připravovanou reformou, vykonatelnost svého nálezu odložil.²⁹⁵

Odložením vykonatelnosti tak není, alespoň tedy do data, ke kterému se daný právní předpis ruší, dotčena jeho ústavní konformita, naopak se na něj po tuto dobu hledí jako na ústavně konformní a není nijak dotčena jeho aplikace.²⁹⁶

Je tak zřejmé, že si při odložení vykonatelnosti derogačního nálezu Ústavní soud je vědom, že okamžité zrušení právního předpisu by protiústavní situaci jím vzniklou nevyřešilo ideálním způsobem, a naopak by mnohdy mohlo vést ke zhoršení již tak ústavně nekonformního prostředí.²⁹⁷

Ústavní soud tak dává možnost zákonodárci, aby situaci napravil, ale současně na něj vytváří tlak právě tím, že mu stanovuje lhůtu, ke které je zákonodárce nucen jednat a přijmout novou úpravu.

5.4. Exkurz – Nález sp.zn. Pl ÚS 16/09

Je vhodné zmínit, že odložení vykonatelnosti Ústavní soud také může spojit kupř, s již v této práci zmíněným institutem – interpretativním výrokem. V nálezu sp.zn. Pl.ÚS 16/09²⁹⁸, rozhodoval Ústavní soud o zrušení tehdejšího § 220 odst. 3 OSŘ ve spojitosti s odvoláním proti rozhodnutí o předběžném opatření. Ústavní soud dospěl k závěru, že dané ustanovení vykazuje

²⁹³ Tamtéž, bod 25.

²⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 23.3.2010, sp.zn. Pl.ÚS 8/07.

²⁹⁵ Tamtéž, bod 99.

²⁹⁶ SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 110-111.

²⁹⁷ Srov. kupř. také argumentaci v nálezu Ústavního soudu ze dne 18.10.1995, sp.zn. Pl.ÚS 26/94, část II., ve kterém Ústavní soud mimo jiné rozhodoval o zrušení tehdejšího § 17 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb., ty totiž po novelizaci prohloubili omezení možnosti podnikání politických stran a hnutí. Vyjádřil se zde následovně: „Okamžité zrušení zákazu podnikatelské činnosti by odporovalo principu přiměřenosti v materiálním právním státu, protože užitek plynoucí z tohoto rozhodnutí by mohl být zastíněn nežádoucími důsledky absolutního uvolnění podnikatelské činnosti politických stran a hnutí“ a také „Okamžité zrušení zákazu podnikatelské činnosti by odporovalo principu přiměřenosti v materiálním právním státu, protože užitek plynoucí z tohoto rozhodnutí by mohl být zastíněn nežádoucími důsledky absolutního uvolnění podnikatelské činnosti politických stran a hnutí.“

²⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.2010, sp.zn. Pl.ÚS 16/09.

znaky protiústavnosti²⁹⁹, ovšem jak popisuje, ustanovení není protiústavní jako celek, nýbrž jako protiústavní vyhodnotil pouze dílčí právní normu v ustanovení obsaženou.³⁰⁰

V takovém případě ale dle jeho názoru nebylo možné zrušit pouze část ustanovení, jelikož by takový krok nevedl k nápravě situace a také poznamenal, že mu nepřísluší ani derogačním výrokem předmětné ustanovení reformulovat.³⁰¹

Řešení Ústavní soud našel za prvé v derogačním rozhodnutí s odloženou vykonatelností, když rozhodl o zrušení daného ustanovení výrokem „*Ustanovení § 220 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem 1. dubna 2011*“³⁰², čímž sice ustanovení zrušil jako celek, ale s odloženou vykonatelností o více než 14 měsíců. Toto zdůvodnil právě tím, že ustanovení je protiústavní pouze v některých případech jeho aplikace a požívá značného významu. Řešením tak není jeho zrušení, nýbrž jeho změna zákonodárcem, jemuž tímto krokem poskytuje Ústavní soud dostatečný prostor k vyřešení dané situace.³⁰³

A za druhé pak ve III. výroku svého nálezu, když pro dobu, co bude dané ustanovení v účinnosti stanovil, že se tehdejší § 220 odst. 3 OSŘ nebude vztahovat „*na usnesení, kterým bylo soudem prvního stupně rozhodnuto o zamítnutí nebo odmítnutí návrhu na vydání předběžného opatření nebo kterým bylo řízení o tomto návrhu zastaveno*.“³⁰⁴ Současně tak nálezu obsahuje jak odložení vykonatelnosti, tak i výrok interpretativní³⁰⁵.

²⁹⁹ Srov. Tamtéž, výrok I. ve znění: „*Ustanovení § 220 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, je v části, která umožňuje změnu usnesení, jímž byl soudem prvního stupně odmítnut nebo zamítnut návrh na vydání předběžného opatření nebo jímž bylo řízení o tomto návrhu zastaveno, v kontextu nyní platného a účinného občanského soudního řádu v rozporu se zásadou rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.*“

³⁰⁰ Tamtéž, bod 35.

