

# K právní povaze výtky drobných nedostatků osobě podléhající kárné odpovědnosti

MARTIN KOPECKÝ

FAKULTA PRÁVNICKÁ ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY, PLZEŇ  
PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY, PRAHA

## *The legal nature of the complaint of minor imperfection to subjects of disciplinary responsibility*

**Summary:** Authorities supervising persons who are subjects of disciplinary responsibility (i.e. judges, prosecutors, proving executors, notaries and civil servants) are entitled to lodge a disciplinary action against these subjects and initiate disciplinary proceedings with them. Disciplinary proceedings may end up with disciplinary punishment, e.g. reprimand, monetary sanction or dismissal from office. Cases of minor imperfection within the activities of the inspected persons may be also settled by competent authorities informally by so called complaints of minor imperfection even without initiating disciplinary proceedings. With respect to the basic rules of fair-trial rights and judicial control of the state administration, the adjudication inclines to the opinion, that not only that informal complaint of minor imperfection constitutes a „ne bis in idem“ obstacle for initiation of formal disciplinary proceedings, but also this complaint can be subject to judicial review as a potentially unlawful administrative decision. This article discusses the legal nature of the complaints of minor imperfection and judicial protection of persons who have been imposed by this complaint.

**Keywords:** subjects of disciplinary proceedings, Code of Administrative Procedure, disciplinary punishment, ne bis in idem

Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) vyslovil v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31, právní názor, že výtky za drobné nedostatky v exekuční a další činnosti soudního exekutora, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta nebo exekutorského koncipienta nebo drobné poklesky v chování podle § 7a zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád), v platném znění (dále „ex. ř.“), naplňuje materiální znaky rozhodnutí správního orgánu a lze ji napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). NSS vydal tento rozsudek na základě kasační stížnosti Ministerstva spravedlnosti (žalovaného) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2015, č. j. 10 A 76/2014-33, vydanému na základě žaloby soudního exekutora v řízení o ochraně před nezákonným zásahem (§ 82 a násl. s. ř. s.), kterým Městský soud v Praze určil, že zásah Ministerstva spravedlnosti vůči soudnímu exekutorovi spočívající v udělení výtky je nezákonný a zároveň přikázal ministerstvu obnovit stav před tímto zásahem tím, že měl do 15 dnů od právní moci rozsudku vyrozumět předsedu Obvodního soudu pro Prahu 9, předsedkyni

Okresního soudu v Liberci a Exekutorskou komoru ČR (které předtím ministerstvo o udělení výtky informovalo).

Výše uvedený rozsudek NSS vede k zamyšlení, jakou povahu má institut výtky drobných nedostatků, se kterým se lze setkat vedle exekučního řádu i v několika dalších zákonech, jaké jsou důsledky použití tohoto nástroje, jaké jsou možnosti obrany vůči němu a jak posoudit otázku vhodnosti jeho užívání.

## **Zákonná úprava ukládání výtek**

Zákony upravující postavení některých skupin osob podléhajících kárné odpovědnosti stanoví – vedle pravidel kárné odpovědnosti – možnost, aby drobné nedostatky v jejich činnosti, které nedosahují intenzity kárného deliktu, vyřídil příslušný orgán tak, že je vytkne, aniž by se zahájilo kárné řízení:

Podle § 7a odst. 1 ex. ř. drobné nedostatky v exekuční a další činnosti *soudního exekutora*, drobné nedostatky v činnosti exekutorského kandidáta nebo exekutorského koncipienta nebo drobné poklesky v chování Ministerstvo spravedlnosti, Exekutorská komora ČR nebo předseda okresního soudu exekutorovi, kandi-

dátovi nebo koncipientovi písemně vytkne. Podle § 7a odst. 2 ex. ř. neprokáže-li se, že soudní exekutor provedl veškerá opatření, která lze po něm spravedlivě požadovat při řízení exekutorského úřadu, vytkne Ministerstvo spravedlnosti, Exekutorská komora nebo předseda okresního soudu soudnímu exekutorovi i drobné nedostatky v činnosti nebo drobné poklesky v chování exekutorského kandidáta nebo koncipienta, kteří jsou jeho zaměstnanci. Ustanovení o písemné výtce drobných nedostatků bylo poprvé zakotveno do exekučního řádu jeho novelou č. 347/2007 Sb.

Podle § 88a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování může orgán státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídit tím, že je *soudci*, předsedovi soudu, místopředsedovi soudu, předsedovi kolegia Nejvyššího soudu nebo NSS vytkne, je-li to postačující. Možnost vytykat drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování soudců umožňoval zákon o soudech a soudcích již ve svém původním znění (v § 88 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb.), později, novelou č. 314/2008 Sb., byl vymezen samostatný paragraf 88a.

Podle § 30 odst. 3 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále „zák. st. zast.“), drobné nedostatky a poklesky může vedoucí státní zástupce *státnímu zástupci* písemně vytknout, aniž by podal návrh na zahájení kárného řízení. Tato možnost písemné výtky byla do zákona o státním zastupitelství zavedena zákonem č. 14/2002 Sb.

Podle § 47 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) – dále „not. ř.“, drobné nedostatky v činnosti *notáře* nebo drobné poklesky v chování orgán vykonávající dohled notáři vytkne. Za orgán vykonávající dohled lze považovat Ministerstvo spravedlnosti (vykonává tzv. státní dohled), notářskou komoru (zřizuje se v obvodu každého krajského soudu a v obvodu městského soudu v Praze – § 29 odst. 1 not. ř.) a Notářskou komoru ČR. Možnost vytykat drobné nedostatky v činnosti notáře umožňovalo již původní znění notářského řádu.

