

## 4. POJEM ÚSTAVNÍ STÍŽNOSTI, TYPY A FUNKCE

Poté, co jsme představili základní znaky modelu ústavního soudnictví v České republice, budeme se v dalším zabývat řízením o ústavní stížnosti, neboť právě tomuto tématu je věnována tato kniha.

### 4.1 Pojem ústavní stížnosti

Instituci ústavní stížnosti lze definovat nejrůznějšími způsoby. Přes svoji různost se však jednotlivé definice shodují na (minimálních) níže uvedených základních pojmových znacích, přičemž pro definici ústavní stížnosti je důležité vymezit zejména:

- (1.) aktivně a pasivně legitimované subjekty,
- (2.) důvody podání ústavní stížnosti,
- (3.) hlediska jejího posuzování Ústavním soudem a
- (4.) důsledky rozhodnutí ve věci.<sup>161</sup>

V první řadě je nutno uvést, že ústavní stížnost představuje *specifický prostředek* k ochraně ústavně zaručených základních práv a svobod. To znamená, že ústavní stížnost je možné podat pouze za určitých okolností a Ústavní soud se jí nemusí *věcně* zabývat vždy, nýbrž toliko v některých, zákonem vymezených, případech. Někteří autoři<sup>162</sup> v této souvislosti hovoří o tzv. specifickém ústavním právu, tzn. že Ústavní soud není superrevizní instancí, a nemá proto neomezené právo přezkumu předchozích řízení. Nestačí proto, když je napadené rozhodnutí objektivně chybné, nýbrž tato vadnost musí spočívat právě v nerespektování ústavně zaručených základních práv a svobod. „Oprávnění k přezkumu existuje tehdy, když rozhodnutí obecných soudů obsahují výkladovou vadu, která spočívá na *zásadně* nesprávném pojetí významu základních práv, obzvláště na rozsahu jejich oblasti ochrany.“<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Srov. např. J. Filip, *Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR*, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 2/1995, str. 19.

<sup>162</sup> Např. M. Bender, *Die Befugnis des Bundesverfassungsgerichts zur Prüfung gerichtlicher Entscheidungen*, C. F. Müller, Heidelberg, 1991, str. 96.

<sup>163</sup> Tamtéž, str. 134.

Specifičnost ústavní stížnosti spočívá dále zejména v tom, že k jejímu podání může zásadně (o některých výjimkách se zmiňujeme v dalším textu) dojít až *subsidiárně*<sup>164</sup>, tzn. až po vyčerpání všech jiných prostředků k ochraně práva, které nabízí vnitrostátní právní řád, a nejedná se tedy o řádný nebo mimořádný opravný prostředek v tradičním procesněprávním smyslu.<sup>165</sup> Ústavní stížnost nemá účinky suspenzivní (tzn. podáním ústavní stížnosti se nepřerušuje právní moc napadených rozhodnutí) ani devolutivní (řízení se – s ohledem na postavení Ústavního soudu – nepřenáší na vyšší, nadřízenou instanci).<sup>166</sup> Subsidiaritu ústavní stížnosti charakterizoval německý Spolkový ústavní soud tím způsobem, že se nejedná o právní prostředek, který by mohl být využit vedle prostředků jiných, nýbrž že je přípustný pouze tehdy, pokud přes vyčerpání řádných procesně právních možností dojde k porušení základních práv. V žádném případě tedy ústavní stížnost nepředstavuje „zjednodušení nebo obejití jinak stanoveného právního způsobu“, ale jedná se o zahájení zcela nového řízení, které je charakteristické tím, že je zcela nezávislé na řízeních dalších.<sup>167</sup>

Je nutno rovněž zdůraznit, že subsidiarita ústavní stížnosti v praxi funguje i jako faktor, napomáhající „odlehčení“ činnosti Ústavního soudu. To znamená, že se Ústavní soud nemusí věcně zabývat všemi podáními, nýbrž jen těmi, kdy byly vyčerpány všechny prostředky k ochraně práva, což výrazně omezuje přetížení Ústavního soudu potenciálním nápadem.

Specifičnost ústavní stížnosti spočívá i v tom, že o ní *rozhoduje zvláštní orgán*, Ústavní soud, který je – na rozdíl od jiných státních orgánů – konstituován přímo Ústavou (tj. originárně), má právo zasahovat do činnosti moci

<sup>164</sup> Jak známo, pojem „subsidiarita“ má svůj původ v papežských encyklikách (z latinského *subsidium* – pomoc) a znamená princip organizace společnosti, kdy společnost vyšší má vycházet ze společnosti nižší. Jinak řečeno, k přesunu práv na vyšší úroveň má dojít pouze tehdy, jestliže nižší stupeň není schopen zajistit jejich efektivní výkon.

<sup>165</sup> Jak však upozorňuje J. Trczinski (*Skarga konstytucyjna*, Warszawa, 2000, str. 106–107), subsidiaritu ústavní stížnosti je možno chápat i v tom smyslu, že částečnou ochranu ústavně zaručených základních práv vykonávají obecné soudy.

<sup>166</sup> Podle ustanovení § 79 odst. 1 ZÚS ústavní stížnost nemá odkladný účinek. Podle odst. 2 tohoto ustanovení však Ústavní soud může na návrh stěžovatele odložit vykonatelnost napadeného rozhodnutí, jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem a jestliže by výkon rozhodnutí nebo uskutečnění oprávnění, přiznaného rozhodnutím třetí osobě, znamenal pro stěžovatele nepoměrně větší újmu, než jaká při odložení vykonatelnosti může vzniknout jiným osobám. Zároveň podle ustanovení § 80 odst. 1 ZÚS směřuje-li ústavní stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, může Ústavní soud za určitých okolností uložit orgánu veřejné moci, aby v zásahu nepokračoval, tj. může vydat *předběžné opatření*.

<sup>167</sup> Srov. Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Ulsamer, *Bundesverfassungsgesetzgesetz - Kommentar*, C. H. Beck, průběžně aktualizováno (naposledy 1999), str. 31.

zákonodárné, výkonné, soudní i samosprávné a „podílí se na celkové souhře vrcholných ústavních orgánů ochranou ústavní rovnováhy a garancí demokratické a ústavní funkce státního mechanismu, jakož i ústavních práv občanů.“<sup>168</sup> Ústavní soud při svém rozhodování zásadně není vázán běžnými zákony (tj. vyjma zákonů upravujících řízení před Ústavním soudem) a podzákonnými právními předpisy, nýbrž pouze ústavním pořádkem.<sup>169</sup> Z toho vyplývá, že jeho úkolem není ochrana zákonnosti, nýbrž ústavnosti, a že také právě z hlediska ústavnosti musí hodnotit důvodnost či naopak nedůvodnost ústavních stížností.

Dalším znakem ústavní stížnosti je to, že musí být namířena *proti zásahu orgánu veřejné moci* (k výkladu tohoto pojmu blíže viz následující kapitola). Ústavní stížnost tedy nemůže směřovat proti subjektům soukromého práva, přestože nesporně i tyto subjekty mohou v konkrétních případech porušovat základní práva nebo svobody fyzických a právnických osob. Není však samozřejmě vyloučeno, aby ústavní stížnost směřovala i např. proti státnímu orgánu, který dostatečně *pozitivně* nezasáhl proti osobám soukromého práva, porušujícím základní práva nebo svobody stěžovatele, jak již judikovaly některé zahraniční ústavní soudy a Evropský soud pro lidská práva.

V této souvislosti je proto namísto alespoň zmínit pozitivní povinnost státu k ochraně základních práv, která se projevuje tím, že jakkoliv např. neexistuje základní právo na to, aby byl někdo trestně stíhán, potažmo dokonce odsouzen, je právem poškozeného u trestných činů zasahujících do těch nejdůležitějších práv (zejm. právo na život, zákaz mučení), aby byla oznámená trestná činnost řádně vyšetřena. Jakkoliv totiž trestní řízení představuje vztah mezi pachatelem a státem, nelze současně pominout, že je pozitivní povinností státu zajistit ochranu základních práv, a to i prostřednictvím efektivního trestního řízení. Požadavek účinného vyšetřování je však „pouze“ procesní povinností tzv. náležitě péče, a nikoliv povinností ve vztahu k jeho výsledku. Účinné vyšetřování tak nezaručuje žádný konkrétní výsledek, nýbrž pouze řádnost postupu daného orgánu. Ústavní soud přitom vychází z doktríny Evropského soudu pro lidská práva<sup>170</sup>, pokud jde o pozitivní povinnosti státu, přičemž však platí, že

<sup>168</sup> V. Klokočka, *Úloha Ústavního soudu při kontrole ústavnosti soudní činnosti*, Právní rádce č. 9/1998, příl., str. II.