³⁰¹ Tamtéž, bod 35.

³⁰² Tamtéž, výrok II.

³⁰³ Tamtéž, bod 38.

³⁰⁴ Tamtéž, výrok III.

³⁰⁵ Tamtéž, výrok I. a výrok III.

6. Ústavní soud jako navrhovatel právní úpravy de lege ferenda

6.1. Obecně

Ve výše uvedených kapitolách bylo ukázáno, kdy, jakým způsobem a jakou intenzitou Ústavní Soud vykračuje z pozice negativního zákonodárce. Dalším způsobem, kterým Ústavní soud z této pozice vystupuje jsou derogační nálezy, které v odůvodnění zákonodárci navrhuji přijetí nové zákonné úpravy včetně toho, jak by taková úprava měla vypadat.³⁰⁶

6.2. Financování politických stran a nález sp.zn. Pl.ÚS 30/98

6.2.1. Jádru věci

Ústavní stížností se v říjnu 1998 bránila politická strana Demokratická unie vůči rozhodnutí Ministerstva financí České republiky o nevyplacení příspěvku na úhradu volebních nákladů, a to ve výši 7.778.790,- Kč.³⁰⁷ Základem pro zmíněné rozhodnutí ministerstva byl tehdejší § 85 Volebního zákona³⁰⁸. Podle tohoto ustanovení se za výsledky voleb do Poslanecké sněmovny, totiž politické straně poskytuje příspěvek ze státního rozpočtu, na úhradu volebních nákladů, ve výši 90 Kč za každý pro danou stranu odevzdaný hlas. Tento příspěvek byl však podmíněný ziskem nejméně 3 % z celkového počtu platných hlasů v předemných volbách.

Podle Demokratické unie, však předmětné rozhodnutí ministerstva bylo v rozporu s čl. 22 Listiny. Dle její argumentace *„je-li každý platný hlas odevzdaný ve volbách dotován finanční částkou 90 Kč pro příslušnou politickou stranu, pak již jakékoli další podmínky pro vyplacení této částky znamenají zásah do svobodné soutěže politických sil, neboť se tak vytvářejí nerovné podmínky pro působení politických stran.“*³⁰⁹

Nad to byly dle Demokratické unie všechny strany účastníci se daných voleb povinny složit nevratnou kauci ve výši 1.600.000,- Kč, což bylo v rozporu s volnou soutěží stran dle čl. 5 Ústavy, jelikož tak byly ekonomicky diskriminovány vznikající strany oproti těm etablovaným. K tomu také mimo jiné dodala, že šlo o diskriminaci také z pohledu občana, jelikož zatímco některý hlas může mít hodnotu 90 Kč, jiný již nikoliv.³¹⁰

³⁰⁶ Srov. ANTOŠ, M.: Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena? In: *Jurisprudence* č. 2/2017, s. 40-41.

³⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 13.10.1999, sp.zn. Pl.ÚS 30/98, část I.

³⁰⁸ § 85 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (dále jen „Volební zákon“) ve znění zákona č. 212/1996 Sb.

³⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 13.10.1999, sp.zn. Pl.ÚS 30/98, část I.

³¹⁰ Tamtéž.

Demokratická unie se tak současně s podáním ústavní stížnosti domáhala zrušení části druhé věty § 85 Volebního zákona ve znění „*která ve volbách získala nejméně tři procenta z celkového počtu platných hlasů*“.

6.2.2. Nález sp.zn. Pl.ÚS 30/98

Ústavní soud se nejprve zabýval aktivní legitimací politické strany, kdy došel, přes námitky ze strany Poslanecké sněmovny i samotného Ministerstva financí k závěru, že politická strana jakožto právnická osoba má dle § 72 ZÚS právo podat ústavní stížnost a současně ji spojit s návrhem na zrušení zákona.³¹¹

Dle názoru Ústavního soudu je třeba citlivě a vyváženě respektovat dva rozporné aspekty, provázející volební soutěž politických stran. Prvně svobodnou volební konkurenci politických stran, zajišťující stranám za rovných podmínek rovnou šanci ve volbách, což by mělo vést k obsazení voleného sboru, které nejlépe reflektuje rozdělení voličů. Na druhé straně, však leží požadavek na funkčnost takového sboru.³¹²

K tomu slouží integrační stimuly jako kupř. pěti procentní omezovací klauzule³¹³. Tyto stimuly jsou pak „*obecně pokládány za ústavně legitimní, pokud se uskutečňují v míře nezbytně nutné pro formaci politické vůle lidu, potřebné pro přijímání rozhodnutí ve voleném sboru a pokud tyto úpravy ve svém celku příliš nenarušují skutečný obraz politické vůle voličů vyjádřený jejich hlasováním, neboť v konfrontaci obou těchto požadavků požívá vyšší ústavní ochrany právě princip volné soutěže politických stran*“.³¹⁴

V případě pěti procentní omezovací klauzule sice došel Ústavní soud k tomu, že tato klauzule je ústavně konformní³¹⁵, nicméně v případě volební kauce již situace tak jednoznačná nebyla. Ústavní soud se jejím zrušením zabýval, a přestože se většina soudců vyjádřila ve prospěch jejího zrušení, nejednalo se o většinu kvalifikovanou.³¹⁶

Stejně jako dva výše zmíněné stimuly byla i tří procentní klauzule obsažená v napadeném ustanovení § 85 Volebního zákona odůvodněna „*potřebou čelit přílišné diferenciaci politického spektra a existenci četných drobných politických stran*“³¹⁷.