Podle § 88 odst. 3 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále „ZSS“), drobné nedostatky ve službě může představený nebo služební orgán vyřídit tak, že je *státnímu zaměstnanci* ústně nebo písemně vytkne. Písemná výtka se založí do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku; po uplynutí této doby se z osobního spisu státního zaměstnance vyřadí.

Drobné nedostatky či drobné poklesky, jak uvádí jednotlivé zákony, jsou jednáními, která

nedosahují závažnosti kárných provinění podle těchto zákonů, která se projednávají v kárném řízení.<sup>1</sup> Vzhledem k obecnému vymezení skutkové podstaty kárného provinění spočívá rozdíl v kárném provinění, které se projednává v kárném řízení, a jednáním, které lze vyřešit výtka, v závažnosti (materiální stránce) jednání.<sup>2</sup> I znakem jednání, které lze řešit výtka, je jeho protiprávnost.

Zatímco exekuční řád a zák. o státním zastupitelství stanoví pouze písemnou formu výtky, zák. o soudech a soudcích a notářský řád nikoli, umožňují i výtka učiněnou ústně.<sup>3</sup> Zák. o státní službě rozlišuje mezi výtka ústní a písemnou, přičemž u písemné výtky stanoví jako následek jejího uložení založení písemné výtky do osobního spisu státního zaměstnance na dobu 1 roku (§ 88 odst. 3 ZSS). Jinak zákony následky uložení výtky neupravují.

Oprávnění vyřídit drobné nedostatky odpovědné osoby náleží úřední osobě (dohledovému orgánu), která se odlišuje od orgánu příslušného projednávat kárná provinění:

K projednávání kárné odpovědnosti soudců, předsedů soudu, místopředsedů soudu, předsedů kolegií Nejvyššího soudu nebo NSS, státních zástupců a soudních exekutorů je příslušný podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, kárný soud, kterým je Nejvyšší správní soud (viz zejm. § 1–4b cit. zákona).

Drobné nedostatky nebo drobné poklesky v chování soudce, předsedy soudu, místopředsedy soudu, předsedy kolegia Nejvyššího soudu nebo NSS je oprávněn vytknout podle § 88a zák. o soudech a soudcích, orgán státní správy soudů, kterým je podle § 119 odst. 1 cit. zák. jako ústřední orgán státní správy soudů Ministerstvo spravedlnosti a podle § 119 odst. 2 cit. zák. předseda a místopředsedové Nejvyššího soudu, předseda a místopředseda NSS a předsedové a místopředsedové vrchních, krajských a okresních soudů.

Drobné nedostatky a poklesky může státnímu zástupci vytknout podle § 30 odst. 3 zák. st. zast. vedoucí státní zástupce – půjde o vedoucího státního zástupce, který je jinak oprávněn podat kárnou žalobu, kterým je dle § 8 odst. 5 zák. č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech

<sup>1</sup> Vymezení kárných obvinění viz § 116 ex. ř., § 87 zák. o soudech a soudcích, § 28 zák. st. zast., § 48 not. ř., § 89 odst. 1 ZSS.

<sup>2</sup> J. Staša např. poznamenává ve vztahu k drobným nedostatkům ve službě, že „alternativně lze uvažovat, že vůbec o kárné provinění nejde.“ Viz STAŠA, J. In: MATEŠ, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 147.

<sup>3</sup> Srov. WAWERKA, K. In: BÍLEK, P. a kol. *Notářský řád a řízení o dědictví*. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 171.

soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, nejvyšší státní zástupce (ve vztahu k jakémukoli státnímu zástupci), vrchní státní zástupce (ve vztahu ke státnímu zástupci příslušného vrchního státního zastupitelství, státnímu zástupci krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu), krajský státní zástupce (ve vztahu ke státnímu zástupci příslušného krajského státního zastupitelství a státnímu zástupci okresního státního zastupitelství v jeho obvodu) a okresní státní zástupce (ve vztahu ke státnímu zástupci příslušného okresního státního zastupitelství). Kárnou žalobu je dle § 8 odst. 5 písm. a) zák. č. 7/2002 Sb. oprávněn podat proti kterémukoli státnímu zástupci též ministr spravedlnosti, který však není vedoucím státním zástupcem. Vytýkat drobné nedostatky státnímu zástupci je podle § 30 odst. 3 zák. stát. zast. oprávněn pouze vedoucí státní zástupce (a contr. nikoli ministr spravedlnosti).

Drobné nedostatky a drobné poklesky v chování soudního exekutora (též exekutorského kandidáta nebo exekutorského koncipienta) jsou oprávněni vytknout podle § 7a ex. ř. Ministerstvo spravedlnosti, Exekutorská komora ČR nebo předseda okresního soudu. Předsedou okresního soudu lze rozumět v této souvislosti předsedu okresního soudu, který vykonává státní dohled nad činností exekutorů, což je předseda okresního soudu, do jehož obvodu je soudní exekutor jmenován, a předseda okresního soudu, který je v jednotlivé věci exekučním soudem (srov. § 7 odst. 6 ex. ř.). Zákon nestanoví, kdo může za Exekutorskou komoru vytknout soudnímu exekutorovi drobné nedostatky a poklesky. Vyjdeme-li z toho, že kárnou žalobu proti soudnímu exekutorovi je oprávněn podat podle § 117 odst. 2 písm. b) ex. ř. předseda revizní komise a předseda kontrolní komise ve věcech působnosti těchto komisí, mělo by předsedům těchto komisí náležet oprávnění vytknout soudnímu exekutorovi drobné nedostatky a poklesky. To potvrzuje i § 26 odst. 1 písm. f) stavovského předpisu Exekutorské komory ČR vyhlášeného ve Věstníku č. 3/2013 ze dne 1. září 2012, o kontrolní komisi Exekutorské komory České republiky, podle něhož předseda kontrolní komise poté, co mu je předána konečná zpráva o provedení kontroly exekutorského úřadu, bez zbytečného odkladu věc posoudí a rozhodne o způsobu řešení, mj. písemně vytkne drobná pochybení v exekuční či další činnosti exekutora.