<sup>169</sup> Srov. čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>170</sup> Součástí pozitivních závazků státu chránit základní práva je podle této judikatury jednak přijmout právní předpisy, které budou porušení základních práv zakazovat, a jednak vytvořit účinný justiční a administrativní systém, který zajistí, aby porušení těchto právních předpisů bylo potlačováno a trestáno. Viz např. rozsudek velkého senátu ve věci Öneriyildiz proti Turecku ze dne 30. 11. 2004 (č. 48939/99), a tam uvedené odkazy, anebo

nikoliv v případě veškeré trestné činnosti, která je již z povahy věci způsobilá zasáhnout do práv jednotlivců, je dáno jeho oprávnění zasahovat do činnosti orgánů činných v trestním řízení. Toto oprávnění – a dokonce i povinnost – je však dáno tehdy, pakliže se jedná o případy těch nejzávažnějších trestných činů, významem svých dopadů srovnatelných právě s uvedeným právem na život (např. zásahy do osobní svobody, lidské důstojnosti, případy otroctví, nevolnictví, nucené práce). V těchto případech je tedy třeba přezkoumat, zda orgány činné v trestním řízení provedly účinné vyšetřování, a dostaly tak své pozitivní povinnosti ochrany zmíněných základních práv.<sup>171</sup>

K porušování základních práv ze strany soukromých osob je dále potřeba alespoň zmínit horizontální působení základních práv v soukromém právu (*Drittwirkung, horizontal impact, third party effect*). Obecně je totiž přijímána koncepce tzv. nepřímého horizontálního působení, podle níž je nutno základní práva v soukromých vztazích zohledňovat při výkladu a aplikaci podústavního práva. Pokud proto orgán veřejné moci při rozhodování sporu mezi soukromými subjekty (tzn. při výkladu podústavního práva) nezohlední působení základních práv na tyto vztahy, anebo je zohlední nevhodně, může se tím dopustit protiústavního zásahu, který povede až k úspěšnému podání ústavní stížnosti.<sup>172</sup> Do určité míry ovšem souhlasíme se značně skeptickým názorem, že prosté podřazení působení základních práv v soukromoprávních vztazích pod pojem nepřímé horizontální působení potvrzuje „starou právníkovou pravdu, že odlišování přímého a nepřímého často ukazuje na to, že ve věci existují nejasnosti.“<sup>173</sup>

Samotný Ústavní soud k tomu uvedl, že „základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem,

---

rozsudky *Isayeva, Yusupova a Bazayeva proti Rusku* ze dne 24. 2. 2005 (č. 57947/00) či *G. N. a další proti Itálii* ze dne 1. 12. 2009 (č. 43134/05), *Assenov a další proti Bulharsku* rozsudek ze dne 28. 10. 1998 (č. 24760/94).

<sup>171</sup> Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 3196/12, ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1565/14, ze dne 16. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 3626/13, anebo ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3436.

<sup>172</sup> M. Bartoň/J. Kratochvíl/M. Kopa/M. Tomoszek/J. Jirásek/O. Svaček, *Základní práva*, Leges, Praha, 2016, str. 56.

<sup>173</sup> G. Manssen, *Staatsrecht II – Grundrechte*, 14. vyd., C. H. Beck, München, 2017, str. 35. Tuto skepsi autor zřejmě vysvětluje zejména okolností, že zákonodárce podléhá požadavkům na respektování základních práv v oblasti jak veřejného, tak samozřejmě i soukromého práva, takže označení normy jako „soukromé“ nemá v oblasti základních práv žádný význam.

a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě. Funkcí soudů a justice obecně je poskytovat ochranu právům jednotlivce (čl. 90 Ústavy), v materiálním právním státě pak ochranu i základním právům (čl. 4 Ústavy). Ne vždy jsou všechna základní práva přímo vykonatelná a působí vůči jednotlivci bezprostředně. V některých případech působí pouze zprostředkovaně skrze jednotlivé normy jednoduchého práva tak, že jednoduchým právem „prozařují“. Tak je tomu ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni. Proto při výkladu či aplikaci jednoduchého práva na takové vztahy jsou soudy povinny toto prozařování pečlivě vážít a brát v potaz tak, aby současně dostaly své povinnosti poskytovat ochranu jak právům v rovině jednoduchého práva, tak právům základním.<sup>174</sup>

Tato koncepce je nyní ostatně kodifikována i přímo zákonodárcem, který v ustanovení § 2 odst. 1 nového občanského zákoníku zakotvil zásadu, že „[k]aždé ustanovení soukromého práva lze vykládat jenom ve shodě s Listinou základních práv a svobod a ústavním pořádkem vůbec, se zásadami, na nichž spočívá tento zákon, jakož i s trvalým zřetelem k hodnotám, které se tím chrání. Rozejde-li se výklad jednotlivého ustanovení pouze podle jeho slov s tímto příkazem, musí mu ustoupit.“ Z citovaného ustanovení komentátoři Melzer a Tégl mimo jiné dovozují, že „závěr dosažený pomocí objektivně teleologického výkladu se prosadí dokonce i proti dikci příslušného ustanovení.“ To je dáno právě i tím, že základní práva mají podobu právních principů, které jsou často ve vzájemné kolizi a tuto je nutno řešit jejich poměřováním.<sup>175</sup>

Instituce ústavní stížnosti svojí povahou spadá do oblasti veřejného práva, což je i ostatně společný rys všech procesních úprav.<sup>176</sup> Naopak však není zásadně vyloučeno, aby v některých případech ústavní stížnost podaly nejen osoby soukromého, nýbrž i veřejného práva (např. obec, státní orgán jednající za stát, profesní komora atd.)<sup>177</sup>, přirozeně však pouze za splnění podmínky,

<sup>174</sup> Nález sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. 7. 2004 (N 94/34 SbNU 19).

<sup>175</sup> Melzer/Tégl a kol., *Občanský zákoník – velký komentář*, sv. I, Praha: Leges, 2013, str. 77.

<sup>176</sup> V této souvislosti se velmi často hovoří o existenci tzv. ústavního práva procesního. K tomu srov. např. K. Klíma, *Ústavní soudnictví*, Praha, 1993, str. 17–18. J. Drgonec takto svoji nejnovější knihu dokonce i nazval (*Ústavné právo procesné*, 1. vyd., C. H. Beck, 2017). Z aktuálních zahraničních publikací vybíráme např. M. Sachs, *Verfassungsprozessrecht*, 4. vyd., Tübingen: Mohr Siebeck, 2016.

<sup>177</sup> „Otázka, zda může ústavní stížnost podat také stát, musí být ... zodpovězena případ od případu.“ R. Zuck, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, 2. vyd., C. H. Beck, 1987, str. 5.

že v konkrétním řízení, jehož protiústavnost před Ústavním soudem namítají, nevystupovaly jako veřejnoprávní subjekty nadané vrchnostenským oprávněním, nýbrž v postavení soukromoprávních subjektů postavených naroveň ostatním osobám soukromého práva.<sup>178</sup> „Pokud ovšem stát (prostřednictvím státního orgánu) v právních vztazích nevystupuje ve „vrchnostenské“ pozici nositele veřejné moci, ale jako subjekt právního vztahu (jako „pouhá“ právnická osoba, byť veřejného práva), v němž má rovnoprávné postavení s ostatními subjekty, může být nositelem (některých) základních práv a svobod. Může tak tvrdit a osvědčovat porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody, které lze státu přičítat jako každé jiné právnické osobě, a napadat rozhodnutí orgánu veřejné moci ústavní stížností.“<sup>179</sup>

Ústavní stížnost slouží k *ochraně subjektivního veřejného práva* navrhovatele, kde základní podmínkou je to, aby se o taková práva jednalo, tzn. především aby k takovému porušení – z hlediska jejich materiální povahy a právního zakotvení – vůbec mohlo dojít.<sup>180</sup> Tak např. Ústavní soud odmítl ústavní stížnost směřující proti usnesení policejního orgánu o odložení věci (trestního oznámení), neboť konstatoval, že „ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby jiná osoba byla trestně stíhána, neexistuje.“<sup>181</sup>

Ústavní stížnost představuje prostředek *individuální právní ochrany*. Navrhovatel musí být napadeným zásahem orgánu veřejné moci sám postížen, tj. nemůže podat ústavní stížnost za někoho jiného (*actio popularis*), jak je tomu např. v Bavorsku<sup>182</sup> anebo ve správním soudnictví.<sup>183</sup> Úkolem Ústavního soudu je proto zejména zjistit, zda k porušení stěžovatelova základního práva nebo

<sup>178</sup> Přehled starší judikatury Ústavního soudu k této otázce je obsažen v článku V. Mikuleho a V. Sládečka *K jednomu z problémů právnických osob jako stěžovatelů v judikatuře Ústavního soudu*, in: B. Dančák/V. Šimíček (eds.), *Lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů*, Brno, 2000, str. 50–60. Z nejnovější judikatury je třeba zmínit především nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016 (*Platy soudců*), v němž je mimo jiné shrnuta judikatura k této právní otázce (viz zejména body 45–48) a kterým bylo potvrzeno stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99. Podrobněji viz kap. 6.