Tyto tři výše uvedené stimuly jsou však od sebe svým působením odlišné. Omezovací pěti procentní klauzule působí na účast ve volbách pouze nepřímou, nicméně volební kauce působí

³¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13.10.1999, sp.zn. Pl.ÚS 30/98, část I.

³¹² Tamtéž, část II.

³¹³ Blíže srov. nález Ústavního soudu ze dne 2.4.1998, sp.zn. Pl.ÚS 25/96.

³¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13.10.1999, sp.zn. Pl.ÚS 30/98, část II.

³¹⁵ Blíže srov. nález Ústavního soudu ze dne 2.4.1998, sp.zn. Pl.ÚS 25/96.

³¹⁶ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 15.5.1996, sp.zn. Pl.ÚS 3/96, odlišné stanovisko soudce Miloše Holečka.

³¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 13.10.1999, sp.zn. Pl.ÚS 30/98, část II.

přímo na vstup do volební soutěže. Podobně je tomu i v případě klauzule omezující příspěvek na úhradu volebních nákladů, která dále omezuje menší politické strany v účasti na volební soutěži.³¹⁸

Ústavní soud pak sice uznává, že napadená klauzule sice nebyla v Evropě ničím neobvyklým, nicméně její výše by byla dozajista rozporována v mnoha evropských zemích, jako např. v Německu kde byla 2,5 % hranice shledána tamějším ústavním soudem jako protiústavní.³¹⁹

U opatření, jakými jsou dané klauzule, je pak ale třeba sledovat, zdali nepřekračují svůj účel, kterým „*musí být pouze vážnost úsilí soupeřících stran, jež není zaměřeno k jiným cílům než k účasti na politické reprezentaci a prosazování vlastního programu v ní.*“³²⁰

Ústavní soud nakonec dospěl k závěru, že úprava napadené části § 85 Volebního zákona stanovující tří procentní klauzuli svým rozsahem „*přesahuje nezbytnou míru potřebnou ke zjištění vážnosti volebních úmyslů stran a zasahuje do rovnosti šancí politických stran ve volební soutěži*“³²¹ a předmětné ustanovení zrušil³²² a to pro rozpor s čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny.³²³

Nadto se však Ústavní soud vyjádřil tak, že je na zákonodárci, zdali by současné existence volebních kaucí měla být ponechána taktéž i klauzule pro příspěvky na úhradu volebních nákladů jenž by sloužila jako důkaz vážnosti volebních úmyslů. Taková hranice by se však dle Ústavního soudu měla pohybovat okolo 1 % získaných hlasů.³²⁴

Je zřejmé, že se Ústavní soud snažil zákonodárce navést ke správné úpravě, což nakonec, po dlouhém dialogu obsahujícím na jedné straně zákonodárce přijímajícího novou úpravu a na druhé Ústavní soud tuto úpravu rušící³²⁵, vedlo právě k ustálení této klauzule na 1,5 %.³²⁶

6.3. Povaha a význam

Návrhy toho, jak by měl zákonodárce v budoucnu postupovat bychom mohli najít v mnoha derogačních nálezech Ústavního soudu. Dalo by se říci, že už jen tím že Ústavní soud zruší danou právní normu, dává tím zákonodárci indicie minimálně k tomu, jak by nová úprava vypadat

³¹⁸ Tamtéž.

³¹⁹ Tamtéž.

³²⁰ Tamtéž.

³²¹ Tamtéž.

³²² Tamtéž, výrok, ve znění: „*Část § 85 druhé věty zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, která zní: "která ve volbách získala nejméně tři procenta z celkového počtu platných hlasů", se zrušuje.*“

³²³ Tamtéž, část II.

³²⁴ Tamtéž.

³²⁵ Blíže srov. ANTOŠ, M.: Lék pro české politické strany? Peníze! In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): Financování politického života. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2015, s. 123-128.

³²⁶ Srov. současný § 85 Volebního zákona ve znění zákona č. 37/2002 Sb.

neměla. V opačném případě se tak zákonodárce vystavuje zvýšené pravděpodobnosti opětovného zrušení jím přijaté normy.

Podobně by však bylo možné nahlížet i na nálezy, ve kterých se Ústavní soud snaží zákonodárci naznačit to, jak by měla nová úprava vypadat. Můžeme pak samozřejmě rozlišovat, jak moc výrazně takto Ústavní soud postupuje, tedy jak moc výrazně se snaží zákonodárce k nové úpravě navést.