K projednání kárného obvinění notáře v kárném řízení je příslušný pro každou věc ustanovený tříčlenný kárný senát složený z řad členů kárné komise jako orgánu Notářské komory ČR (srov. § 49 not. ř.). Výtku drobných nedostatků

nebo drobných poklesků může notáři učinit podle § 47 not. ř. orgán vykonávající dohled, což je Ministerstvo spravedlnosti (podle § 45 odst. 1 not. ř. vykonává státní dohled), Notářská komora ČR a notářská komora (vůči notářům ve svém obvodu – srov. § 45 odst. 3 not. ř.). Zákon nestanoví, kdo může za Notářskou komoru ČR a (krajskou) notářskou komoru vytknout notáři drobné nedostatky a poklesky. Vyjdeme-li z toho, že kárnou žalobu proti notáři je oprávněn podat podle § 49 odst. 4 písm. b) a c) not. ř. prezident Notářské komory ČR a prezident územně příslušné notářské komory, mělo by těmto prezidentům náležet oprávnění vytknout notáři drobné nedostatky a poklesky.

Kárné provinění státního zaměstnance projednává kárná komise prvního stupně (§ 162 odst. 1 ZSS), odvolacím orgánem je kárná komise druhého stupně [§ 168 odst. 1 písm. a) ZSS]. Výtku může učinit představený (§ 9 odst. 1 ZSS) nebo služební orgán (§ 10 ZSS).

Z uvedeného vyplývá, že oprávnění vytknout drobné nedostatky je svěřeno zákonem zpravidla více úředním osobám nebo orgánům.

### **Překážka *ne bis in idem***

Kárné senáty NSS, rozhodující dle zák. č. 7/2002 Sb., vyslovily ve více rozhodnutích, že výtky je trestem, zakládajícím překážku dvojího postihu ve smyslu zásady *ne bis in idem* ve vztahu ke kárnému řízení.

Např. v rozhodnutí ze dne 19. 11. 2013, č. j. 14 Kse 5/2012-248, NSS (jako kárný soud ve věcech soudních exekutorů) vyslovil, že výtky je „... opatřením vyplývajícím ze zákona postihujícím zjištěné nedostatky. Je tedy trestem uloženým soudnímu exekutorovi za porušení jeho povinností dohledovým orgánem v rámci jeho zákonných pravomocí. Jako taková tudíž představuje způsob potrestání za konkrétní faktické jednání soudního exekutora a vytváří proto překážku dvojího postihu za tentýž skutek, jak jej má na mysli zásada *ne bis in idem*.“ Použití pravidla *ne bis in idem* dovodil NSS z čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“), podle kterého nemůže být nikdo trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby, ze zákonného rozvedení této zásady např. v § 11 odst. 1 písm. f) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) – dále „tr. ř.“, či § 94 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále „zák. o přest.“), když cílem je zabránit opakovanému stíhání odpovědné osoby za stejné faktické jednání. Soud rovněž odkázal na čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Úmluva“), který

stanoví, že nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.

V konkrétním posuzovaném případě podal ministr spravedlnosti kárnou žalobu proti soudnímu exekutorovi mj. pro jednání, které bylo obsaženo ve skutku, za který byla soudnímu exekutorovi již uložena výtka místopředsdkyně okresního soudu podle § 7a ex. ř. Kárný senát o tomto skutku zastavil řízení. Zřejmě z důvodu, že zák. č. 7/2002 Sb. neuvádí mezi důvody pro zastavení řízení situaci, že se zjistila překážka *ne bis in idem*, jak činí např. § 11 odst. 1 písm. f) tr. ř., uvedl kárný senát ve výroku, že řízení zastavuje podle § 14 písm. c) zák. č. 7/2002 Sb., „neboť zanikla odpovědnost soudního exekutora za kárné provinění“. Toto není přesné. Výtka, i kdyby zakládala překážku *ne bis in idem*, není okolností znamenající zánik odpovědnosti za kárné provinění.<sup>4</sup>

Názor, že uložení výtky za tentýž skutek, který je obsažen v návrhu na zahájení kárného řízení, představuje překážku podle čl. 40 odst. 5 Listiny (*ne bis in idem*) a je důvodem pro zastavení kárného řízení, vyslovil kárný senát NSS i v kárném řízení vedeném proti kárně obviněné státní zástupkyni v rozhodnutí ze dne 15. 9. 2009, č. j. 12 Ksz 1/2008-97. V tomto případě kárný senát zastavil kárné řízení „podle ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 7/2002 Sb. za použití ustanovení § 14 písm. c) cit. zákona a za přiměřeného užití § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. per analogiam ve spojení s § 25 zákona č. 7/2002 Sb.“, tedy vedle nepřesného (nesprávného) použití důvodu k zastavení podle § 14 písm. c) (zanikla-li odpovědnost za kárné provinění) použil kárný senát vhodněji důvod k zastavení podle trestního řádu. Nebylo potřeba tak činit *per analogiam*, neboť podle § 25 zák. č. 7/2002 Sb. „nestanoví-li tento zákon jinak nebo nevyplývá-li z povahy věci něco jiného, v kárném řízení se přiměřeně použijí ustanovení trestního řádu.“ Přiměřeně tak bylo možné použít ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) tr. řádu, podle něhož je důvodem zastavení překážka *ne bis in idem*.<sup>5</sup>