<sup>179</sup> Viz cit. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/15 ze dne 19. 7. 2016.

<sup>180</sup> Srov. Pieroeth/Schlink, *Grundrechte – Staatsrecht II*, 8. vyd., Heidelberg, 1992, str. 295.

<sup>181</sup> Usnesení sp. zn. I. ÚS 84/99, *Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 14, str. 291.

<sup>182</sup> K tomu blíže viz P. Šáda, *Lidová žaloba – bavorská specialita na ochranu základních lidských práv a svobod*, *Právník* č. 7/2001, str. 703–721.

<sup>183</sup> Srov. ustanovení § 66 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, upravující zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv k ochraně veřejného zájmu.

svobody skutečně *objektivně* došlo nebo zda se to stěžovatel pouze *subjektivně* domnívá.

Na základě výše uvedeného a v souladu se zmíněnými čtyřmi základními pojmovými znaky tedy můžeme *ústavní stížnost* definovat jako *specifický a subsidiární prostředek k ochraně ústavně zaručených základních práv nebo svobod, kde aktivně legitimovaným subjektem může být fyzická nebo právnická osoba, pokud tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci (pasivně legitimovaný subjekt) bylo porušeno její subjektivní veřejné základní právo nebo svoboda. Ústavní soud je při posuzování ústavní stížnosti vázán pouze ústavními a nikoliv podústavními předpisy a z tohoto hlediska také hodnotí její důvodnost.*<sup>184</sup>

## 4.2 Typy ústavních stížností

Z důvodů přehlednosti se můžeme pokusit i o určitou typologizaci ústavních stížností, která má však spíše pedagogický než praktický význam. Především, že uvedené typy stížností jsou dány především příslušnou právní úpravou v konkrétní zemi.

Podle toho, v čem stěžovatel spatřuje protiústavnost zásahu orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených základních práv nebo svobod, můžeme rozlišovat ústavní stížnosti *procesní* a *hmotněprávní*. Za procesní považujeme takové stížnosti, které ve svojí podstatě brojí toliko proti porušení některého z principů, souhrnně označovaných jako právo na spravedlivý proces. To znamená, že stížnost primárně nezpochybňuje meritorní rozhodnutí orgánu veřejné moci, nýbrž namítá, že bylo vydáno protiústavním způsobem (např. nebylo nařízeno ústní jednání, byl porušen princip obligatorního právního zastoupení, účastníci nebyli k jednání obesláni atd.). V podtextu této stížnosti je pochopitelně obsažen názor, že pokud by napadené rozhodnutí nebylo vydáno

<sup>184</sup> Právě z hlediska tohoto pojmového vymezení se od ústavní stížnosti odlišují stížnosti orgánů samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. c) (tzv. komunální stížnosti, *Kommunalbeschwerde*) stejně jako stížnosti politických stran, jelikož je lze podat nejen v případě zásahu do ústavních práv, nýbrž i v případě porušení zákona (přestože je ZÚS systematicky začlenil mezi obecné ústavní stížnosti). Pro tuto hmotněprávní odlišnost o nich v této práci samostatně nepojednáváme. K tomu blíže viz např. J. Filip, *Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR*, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 2/1995, str. 19–26. E. Schumann tvrdí, že tzv. *Kommunalbeschwerde* „představuje zvláštní typ ústavní stížnosti, pokud může být ještě vůbec jako tento prostředek označována“ (*Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen*, Berlin, 1963, str. 59).

v protiústavním řízení, musel by příslušný orgán veřejné moci zřejmě dospět k opačnému závěru, tj. k závěru příznivému pro stěžovatele – přestože tomu tak v praxi pochopitelně být nemusí. Hmotněprávní ústavní stížnost je naproti tomu taková, která nezpochybně způsob procesního řízení, nýbrž jeho závěr, v němž spatřuje protiústavní porušení hmotněprávních ústavních ustanovení (např. porušení vlastnického práva, práva na ochranu osobnosti, osobní svobody apod.). Je zřejmé, že v praxi většina ústavních stížností argumentuje nejen procesněprávním, nýbrž i hmotněprávním způsobem. V praxi se pak přikládáme k řešení, kdy k vyhovění ústavní stížnosti z důvodu výhradně porušení základního práva na spravedlivý proces by měl Ústavní soud přistupovat jen tehdy, dosáhne-li toto porušení takové intenzity, že je možné, že kdyby k němu nedošlo, dopadlo by předchozí řízení odlišně (k tomu viz kap. 3.1.3).

Podle *typu orgánu veřejné moci* lze ústavní stížnosti dělit především na stížnosti směřující proti soudním rozhodnutím a dále na stížnosti brojící proti ostatním rozhodnutím orgánů veřejné moci (jedná se např. o orgány veřejnoprávních korporací typu České advokátní komory, Notářské komory, obcí, dále o orgány státní správy). Je nicméně pravdou, že v současnosti, kdy byly do právního řádu doplněny zejména instituty žaloby proti nečinnosti správního orgánu či tzv. zásahové žaloby<sup>185</sup> a rovněž v případě nečinností soudů je před podáním ústavní stížnosti nutno vyčerpat procesní prostředek spočívající v návrhu na určení lhůty k procesnímu úkonu<sup>186</sup>, se v podstatě zcela vytěsnily případy, kdy bylo možno podat ústavní stížnost bez toho, že by se touto věcí předtím zabývaly obecné soudy. Protože platí, že ústavní stížností musí být vždy napadeno rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon k ochraně práva přiznává, je zřejmé, že v podstatě ve všech případech musí procesně projednatelná ústavní stížnost napadat soudní rozhodnutí. Takže zmíněné odlišení dává praktický smysl jen co do odlišování ústavních stížností napadajících *výhradně* soudní rozhodnutí od ústavních stížností, brojících *též* proti jiným orgánům veřejné moci.

Jen pro úplnost doplňme, že jako ústavní stížnosti bývají – zejména žurnalisty a politiky, ale bohužel i studenty práv a někdy dokonce již dostudovanými právníky – často zcela chybně označovány i návrhy na zrušení právních předpisů, tzn. návrhy směřující proti Parlamentu (popř. jinému normotvůrci), anebo ústavní žaloba pro velezradu, a to zřejmě podle zcela zjednodušující zásady, že „co návrh k Ústavnímu soudu, to ústavní stížnost.“

<sup>185</sup> Viz díl 2 a 3 hlavy II. soudního řádu správního. Blíže viz např. L. Potěšil/M. Brus/L. Hloučch/F. Rigel/V. Šimíček, *Soudní řád správní – komentář*, Praha: Leges, 2014, str. 748 a násl.

<sup>186</sup> Srov. § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.



Podle *typu zásahu* orgánu veřejné moci můžeme rozlišovat ústavní stížnosti napadající rozhodnutí orgánu veřejné moci (např. usnesení nebo rozsudky obecných soudů, rozhodnutí správních orgánů) a stížnosti brojící proti jinému zásahu orgánu veřejné moci (typicky např. průtahy v řízení, nečinnost orgánu atd.).