A právě značně široký souhrn indicií k tomu, jak by měla nová zákonná úprava vypadat, dal Ústavní soud zákonodárci, v již zmíněném nálezu sp.zn. Pl.ÚS 16/99³²⁷, kterým došlo ke zrušení ustanovení OSŘ upravující správní soudnictví. Vzhledem k již zmíněné kritice tehdejší úpravy se Ústavní soud rozhodl ve svém nálezu kromě kritiky protiústavnosti jednotlivých ustanovení tehdejší části páte OSŘ, také nastínit to, jak by úprava nová měla vypadat.

Mezi těmito poznámkami byl kupř. požadavek na vytvoření orgánu, sjednocujícího judikaturu správních soudů. Ústavní soud v nálezu připomínal důležitost tohoto orgánu, jehož roli v rozporu se svým postavením zastával. Na druhou stranu, co se týče prostředků takového mechanismu sjednocování judikatury naznačuje, že by postačovala alespoň možnost podání kasačních stížností či jiného mimořádného opravného prostředku.³²⁸

Dále pak Ústavní soud v nálezu zmínil, v souvislosti s úpravou správního trestání, potřebu toho, aby bylo v rámci správního soudnictví možné zvážit nejen pouhou zákonnost sankce jako takové, ale také i její přiměřenost.³²⁹

Lze samozřejmě najít i kritiky této soudní aktivity. Kupř. v nálezu sp.zn. Pl. ÚS 44/13³³⁰, týkajícího se výše kaucí pro distributory pohonných hmot, se Ústavní soud krom kritiky dané úpravy, vyjádřil také k tomu, jakými dalšími způsoby by předmětná kauce mohla být řešena.³³¹ Právě zde se však vůči názoru pléna ohradili soudci Radovan Suchánek a Jan Musil, kteří označili „za nepřipadné, aby Ústavní soud vymezoval varianty, jež má sledovat zákonodárce při koncipování budoucí právní úpravy kauce“.³³²

³²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99.

³²⁸ Tamtéž, odůvodnění.

³²⁹ Tamtéž, odůvodnění.

³³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13.5.2014, sp.zn. Pl.ÚS 44/13.

³³¹ Tamtéž, bod 24.

³³² Tamtéž, odlišné stanovisko soudců Radovana Suchánka a Jana Musila.

7. Vyjmutí určité skupiny osob z působnosti zákona – Nález sp.zn. Pl.ÚS 12/10

7.1. Obecně

Rozhodovací praxe Ústavního soudu v souvislosti s rušením právních předpisů je, jak vyplývá z předchozích kapitol, více než pestrá. Ústavní soud tak přijímá výroky, jenž ústavně konformně vykládají jednoduché právo, prohlašují nečinnost zákonodárce za protiústavní nebo prohlašují jako protiústavní předpisy, které již pozbyly platnosti.

V nálezu sp.zn. Pl.ÚS 12/10³³³ přistoupil k rozhodnutí, jímž nezrušil právní normu jako takovou, nýbrž fakticky změnil ustanovení zákona tím, že z něj určité osoby přímo vyjmul.³³⁴

7.2. Platy soudců a nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 12/10

7.2.1. Jádru věci

V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval návrhem Městského soudu v Brně z března 2010, týkajícího se tehdejšího § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb.³³⁵ upravujícího platy představitelů státní moci, včetně soudců.³³⁶ Znění předmětného ustanovení bylo následující: „*Od 1. ledna do 31. prosince 2010 činí plat poslance, představitele, soudce a poslance Evropského parlamentu 96 % platu podle tohoto zákona a podle čl. XLVIII zákona č. 261/2007 Sb.*“³³⁷

V původním sporu před Městským soudem v Brně se soudce Městského soudu v Brně domáhal žalobou vůči České republice – Městskému soud v Brně na doplacení částky 2 596 Kč, o kterou byl snížen jeho plat za měsíc leden roku 2010. K tomuto snížení měsíčního soudcovského platu o 4 % pak došlo z důvodu účinnosti výše zmíněného ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb.³³⁸

Městský soud při projednávání věci došel k závěru, že uvedené ustanovení zákona je v rozporu s ústavním pořádkem, mj. pak také s ústavními požadavky na nezávislost soudců.³³⁹ Dále pak také tvrdil, že jedinou skupinou osob, jejichž plat je hrazen ze státního rozpočtu, u které předmětným ustanovením zákona došlo ke snížení platů byli právě ústavní činitelé, kteří jsou uvedeni zákoně č. 236/1995 Sb. a státní zástupci. Podle názoru Městského soudu tak takový

³³³ Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp.zn. Pl.ÚS 12/10.

³³⁴ ANTOŠ, M.: Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena? In: *Jurisprudence* č. 2/2017, s. 40.

³³⁵ Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu (dále jen „zákon č. 236/1995 Sb.“), ve znění zákona č. 418/2009 Sb.

³³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp.zn. Pl.ÚS 12/10, bod 1.

³³⁷ § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 418/2009 Sb.

³³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp.zn. Pl.ÚS 12/10, bod 2.