Z rozhodnutí v kárných řízeních proti soudcům se důsledků výtky vytvářející překážku *ne bis in idem* týkalo např. rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 14. 9. 2010, č. j. 13 Kss 2/2010-87. Podle NSS „výtka orgánu státní správy soudů, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, není kárným opatřením uvedeným v § 88 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., které lze za kárné provinění uložit, tedy které může uložit kárný senát. Přesto jde o disciplinární opatření uložené podle zákona o soudech a soudcích

(č. 6/2002 Sb.).“ Dále uvedl: „Jestliže navrhovatelka jako orgán státní správy soudů a oprávněná podat návrh na zahájení kárného řízení posoudila nečinnost kárně obviněné soudkyně ve dvou spisech za určité časové období jako drobný nedostatek v práci a uložila jí výtku, a v následné době podala proti uvedené soudkyni návrh na kárné řízení, v němž jí vytýkala zaviněnou nečinnost sice v jiných spisech, ale za dobu s dobou zaviněné nečinnosti postiženou výtka se překrývající, pak má kárný senát za to, že za stejné provinění – nečinnost sice v jiných věcech, ale ve stejném časovém období nelze stíhat kárně obviněnou kárným soudem.“ V jiném rozhodnutí, ze dne 4. 4. 2012, č. j. 11 Kss 4/2011-120, kárný senát NSS naproti tomu vyslovil, že „se neztotožnil s názorem obhájce kárně obviněné soudkyně, dle kterého nelze postihnout případné nedostatky v činnosti soudce spadající do časového období, v němž mu již byla za jiné nedostatky udělena výtka dle § 88a zákona č. 6/2002 Sb. Kárný senát se s tímto závěrem neztotožňuje, zastává názor, že zákaz dvojího postihu za jedno jednání se vztahuje na konkrétní nedostatek, který byl soudci vytknut, nikoli obecně na celé časové období, kdy došlo k porušení povinností soudce.“

Soudními rozhodnutími vyslovené právní názory, že uložení výtky je disciplinárním opatřením povahy trestu vytvářejícím překážku *ne bis in idem* pro řízení o kárném obvinění na základě kárné žaloby, byly sice vysloveny v kárných řízeních vedených kárnými senáty NSS s kárně obviněnými soudci, státními zástupci a soudními exekutory podle zák. č. 7/2012 Sb., ale lze vyjít z toho, že by při podobné úpravě ukládání výtky byly vztaženy i na případy kárných obvinění notářů a státních zaměstnanců.

Pro srovnání: Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 2. 1997, sp. zn. II. ÚS 22/97, odmítl jako zjevně neopodstatněnou ústavní stížnost soudkyně proti výtce místopředsedy okresního soudu, pověřeného výkonem státní správy. Výtka byla soudkyni uložena za účinnosti zákona č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců, který, obdobně jako současná úprava, umožňo-

<sup>4</sup> K okolnostem zániku trestní odpovědnosti srov. např. JELÍNEK, J. In: JELÍNEK, J. a kolektiv. *Trestní právo hmotné*. Obecná část. Zvláštní část. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 336.

<sup>5</sup> Podle § 11 odst. 1 písm. f) tr. ř. trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno „proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž skutek skončilo pravomocným rozsudkem soudu nebo bylo rozhodnutím soudu nebo jiného oprávněného orgánu pravomocně zastaveno, jestliže rozhodnutí nebylo v předepsaném řízení zrušeno“. Kárný senát v předmětném rozhodnutí uvedl ve výroku zřejmě chybně odkaz na důvod nepřipustnosti trestního stíhání podle § 11 odst. 1 písm. j) – stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, v odůvodnění však se uvádí odkaz na § 11 odst. 1 písm. f) – překážka *ne bis in idem*.

val orgánu státní správy uložit soudci výtka (podle § 3 odst. 5 zák. č. 412/1991 Sb. „drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování nebo přestupek může orgán, který je oprávněn podat návrh na zahájení kárného řízení, vyřídit tím, že je soudci vytkne, je-li to postačující.“). Ústavní soud v usnesení uvedl, že výtka není kárným opatřením, nevztahují se na ni předpisy o kárném řízení, a dovodil, že není možno udělenou výtku považovat za jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. NSS v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31, uvedl, že považuje toto usnesení Ústavního soudu za překonané.

Vzhledem ke konstrukci vztahu uložení výtka a zahájení kárného řízení pro kárné obvinění lze vyjít z toho, že *skutek, který byl odpovědně osobě vytkn, brání zahájení kárného řízení pro týž skutek*. Lze si představit složitou situaci, kdy uložena výtka jednou z oprávněných osob vykonávajících dohled může i účelově bránit zahájení kárného řízení jinou oprávněnou úřední osobou, která bude považovat protiprávní jednání odpovědné osoby za závažnější.

Právní názory vyjádřené v některých rozhodnutích kárného senátu ohledně problematiky *ne bis in idem* se jeví jako zjednodušující. Je pravdou, že čl. 40 odst. 5 Listiny<sup>6</sup> se netýká jen vyloučení dalšího trestního stíhání podle trestního řádu pro skutek, pro který byla osoba pravomocně odsouzena, zproštěna obžaloby nebo pro který bylo trestní řízení pravomocně zastaveno [viz též § 11 odst. 1 písm. f) tr. ř.], ale i jiných řízení trestní povahy, typicky projednávání přešupků.<sup>7</sup> Je rovněž pravdou, že se čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě<sup>8</sup> netýká v našich podmínkách pouze zákazu stíhání pro týž skutek podle tuzemského trestního řádu, ale zakládá překážku *ne bis in idem* i pro případy řízení o přestupcích a některých dalších správních deliktech. Avšak aplikace čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě předpokládá vyložení pojmu „trestní řízení“ i ve vztahu k pojmům „trestní obvinění“ a „trestný čin“ dle čl. 6 a 7 Úmluvy. A to z citované judikatury v kárných věcech nelyne. Pokud by totiž měla být podřazena kárná provinění či dokonce i jednání, za která jsou ukládány výtka, do skupiny trestních věcí dle Úmluvy, byla by důsledkem jejich pravomocného (konečného) vyřízení nepřipustnost nejen dalšího kárného řízení, ale i jakéhokoli „trestního řízení“. A tak tomu není.

Lze nalézt řadu rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“) při aplikaci Úmluvy, v nichž postihy za delikty disciplinární povahy nejsou řazeny mezi trestní věci dle Úmluvy. Právní úprava postihů za disciplinární

delikty není adresována obecně na všechny, ale jen na určitou skupinu lidí se specifickým postavením, a pokud postihy za ně nedosahují závažnosti postihů, které svou povahou, délkou nebo způsobem výkonu mohou způsobit podstatnou újmu, neřadí se delikty disciplinární povahy mezi trestní věci dle Úmluvy. Judikatura ESLP vychází při vymezení, jaké věci mají trestní povahu, z tzv. *engellovských kritérií*,<sup>9</sup> které jsou rozsáhlou judikaturou rozvíjeny.<sup>10</sup> Nepovažoval-li např. ESLP za dostatečně závažnou sankci propuštění úředníka ze státní služby k tomu, aby projednávaná věc měla povahu trestní věci dle Úmluvy,<sup>11</sup> bylo by zcela neadekvátní, aby takovou trestní povahu měly výtka drobných nedostatků, rozebírané v tomto článku.

Pravidlo *ne bis in idem* vyplývající z čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě se přímo užije na trestní věci ve smyslu Úmluvy, nikoli na postihy za protiprávní jednání, která tuto povahu nemají (což zpravidla postihy za disciplinární delikty budou). Vyřízení drobného nedostatku ve formě výtka příslušného orgánu dohledu sice vytvoří překážku *ne bis in idem* pro kárné řízení pro týž skutek, pro které byla odpovědně osobě uložena výtka, nevytváří však překážku pro řízení trestní.<sup>12</sup>

## Veřejnoprávní povaha výtka

Uložení výtka odpovědně osobě je výkonem veřejné moci svěřené úřední osobě (dohledovému orgánu). Veřejnoprávní povahu ukládání výtka předsedou soudu vůči soudci vyjádřil příznačně Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 3. 4. 2015, č. j. 46 A 20/2015-22.<sup>13</sup> Uvedl, že „již ze samotné textace ustanovení § 88a zákona o soudech a soudcích vyplývá, že při uložení výtka nejedná předseda soudu v pozici vedou-

<sup>6</sup> „Nikdo nemůže být stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.“

<sup>7</sup> Viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007 (č. 13/2009 Sb. rozhodnutí ve věcech trestních).

<sup>8</sup> „Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“

<sup>9</sup> Rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71 a další (ve věci *Engel a další proti Nizozemsku*).

<sup>10</sup> K pojmu „trestní obvinění“ v judikatuře ESLP viz např. KMEC, J. In: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 574–584.

<sup>11</sup> Viz rozhodnutí ESLP ze dne 9. 2. 2006, č. 43371/02 (ve věci *Rabus proti Německu*).

<sup>12</sup> Názor, že výtka vytváří překážku věci „pravomocně“ rozhodnuté, avšak jen ohledně možného kárného postihu, resp. zahájení či pokračování v již zahájeném kárném řízení, uvádí např. VONDRUŠKA, F. In: KOUDELKA, Z. – RŮŽIČKA, M. – VONDRUŠKA, F. *Zákon o státním zastupitelství s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2010, s. 319.

<sup>13</sup> NSS sice svým rozsudkem ze dne 13. 4. 2015, č. j. 46 A 20/2015-22, zrušil výrok I. cit. usnesení Krajského soudu v Praze, ale z jiných procesních důvodů.

cího zaměstnance zaměstnavatele, nýbrž právě v pozici orgánu státní správy soudů, který ukládá disciplinární opatření. Aplikaci zákoníku práce v této konkrétní otázce brání právě skutečnost, že ukládání výtky upravuje specificky § 88a zákona o soudech a soudcích jako ustanovení speciální k ustanovením zákoníku práce. Ten se v této souvislosti sice může (samozřejmě až subsidiárně) použít pro posouzení otázky, zda to které jednání soudce lze kvalifikovat jako nedostatek v práci (tj. jako zaviněné porušení pracovních povinností soudce), nikoli však jako právní základ pro udělení výtky za takové porušení povinností. Výtku podle § 88a zákona o soudech a soudcích rozhodně nelze ztotožňovat např. s pracovním posudkem ve smyslu § 314 zákoníku práce, resp. pracovním hodnocením zaměstnance zakládaným do osobního spisu vedeného podle § 312 zákoníku práce.“ Veřejnoprávní povahu má i ukládání výtky v případě jiných skupin odpovědných osob, než jsou soudci.

Uložená výtka není kárným opatřením uvedeným mezi druhy kárných opatření, která lze odpovědným osobám ukládat v kárném řízení.<sup>14</sup> Přesto je negativním hodnocením jeho činnosti nebo chování ze strany orgánu, který nad odpovědnou osobou vykonává dohled. Např. rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 14. 9. 2010, č. j. 13 Kss 2/2010-87, označilo výtka uloženou podle § 88a zákona o soudech a soudcích za disciplinární opatření uložené podle zák. o soudech a soudcích. V rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31 charakterizoval NSS, že „výtka je svou povahou nejmírnějším stupněm kárného opatření (v obecném smyslu slova), jehož účelem je možnost flexibilně postihnout ty nedostatky, jež svojí menší závažností neodůvodňují zahájení kárného řízení.“ Výtka může negativně zasáhnout osobnost odpovědné osoby, zejména její důstojnost, vážnost, čest a dobrou pověst. V cit. rozsudku č. j. 4 As 173/2015-31 se např. v bodě 29 odůvodnění uvádí, že „uložená výtka je do jisté míry formalizovanou informací o tom, že došlo ze strany exekutora (resp. soudce, státního zástupce nebo notáře) k určitému pochybení. To samo o sobě může vyvolat ve třetích osobách pochybnosti, podle povahy konkrétního provinění, ohledně profesní odbornosti nebo osobnostních kvalit výtka postiženého. Ne nadarmo se traduje, že důvěryhodnost a bezúhonnost se budují dlouho, ale je možné je ztratit v jediném okamžiku. Výtka může dále působit například i jako překážka v kariéřním postupu a může být přitěžující okolností v případném dalším kárném řízení. Představitelná je i situace, kdy bude výtka zneužívána k dehonestování či šikanování postiženého.“

K tomu je třeba poznamenat, že uložená výtka by mohla být překážkou kariéřního postupu pojmově u těch profesí, u nichž to přichází do úvahy (ne u soudního exekutora, podobně ani v případě notáře). Co se týká nebezpečí, že by v případném dalším kárném řízení byla uložená výtka považována za přitěžující okolnost, orgán provádějící kárné řízení není vázán skutečností uložení výtky, ale je oprávněn (či procesně povinen) přezkoumat důvodnost jejího uložení, mělo-li by být uložení výtky považováno za přitěžující okolnost. Např. kárný senát NSS rozhodující ve věcech kárného řízení proti soudním exekutorům v rozhodnutí ze dne 27. 1. 2016, č. j. 15 Kse 8/2015-75, vyložil, že nepřihlížel k předchozí výtce udělené kárně obviněné Ministerstvem spravedlnosti, protože její uložení nebylo podle kárného senátu důvodné (viz bod 76 odůvodnění).

### Forma výtky jako správního úkonu

Přijmeme-li závěry o veřejnoprávní povaze výtky, k níž se přiklání, jak výše uvedeno, i soudní rozhodovací praxe, nastává problém s vymezením její povahy jako správního úkonu. Účelem zákonů, které zakládají úředním osobám pravomoc ukládat osobám podléhajícím kárné odpovědnosti výtka, namísto toho, aby bylo zahájeno kárné řízení pro kárné provinění, jistě nebylo vytvořit nástroj, který bude možné použít až po skončení formalizovaného správního řízení. Pokud bychom nahlíželi na výtka jako na rozhodnutí ve správním řízení podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „spr. ř.“), muselo by jí předcházet formálně zahajované řízení z moci úřední dle § 46 odst. 1 spr. ř., když z právní úpravy ani nevyplývá, že by uložení výtky mohlo být prvním úkonem v takovém eventuálním řízení, účastník řízení by musel mít možnost předem se vyjádřit k podkladům rozhodnutí atd., nebyla-li by výsledkem řízení výtka, muselo by být rozhodnuto o zastavení řízení. Jako absurdní by se jevil, že by měla úřední osoba, která jinak může v závažnějších případech iniciovat zahájení kárného řízení, sama zahajovat správní řízení o uložení sankce. Tak tomu není. Výtka není výsledkem řízení (procesu), na jehož konci by bylo buď uložení výtky, nebo její neuložení (zastavení řízení, odložení věci či jiné procesní vyřízení). Uložení výtky je správní činností, a to v rámci výkonu moci (není výkonem soudnictví ani tehdy, po-

<sup>14</sup> Viz § 88 odst. 1 a 2 zák. o soudech a soudcích, § 30 odst. 1 zák. stát. zast., § 116 odst. 6 a 9 ex. ř., § 48 odst. 3 not. ř., § 89 odst. 1 ZSS.

kud výtku činí předsedové či místopředsedové soudů – ti vystupují v tomto směru jako orgány státní správy soudů – viz § 119 odst. 2 zák. o soudech a soudcích), či v rámci jiné správy (orgány profesní samosprávy v případě soudních exekutorů a notářů). Výtka však není rozhodnutím ve formálním smyslu podle správního řádu (ani jiného zákona).<sup>15</sup> Správním rozhodnutím ve formálním smyslu lze rozumět rozhodnutí, které je vydáno jako výsledek řízení podle procesního předpisu (správního řádu, případně jiného zákona), tedy rozhodnutím, které má na mysli § 9 spr. ř. Jen proti takovému rozhodnutí (správnímu aktu) vydanému dle formálního (procesního) předpisu lze podávat opravné prostředky v takovém předpise předvídané, jen takové rozhodnutí je schopné nabýt právní moci a stát se nenapadnutelným řádnými opravnými prostředky podle procesního předpisu a závazným pro dotčené osoby a veřejné orgány.<sup>16</sup> Nepovažuje-li se uložená výtka za rozhodnutí ve formálním smyslu, nelze proti jejímu uložení proto podat opravné prostředky podle správního řádu, když ani zákony stanoví možnost ukládat výtku nic takového neupravují. Z neformálnosti uložené výtky, absence vlastnosti právní moci a její složky závaznosti lze dovodit, že ten, kdo ji uložil, ji může i zrušit, shledá-li např. její nedůvodnost, nesprávnost nebo nezákonnost.

Zejména pod vlivem judikatury správního soudnictví se rozšířilo pojetí správních rozhodnutí (správních aktů) v tzv. materiálním smyslu. Jedná se o to, že soudy ve správním soudnictví poskytují (alespoň v podmínkách České republiky) ochranu subjektivním veřejným právům na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nejen proti rozhodnutím, které vydal příslušný správní orgán po proběhlém správním řízení (formálním procesu), ale i vůči (jiným) úkonům správního orgánu, jímž se mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jednotlivce (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnutím správního orgánu je zásadně písemný formalizovaný akt s přezkoumatelným obsahem.<sup>17</sup> Zkoumání formální stránky jednání správního orgánu, které může zasáhnout do právní sféry jednotlivce, může být rozhodující pro posouzení, v jakém druhu řízení podle s. ř. s. lze poskytnout ochranu: zda v řízení o žalobě pro rozhodnutí (díl první hlavy druhé s. ř. s.), v řízení o tzv. nečinnostní žalobě (díl druhý), v řízení o tzv. zásahové žalobě (díl třetí), případně v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (díl sedmý).

Závazné úkony, které jsou výsledkem řízení a v konkrétních věcech upravují poměry jednotlivců, tedy rozhodnutí ve formálním smyslu,

jsou sice nejčastější skupinou rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ale lze se setkat i s tím, že úkony, které z materiálního (obsahového) hlediska přímo zasahují do právní sféry jednotlivce, ač nemají formu rozhodnutí podle správního řádu, bývají považovány za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a to v materiálním smyslu, a takto jsou soudně přezkoumatelná. Za rozhodnutí z obsahového hlediska se např. považuje vyrozumění Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy podle § 82 odst. 3 školského zákona č. 561/2004 Sb. o přezkoumání výsledku společné části maturitní zkoušky konanou formou didaktického testu nebo přezkoumání rozhodnutí o vyloučení ze zkoušky.<sup>18</sup> Naproti tomu v případě tzv. souhlasů podle stavebního zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění (§ 96 územní souhlas, § 106 souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru, § 122 kolaudační souhlas, § 127 souhlas se změnou užívání stavby), nejsou tyto podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, rozhodnutími podle § 65 s. ř. s. (za která je považovala některá dřívější rozhodnutí NSS), ale soudní ochrana třetích osob proti nim je zaručena zásahovou žalobou dle § 82 s. ř. s. Ačkoli vzniká v důsledku takových souhlasů subjektivní hmotné právo (právo umístit, provést či užívat stavbu), procesní úprava (o vydání souhlasů se nevede řízení ve smyslu části druhé a třetí správního řádu) převážila při posuzování jejich povahy.

Je-li výtka drobných nedostatků správním úkonem veřejnoprávní povahy, lze tedy uvažovat o tom, že má z hlediska teorie správního práva a z hlediska žalobních typů k ochraně subjektivních veřejných práv povahu rozhodnutí (správního aktu) v materiálním smyslu, nikoli rozhodnutí ve smyslu formálním, nebo neformálního zásahu. Jak uvedeno dále, zařazení do jedné z těchto skupin není jednoznačné, neboť se znaky rozhodnutí (jen) v materiálním smyslu a jiného zásahu v takových případech překrývají. To nečiní problém teorii, naproti tomu soudní praxe, která s ohledem na formální stránku vyžaduje určení konkrétního žalobního

<sup>15</sup> Viz např. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2015, sp. zn. 46 A 20/2015-22: „... z ustanovení § 88a zákona o soudech a soudcích nelze dovodit povinnost žalovaného vydávat výtku ve formě správního rozhodnutí podle ustanovení § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), resp. povinnost takové rozhodnutí vydávat na základě formálního správního řízení se všemi jeho nuancemi.“ Názor, že výtka uložená podle § 7a ex. ř. není rozhodnutím podle § 67 spr. ř., tedy správním rozhodnutím ve formálním smyslu, byť jinak naplňuje znaky individuálního správního aktu v materiálním smyslu, vyjadřuje i rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31.

<sup>16</sup> Srov. § 73 odst. 1 a 2 spr. ř.

<sup>17</sup> Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 165/2012-22.

typu (zda žalobce, který nesouhlasí s výtkou, podává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení), uvádí někdy příliš kategorická tvrzení o charakteru takových správních úkonů.

### Soudní ochrana vůči uložení výtky

Zásah veřejné moci do osobnosti odpovědné osoby a možné dehonestující účinky uložené výtky před jinými osobami mohou odůvodňovat právo na přímou obranu vůči uložení výtky. Vyjdeme-li z toho, že výtkou úřední osoby, která jinak může zahájit kárné řízení, došlo k zásahu do subjektivního práva odpovědné osoby v souvislosti s její disciplinární odpovědností, náleží soudní ochrana odpovědné osoby do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví (srov. § 2 a 4 s. ř. s.).

V úvahu přichází obecně žaloba k ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 s. ř. s.) nebo žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.). V případě zásahové žaloby by soud rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a v případě důvodnosti žaloby by určil, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo hrozí-li jeho opakování, zakázal by správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikázal by, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (§ 87 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Zásahovou žalobou se lze rovněž domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný. Naproti tomu v případě důvodnosti žaloby proti rozhodnutí soud, který vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), napadené rozhodnutí zruší a vrátí k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu (§ 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.); jsou-li k tomu důvody, prohlásí rozhodnutí správního orgánu za nicotné (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

Rozhodovací praxe krajských soudů, na které se obracely osoby, kterým byla uložena výtka, byla rozdílná v tom pohledu, jaký žalobní typ lze proti výtce použít (např. v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2015, č. j. 10 A 76/2014-33, a v usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 4. 2015, č. j. 46 A 20/2015-22, se soudy přiklonily k názoru o použitelnosti zásahové žaloby, zatímco v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2012, č. j. 11 Ca 184/2009-47, byla preferována přípustnost žaloby proti rozhodnutí).

NSS v rozsudku ze dne 27. 11. 2015, č. j. 4 As 173/2015-31, zaujal názor, že výtka není roz-

hodnutím podle § 67 spr. ř., není tedy rozhodnutím vydaným po formálním správním řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale přesto naplňuje obecné znaky individuálního správního aktu. Naplnění znaků individuálního správního aktu spatřuje v tom, že výtku ukládá dohledový orgán, který tak zajišťuje výkon veřejné správy na daném úseku, že udělená výtka zároveň svým charakterem zasahuje do sféry postižené osoby, která zároveň vystupuje v pozici vykonavatele veřejné moci (v posuzovaném případě soudního exekutora). NSS uvedl, i s ohledem na předchozí judikaturu (např. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59), že základní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní akt vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici, (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Tyto podmínky jsou dle názoru NSS v případě výtky naplněny, výtka je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným na základě žaloby podle dle § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. Obecně lze s tímto vymezením správního aktu (rozhodnutí správního orgánu) souhlasit.

Zvláštní situace nastane v případě, že soud zruší na základě žaloby výtku a vrátí zpět orgánu, který ji uložil (v pojetí s. ř. s. se vrací věc k dalšímu řízení žalovanému správnímu orgánu). U tohoto orgánu žádné formální řízení probíhat nebude. Bude-li považovat orgán uložení výtky za důvodné, jsa vázán právním názorem soudu ji bude moci uložit znovu. Nebylo by však např. ani vyloučeno, aby namísto výtky podal návrh na zahájení kárného řízení, neboť zrušením výtky odpadla překážka *ne bis in idem*.

Nedojde-li k judikatornímu posunu v rozhodování NSS, lze vycházet z toho, že právní názory vyslovené v rozsudku č. j. 4 As 173/2015-31 je možné vztáhnout i na výtky ukládané podle dalších zákonů (viz výše).

### Závěr

Shrneme-li možný pohled na výtky drobných nedostatků v činnosti soudců, státních zástupců, soudních exekutorů, notářů a státních zaměstnanců, lze uvést:

- jedná se o disciplinární opatření k tomu oprávněné úřední osoby (orgánu vykonávajícího dohled) učiněné namísto zahájení kárného řízení,



- výtka je způsobilá zasáhnout do sféry postižené osoby, zejména její důstojnosti, vážnosti a cti a dobré pověsti, a postižená osoba má právo se proti takovému úkonu orgánu vykonávajícího veřejnou správu bránit ve správním soudnictví,
- uložená výtka vytváří překážku *ne bis in idem* pro kárné řízení pro týž skutek,
- okolnost, že byla kárně obviněná osobě v minulosti uložena výtka za jiný skutek, může být přitěžující okolností v případě, že orgán rozhodující v kárném řízení shledá důvodnost uložené výtky a souvislost mezi jednáním, za které byla výtka uložena, a kárným obviněním,
- uložená výtka není výsledkem správního řízení, není rozhodnutím splňujícím formální náležitosti rozhodnutí správního orgánu podle § 67 spr. ř.,
- výtka je individuálním správním aktem v materiálním pojetí napadnutelným žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Zavedení možnosti vyřídit drobné nedostatky v činnosti a chování osob, které podléhají kárné odpovědnosti, uložením neformální výtky ze strany orgánu, který vykonává dohled, mělo odbřemenit kárná řízení, vedená příslušnými orgány, od projednávání bagatelních případů, které nedosahují intenzity kárných obvinění. Mají-li však ukládané výtky povahu individuálního správního aktu zasahujícího do sféry subjektivních veřejných práv dotčených osob, podléhajících samostatné ochraně ve správním soudnictví, je legislativně sporné, proč má vedle regulárního systému kárné odpovědnosti existovat jiný systém faktického trestání ve formě ukládání výtek osobami vykonávajícími veřejnou správu, které jinak pravomoc projednávat kárná obvinění nemají. Nejde-li však v tomto směru k nějaké legislativní změně, je dobré, aby si jak ti, kdo výtky ukládají, tak i postihované osoby byli vědomi významu tohoto institutu a problémů s tím spojených.

## O vnitřních limitech ústavních demokracií<sup>1</sup>

JIRÍ BAROŠ,  
ÚSTAVNÍ SOUD ČR A FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ MU

### *On Inherent Limits of Constitutional Democracy*

**Summary:** *The article looks at the inherent limits of constitutional democracy, i. e. the topic which should be discussed first when dealing with real or putative crisis of Central European democracies. After a brief introductory discussion of the very concept of constitutional democracy, it starts with the presentation of democratic and constitutionalist accounts of difficulties of constitutional democracy. Further, it discusses constitutional failure during the creation and maintenance of constitutional democracy. Finally, this exploratory article ends with a typology of internal and external limits of constitutional democracy.*

**Keywords:** *constitutional democracy—constitutionalism—democratic education—emergency*

Jako demokratický právní stát je Česká republika definována v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Tento článek pojí v jeden celek princip demokratický a státněprávní. Jinak řečeno, naše Ústava v sobě subtilně mísí demokratické principy s požadavky konstitucionalismu; přijetí koncepce materiálního právního státu, v němž

kromě vázanosti státní moci pravidly musí mít tato pravidla i určitý (spravedlivý) obsah, představuje konstitucionalistický prvek naší ústavní

<sup>1</sup> Článek vznikl v rámci grantu *Liberální demokracie v době krize* (GA16-13980S).