Rovněž můžeme rozdělit ústavní stížnosti na ty, o nichž Ústavní soud *rozhoduje kasačním způsobem*, a na stížnosti ostatní. Podle ustanovení § 82 odst. 3 ZÚS totiž Ústavní soud v případě vyhovění ústavní stížnosti buď zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo – jestliže porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody spočívalo v jiném zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí – zakáže tomuto orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením. Nekasačním způsobem Ústavní soud rozhoduje např. ve věcech průtahů v řízení před obecnými soudy nebo při zjištění některých protiústavně provedených vyšetřovacích úkonů (např. domovní prohlídka bez příslušného povolení atd.). Výjimečně Ústavní soud přistupuje k praxi tzv. *akademických, resp. interpretativních výroků*, kdy ve výroku nálezu sice konstatuje porušení určitých základních práv nebo svobod, návrh na zrušení napadeného individuálního právního aktu však odmítá či zamítá, zejména z toho důvodu, že tento zásah již není aktuální.<sup>187</sup> Máme za to, že i tyto akademické výroky mají v některých případech rozumné opodstatnění, jelikož přiznávají stěžovateli alespoň morální zadostiučinění. Zejména se v posledních letech objevují tyto interpretativní výroky v plenárních věcech, kde se Ústavní soud zabývá ústavností napadeného ustanovení právního předpisu a nezřídka sice konstatuje, že toto ustanovení ob stojí a není proto nezbytné je derogovat, nicméně současně přímo ve výroku uvede, kterou jeho interpretaci považuje za ústavně konformní.<sup>188</sup>

E. Schumann<sup>189</sup> dále rozděluje ústavní stížnosti na interpretační (*Interpretationsbeschwerde*), dále na směřující proti rozsudku nebo správnímu aktu (*Urteilsbeschwerde*) a skrytě zpochybňující samotnou právní normu (*verdec-*

<sup>187</sup> Viz např. nále z dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 473/04.

<sup>188</sup> Viz např. nále z sp. zn. Pl. ÚS 39/13 ze dne 7. 10. 2014, č. 275/2014 Sb. (N 188/75 SbNU 95 – *Rovnost účastníků řízení a právo na paušální náhradu hotových výdajů*), nále z sp. zn. Pl. ÚS 35/11 ze dne 13. 5. 2014, č. 146/2014 Sb. (N 89/73 SbNU 485 – *Účastenství státu v řízení podle části páté o. s. ř. ve sporech týkajících se nemovitého majetku na Podkarpatské Rusi*) anebo nále z sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, č. 44/2014 Sb. (N 10/72 SbNU 111 – *Procesní rovnost při vydávání rozsudku pro zmeškání*).

<sup>189</sup> E. Schumann, *Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen*, Berlin, 1963, str. 118 a násl.

kte *Rechtssatzbeschwerde*). Za interpretační ústavní stížnost označuje takovou stížnost, kdy stěžovatel nezpochybňuje ústavnost právního předpisu, na jehož základě bylo vydáno napadené rozhodnutí, nýbrž pouze její tvrzený protiústavní výklad a aplikaci v souzené věci. *Urteilsbeschwerde* jsou oproti tomu takové stížnosti, které napadají pouze určité rozhodnutí orgánu veřejné moci z důvodu věcného nesouhlasu. Třetí typ ve svojí podstatě brojí proti samotné právní normě, která byla v daném případě použita. To znamená, že stěžovatel je přesvědčen o tom, že tato norma sice byla aplikována správně, nicméně že protiústavnost spočívá v ní samotné, a že by proto měla být zrušena.

### 4.3 Ústavní stížnost „obecná“, komunální a politické strany

V podmínkách České republiky je nutno především rozlišovat mezi případy ústavní stížnosti, kterou jsme označili jako obecnou, a stížností komunální a stížností politické strany.

V oddílu druhém hlavy druhé ZÚS jsou totiž zakotveny tři odlišné kompetence Ústavního soudu, spojené společným typem řízení: řízení o (1.) ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS], (2.) o stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu [čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) ZÚS] a (3.) o návrhu na rozhodnutí o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony [čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy a § 73 ZÚS]. Uvedené kompetence Ústavního soudu se vzájemně odlišují, a to všemi pojmovými znaky zmíněnými v předchozí kapitole: a) aktivně a pasivně legitimovanými subjekty; b) důvody, pro které se mohou na Ústavní soud obracet, c) hledisky, podle nichž Ústavní soud bude věc posuzovat; d) důsledky nálezu Ústavního soudu.

Protože v dalším textu budeme hovořit takřka výhradně o ústavní stížnosti obecné [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], je nutno na tomto místě alespoň rámcově vymežit ostatní dva typy, zařazené systematicky rovněž mezi ústavní stížnosti.

### 4.3.1 Komunální stížnost

Podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy Ústavní soud rozhoduje „o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu“. Pro tento typ ústavní stížnosti se vžilo označení *komunální ústavní stížnost* (v německé terminologii známá jako *Kommunalbeschwerde*), byť je nutno uvést, že se jedná o označení značně nepřesné, a to hned ze dvou důvodů. V první řadě podání komunální *ústavní* stížnosti podle citovaného článku vůbec nemusí směřovat proti neústavnímu, nýbrž jen proti *nezákonnému* zásahu státu.<sup>190</sup> Pokud však se v konkrétním případě skutečně jedná toliko o zásah nezákonný, avšak výslovně nechráněný ústavním pořádkem<sup>191</sup>, není přesné hovořit o *ústavní* stížnosti, byť tak stanoví přímo Ústava. Druhá výhrada proti označení *komunální ústavní* stížnost se týká toho, že orgánem územní samosprávy, oprávněným podat ústavní stížnost, samozřejmě není jen orgán komunální (obecní) samosprávy, nýbrž i orgán samosprávy jiných územních samosprávných celků, tzn. krajů.

Pro vymezení tzv. komunální stížnosti je nutno dále uvést, že se zde nejedná o ochranu subjektivně veřejného ústavně zaručeného základního práva nebo svobody navrhovatele (jako tomu je u obecné ústavní stížnosti), nýbrž o ochranu ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu ve smyslu čl. 8 a hlavy sedmé Ústavy. Je tedy zapotřebí rozlišovat mezi případy, kdy územní samosprávný celek vystupuje v pozici „běžné“ právnické osoby a z tohoto titulu je oprávněn i k podání „běžné“ ústavní stížnosti ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a kdy se v řízení před Ústavním soudem domáhá ochrany svého ústavně zaručeného práva na samosprávu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Pro řízení o komunální ústavní stížnosti platí stejná pravidla jako pro řízení o „obecné“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy (např. úprava lhůty pro podání ústavní stížnosti, podmínka vyčerpání prostředků před podáním ústavní stížnosti atd.), pokud zákon nestanoví jinak.

Územní samospráva je formou výkonu veřejné moci, neboť územní samosprávný celek (obec, kraj) představuje veřejnoprávní korporaci s vlastní právní subjektivitou. Nositelem práva podat komunální stížnost je proto ve skutečnosti územní samosprávný celek, to znamená v současnosti obec nebo kraj (resp. hl. m. Praha). Zastupitelstvo územního samosprávného celku zde tedy figuruje pouze jako jeho orgán a nikoliv jako nositel tohoto práva a v tomto

<sup>190</sup> Viz např. nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9).

<sup>191</sup> Tuto poznámku činíme s vědomím, že se jedná o výhradu veskrze akademickou. Lze si totiž jen obtížně prakticky představit nezákonný zásah státu do práva na samosprávu (které je ústavně zaručeno – viz hlava sedmá Ústavy), který by současně nebyl i protiústavní.

smyslu je ústavní i zákonná úprava poněkud zavádějící. Zastupitelstvo v tomto řízení před Ústavním soudem nemusí být právně zastoupeno (srov. ustanovení § 30 odst. 1 ZÚS *a contrario*).

Územní samosprávu je možno definovat<sup>192</sup> jako ústavně zaručené právo územního samosprávného celku jako územního společenství občanů rozhodovat samostatně v rámci autonomních prostorů vymezených ústavním pořádkem a zákony o svých záležitostech. Základními složkami tohoto ústavního práva jsou proto existence samosprávy jako formy veřejné moci a její kompetence, zakotvení nositele samosprávy (územní společenství občanů) a jeho právní povahy (korporace), personální a územní základ samosprávy, zastupitelská forma výkonu práva na samosprávu a konečně ochrana práva na samosprávu před zásahy státní moci. Pod zaručeným právem územního samosprávného celku na samosprávu je tedy nutno rozumět výkon jeho samostatné působnosti, přičemž však územní samosprávné celky vykonávají i přenesenou působnost, tzn. státní správu. Komunální stížnost se proto nemůže týkat výkonu přenesené působnosti územního samosprávného celku. Do samostatné působnosti obcí patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon. Do samostatné působnosti obcí patří především spravování vlastního majetku, vydávání obecně závazných vyhlášek a vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů atd.<sup>193</sup> Do samostatné působnosti krajů patří věci, které stanoví zákon, a to především hospodaření s vlastním majetkem, vydávání obecně závazných vyhlášek kraje, předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně a vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů atd.<sup>194</sup>

Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Komunální stížností tedy lze napadat nejen protiústavní zásahy, nýbrž i zásahy protizákonné, resp. dokonce i zásahy výhradně protizákonné (viz výše). Tím se proto tento typ ústavní stížnosti liší od „obecné“ ústavní stížnosti. Rozdíl v obou zmíněných typech řízení spočívá i v tom, že komunální stížnost může směřovat pouze proti nezákonnému zásahu *státu*, zatímco důvodem řízení o „obecné“ ústavní stížnosti může být zásah *orgánu*

<sup>192</sup> J. Filip, *Ústavní právo I. díl*, Brno, 1999, str. 454.