³³⁹ Městský soud v Brně namítal rozpor s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, případně s čl. 2 odst. 1 Ústavy, a dále pak namítal rozpor s čl. 1 Listiny.

postup, kdy je postihnuta jen omezená skupina osob porušuje princip proporcionality.³⁴⁰ K tomu také navíc z ekonomického hlediska uvedl, že „úprava stejných poměrů nestejných profesních kategorií je jednoznačně zásahem nelegitimním.“³⁴¹

Na základě výše uvedeného pak Městský soud v Brně s odkazem na čl. 95 odst. 2 Ústavy ve spojitosti s § 64 odst. 3 ZÚS podal zrušení předmětného ustanovení.

7.2.2. Nález sp.zn. Pl.ÚS 12/10

Ústavní soud potvrdil aktivní legitimaci Městského soudu jakožto navrhovatele a dále také potvrdil, že předmětné ustanovení, jenž bylo do právního řádu České republiky vloženo za stavu legislativní nouze, bylo přijato řádně.³⁴²

Ve svém právním hodnocení se však přímo z kraje Ústavní soud vyjádřil tak, že návrh byl z hlediska protiústavnosti napadeného ustanovení zákona důvodný.³⁴³

Ústavní soud připomněl, že se problematikou platů soudců již mnohokrát zabýval³⁴⁴, a také připomněl, že nemůže z hlediska principů demokratického právního státu schvalovat kroky zákonodárce, které vedou k odnětí již dosažené úrovně materiálního zabezpečení soudců, a to zejména v případě, kdy by vyšlo najevo, že jsou takovýmto krokem zasažené příjmové poměry soudců, avšak nikoliv jiných *služebníků* státu.³⁴⁵

Dále pak Ústavní soud připomněl základní zobecňující teze, týkající se následného odejmutí části platů soudců, které vyjádřil ve svém dřívějším nálezu³⁴⁶.

Z nich vyplývá, že zákonodárce má odlišný dispoziční prostor pro platové restrikce soudců, než pro platové restrikce v jiných oblastech veřejné správy, a to právě z důvodu postaveném na principu dělby moci, kdy na jedné straně stojí soudci, a na druhé představitelé zákonodárné a výkonné moci, a také na principu nezávislosti soudců.³⁴⁷

Dále, pak zmíněné teze stanovují, že pokud zákonodárce hodlá zasáhnout do zákonem garantovaného materiálního zabezpečení soudců, nemůže tak učinit svévolně. Takový zásah musí být naopak odůvodněn výjimečnými okolnostmi a musí vycházet ze zásady proporcionality.

³⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp.zn. Pl.ÚS 12/10, bod 6.

³⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp.zn. Pl.ÚS 12/10, bod 7.

³⁴² Tamtéž, bod 14-18.

³⁴³ Tamtéž, bod 19.

³⁴⁴ Srov. kupř. Nález Ústavního soudu ze dne 2.3.2010, sp.zn. Pl.ÚS 13/08, nebo také Nález Ústavního soudu ze dne 14.7.2005, sp.zn. Pl.ÚS 34/04.

³⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 2.3.2010, sp.zn. Pl.ÚS 13/08, bod 56.

³⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 14.7.2005, sp.zn. Pl.ÚS 34/04.

³⁴⁷ Tamtéž, část V.

Nicméně i v takovémto případě je třeba mít na zřeteli odlišnost mezi funkcí soudů a představiteli zákonodárné a výkonné moci.³⁴⁸

Souhrnně je tak cílem zabránit tlaku na soudce ze strany představitelů zákonodárné a výkonné moci. Zákaz svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců, je tak dle názoru Ústavního soudu nutno podřadit do rámce principu nezávislosti soudců.³⁴⁹

Ústavní soud pak shrnul, že na rozdíl od platů jiných představitelů státní moci, podléhají platy soudců pouze restrikcím, které nejsou ani mimořádné ani proporční. Dle Ústavního soudu, šlo o cílený nátlak na soudnictví jako takové.³⁵⁰

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadené ustanovení zákona č. 236/1995 Sb. bylo v rozporu čl. 1 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 81 a 82 odst. 1 Ústavy.³⁵¹ Z toho důvodu původnímu návrhu Městského soudu v Brně vyhověl a rozhodl následujícím derogačním výrokem: „*Ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 418/2009 Sb., pokud se týká soudce, se ruší dnem 30. září 2010.*“³⁵²

³⁴⁸ Tamtéž, část V.

³⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 14.7.2005, sp.zn. Pl.ÚS 34/04, část V.

³⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp.zn. Pl.ÚS 12/10, body 23-32.

³⁵¹ Tamtéž, bod 33.

³⁵² Tamtéž, výrok I.

Závěr

Z výše uvedeného, lze dle mého dát za pravdu názoru, že se Ústavní soud ve své rozhodovací praxi opravdu nechová jako striktně vzato pouhý negativní zákonodárce. V rozebraných skupinách nálezů lze totiž sledovat jednání, kterým Ústavní soud tuto svou roli mnohdy rozšiřuje.

V případech interpretativních, akademických a aditivních výroků, se pak Ústavní soud snaží svému právnímu názoru dát v podstatě charakter obecné závaznosti.

Interpretativními výroky se Ústavní soud snaží dát svému ústavně konformnímu výkladu jistou obecnou závaznost čímž poskytuje autoritativní výklad práva, které tak efektivně dotváří. Nicméně tak mnohdy činí z důvodu, aby nemusel právní předpisy jen rušit a také proto, aby často vyjasnil situace, které jsou dle jeho názoru právně komplikované a nejasné. Je však jisté, že Ústavní soud těmito výroky vystupuje z pozice negativního zákonodárce.

Akademickými výroky, pak Ústavní soud začal řešit situaci, ve které neexistoval ideální institut řešící to, jak se vypořádat s protiústavní právní normou, která je už neplatná, ale stále aplikovatelná. I zde je ovšem důležitý kontext, jelikož Ústavní soud našel poměrně elegantní řešení situace, na kterou zákonodárce nepamatoval. Dle mého názoru by však bylo vhodné toto rozhodování zakotvit legislativním způsobem.

Co se týče aditivních výroků, vidíme snahu vyrovnat se s nečinností zákonodárce samotného, jenž způsobuje situaci dle Ústavního soudu právně neudržitelnou. Zde je ovšem, jak již bylo uvedeno, velmi obtížné určit jaký cíl je sledován. Pokud jím Ústavní soud ovšem kromě tlaku na zákonodárce, vytváří legitimizační základnu pro rozhodování obecných soudů nad rámec zákona, pak Ústavní soud nevykračuje, nýbrž přímo dle mého názoru opouští pozici negativního zákonodárce, která mu byla svěřena ústavodárcem.

U dalších typových rozhodnutí však už nevidíme vykračování z pozice negativního zákonodárce, které by bylo tak přímočaré jako v předchozích případech.

Odložení vykonatelnosti jako takové je institutem zakotveným přímo v ZÚS. Jeho prostřednictvím však Ústavní soud může po určitou dobu podržet protiústavní právní normu jakožto ústavně konformní, a tím efektivně prodloužit trvání protiústavní stavu. Přestože ani zde se Ústavní soud dle mého nechová jako pouhý negativní zákonodárce, často tak činí právě proto, že okamžité zrušení dané normy by znamenalo více škody nežli užitku. Místo pouhého zrušení, tak jak by měl jakožto negativní zákonodárce rozhodnout, se snaží často zabránit vytváření právních mezer a stavů, které by byly pro společnost mnohdy právně neudržitelné. Současně se pak tímto jednáním snaží zákonodárce dotlačit k přijetí nové, již opravdu ústavně konformní úpravy.

Z hlediska návrhů právní úpravy de lege ferenda, by šlo rovněž argumentovat, že se Ústavní soud nedrží pozice pouhého negativního zákonodárce. Vzhledem k tomu, že se však jedná o nezávazné návrhy, můžeme hovořit o jisté formě dialogu mezi Ústavním soudem a zákonodárcem, která může být i vzájemně prospěšná. Za situace, kdy zákonodárce svou činností není schopen dojít k přijetí ústavně konformní normy, je možná nasnadě, aby mu Ústavní soud poskytnul jisté indicie k tomu, jak by měla daná úprava vypadat. Takovéto indicie by však dle mého neměly být příliš podrobné, spíše by měly, pokud to situace opravdu vyžaduje, lépe vytyčit prostor, ve kterém se zákonodárce hodlá s danou normou pohybovat.

Pouhým negativním zákonodárcem Ústavní soud dle mého nebyl ani v případě nálezu týkajícího se platu soudců, kde přistoupil k vynětí konkrétní skupiny osob, tedy soudců, z působnosti zákona. Nicméně se zdá, že se jedná o rozhodnutí působící nikoliv jako zavedená praxe, spíše jako výjimka z rozhodování Ústavního soudu.

Dle mého, tak nelze na Ústavní soud nahlížet pouze optikou negativního zákonodárce, avšak co se týče hodnocení je třeba ke každému případu přistupovat individuálně, a to i z hlediska reálií v jejichž kontextu jsou přijímány.

Je jisté, že tato práce neposkytuje vyčerpávající odpověď na to, jakými všemi způsoby Ústavní soud nejedná jako pouhý negativní zákonodárce. Téma takto komplexní by si jistě zasloužilo další a hlubší pozornost a rozpracování.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Knihy

BLAHOŽ, J.: *Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled*. 1. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2001.

FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

KELSEN, H. O státu právu a demokracii. Výběr z prací z let 1914 – 1938.

KLÍMA, K. (ed.), *Interpretace práva ústavními soudy*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.

KLÍMA, K. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2015.

SLÁDEČEK, V.: *Ústavní soudnictví*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

SLÁDEČEK, V. TOMZSKOVÁ, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.

ŠIMÍČEK, V.: Je Ústavní soud vázán podaným návrhem? In: *Bulletin advokacie* č. 9/1998.

ŠIMÍČEK, V.: *Ústavní stížnost*. Praha: Leges, 2018.

ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ M., HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník I, II*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008.

Odborné články:

ANTOŠ, M.: Lék pro české politické strany? Peníze! In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Financování politického života*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2015.

ANTOŠ, M.: Současné ústavní soudnictví: nepravý dědic Hanse Kelsena? In: *Jurisprudence* č. 2/2017.

ŠIMÍČEK, V.: Je Ústavní soud vázán podaným návrhem? In: *Bulletin advokacie* č. 9/1998.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

RYCHETSKÝ P., *Ústavní soud České republiky jako negativní zákonodárce* In: *Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*. [online]. <https://www.ustavnysud.sk> [cit. 2019-05-08]. Dostupné z:

https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992216/Rychetsky_prispevok.pdf/180a138a-c059-4f8f-b7e2-8a8bd2704512

3. Seznam použitých právních předpisů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád.

Zákon č. 40/1964, Občanský zákoník.

Zákon č. 229/1991 Sb. o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

Zákon č. 509/1991 Sb. kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník.

Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu.

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů.

Zákon č. 107/2006 Sb. o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv.

Nářízení vlády č. 567/2002 Sb., kterým se stanoví cenové moratorium nájemného z bytů.

Vyhláška č. 60/1964 Sb., o úhradě za užívání bytu a za služby spojené s užíváním bytu.

Vyhláška č. 176/1993 Sb., o nájemném z bytu a úhradě za plnění poskytovaná s užíváním bytu.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 18.10.1995, sp.zn. Pl.ÚS 26/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 26.3.1996, sp.zn. Pl.ÚS 48/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 15.5.1996, sp.zn. Pl.ÚS 3/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 4.2.1997, sp.zn. Pl.ÚS 21/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 2.4.1998, sp.zn. Pl.ÚS 25/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 13.10.1999, sp.zn. Pl.ÚS 30/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl.ÚS 3/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2001, sp.zn. Pl.ÚS 33/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2001, sp.zn. Pl.ÚS 16/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 31.10.2001, sp.zn. Pl.ÚS 15/01.
Nález Ústavního soudu ze dne 25.6.2002, sp.zn. Pl.ÚS 36/01.
Nález Ústavního soudu ze dne 2.10.2002, sp.zn. Pl.ÚS 5/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 20.11.2002, sp. zn. Pl.ÚS 8/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 19.3.2003, sp.zn. Pl.ÚS 2/03.
Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2004, sp.zn. Pl.ÚS 41/02.
Nález Ústavního soudu ze dne 16.9.2004, sp.zn. II.ÚS 451/03.
Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp.zn. Pl.ÚS 45/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 14.7.2005, sp.zn. Pl.ÚS 34/04.
Nález Ústavního soudu ze dne 20.12.2005, sp.zn. Pl.ÚS 6/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp zn. Pl.ÚS 20/05.
Nález Ústavního soudu ze dne 16.10.2007, sp.zn. Pl.ÚS 78/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 6.2.2007, sp.zn. Pl.ÚS 38/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 12.9.2007, sp.zn. Pl.ÚS 87/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 29.1.2008, sp.zn. Pl.ÚS 72/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 23.4.2008, sp.zn. Pl.ÚS 2/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 2.7.2008, sp.zn. Pl.ÚS 12/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 9.12.2008, sp.zn. Pl.ÚS 48/06.
Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, sp.zn. Pl.ÚS 35/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 28.7.2009, sp.zn. Pl.ÚS 9/09.
Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.2010, sp.zn. Pl.ÚS 16/09.
Nález Ústavního soudu ze dne 2.3.2010, sp.zn. Pl.ÚS 13/08.
Nález Ústavního soudu ze dne 23.3.2010, sp.zn. Pl.ÚS 8/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 20.4.2010, sp.zn. Pl.ÚS 6/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp.zn. Pl.ÚS 12/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 1.3.2011, sp.zn. Pl.ÚS 55/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2011, sp.zn. II. ÚS 2326/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. I.ÚS 2656/12.
Nález Ústavního soudu ze dne 17.9.2013, sp.zn. Pl.ÚS 41/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 28.1.2014, sp.zn. Pl.ÚS 49/10.
Nález Ústavního soudu ze dne 13.5.2014, sp.zn. Pl.ÚS 44/13.
Nález Ústavního soudu ze dne 16.6.2015, sp.zn. Pl.ÚS 12/14.
Nález Ústavního soudu ze dne 30.6.2015, sp.zn. Pl.ÚS 21/14.
Nález Ústavního soudu ze dne 19.11.2015, sp.zn. Pl.ÚS 10/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 12.4.2016, sp.zn. Pl.ÚS 9/16.

Nález Ústavního soudu ze dne 27.3.2018, sp.zn. Pl.ÚS 7/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 22.1.2019, sp.zn. Pl.ÚS 32/17.

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 23.4.2004, sp.zn. 6 C 392/2003.

5. Seznam ostatních zdrojů

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 8.10.2015, sp.zn. Pl.ÚS-st. 42/15.

Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 29.9.2019, sp.zn. Pl.ÚS-st. 49/18.

Důvodová zpráva k zákonu č. 459/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 459/2011 Dz.

Ústavní soud: negativní zákonodárce?

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá otázkou, zdali lze Ústavní soud České republiky považovat za pouhého negativního zákonodárce, v souvislosti s rozhodováním o návrzích na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých částí dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, nebo z této pozice Ústavní soud vykračuje a jakým způsobem. Diplomová práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část, přičemž se autor snaží vycházet zejména ze samotné rozhodovací praxe Ústavního soudu.

V teoretické části se práce zabývá pojmem negativního zákonodárce a jeho původem v myšlenkách Hanse Kelsena. Kelsenovo pojetí ústavního soudnictví jakožto negativního zákonodárce je představeno. V následujících podkapitolách se teoretická část věnuje seznámení čtenáře s rozhodováním Ústavního soudu o návrzích na zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých částí. Práce popisuje také vázanost soudců při rozhodování a jejich závaznosti pro další subjekty.

V praktické části, je pak diplomová práce rozdělena na šest jednotlivých kapitol, z nichž se každá samostatně věnuje jednomu typu rozhodnutí, jimž Ústavní soud ze své pozice negativního zákonodárce vybočuje. V každé kapitole je podrobněji rozebrán jeden autorem vybraný zástupný nálezy, a krom kapitoly poslední, je pak doplněn o nálezy podobné, za účelem zobecnění dané problematiky.

Jedná se o zejména přijímání zvláštních typů výroků, kterými Ústavní soud vyjadřuje své právní stanovisko, přímo ve výrokové části nálezu. Těmto výrokům se věnují tři kapitoly. Kapitola druhá, která pojednává o výrocích interpretativních, kapitola třetí pojednávající o výrocích akademických a kapitola čtvrtá rozebírající výroky aditivní.

Kapitola pátá pak rozebírá nálezy, jimiž Ústavní soud odkládá vykonatelnost svých derogačních nálezů. Současně pak prostřednictvím exkurzu v kapitole 5.4. ukazuje, že nálezy ústavního soudu mohou naplňovat znaky i více typových rozhodnutí prací představených.

V šesté kapitole se práce věnuje nálezům obsahující návrhy ústavního soudu de lege ferenda a v poslední sedmé kapitole se práce věnuje nálezu sp.zn. Pl.ÚS 12/10.

Závěrem autor shrnuje svůj názor, že na Ústavní soud nelze nahlížet pouze optikou ryzího negativního zákonodárce, jelikož jedná i nad rámec dichotomie spočívající ve vyhovění či zamítnutí návrhu na zrušení zákona, a dodává, že je nicméně třeba z hlediska hodnocení tohoto jednání přistupovat k daným případům individuálně.

Klíčová slova: ústavní soud, negativní zákonodárce, derogace

Constitutional Court: Negative Legislator?

Abstract

This diploma thesis deals with the question whether the Constitutional Court of the Czech Republic can be considered as a mere negative legislator in connection with deciding on proposals for annulment of laws or their individual parts according to Art. 87 par. a) of the Constitution or whether the Constitutional Court departs from this position and how. The diploma thesis is divided into theoretical and practical part, while the author seeks to rely mainly on the actual decision-making practice of the Constitutional Court.

In the theoretical part, the thesis deals with the concept of the negative legislator and its origin in the ideas of Hans Kelsen. Kelsen's concept of constitutional justice as a negative legislator is presented. In the following subchapters, the theoretical part is devoted to acquainting the reader with the decision-making of the Constitutional Court on petitions to annul laws or their individual parts. The thesis also describes the binding of judges in decision-making and their binding for other subjects.

In the practical part, the thesis is divided into six individual chapters, each of which deals separately with one type of decisions that the Constitutional Court deviates from its position as a negative legislator. In each chapter is analysed in detail one substitute decision selected by the author, and except the last chapter, is then supplemented with similar decisions, in order to generalize the issue.

This concerns in particular the practice of adopting special types of statements by which the Constitutional Court expresses its legal opinion directly in the verdict part of the judgment. There are three chapters devoted to these statements. The second chapter dealing with interpretative statements, the third chapter dealing with academic statements and the fourth chapter discussing additive statements.

The fifth chapter then analyses the judgments by which the Constitutional Court postpones the enforceability of its derogatory judgments. At the same time, through an excursion in chapter 5.4. shows that the findings of the Constitutional Court can fulfil the characteristics of even more type decisions presented by the thesis.

In the sixth chapter the thesis deals with the findings containing the proposals of the Constitutional Court *de lege ferenda* and in the last seventh chapter the thesis deals with the judgment file no. Pl.ÚS 12/10.

In conclusion, the author summarizes his view that the Constitutional Court cannot be viewed solely through the lens of a genuine negative legislature, since it goes beyond the

dichotomy of granting or rejecting a petition to repeal the law, adding however, that it is necessary to treat the mentioned cases individually in terms of assessing the conduct.

Key words: constitutional court, negative legislator, derogation