<sup>193</sup> Ustanovení § 35 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>194</sup> Ustanovení § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

veřejné moci, tj. podstatně širší okruh subjektů, než je tomu v předchozím případě.

Pokud Ústavní soud shledá, že komunální stížnost je důvodná a vyhoví jí, vysloví v nálezu, v čem spočívá porušení zákonem zaručeného práva na samosprávu, jaké ústavní zákony nebo zákony byly porušeny a jakým zásahem státu k tomuto porušení došlo [§ 82 odst. 2 písm. b) ZÚS], zruší napadené rozhodnutí státního orgánu, nebo jestliže porušení zaručeného práva na samosprávu spočívalo v jiném zásahu státu, než je rozhodnutí, zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval, a přikáže mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením (§ 82 odst. 4 ZÚS).

### 4.3.2 Stížnost politické strany

Ústavním základem stížnosti politické strany je čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy, podle něhož Ústavní soud rozhoduje o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony. Tento typ řízení je sice procesně upraven obdobně jako řízení o obecné ústavní stížnosti a je i systematicky zařazen do oddílu třetího ZÚS, pojednávajícího o ústavní stížnosti, avšak existují zde zásadní odchylky. Stejně jako v případě tzv. komunální stížnosti totiž i v případě politických stran je referenčním kritériem přezkumu prováděného Ústavním soudem nejen ústavnost, nýbrž i zákonnost napadeného rozhodnutí, návrh podaný Ústavnímu soudu má *ex lege* odkladný účinek a odlišná je rovněž lhůta k podání návrhu.

Stejně jako v případě komunální stížnosti platí, že rovněž politická strana může podat jak obecnou ústavní stížnost, tak také stížnost zvláštní. V dnes již překonaném usnesení sp. zn. III. ÚS 197/96 sice Ústavní soud dospěl k závěru opačnému<sup>195</sup>, nicméně tento názor uvedl na pravou míru plenární náleží sp. zn. Pl. ÚS 30/98, v němž Ústavní soud judikoval, že „ustanovení o okruhu oprávněných osob pro podání ústavní stížnosti není dotčeno, ale pouze doplněno § 73

<sup>195</sup> „Politická strana je oprávněna podat svůj návrh jen v případech ústavně přesně určených, tj. toliko v případech jejího rozpuštění nebo jiného rozhodnutí (orgánů veřejné moci) dotýkajícího se její činnosti, je-li takové rozhodnutí v rozporu s ústavními nebo jinými zákony; protože jiný právní důvod pro aktivní legitimaci politické strany pro řízení ve smyslu druhého oddílu hlavy druhé ZÚS současná právní úprava nezná a též vzhledem k tomu, že především znění ústavního předpisu je zcela jednoznačné (a přirozeně kogentní), je zřejmé, že jeho obsah nelze nad daný rámec výkladem rozšiřovat, resp. extenzivním výkladem zastírat jinak (pro jiné subjekty) přípustný důvod jiný, zejména pak ne ten, který svědčí jiným právním subjektům, mezi něž však politická strana podle zákona nepatří.“

ZÚS, který upravuje speciální případ rozpuštění politické strany anebo jiného rozhodnutí státní moci, jež se týká činnosti politické strany, např. rozhodnutí o zamítnutí registrace politické strany nebo o pozastavení její činnosti. ... Tím není omezeno právo politické strany kromě návrhů podle § 73 ZÚS podávat i ústavní stížnosti za podmínek § 72 ZÚS.<sup>196</sup> Jak později potvrdil Ústavní soud, možnost politické strany podat též obecnou ústavní stížnost může konkrétně znamenat i to, že politická strana je schopna se bránit nejen proti rozhodnutím, nýbrž také proti jiným zásahům orgánů veřejné moci.<sup>197</sup>

Jinak řečeno, podstata možnosti politických stran domáhat se u Ústavního soudu ochrany svých práv zmíněnými dvěma způsoby spočívá především v tom, že mají oproti jiným právnickým osobám soukromého práva (spolkům) privilegované postavení, které se v tomto případě projevuje tak, že se mohou u Ústavního soudu domáhat ochrany jak ústavních práv (např. účast na svobodné soutěži politických sil, rovnost šancí), tak navíc také práv ostatních, zaručených „jen“ běžným zákonem.<sup>198</sup>

Protože však řízení o návrhu politických stran podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy představuje samostatný typ řízení před Ústavním soudem, nebudeme se mu již v dalším textu věnovat, byť (resp. právě proto) – jak jsme již uvedli – se na ně vztahuje prakticky identická zákonná úprava jako na řízení o ústavní stížnosti obecné.<sup>199</sup>

<sup>196</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 30/98 ze dne 13. 10. 1999, č. 243/1999 Sb. (N 137/16 SbNU 27). Pl. ÚS 30/98, in: *Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení*, sv. 16, str. 29–30.

<sup>197</sup> Viz nález sp. zn. II. ÚS 507/05 ze dne 4. 1. 2006 (N 3/40 SbNU 31 – *K průtahům v řízení o návrhu na výplatu příspěvku za mandáty členů zastupitelstva hl. m. Prahy*). V tomto nálezu je zdůrazněno, že „politická strana je právníkou osobou, která je subjektem práv a povinností jako taková. Má-li za to, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, anebo opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci – jak je tomu v posuzované věci – bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle článku 10 Ústavy, je oprávněna stížnost podle zmíněného ustanovení zákona o Ústavním soudu podat. Ustanovení o okruhu osob oprávněných k podání ústavní stížnosti je pouze doplněno o ustanovení § 73 zákona o Ústavním soudu, který upravuje ochranu před zásahy do specifické sféry, která je vlastní pouze politické straně.“

<sup>198</sup> Viz zejména zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>199</sup> Podrobněji k tomuto typu řízení např. Filip/Holländer/Šimíček, *Zákon o Ústavním soudu – komentář*, 2. vyd., C. H. Beck, 2007, str. 520 a násl.; E. Wagnerová/M. Dostál/T. Langášek/I. Pospíšil, *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha: ASPI, a. s., 2007, str. 354 a násl.; Mikule/Sládeček, *Zákon o Ústavním soudu – komentář*, Eurolex Bohemia, 2001, str. 248–250.

## 4.4 Funkce ústavní stížnosti

Po základním vyjasnění pojmu ústavní stížnosti se zaměříme na její funkce a význam, přičemž budeme postupovat takovým způsobem, že nejprve uvedeme nejdůležitější funkce ústavní stížnosti, poté se pokusíme zformulovat některé základní možné výhrady proti instituci ústavní stížnosti a s uvedenými výhradami se pokusíme postupně polemizovat. Podotýkáme, že tato polemika není záležitostí pouze této kapitoly, nýbrž že se do značné míry prolíná do celé práce, jejímž hlavním cílem je nejen vyložit samotnou pozitivně právní problematiku řízení o ústavní stížnosti, nýbrž zejména zamyšlení se nad jejím významem, smyslem a tomu (ne?)korespondující právní úpravou.

Z předchozí analýzy instituce ústavní stížnosti do značné míry vyplývají její jednotlivé základní *funkce*. Základní rozdělení těchto funkcí zřejmě představuje oddělování funkce subjektivní a funkce objektivní. Tyto funkce můžeme souhrnně – a poněkud zjednodušeně – charakterizovat tak, že smyslem institutu ústavní stížnosti je ochrana ústavněprávní sféry jednotlivce (tzn. subjektivní funkce) a zároveň také garance a další rozvoj ústavně zaručených základních práv a svobod (tzn. objektivní funkce).<sup>200</sup>

### 4.4.1 Subjektivní funkce

Pokud totiž ústavní stížnost může podat zásadně každá fyzická nebo právnická osoba, „*jestliže tvrdí*“, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno „*její základní právo nebo svoboda*“, je zřejmé, že ústavní stížností se může u Ústavního soudu domáhat ochrany svých základních práv pouze ten, kdo je subjektivně přesvědčen o tom, že byla porušena jeho subjektivně veřejná práva. To znamená, že musel být zásahem orgánu veřejné moci *individuálně postižen*, nemůže podat ústavní stížnost za někoho jiného (výjimku z tohoto pravidla představuje např. Španělsko, kde ústavní stížnost může podat i státní zástupce nebo ombudsman<sup>201</sup>; Bavorsko jako příklad *actio popularis* jsme již uvedli výše).

Jak navíc dovozujeme v dalších částech této práce (zejména kapitola věnovaná rozhodnutím Ústavního soudu), Ústavní soud je zásadně vázán podaným

<sup>200</sup> Srov. Ch. Gusy, *Die Verfassungsbeschwerde*, Heidelberg, 1988, str. 9.

<sup>201</sup> Srov. čl. 47 španělského zákona o ústavním soudu, citováno z: Ch. Starck/A. Weber, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Teilband II: Dokumentation, Baden-Baden, 1990. Blíže k této otázce viz F. R. Llorente, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Spanien*, in: Ch. Starck/A. Weber, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, Baden-Baden, 1986, str. 268.

návrhem a nesmí jej překročit. To znamená, že nemůže stěžovateli „přisoudit“ něco jiného, než se sám domáhá, nýbrž může kasačním způsobem pouze rozhodnout o tom, zda ústavní stížnosti vyhovuje (a ruší napadené zásahy orgánů veřejné moci) nebo zda ji naopak zamítá.

#### 4.4.2 Objektivní funkce

Objektivní funkci ústavní stížnosti je nutno – obecně – spatřovat zejména v samotném smyslu ústavního soudnictví, tzn. v ochraně ústavnosti jakožto objektivní kategorie,<sup>202</sup> a procesně (lépe: terminologicky) se projevuje např. již v tom, že před Ústavním soudem se nejedná o řízení sporné, kde návrh na zahájení řízení by se nazýval žaloba a účastníci řízení by byli žalobci (navrhovatelé) a žalovaní (odpůrci).

Zcela konkrétně pak můžeme tuto objektivní funkci vysledovat např. v tom, že podle ustanovení § 82 odst. 2 ZÚS vyhoví-li Ústavní soud ústavní stížnosti, vysloví v nálezu, „které ústavně zaručené právo nebo svoboda a jaké ustanovení ústavního zákona byly porušeny a jakým zásahem orgánu veřejné moci k tomuto porušení došlo.“ Podle našeho názoru totiž tímto ustanovením jsou nálezům Ústavního soudu *nepřímo fakticky* přiznány jisté precedenční účinky, a to v tom smyslu, že orgány veřejné moci se z takovéhoho nálezu *pro futuro* dozvědí, jaký postup a z jakých důvodů považuje Ústavní soud za protiústavní, a měly by se proto vyvarovat jeho opakování. Jinak řečeno, tímto způsobem by mělo docházet i k interpretaci příslušných článků ústavního pořádku.

Určitá objektivní funkce ústavní stížnosti vyplývá také z ustanovení § 64 odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. c) ZÚS, podle něhož může návrh na zrušení zákona a jiného právního předpisu podat také senát (resp. plénium – § 64 odst. 4 ZÚS) Ústavního soudu „v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti.“ Jestliže tedy senát Ústavního soudu při projednávání ústavní stížnosti (u níž v této fázi řízení převažuje její subjektivní funkce) dospěje k závěru, že právní předpis, jehož bylo v souzené věci použito, je protiústavní, může navrhnout jeho zrušení, čímž v daném řízení na významu nabývá funkce objektivní.

Stejně tak objektivní funkce ústavní stížnosti např. jednoznačně vyplývá z ustanovení § 74 ZÚS, podle něhož spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a jež jsou údajně pro-

<sup>202</sup> Jak např. uvádí J. Trczinski (*Skarga konstytucyjna*, Warszawa, 2000, str. 107), důraz významu ústavní stížnosti nedopadá pouze na subjektivní zájem, nýbrž „na ochranu samotné ústavy.“



tiústavní (protizákonné). Zrušení napadeného právního předpisu totiž v konkrétní situaci sice může být podmínkou vyhovění ústavní stížnosti (subjektivní funkce); důsledek tohoto rozhodnutí (tj. zrušení právního předpisu) je však objektivní, neboť se týká všech dalších budoucích právních vztahů, které se již zrušeným právním předpisem nebudou muset řídit.

Můžeme se rovněž ztotožnit s názorem E. Schumanna<sup>203</sup>, že objektivní funkce ústavní stížnosti vyplývá do značné míry i z kasačního způsobu rozhodování Ústavního soudu, neboť „účelem kasace je odstranění nesprávných pravomocných rozhodnutí v zájmu společnosti, zájmu obecném, veřejném či státním. Kasace má zajistit jednotnost soudních výkladů zákonů a jejich aplikaci.“ To znamená, že pokud by Ústavní soud rozhodoval apelačním způsobem, byl by kladen větší důraz na subjektivní funkci ústavní stížnosti. Protože však rozhoduje kasačně, převažuje – z tohoto pohledu – funkce objektivní.

Nepochybně výrazně větší význam objektivní funkce ústavní stížnosti – oproti jiným procesním prostředkům ochrany práva – zcela otevřeně plyne z možnosti selekce ústavních stížností. Podle ustanovení § 43 odst. 3 ZÚS<sup>204</sup> totiž Ústavní soud i v případě, kdy shledá návrh zjevně neopodstatněným (což je forma kvazimeritorního rozhodování), jej může odmítnout, přičemž toto usnesení musí být „stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá“. Jinak řečeno, zákon dává Ústavnímu soudu otevřeně možnost vybrat si případy, které bude projednávat věcně, a ostatní návrhy může odmítnout prakticky bez odůvodnění. Proto také ve stovkách svých odmítavých usnesení opakuje „mantru“, že uvedené ustanovení v zájmu racionality a efektivity řízení před Ústavním soudem dává tomuto soudu pravomoc posoudit „přijatelnost“ návrhu ještě předtím, než dospěje k závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem, přičemž jde o specifickou a relativně samostatnou část řízení, která nemá charakter řízení kontradiktorního, kdy Ústavní soud může obvykle rozhodnout bez dalšího, jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní stížnosti. Pravomoc Ústavního soudu je totiž v řízení o ústavní stížnosti založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení, respektive v rozhodnutí je završujícím, nebyly porušeny ústavními předpisy chráněné práva a svobody účastníka tohoto řízení, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy, zda postupem a rozhodováním obecných soudů nebylo

<sup>203</sup> E. Schumann, *Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen*, Berlin, 1963, str. 102.

<sup>204</sup> Tato podoba citovaného ustanovení byla zakotvena novelou provedenou zákonem č. 404/2012 Sb.

zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatele a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

Jiná věc je ovšem ta, že možnost neodůvodňovat odmítavá usnesení Ústavní soud v podstatě vůbec nevyužívá, a zpravidla se proto snaží alespoň uvést, že napadená rozhodnutí jsou ústavně souladná, resp. že podstata ústavní stížnosti spočívá jen ve snaze přehodnocovat dokazování, případně zvrátit výsledek napadeného soudního řízení opakováním již uplatněných námitek bez jakéhokoliv ústavního přesahu, což však ústavní ochrany samozřejmě nepožívá a ani požívat nemůže.

Z výše uvedeného je zřejmé, že subjektivní a objektivní funkce ústavní stížnosti se navzájem nevylučují, nýbrž naopak vhodně doplňují. R. Zuck v této souvislosti hovoří o *korekci a komplementaritě* obou těchto funkcí, kdy funkce korekce vede k určitému omezení subjektivní funkce ústavní stížnosti (přičemž i v tom lze spatřovat jeden ze zásadních rozdílů mezi ústavním soudnictvím na straně jedné a obecným soudnictvím na straně druhé) – nikoliv každé porušení práva navrhovatele je ústavněprávně relevantní a nemusí nutně vést k vyhovění ústavní stížnosti – a funkce komplementarity především rozšiřuje ústavní ochranu nad rámec individuálního porušení práva.<sup>205</sup> Ke vztahu obou uvedených funkcí ústavní stížnosti konečně dodejme, že primární je podle stávající právní úpravy přirozeně funkce subjektivní a objektivní funkce plní roli spíše sekundární.

#### 4.4.3 Reparativní a preventivní funkce

Ústavní stížnost, resp. zejména následné rozhodnutí o ní, má dále *reparativní a preventivní funkci*. Jestliže totiž řízení o ústavní stížnosti může skončit konstatováním porušení základních práv nebo svobod navrhovatele a zrušením napadených rozhodnutí, resp. jiných zásahů orgánů veřejné moci, znamená to, že v konkrétním případě orgán veřejné moci, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, musí zpravidla vydat rozhodnutí nové, a tím by měla být odstraněna protiústavnost rozhodnutí původního (reparace).

Tento postup však v sobě zahrnuje i funkci preventivní, neboť orgán veřejné moci, jehož rozhodnutí bylo napadeno, stejně jako orgány další, by se v budoucnu měly podobných protiústavních aktů vyvarovat, a to právě na základě znalosti judikatury Ústavního soudu (prevence, popř. určitá forma

<sup>205</sup> Srov. R. Zuck, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, 2. vyd., C. H. Beck, 1987, str. 25.

právní výchovy). Někteří autoři tuto funkci charakterizují i jako funkci psychologickou.<sup>206</sup>

#### 4.4.4 Funkce výchovy k občanské demokracii

Konečně zejména P. Häberle připomíná, že ústavní stížnost přetváří Ústavní soud na „občanský soud“, neboť řízení před ním nepodléhá soudním poplatkům a „umožněním přístupu každému je soud hluboce zakotven v občanském podvědomí a posiluje občanské sebevědomí proti veřejné moci.“ Ústavní stížnost tak má funkci výchovy k občanské demokracii.<sup>207</sup> I z tohoto důvodu proto považujeme za nanejvýš důležité, aby rozhodnutí Ústavního soudu byla argumentačně vyvážená a přesvědčivá, neboť právě Ústavní soud má největší šanci na to, aby s jeho judikaturou byla seznámena relativně široká laická veřejnost. Rovněž z tohoto důvodu jsou všechna rozhodnutí Ústavního soudu veřejně přístupná a přehledně vyhledatelná podle řady ukazatelů (viz databáze dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

### 4.5 Význam ústavní stížnosti

Proti samotné existenci instituce ústavní stížnosti si dokážeme představit, že by bylo možné zformulovat zejména následující argumenty (jejichž pořadí není dáno jejich významem):

1. *Řízení o ústavní stížnosti není* – z hlediska navrhovatelů – (zdánlivě) příliš *efektivní*. Jak totiž ukazují některé zahraniční příklady, pohybuje se *úspěšnost ústavních stížností* na velmi nízké hranici kolem jednoho procenta z jejich celkového počtu<sup>208</sup>, k čemuž G. Roellecke se značnou ironií uvádí, že ústavní stížnost „stejně občanovi nepomůže, protože u každé tomboly

<sup>206</sup> Srov. např. A. Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der BRD und Österreich*, Zürich, 1968, str. 44.

<sup>207</sup> P. Häberle, *Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Politik und Rechtswissenschaft*, Athenäum, 1970, str. 61.

<sup>208</sup> V případě Spolkového ústavního soudu ve SRN se uvádí úspěšnost 1,5 % (Pieroth/Schlink, 1992, str. 294), resp. 1,39 % (Zuck, 1987, str. 26). E. Wagnerová (*Ústavní soudnictví*, Praha, 1996, str. 45) uvádí ve zkoumaných zemích (SRN, Švýcarsko, Španělsko, Portugalsko) úspěšnost „kolem 1 %“.

je pravděpodobnost výhry větší než 2 %.<sup>209</sup> V České republice činí úspěšnost ústavních stížností za jeho dosavadní činnost přibližně 5 %. Z údajů za poslední roky je možno např. uvést, že v roce 2017 činilo procento vyhovujících nálezů u ústavních stížností 4,978 % z počtu všech vydaných rozhodnutí, v roce 2016 to bylo 4,894%, v roce 2015 se jednalo o 4,99 %, v roce 2014 jen o 4,661 %.<sup>210</sup>

2. S uvedeným úzce souvisí další možná výhrada k instituci ústavní stížnosti, jež spočívá v *přehodnocování pravomocně skončených řízení*. Jak jsme již totiž naznačili výše, ústavní stížnost je možné podat pouze subsidiárně, tj. teprve po vyčerpání všech ostatních prostředků k ochraně práva. To však mimo jiné znamená značné narušení principu právní jistoty, neboť Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti (resp. v případě jejího vyhovění) vstupuje do již nastolených právních vztahů, a to v některých případech i po značné

<sup>209</sup> G. Roellecke, *Das Ansehen des Bundesverfassungsgerichts und die Verfassung*, in: M. Piazzolo (vyd.), *Das BverfG – Ein Gericht im Schnittpunkt von Recht und Politik*, Mnichov, 1995, str. 39.

<sup>210</sup> Viz oficiální statistiky Ústavního soudu – <https://www.usoud.cz/statistika/>

Rok	Přiděleno	Ukončeno	Vyhovující nález	Odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost
2003	2 496	2 685	125	1 150
2004	2 713	2 745	165	1 465
2005	2 981	2 687	193	1 482
2006	3 455	3 501	181	2 108
2007	3 301	3 382	196	2 059
2008	3 207	3 409	188	2 138
2009	3 394	3 440	230	2 193
2010	3 726	3 666	205	2 363
2011	3 966	3 704	173	2 383
2012	4 912	4 624	169	3 367
2013	4 020	4 199	190	2 975
2014	4 057	4 269	199	2 891
2015	3 846	3 767	188	2 795
2016	4 255	4 270	209	3 034
2017	4 133	4 239	211	3 046
<b>Celkem</b>	<b>54 462</b>	<b>54 587</b>	<b>2 697</b>	<b>35 449</b>

době od pravomocného rozhodnutí. Průměrná délka řízení před Ústavním soudem ve věcech, v nichž bylo rozhodnuto nálezem, činila u věcí ukončených v letech 2006–2016 13 měsíců a 3 dny; v roce 2017 to bylo 11 měsíců a 24 dní.<sup>211</sup> Jak uvádí J. Filip, „účastníci těchto vztahů se často až po několika měsících dozvědí, že neúspěšná strana předchozího řízení podala ústavní stížnost a tudíž právní stav může být změněn.“<sup>212</sup>

3. Proti instituci ústavní stížnosti lze uvést i námitku, že *zasahuje do nezávislosti soustavy obecných soudů*, když je mu přiznáno přezkoumávat a případně i zrušit napadená rozhodnutí obecných soudů. Ústavní soud, který není součástí soustavy obecných soudů, může kasačním způsobem přehodnocovat jejich rozhodnutí, což může být interpretováno jako nepřiliš systematické a nekonceptní. Ústavní soud je nucen „zabývat se všemi otázkami, které v soukromém a veřejném životě sehrávají určitou roli.“ ... „Tím získává sekularizované zastupitelské funkce, které nejsou příjemné, pohodlné a především dlouhodobě unavují.“<sup>213</sup>

Navíc, Ústavní soud může přezkoumávat zásadně všechna rozhodnutí orgánů veřejné správy, a rozhoduje tedy často i o velmi specializovaných a právně komplikovaných právních otázkách, což samo o sobě může vyvolávat pochybnosti o jeho odborné kompetentnosti k takovému jednání.

4. Konečně jako poslední možnou námitku proti ústavní stížnosti můžeme uvést její údajnou *nadbytečnost*. Respektování a ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod totiž přísluší nejen Ústavnímu soudu, nýbrž i soudům obecným a ve svém důsledku i dalším orgánům veřejné moci než jsou obecné soudy a nelze pominout ani roli Evropského soudu pro lidská práva jakožto orgánu, jehož primárním úkolem je ochrana základních práv a svobod, zaručených sice zejména Úmluvou, tato mezinárodní smlouva se však obsahově značně překrývá s naší Listinou. Je za těchto okolností smysluplné a efektivní, aby – kromě naznačených mechanismů – existovalo ještě samostatné řízení o ústavní stížnosti?

Na pozadí pojmového vymezení instituce ústavní stížnosti a jejich základních funkcí se nyní pokusme zareagovat na jednotlivé výše uvedené námitky, zpochybňující smysl a význam ústavní stížnosti.

První námitkou je nízká efektivita ústavních stížností z hlediska jejich úspěšnosti. K této výhradě je nicméně nutno zejména poukázat i na zmíněnou

<sup>211</sup> Tamtéž.

<sup>212</sup> J. Filip, *Lhůta pro podání ústavní stížnosti z hlediska § 75 odst. 2 zákona o Ústavním soudu*, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/1995, str. 129.

<sup>213</sup> R. Zuck, *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, 2. vyd., C. H. Beck, 1987, str. 27.

preventivní funkci ústavních stížností. To znamená, že v praxi nemusí být až tak podstatné, v kolika procentech případů Ústavní soud návrhům vyhoví, nýbrž významný je samotný fakt existence tohoto procesního institutu. Význam judikatury totiž nemusí být jen retrospektivní, nýbrž také prospektivní. Dokonce tvrdíme, že u nejvyšších soudů je tato prospektivní funkce judikatury daleko významnější než funkce retrospektivní, která naopak vystupuje do popředí u soudů nižších. Jinými slovy: již skutečnost, že rozhodnutí orgánů veřejné moci mohou být za určitých okolností přezkoumána a popř. i zrušena Ústavním soudem, má na činnost těchto orgánů bezprostřední či alespoň nepřímý vliv. V této souvislosti se někdy hovoří též o edukačním efektu ústavní stížnosti, která je dána „prostou možností následné ústavněprávní kontroly činnosti ostatních státních orgánů.“<sup>214</sup> Navíc G. Roellecke, jehož jednu velmi ironickou poznámku jsme již citovali, k tomu uvádí, že „je překvapivé, že instituce ve jménu práva odmítne 97 ze 100 žadatelů a získá tím úctu a důvěru. Politici uvažují opačně. Myslí si, že musejí lid zahrnovat volebními dárky, aby získali jejich přízeň. Tento názor však není správný. Zřejmě získává více důvěry ten, kdo je přísný, leč spravedlivý.“<sup>215</sup>

K procentu úspěšnosti ústavních stížností můžeme ostatně uvést, že např. J. Blahož zastává názor, že „pokud stížnosti, které končí rozhodnutím ústavního soudu, že byla porušena ústava, oscilují okolo 5 % vznesených ústavních stížností ročně, ukazují zkušenosti, že v daném státě existuje relativně efektivní instituce ústavní stížnosti.“<sup>216</sup> Instituce ústavní stížnosti v České republice proto nemusí být, a to ani z čistě statistického pohledu (úspěšnost kolem 5 %), v mezinárodním měřítku chápána jako neefektivní.

Význam řízení o ústavní stížnosti spočívá ostatně také v tom, že v něm dochází k *interpretaci a dalšímu vývoji ústavních norem*. Ústavní soud je koncipován jako orgán ochrany ústavnosti, který ústavní normy bezprostředně aplikuje, proto také zásadně není vázán běžnými zákony, pochopitelně s výjimkou ZÚS a subsidiárně i občanského soudního řádu, resp. trestního řádu. Je pochopitelné, že aplikaci jakékoliv normy musí nutně předcházet její interpretace a přestože tuto interpretaci nepovažujeme za autoritativní nebo oficiální, má nepochybně značný význam pro obecné právní vědomí a – v některých případech – také jako výklad doktrinální. Z tohoto pohledu proto není významná

<sup>214</sup> M. Sachs, *Verfassungsprozessrecht*, 4. vyd., Tübingen: Mohr Siebeck, 2016, str. 141.

<sup>215</sup> G. Roellecke, *Das Ansehen des Bundesverfassungsgerichts und die Verfassung*, in: M. Piazzolo (vyd.), *Das BVerfG – Ein Gericht im Schnittpunkt von Recht und Politik*, Mnichov, 1995, str. 40.

<sup>216</sup> Srov. J. Blahož, *Ústavní stížnosti*, Právník č. 5/1991, str. 430–446.

úspěšnost ústavních stížností, nýbrž propracovanost právních názorů Ústavního soudu, byť i obsažených v odůvodnění zamítavých nálezů nebo odmítavých usnesení.

Ke druhé námitce uvádíme, že Ústavní soud zásadně nepřehodnocuje řízení před orgány veřejné moci po skutkové stránce a ani po obecné stránce právní, nýbrž toliko z ústavněprávního hlediska. Skutečnost, že má právo zrušit pravomocná rozhodnutí orgánů veřejné moci, by však neměla být interpretována pouze jako narušení právní jistoty účastníků řízení, nýbrž také – a to především – jako záruka, že orgány veřejné moci budou ve své činnosti respektovat a chránit ústavně zaručená základní práva a svobody fyzických i právnických osob, neboť v opačném případě zde existuje možnost Ústavního soudu jejich rozhodnutí (jiné zásahy) rušit. Ve svých konečných a celkových důsledcích tedy existence ústavní stížnosti právní jistotu občanů neoslabuje, nýbrž naopak posiluje.

Činnost Ústavního soudu má totiž také určitý *politický význam*, neboť se snaží zabraňovat tendencím každého státu o „co možná největší a nejúplnější reglementaci všech oblastí života, která vyvolává nebezpečí, že ve prospěch veřejných a společenských zájmů masivním způsobem překračujícím nutnost lidské spolupráce omezí osobní svobodu jedince.“<sup>217</sup> Ústavní soud také vykonává funkci určité *kontroly* a též *ochrany menšin*, aby zmíněnými zásahy státu (veřejné moci) nebyla porušována ústavně garantovaná základní práva nebo svobody jedince. Institutem ochrany proti těmto tendencím je právě ústavní stížnost.

Rovněž nepřipadnou je námitka ohledně zasahování Ústavního soudu do nezávislosti soustavy obecných soudů (k tomu blíže viz další kapitoly). Ústavní soud stojí mimo soustavu obecných soudů, zásadně mu nepřísluší přehodnocovat dokazování (pokud přirozeně v tomto samotném dokazování nespočívá protiústavnost, např. ve formě extrémního nesouladu mezi skutkovými a právními závěry), před nimi prováděné – pokud neprovede dokazování vlastní – a vychází z poněkud jiných východisek než soudy obecné. Jeho roli ve vztahu k obecným soudům je proto možno označit jako doplňkové zajištění ochrany základních práv.<sup>218</sup> Jestliže totiž většina obecných soudů je *fakticky specializovaná*, řídí se – zjednodušeně řečeno – především pouze určitým odvětvím práva (civilní, trestní, administrativní) a je vázána i běžnými zákony<sup>219</sup>, primár-

<sup>217</sup> A. Schuler, *Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der BRD und Österreich*, Zürich, 1968, str. 42.

<sup>218</sup> M. Sachs, *Verfassungsprozessrecht*, 4. vyd., Tübingen: Mohr Siebeck, 2016, str. 141.

<sup>219</sup> Čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR.

ním úkolem a smyslem existence Ústavního soudu je ochrana ústavnosti. Proto také Ústavní soud zásadně není běžnými zákony vázán.<sup>220</sup>

V konkrétních případech tedy nesporně sice lze namítat, že Ústavní soud své ústavně vymezené kompetence překračuje; nicméně tato mnohdy oprávněná kritika nezpochybňuje existenci samotného institutu ústavní stížnosti, nýbrž toliko procesní a meritorní postup Ústavního soudu v některých věcech.

K poslední shora uvedené možné námitce se domníváme, že dosavadní činnost Ústavního soudu dokázala, že stávající koncepce ústavních stížností není ani nadbytečná. V rámci obecných soudů a zejména orgánů veřejné správy dosud totiž stále ještě vždy neexistuje dostatečné povědomí o ústavně garantovaných základních právech a svobodách a činnost Ústavního soudu je v tomto směru nepostradatelná.

Na tom nic nemění ani naznačená změna postavení Evropského soudu pro lidská práva. Právě naopak, Česká republika by měla mít eminentní zájem na tom, aby tento orgán nedospíval k závěrům, že v České republice dochází k porušování Úmluvy. Ústavní soud je potřebný i v tomto směru, neboť může svojí kvalitní rozhodovací činností o ústavních stížnostech počet důvodných stížností k Evropskému soudu minimalizovat. Nemluvě o tom, že v případě vyhovění stížnosti Evropským soudem pro lidská práva je Ústavní soud oprávněn rozhodnout o obnově řízení za účelem nápravy zjištěného porušení evropské Úmluvy.<sup>221</sup>

<sup>220</sup> Čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>221</sup> Viz oddíl osmý ZÚS – Řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu.