

# Rozhodování sporů o rozsah kompetencí jako žolík čl. 87 Ústavy<sup>1</sup>

JAN GRINC, PRÁVNICKÁ FAKULTA UNIVERZITY KARLOVY, KATEDRA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

Rozhodování kompetenčních sporů je prostředkem k naplnění zásady, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsobu, které stanoví zákon. Ústavní soud ČR rozhoduje podle čl. 87 odst. 1 písm. k) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Počet řízení podle tohoto ustanovení je nízký, ale rozhodnutí v nich vydaná mají zpravidla velký význam pro interpretaci kompetenčních ustanovení ústavního pořádku i souvisejících zákonů.

Tento text se pokusí analyzovat, jakým způsobem toto řízení (jeho předmět a účel) chápe sám Ústavní soud ve svých rozhodnutích.

## Vývoj a různá pojetí institutu kompetenčního sporu

Právní úprava rozhodování kompetenčních sporů je spojena zejména s oddělením soudnictví od správy a potřebou kontrolovat, zda je tato dělba moci dodržována.<sup>2</sup> Tehdy vzniká původní a dodnes platné pojetí kompetenčního sporu jako sporu mezi dvěma či více orgány veřejné moci o to, který z nich je příslušný rozhodnout (tj. vydat individuální právní akt) v konkrétní právní věci vyznačující se totožností skutkového stavu, účastníků řízení i aplikované právní normy.<sup>3</sup> Zásadním účelem je ochrana účastníků řízení před odepřením spravedlnosti při neřešeném záporném kompetenčním sporu, resp. před právní nejistotou, či dokonce vznikem dvou rozdílných rozhodnutí o tomtéž při sporu kladném. Toto pojetí kompetenčního sporu můžeme označit za klasické či správněprávní.<sup>4</sup>

Rozhodování kompetenčních sporů se stává důležitým institutem také ve federacích, kde je nástrojem kontroly dodržování vertikální dělby moci mezi centrem a jednotkami<sup>5</sup> a je zpravidla svěřeno ústavnímu soudu federace,<sup>6</sup> což odpovídá kompetenční kompetenci centra.

Po druhé světové válce dochází k propracování kategorie právního státu a prosazení přímé vymahatelnosti ústavy prostřednictvím ústavního soudnictví. V některých státech se zakotvuje pravomoc ústavních soudů rozhodovat horizontální kompetenční konflikty mezi ústavními orgány.<sup>7</sup> Pojetí těchto ústavních kompetenčních sporů se může od klasického odlišovat: Předmětem sporu může být vedle příslušnosti vydat rozhodnutí i jakákoli jiná kompetence (nevázaná na existenci správního či soudního řízení o právech a povinnostech konkrétních účastníků), nebo pouhé určení rozsahu kompetencí a vymezení vzájemného vztahu různých ústavních orgánů.<sup>8</sup> Výjimku tvoří spory při výkonu zákonodárné pravomoci v unitárních státech, které bývají řešeny v rámci přezkumu formální ústavnosti výsledného zákona.<sup>9</sup> Procesní legitimace je přiznána vrcholným ústavním

<sup>1</sup> Tento článek vznikl v rámci řešení Grantového projektu č. P408/12/1255 „Klíčové pojmy ústavní teorie v čase paradigmatických změn“. Autor děkuje za cenné podněty doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D.

<sup>2</sup> Připomíná se francouzský zákon z 16.–24. 8. 1790, jímž došlo k separaci funkcí soudcovských od funkcí správních (tehdy s cílem zabránit rozpínatosti konzervativních soudů). Kompetenční spory rozhodoval zvláštní „konfliktní soud“ (*Tribunal des Conflits*). Hoetzel J., Hora V. Kompetenční konflikty, in Hácha E., Hoetzel J., Weyr F., Laštovka K., *Slovník veřejného práva československého*: Svazek II, Brno 1932, s. 252.

<sup>3</sup> Viz Sládeček V. *Obecné správní právo*, Praha 2009, s. 330–331, V. Mikule. Část sedmá: Kontrola veřejné správy in Hendrych D. a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha 2009, s. 593, 614–615. Malenovský, R. Řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy před Ústavním soudem – interpretační analýza a reflexe dosavadní judikatury, *Jurisprudence* 5/2007, s. 13 a násl.

<sup>4</sup> Srov. Holländer P. Komentář k § 120 až 125 zákona o Ústavním soudu in Filip J., Holländer P., Šimíček V. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář*, Praha 2007, s. 765 a náleží Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 5/04 (bod 24 odůvodnění).

<sup>5</sup> Např. čl. III odst. 2 Ústavy USA (1788), čl. 74 bod 17 Spolkové ústavy Švýcarského spříseženství (1848), čl. 76 a 77 Ústavy Severoněmeckého spolku (1867), původní čl. 138 písm. c) a dnešní čl. 138 odst. 1 bod 3 a odst. 2 rakouského Spolkového ústavního zákona (1920).

<sup>6</sup> Podrobně např. Blahož J. *Soudní kontrola ústavnosti: Srovnávací pohled*, Praha 2001.

<sup>7</sup> Např. čl. 93 odst. 1 bod 1 Základního zákona SRN (1949), čl. 134 Ústavy Italské republiky (1947).

<sup>8</sup> Rozhodování „o výkladu tohoto Základního zákona při sporech o rozsah práv a povinností“ podle čl. 93 odst. 1 bodu 1 Základního zákona SRN, rozhodování „právních sporů ústavní povahy mezi orgány veřejné moci“ podle čl. 146 písm. e) Ústavy Rumunska (1991).

<sup>9</sup> Typicky k nim může dojít, jsou-li stanoveny různé rigidní legislativní procedury pro různé kategorie zákonů či ústavních zákonů, a některý z aktérů (např. druhá komora) se cítí být volbou méně rigidní procedury obejit či zkrácen na své kompetenci. Takové rozpory byly v ČR základem návrhů skupin senátorů na zrušení zákonů, o nichž Ústavní soud rozhodoval v nálezech ze dne 5. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01a ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05. Srov. však specifickou kontrolou dodržování věcné zákonodárné působnosti parlamentu ve Francii: Mels, P. *Bundesverfassungsgericht und Conseil constitutionnel*, München 2003, s. 314, 333–335.

orgánům, jako je hlava státu, vláda a parlament; někdy i orgánům parlamentu či jednotlivým aktérům politického procesu.<sup>10</sup> Toto pojetí kompetenčního sporu jako svébytného ústavního institutu<sup>11</sup> můžeme označit za rozšířené či ústavněprávní. Akcentuje význam rozhodnutí jako autoritativní interpretace ústavy v materiálním smyslu, která má vést k odstranění nejasnosti ve fungování ústavního systému.<sup>12</sup> Rozšířené pojetí kompetenčního sporu je v této podobě samozřejmě jen hrubě načrtnutým ideálním typem. Podoba tohoto institutu v jednotlivých ústavních systémech se liší. Provedme proto alespoň částečný přehled výskytu a povahy kompetence ústavních soudů rozhodovat kompetenční spory.<sup>13</sup>

Vyjdeme-li ze znění ústavní a zákonné úpravy, lze za státy s rozšířeným pojetím kompetenčního sporu v rámci Evropské unie označit především Německo, Rumunsko a Itálii.<sup>14</sup> Výkladem se k němu dospělo i v Polsku, kde text ústavy a prováděcího zákona jednoznačně upravuje klasické kladné a záporné spory o kompetenci vydat rozhodnutí,<sup>15</sup> avšak Ústavní tribunál v tomto řízení řešil již i otázku, zda je k zastupování státu navenek na zasedáních Evropské rady příslušný premiér, nebo prezident.<sup>16</sup> V jiných státech naopak horizontální kompetenční spory do působnosti ústavního soudu nespádají vůbec (pobaltské státy, Španělsko) nebo jen v klasické podobě sporů o příslušnost rozhodnout (Rakousko).<sup>17</sup> Někde je rozhodování klasických kompetenčních sporů výslovně doplněno o spory mezi parlamentem, prezidentem a vládou (Bulharsko, Slovinsko), aniž by však bylo zřejmé, jakých kompetencí se mohou týkat.<sup>18</sup> Z československé historie a slovenské současnosti známe kombinaci rozhodování klasických kompetenčních sporů a pravomoci podávat abstraktní výklad ústavy, je-li věc sporná.<sup>19</sup> Abstraktní výklad ústavy lze považovat za alternativu rozšířeného pojetí kompetenčního sporu, popř. za jeho extrémní podobu.

### **Rozhodování kompetenčních sporů Ústavním soudem ČR: pojetí kompetenčního sporu a působnost Ústavního soudu**

Ústavní zakotvení rozhodování kompetenčních sporů Ústavním soudem je v České republice podobně abstraktní jako v jiných státech. Čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy pouze stanoví, že Ústavní soud rozhoduje spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu. Prováděcí úprava § 120 až 125 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu („zák. o ÚS“) obsahuje ne-

zbytná procesní pravidla a na první pohled se pojetím neliší od zákonů upravujících rozhodování kompetenčních sporů „jinými orgány“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, zejména zvláštním senátem podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů („ZKS“), a Nejvyšším správním soudem podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).<sup>20</sup> R. Malenovský tak podrobně argumentuje, že Ústavnímu soudu je svěřeno rozhodování kompetenčních sporů pouze ve výše nastíněném klasickém pojetí.<sup>21</sup>

Přesto je zde jedna možná odchylka. Podle § 120 odst. 1 zák. o ÚS rozhoduje Ústavní soud nejen spory o příslušnost vydat rozhodnutí, ale i spory o příslušnost „činit opatření nebo jiné zásahy ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení“, což je dále souhrnně označeno legislativní zkratkou „rozhodnutí“. Ostatní zmíněné zákony přitom upravují pouze rozhodování sporů o kompetenci vydat rozhodnutí, jak to odpovídá klasickému pojetí kompetenčního sporu, které je potvrzováno i rozhodovací praxí.<sup>22</sup> Lze tedy tvrdit, že možný předmět kompetenčního sporu před Ústavním soudem je oproti klasickému pojetí rozšířen?

R. Malenovský tuto otázku nereflektuje. Důvodová zpráva k § 120 zák. o ÚS žádné vodítko neposkytuje. Formulace „opatření nebo jiné zásahy“ byla patrně převzata z § 48 odst. 1 záko-

<sup>10</sup> Podle Základního zákona SRN je k podání návrhu oprávněn každý, komu tento zákon nebo jednací řád nejvyššího orgánu Spolku svěřuje vlastní práva, tj. i jednotliví poslanci, jejich skupiny, parlamentní výbory a jiné orgány, frakce, politické strany.

<sup>11</sup> Srov. odkazy v poznámce pod čarou č. 4.

<sup>12</sup> Pieroth B. Art. 93 in Jarass H., Pieroth B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, München 2004, s. 1046. Holländer, op. cit., s. 765.

<sup>13</sup> Podrobněji např. Sadurski W. *Twenty Years After the Transition: Constitutional Review in Central and Eastern Europe*, *Sydney Law School Legal Studies Research Paper* 69/2009. Dostupné na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1437843](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1437843)

<sup>14</sup> Viz německou a rumunskou úpravu citovanou v poznámce pod čarou č. 8 a čl. 134 Ústavy Italské republiky (1947). K situaci v Rumunsku dále Sadurski, op. cit., s. 14–16. K situaci v Itálii Blahoz, op. cit., s. 297.

<sup>15</sup> Čl. 189 Ústavy Polské republiky (1997), čl. 53 odst. 1 zákona o Ústavním tribunálu.

<sup>16</sup> Rozhodnutí Ústavního tribunálu ze dne 20. 5. 2009 sp. zn. Kpt 02/08.

<sup>17</sup> Čl. 138 odst. 1 body 1, 2 rakouského Spolkového ústavního zákona (1920).

<sup>18</sup> Čl. 149 odst. 1 bod 3 Ústavy Bulharské republiky (1991), čl. 180 sedmá, osmá a devátá odřážka Ústavy Slovinské republiky (1991). V praxi toto řízení patrně dosud ani v jednom státě nebylo využito.

<sup>19</sup> Čl. 126 odst. 1 a čl. 128 Ústavy Slovenské republiky (1992), čl. 4, 5 a 8 ústavního zákona č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR a § 45 a násl. zákona č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním (k otázce pojetí kompetenčního sporu podle tohoto předpisu viz však dále).

<sup>20</sup> Za „jiné orgány“ lze dále považovat orgány, jimž procesní předpisy svěřují rozhodování sporů o věcnou a místní příslušnost v soustavě správních orgánů nebo v soustavě soudů při výkonu téhož druhu soudnictví.

<sup>21</sup> Op. cit., s. 13–16.

<sup>22</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006 č. j. Komp 3/2004-40, v němž tento soud potvrdil, že rozhoduje pouze spory o kompetenci k vydání rozhodnutí o právu nebo povinnosti účastníka, a proto odmítl žalobu požadující určení kompetence k zabezpečení opatření k nápravě podle již vydaného rozhodnutí.

na č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním,<sup>23</sup> avšak ani zde nebyl její význam zcela zřejmý.<sup>24</sup> Dle mého názoru přicházejí v úvahu dvě výkladové varianty:

První možností je považovat pojmy „opatření“ a „jiné zásahy“ jen za označení úkonů v řízení o právu či povinnosti konkrétního účastníka. V tomto smyslu se v kompetenčních sporech vždy rozhoduje o příslušnosti vydat rozhodnutí, ale i činit veškeré jiné úkony v rámci daného řízení. Potom je uvedení těchto pojmů v § 120 zák. o ÚS v zásadě právně irelevantní.

Druhou možností je považovat příslušnost činit opatření nebo jiné zásahy, které nejsou rozhodnutím, za samostatný způsobilý předmět kompetenčního sporu před Ústavním soudem, patrně nikoli nutně vázaný na řízení o právech a povinnostech konkrétního účastníka. Právě tak jsou chápány tytéž pojmy „opatření“ a „jiný zásah“ užitě v § 72 odst. 1 písm. a) zák. o ÚS, kde se jimi vymezuje jednání veřejné moci, proti kterému lze brojit ústavní stížností.<sup>25</sup> Tento výklad vede k rozšíření pojmu kompetenčního sporu a ve svém důsledku činí z Ústavního soudu jediný orgán povoláný k rozhodování sporů o příslušnost činit opatření nebo jiné zásahy, ať už vzniknou mezi kterýmikoli orgány veřejné moci. To samozřejmě neodpovídá představě, že Ústavní soud by měl v zásadě rozhodovat spory mezi nejvyššími orgány.<sup>26</sup>

Podívejme se nyní, jakým způsobem vykládá šíří své kompetence sám Ústavní soud. V souboru rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy lze identifikovat hned několik typů případů. Pro účely dalšího textu nabízím jejich kategorizaci na:

1. spory o příslušnost vydat rozhodnutí (klasické kompetenční spory), pokud nejsou podle zákona rozhodovány jiným orgánem,
2. spory o příslušnost činit opatření nebo jiné zásahy, které nejsou rozhodnutím,
3. spory o tzv. sdílené kompetence, popř. o dotčení ve výkonu kompetence.

### Spory o příslušnost vydat rozhodnutí

V této kategorii se uplatňuje zbytková příslušnost Ústavního soudu k rozhodování klasických kompetenčních sporů s takovými „konfiguracemi“ stran sporu, které nejsou pokryty zvláštními zákony. Před reformou správního soudnictví k 1. 1. 2003 tak Ústavní soud ještě rozhodoval spory mezi ministerstvy, které nyní řeší Nejvyšší správní soud.<sup>27</sup> Za pozornost stojí až dvě pozdější rozhodnutí.

### Rozhodování o námitce podjatosti v kárném řízení a koncepcie inkludovaného orgánu

Nálezem ze dne 28. 7. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 9/09 Ústavní soud rozhodl spor mezi předsedkyní Nejvyššího soudu a kárným senátem tohoto soudu o příslušnost k rozhodnutí o vyloučení soudce kárného senátu z kárného řízení.

Pochybnosti zde vzbuzovala otázka legitimity stran sporu (zda je lze považovat za samostatné „státní orgány“ ve smyslu Ústavy). S odkazem na úpravu řízení o kompetenčních sporech v Německu, která přiznává aktivní legitimitaci i části orgánu s vlastní kompetencí (*Teilorgan*), a na své dřívější rozhodnutí<sup>28</sup> dospěl Ústavní soud k závěru, že pojem státní orgán je třeba vymezit výlučně dle kategorie přičitatelnosti, tj. posouzením, zda je určité osobě či kolektivu zákonem svěřena pravomoc. Stranami sporu tak mohou být i předsedkyně a kárný senát Nejvyššího soudu, ačkoli jsou pouze součástmi jediného orgánu. Jinak by spor o kompetence jim přiznané nemohl být nikým rozhodnut.<sup>29</sup>

Ústavní soud dle mého názoru zvolil výklad vedoucí k dosažení účelu řízení a nepřičítací se znění zák. o ÚS, které blíže nevymezuje pojem „státní orgán“ ani nevypočítává možné strany kompetenčního sporu. Koncepcie „inkludovaného orgánu“, jak ji Ústavní soud nazval, ale nebyla přijata jednomyslně. P. Rychetský a J. Musil ve společném odlišném stanovisku uvedli, že se

<sup>23</sup> Jde-li o kompetenční spor mezi orgány České a Slovenské Federativní Republiky, který se netýká vydání právního předpisu, Ústavní soud vysloví, který z těchto orgánů je kompetentní vydat rozhodnutí nebo činit opatření či jiné zásahy ve věci označené v návrhu.

<sup>24</sup> V původním návrhu zákona nebyla obsažena, takže důvodová zpráva ji nekomentuje. Podle úvodního ustanovení oddílu zákona věnovaného kompetenčním sporům (§ 45) měl navíc Ústavní soud rozhodovat patrně jen spory o příslušnost vydat právní předpis nebo rozhodnutí.

<sup>25</sup> K tomu viz V. Šimíček in: Filip, Holländer, Šimíček, 2007, s. 495–497. P. Holländer, tamtéž, s. 765–766 se příklání k převzetí judikatorního a doktrinálního vymezení těchto pojmů z řízení o ústavních stížnostech i pro řízení o kompetenčních sporech. Domnívám se však, že rozdílný účel obou řízení může vyžadovat rozdílný výklad. V kontextu kompetenčních sporů například nedává smysl vymezovat „jiný zásah“ i jako nečinnost.

<sup>26</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 52/04, podle kterého je účelem tohoto řízení zabývat se „limity kompetence mezi nejvyššími státními orgány, případně mezi státními orgány a orgány územní samosprávy...“. Tuto představu však narušuje již vymezení stran kompetenčního sporu podle ZKS, které světuje rozhodování některých sporů za účasti skutečně vrcholných státních orgánů zvláštnímu senátu. Viz usnesení zvláštního senátu ze dne 28. 5. 2007 č. j. Konf 34/2006-22 ve sporu mezi Nejvyšším soudem a prezidentem republiky jako služebním orgánem podle zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze.

<sup>27</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 1995 sp. zn. I. ÚS 27/96, ze dne 29. 1. 1998 sp. zn. III. ÚS 299/97, ze dne 6. 11. 2000 sp. zn. IV. ÚS 23/2000 a ze dne 19. 4. 2001 sp. zn. III. ÚS 429/2000. Dále viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2000 sp. zn. IV. ÚS 422/99 a ze dne 17. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 4/04 (spor mezi soudem a obcí postoupený zvláštnímu senátu).

<sup>28</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06, body 42 a 43 odůvodnění odkazující dále na Weyr F. Teorie práva, Brno/Praha 1936, s. 117. K tomuto nálezu viz dále.

<sup>29</sup> Část IV. a V. odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/09.



ve věci jednalo o „spor o určení věcné příslušnosti k procesnímu rozhodnutí v řízení probíhající uvnitř jednoho a téhož státního orgánu“, který mají řešit vnitřní procesní a organizační předpisy. Eventuální pochybení při jejich aplikaci nelze napravovat v řízení o kompetenčních sporech. Obdobně argumentovali též E. Wagnerová a J. Nykodým.<sup>30</sup>

Ústavní soud nakonec určil příslušnost ještě jiného, třetího inkludovaného orgánu – pověřeného předsedy kolegia Nejvyššího soudu určeného rozvrhem práce. Dle doslovného výkladu příslušných ustanovení byla sice k předmětnému rozhodnutí příslušná předsedkyně Nejvyššího soudu, ale ta byla v kárném řízení současně navrhovatelkou, a proto v něm z principu nemohla rozhodovat o vyloučení člena kárného senátu. V podobné situaci byl její místopředseda, proti němuž bylo kárné řízení vedeno. Tak přišel na řadu její další zástupce.<sup>31</sup>

### Materiální výklad pojmu ústřední správní úřad

Zatím posledním kompetenčním rozhodnutím Ústavního soudu je usnesení ze dne 30. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 52/04 ve věci kladného sporu mezi Radou pro rozhlasové a televizní vysílání a Českým telekomunikačním úřadem o příslušnost k vydání povolení k provozování vysílacích rádiových zařízení rozhlasové služby.

Ústavní soud návrh odmítl podle § 122 odst. 1 zák. o ÚS, protože věc posoudil jako spor mezi dvěma ústředními správními úřady, o němž přísluší rozhodovat Nejvyššímu správnímu soudu dle § 97 odst. 1 písm. c) SŘS. Tento závěr však nebyl jednoznačný. Judikatura Nejvyššího správního soudu považuje za ústřední správní úřady ve smyslu citovaného ustanovení ústřední orgány státní správy podle § 1 a § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, tedy orgány zde taxativně vypočtené, nikoli jakékoli správní orgány s celostátní působností.<sup>32</sup> ČTÚ v tomto výčtu nalezneme, ale Radu nikoli,<sup>33</sup> což by vedlo k závěru, že příslušnost Nejvyššího správního soudu dána není. Ústavní soud ale tento výklad odmítl jako příliš formální. Pro posouzení povahy orgánu jako ústředního správního úřadu podle něj není rozhodné zařazení do zákonného výčtu ústředních orgánů státní správy nebo jeho zákonné označení za ústřední správní úřad, nýbrž naplnění následujících (kumulativních) materiálních znaků: „výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jině-

mu ústřednímu orgánu státní správy“. Jelikož Rada tato kritéria splňuje, bylo na místě návrh odmítnout.

Výklad podaný Ústavním soudem je jistě možný, ale pochopitelně skýtá méně právní jistoty než formální pojetí založené na taxativním výčtu.<sup>34</sup> V případě Rady nebo např. Úřadu pro ochranu osobních údajů se výklad Ústavního soudu nemusí jevit problematicky, avšak materiální znaky ústředního správního úřadu tak, jak je Ústavní soud vymezil, naplňuje i Česká národní banka, Nejvyšší kontrolní úřad a s určitými výhradami i prezident republiky, vláda nebo předsedové a místopředsedové Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Přitom z rozhodnutí Ústavního soudu neplyne, že by takové orgány měly být považovány za ústřední správní úřady pouze při výkonu státní správy a nikoli při jiné činnosti.

### Shrnutí

V literatuře se objevují pokusy o výčet orgánů, jejichž vzájemné spory o příslušnost rozhodnout by spadaly do působnosti Ústavního soudu.<sup>35</sup> Většina možných kombinací je však čistě teoretická, zejména z důvodu absence takových individuálně rozhodovacích pravomocí těchto orgánů, které by se mohly jakkoli překrývat. Ve světle zmíněných rozhodnutí je přesnější vymezení okruhu možných kompetenčních sporů tohoto

<sup>30</sup> J. Nykodým navíc upozornil, že většina se nevypořádala s nálezem Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006 sp. zn. I. ÚS 182/05, podle kterého kárný navrhovatel vykonává práva státu jako zaměstnavatele, a tedy má též právo podat ústavní stížnost v případě, že v řízení rozhodoval nepřislušný orgán. Závěr, že předsedkyně Nejvyššího soudu je jako kárná navrhovatelka státním orgánem vykonávajícím veřejnou moc, je s tímto nálezem v rozporu.

<sup>31</sup> Možnost určit příslušnost orgánu, který nebyl stranou kompetenčního sporu, byla zpochybňována v odlišném stanovisku E. Wagnerové (bod 7 s odkazy na komentářovou literaturu). Úprava řízení o kompetenčních sporech tomu ale po mém soudu nebrání (viz zejm. § 124 zák. o ÚS a čl. 89 odst. 2 Ústavy). V tomto specifickém řízení se nerozhoduje o veřejných subjektivních právech, nýbrž o kompetenci. Proto sem nelze bez dalšího přenášet požadavky spravedlivého procesu nebo dokonce zásadu projednací (kontradiktorní vedení sporu stranami).

<sup>32</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003 č. j. Komp 1/2003-27 a ze dne 23. 7. 2004 č. j. Komp 1/2004-70 odkazující na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1993 sp. zn. 6 A 98/93-10.

<sup>33</sup> Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání Radu v době rozhodování ÚS vymezoval jako správní úřad, který zejm. vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, převzatého vysílání a v oblasti audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání, dohlíží u tohoto vysílání na zachování a rozvoj plurality programové nabídky a informací a dbá na jeho obsahovou nezávislost. Žádný zákon nestanovil, že by Rada byla podřízena některému ústřednímu orgánu státní správy.

<sup>34</sup> Snad i proto zákonodárce v reakci na tento nálezkem zákonem č. 302/2011 Sb. doplnil do zákonného vymezení Rady jako správního úřadu slovo „ústřední“.

<sup>35</sup> Sládeček, op. cit., s. 361, tentýž autor in Sládeček V., Mikule V., Syllová J., *Ústava České republiky: Komentář*. Praha 2007, s. 719, Mikule V., Sládeček V., *Zákon o Ústavním soudu. Komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha 2001, s. 361; Dostál M. in Wagnerová E., Pospíšil I., Dostál M., Langášek T. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha 2007, s. 561.

druhu ještě obtížnější. Koncepce inkudovaného orgánu jej značně rozšířila a výklad pojmu ústřední správní úřad jej naopak zúžil a zamlžil.

### **Spory o příslušnost činit opatření nebo jiné zásahy**

Do této kategorie řadím případy, v nichž se Ústavní soud zabýval spory o příslušnost činit opatření nebo jiné zásahy, popř. činit obecně v určitých záležitostech nebo na určitém území rozhodnutí, opatření a jiné zásahy.

#### **Územní spor mezi obcemi poprvé**

V případě rozhodnutém nálezem ze dne 11. 3. 1999 sp. zn. IV. ÚS 361/98 se Zastupitelstvo obce Malá Morávka bez vztahu ke konkrétnímu řízení určitého účastníka domáhalo určení, že je „příslušné k místním záležitostem veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 písm. o) zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích“ na vyjmenovaných pozemcích v oblasti Pradědu. Návrh byl podán poté, co zde obec Karlova Studánka začala vybírat místní poplatky. Jednalo se tedy doslova o spor o rozsah kompetencí. Příčinou byly nejasné územní změny z doby před rokem 1989.

Ústavní soud v nálezu uvedl, že je příslušný rozhodovat i spory mezi územními samosprávnými celky o místní příslušnost, tedy „jde-li o spor vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy v určitém územním obvodu obce nebo jeho části“. Na základě toho, že sporné pozemky jsou součástí katastrálního území Malá Morávka, jímž je vymezeno i území této obce, pak návrhu vyhověl.

#### **Zajišťování lékařské služby první pomoci**

Nálezem ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 5/04 byl rozhodnut záporný kompetenční spor mezi Jihomoravským krajem jako navrhovatelem a Českou republikou o příslušnost k zajištění lékařské služby první pomoci. Spor vznikl po zrušení okresních úřadů v důsledku poněkud nejasné úpravy přechodu jejich kompetencí na jiné orgány.

Ústavní soud konstatoval, že ačkoli jsou ve sporu strany uvedené v § 97 odst. 1 písm. a) SŘS, nejedná se o spor o vydání rozhodnutí ve smyslu § 97 a násl. s. ř. s. Při jeho rozhodování tak nepřichází v úvahu kompetence jiného orgánu než Ústavního soudu.<sup>36</sup> Dále se zabýval výkladem pojmu „jiný zásah“ a „opatření“, které zřetelně považuje vedle „rozhodnutí“ za samostatné formy kompetence, o níž spor může

být veden. Definici „jiného zásahu“ převzal z judikatury k řízení o ústavních stížnostech; jedná se o „každou formu konání nebo nečinnost orgánu veřejné moci, způsobitou narušit ústavně zaručenou a chráněnou sféru či právní pozici konkrétně určitelného nositele základních práv a svobod, nikoli však vydání právního předpisu“. K pojmu opatření soud uvedl, že není synonymem pojmu „rozhodnutí“ a je třeba jej chápat širěji, jak činí právní předpisy ČR, používající jej „např. ve významu vytváření programů, restrukturalizace průmyslu, zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví, zajištění ochrany hranic, přesunů finančních prostředků“.<sup>37</sup> Službu první pomoci patrně posoudil jako „opatření“. Poté vyslovil tezi, že vymezení kompetenčního sporu v § 120 zák. o ÚS je zužující ve vztahu k (abstraktnějšímu) pojmu „spor o rozsah kompetencí“, jak jej používá čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, a který dle soudu jako ústavní pojem zahrnuje „otázku širě věcného či jiného vymezení okruhu působnosti otázek, o kterých může orgán veřejné moci rozhodovat, ... i samotnou existenci okruhu věcí, k jejichž autoritativnímu rozhodování je takový orgán příslušný, i když se nejedná o rozhodnutí (popř. opatření) vydané postupem podle určitého právního řádu [procesního předpisu] ... a mající vlastnosti právního aktu (psaná forma, právní moc, vykonatelnost atd.)“.<sup>38</sup> Uvedl, že spory mezi státem a územní samosprávou se blíží federálním sporům, kde se určuje, kdo je příslušný k legislativní, exekutivní či judikativní činnosti. „Ústavní soud je proto příslušný rozhodovat negativní a pozitivní kompetenční spory mezi orgány veřejné moci v rozsahu, v jakém působnost chápe ústavní pořádek (a nikoli pouze předpisy správního práva)...“<sup>39</sup>

Ve věci samé soud po provedení výkladu relevantních zákonných ustanovení vyslovil, že „příslušným k zajištění lékařské služby první pomoci, poskytované dle § 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění ... je kraj jako vyšší územní samosprávný celek, a to v mezích svého postavení zřizovatele zdravotnických zařízení ... popř. v rozsahu ... oprávnění uzavírat smlouvy s nestátními zdravotnickými zařízeními...“.

#### **Územní spor mezi obcemi podruhé**

Předmětem usnesení ze dne 3. 6. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 18/08 byl kladný kompetenční spor mezi

<sup>36</sup> Bod 20 odůvodnění cit. nálezu.

<sup>37</sup> Tamtéž, body 22, 23 a 25.

<sup>38</sup> Tamtéž, bod 24.

<sup>39</sup> Tamtéž, bod 26.

obcemi Dolní Novosedly a Záhoří o místní působnost nad osadou Třešně. Jeho příčinou byla chyba v usnesení Okresního národního výboru v Písku z roku 1990 o rozdělení střediskové obce Záhoří. Osada Třešně zde byla označena za součást zbytkové obce Záhoří. Byla však vymezena již neexistujícím katastrálním územím Třešně, které se v roce 1966 stalo součástí katastrálního území Chrastiny spadajícího dle usnesení pod obec Dolní Novosedly.

Ústavní soud nejprve zopakoval, že ústavní institut kompetenčních sporů je odlišný od správního.<sup>40</sup> Poté však vyložil, že smí „pouze nálezem rozhodnout, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí v konkrétní věci uvedené v návrhu na zahájení řízení a nikoliv, jak to navrhuje navrhovatel, rozhodnout, že místní působnost nad částí obce Třešně vykonává obec Dolní Novosedly“. Návrh odmítl jako nepřijatelný, neboť spory o místní příslušnost mají rozhodovat jiné orgány; společně nadřízený správní úřad, jde-li o výkon státní správy, a Nejvyšší správní soud, jde-li o výkon samosprávy. Dodal, že o území obce mají rozhodovat dotčené obce dohodou podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.<sup>41</sup> Nijak se nevymezil vůči nálezu sp. zn. IV. ÚS 361/98, přestože podstatou věci (spor o území) byla stejná.

Dolní Novosedly poté podaly kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten ji odmítl, neboť nebyla ani tvrzena existence konkrétního řízení, v němž kompetenční spor vznikl. Předpokládá-li právní řád při změně hranic obcí jejich dohodu a též přinejmenším konzultaci s obyvatelstvem, nelze takové změny dosáhnout simulací kompetenčního sporu.<sup>42</sup>

Za situace, kdy obce podle mých informací nevyvolaly spor o místní příslušnost v konkrétní věci a respektují status quo, je právě dohoda o změně jejich hranic asi jedinou možností úplného řešení věci, a to i z hlediska případných úprav katastrálních území.<sup>43</sup>

## Shrnutí

Ústavní soud vyložil, že rozhoduje i spory o příslušnost činit něco jiného, než je vydávání rozhodnutí. Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/04 je tato jeho pravomoc takřka bezbřehá a zahrnuje spory o kompetenci k prakticky jakékoli formě výkonu veřejné moci. Je však otázkou, zda na tomto širokém pojetí Ústavní soud setrvá. Každý další případ totiž může být velmi specifický. Zatímco spory mezi státem a kraji o poskytování veřejných služeb se patrně mohou vyskytnout i v budoucnu, zejména jako důsledek legislativních změn, územní spory mezi obcemi zapříčiněné vývojem před rokem 1989 a těsně po něm již zřejmě vymizely.

## Spory o sdílené kompetence nebo o dotčení ve výkonu kompetence

Podle P. Holländera Ústavní soud kromě kladných a záporných kompetenčních sporů rozhoduje i „spory ve věci sdílené kompetence a ... spory, v nichž je posuzováno dotčení nebo omezení ve výkonu kompetence jednoho výkonem kompetence jiného orgánu veřejné moci“.<sup>44</sup> Do této kategorie jsem zařadil čtyři případy, z nichž tři tvoří určitý řetězec díky tomu, že pozdější rozhodnutí odkazuje na závěry předchozího, ačkoli samotný pojem sdílené kompetence se objevuje až ve druhém z nich. Jde o rozhodnutí ve věci jmenování funkcionářů Bankovní rady České národní banky, přidělení soudce J. Bureše k Nejvyššímu soudu a jeho následné jmenování místopředsedou tohoto soudu.<sup>45</sup> Byla jim věnována pozornost odborné veřejnosti<sup>46</sup> i podrobná kritika disentujících soudců. Proto zde nebudou blíže rekapitulována a omezíme se pouze na otázku, jak Ústavní soud odůvodnil svou příslušnost o nich rozhodnout.

## Rozhodování o likvidaci shromážděných osobních údajů

Nejprve však zmiňme ono čtvrté rozhodnutí. Usnesením ze dne 16. 1. 2002 sp. zn. III. ÚS 672/01 byl odmítnut návrh Českého statistického úřadu spatřujícího dotčení své kompetence v tom, že mu Úřad pro ochranu osobních údajů kontrolním protokolem jakožto opatřením k nápravě podle § 40 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, uložil povinnost likvidace některých osobních údajů shromážděných

<sup>40</sup> Část II. odůvodnění cit. nálezu.

<sup>41</sup> Tamtéž, část III.

<sup>42</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009 č. j. Komp 5/2008-85, body 13 a 17 odůvodnění.

<sup>43</sup> Obec Záhoří se později neúspěšně pokusila dosáhnout změny v katastru nemovitostí návrhem na opravu chyby v katastrálním operátu. Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012 č. j. 2 As 17/2010-106, kde se *obiter dictum* uvádí, že je třeba i přes odlišný stav v katastru nemovitostí respektovat politické rozhodnutí ONV v Písku, podle kterého má být osada Třešně součástí obce Záhoří. Tím soud pominul zjevnou nicotnost usnesení ONV vymežujícího obec neexistujícím katastrálním územím, jehož někdejší hranice již mohly zaniknout slučováním parcel.

<sup>44</sup> Holländer, op. cit., s. 765.

<sup>45</sup> Viz též nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 53/06 o ústavní stížnosti I. Brožové, která zahrnovala i návrh na rozhodnutí „o rozsahu kompetencí prezidenta republiky, pokud rozhodl o odvolání stěžovatelky jako předsedkyně Nejvyššího soudu“. To však nebylo posouzeno jako kompetenční spor.

<sup>46</sup> Zejm. Malenovský, op. cit.; Filip J. Jmenování guvernéra ČNB jako ústavní problém. Časopis pro právní vědu a praxi 4/2000, s. 402–411; Filip J. Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky. Argumenty proti. Parlamentní zpravodaj 1/2001, s. 15–16; Pavlíček V. K ústavnímu postavení Bankovní rady ČNB. Parlamentní zpravodaj 1/2001, s. 17–18; Filip J. Kompetenční spor o kontrasignaci před Ústavním soudem. Právní zpravodaj 2/2001; Sládeček V. Prezident republiky a soudní moc: ustanovování (a odvolávání) soudních funkcionářů in Klíma K., Jirásek J. Pocta J. Janu Gronsckému. Plzeň 2008 a komentáře k Ústavě a ZUS.



v rámci sčítání lidu. ČSÚ se domáhal určení, že on sám je příslušný stanovit rozsah shromažďovaných údajů a rozhodnout o jejich likvidaci a to podle zákona č. 158/1999 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2001.

Případ je zajímavý proto, že se svou podstatou jednalo o spor, kdy se jeden orgán cítil dotčen na své kompetenci výkonem jiné kompetence jiného orgánu. Ústavní soud k tomu ale tehdy takto nepřistoupil. Návrh odmítl s tím, že ČSÚ si neosoboval pravomoc rozhodovat podle § 40 zákona o ochraně osobních údajů, takže nemohlo dojít ke kladnému kompetenčnímu sporu, a ČSÚ se tak domáhal jen abstraktního výkladu zákona.<sup>47</sup>

Pro výsledek řízení, tj. odmítnutí návrhu pro nepřislusnost, bylo podle mého názoru rozhodující, že kompetence ÚOOÚ byla i ve světle předpisů, jichž se dovolával ČSÚ, nesporná. Ústavní soud nehledal způsob, jak návrh věcně projednat, a koncepci sporů o dotčení ve výkonu kompetence zde ještě nerozvinul.

### Kontrasignace rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování funkcionářů ČNB

Prvním neúspěšným pokusem o vyjasnění otázky, zda je k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra České národní banky potřebná kontrasignace předsedy vlády, byl návrh vlády odmítnutý usnesením Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 58/2000. Vláda v něm požadovala jen abstraktní určení své kompetence spolupodepisovat tato rozhodnutí *pro futuro*, což Ústavní soud odmítl.<sup>48</sup>

Nový návrh vlády<sup>49</sup> pak Ústavní soud nálezem ze dne 20. 6. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 14/01 zamítl. Ponechme stranou důvody rozhodnutí a zaměřme se na procesní stránku. V nálezu chybí jakékoli posouzení, zda se ve věci jedná o kompetenční spor,<sup>50</sup> resp. je to jen konstatováno.<sup>51</sup> O klasický kompetenční spor přitom rozhodně nešlo, neboť vláda si neosobovala pravomoc rozhodnout, ani nebylo pochyb o tom, který orgán má případně provést kontrasignaci. Sporné bylo, zda podmínka kontrasignace na daný případ dopadá. Ústavní soud ponechal tyto zásadní otázky bez komentáře a nevěnovala se jim ani odlišná stanoviska k nálezu připojená.

Ústavní soud se zde mohl opřít o koncepci „složeného orgánu“ F. Weyra, již argumentovala vláda již ve svém prvním návrhu, vědoma si jeho procesních slabin.<sup>52</sup> F. Weyr uváděl, že při kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky lze hovořit o novém orgánu, složeném ze dvou orgánů dílčích (prezidenta a vlády).<sup>53</sup> Z tohoto

pohledu by se ve věci jednalo o kladný kompetenční spor o to, zda jmenovací pravomoc náleží prezidentu republiky, nebo složenému orgánu tvořenému prezidentem a kontrasignujícím členem vlády. Konstrukce složeného orgánu je velmi podobná Ústavním soudem později přijaté koncepci inkludovaného orgánu, neboť důsledně vychází z přičitatelnosti kompetence.

### Udělování souhlasu s přidělením soudce k Nejvyššímu soudu

Nálezem ze dne 12. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 17/06 bylo vyhověno předsedkyni Nejvyššího soudu I. Brožové, která se domáhala určení, že rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení soudce J. Bureše k Nejvyššímu soudu vyžaduje ke své platnosti její souhlas. Ten udělil místopředseda Nejvyššího soudu jako její zástupce záhy poté, co byla prezidentem republiky odvolána z funkce, a v tentýž den, kdy byla na její návrh odložena vykonatelnost rozhodnutí prezidenta o jejím odvolání.<sup>54</sup> V řízení o ústavní stížnosti I. Brožové bylo prezidentovo rozhodnutí posléze i zrušeno nálezem ze dne 12. 9. 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06, po jehož vynesení se Ústavní soud jal posuzovat návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu.

Podmínkami řízení se tentokrát Ústavní soud zabýval důkladněji. Uznal, že nejde o klasický kompetenční spor, což však neznamená, že by nešlo o „střet náhledů dvou orgánů státní moci stran výkonu jejich kompetencí, čili jinak řečeno o kompetenční spor“.<sup>55</sup> Udělování souhlasu

<sup>47</sup> Ústavní soud dále poněkud nepochopitelně uvedl, že proti rozhodnutí ÚOOÚ je možné podat správní žalobu. ČSÚ jako státní orgán (byť zároveň i účastník řízení před ÚOOÚ) k tomu ale pochopitelně nebyl oprávněn, jak shledal Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 11. 2001 sp. zn. 38 Ca 454/2001, neúspěšně napadeným i ústavní stížností (usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2004 sp. zn. I. ÚS 28/02).

<sup>48</sup> Petiti zřejmě zněl: „Rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování nebo odvolání guvernéra nebo viceguvernéra České národní banky vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.“

<sup>49</sup> Petiti zněl: „K platnosti rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. listopadu 2000, kterými jmenoval Zdeňka Tůmu guvernérem České národní banky a Ludka Niedermayera viceguvernérem České národní banky, se vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.“

<sup>50</sup> Srov. Malenovský, op. cit., s. 17.

<sup>51</sup> Úvodní odstavce části II. odůvodnění cit. nálezů. Ústavní soud zde zkoumal, zda vláda přece jen nežádá abstraktní výklad ústavy, když navrhuje určení své pravomoci ve vztahu ke konkrétním jmenovacím aktům, ale zároveň nenavrhuje jejich zrušení. Vláda oponovala, že rozhodnutí nepochybně byla vydána příslušným orgánem (prezidentem republiky), popř. že bez spolupodpisu nenabyla platnosti, takže se nelze domáhat jejich zrušení. K tomu Ústavní soud uvedl, že se „po zvážení všech okolností“ přiklonil k závěru, že jde o návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu, neboť zrušit napadená rozhodnutí může podle § 125 zák. o ÚSZÁK. O ÚS i bez návrhu.

<sup>52</sup> Část I. odůvodnění usnesení sp. zn. Pl. ÚS 58/2000.

<sup>53</sup> Weyr F. *Československé právo ústavní*. Praha 1937, s. 191. Srov. též tzv. společný akt více úřadů – Staša J. Správní akty in Hendrych a kol., op. cit., pozn. č. 173 na s. 247.

<sup>54</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06.

<sup>55</sup> Body 35 a 36 odůvodnění cit. nálezů.

s přidělením soudce je dle Ústavního soudu naplněním kompetence předsedkyně Nejvyššího soudu. (Zde lze spatřovat návaznost na široké pojetí kompetence z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/04.) „Lze tudíž nastalý konflikt považovat za kladný v tom slova smyslu, že předseda Nejvyššího soudu ... tvrdí (a ministr spravedlnosti zpochybňuje), že je (byl v konkrétním případě) nadán jemu výlučně svěřenou kompetencí, při jejímž nerespektování, resp. obejití, ministrem realizované rozhodnutí postrádalo zákonný podklad“.<sup>56</sup> Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/01 „uznal“, že je oprávněn posoudit „kompetenční spor, kde základní otázkou je otázka sdílené kompetence, resp. posouzení kompetence orgánu činícího konečné rozhodnutí, kterážto kompetence je podmíněna aktem orgánu jiného...“.<sup>57</sup> Protože předsedkyně Nejvyššího soudu<sup>58</sup> není ústředním správním úřadem ani soudem, nýbrž „reprezentantem soudní moci“, a nejde o klasický kompetenční spor, nemůže věc rozhodovat jiný orgán než Ústavní soud. Závažný spor mezi mocí výkonnou a soudní nemůže zůstat nerozřešen, neboť to by vedlo k prosazení názoru exekutivy.<sup>59</sup>

Tuto argumentaci kritizovala všechna čtyři odlišná stanoviska připojená k nálezu. Soudci P. Rychetský, V. Kůrka, J. Musil a J. Nykodým v nich odmítli závěr o přípustnosti návrhu. Upozornili na nekorektnost odkazu na nálezy ve věci České národní banky, v němž chybí relevantní argumenty, i na odlišnost obou případů, neboť spor se tentokrát nevedl o to, zda je rozhodnutí ministra spravedlnosti podmíněno souhlasem předsedkyně Nejvyššího soudu, nýbrž o to, zda tento souhlas v konkrétním případě směl udělit místopředseda Nejvyššího soudu. Jde tedy o otázku vad rozhodnutí ministra spravedlnosti (zda k němu byl řádně udělen potřebný souhlas), nikoli o kompetenční spor. Zpochybňována byla i ústavněprávní relevance sporu (předsedkyně Nejvyššího soudu není reprezentantem moci soudní ve střetu s mocí výkonnou, nýbrž orgánem státní správy soudů) a samo posouzení předsedkyně Nejvyššího soudu jako „státního orgánu“ legitimovaného k podání návrhu.

Odlišná stanoviska poukázala na slabiny většinové argumentace. Ani alternativní řešení však nejsou příliš přesvědčivá. Opustíme-li půdorys kompetenčních sporů, dospějeme k závěru, že předsedkyně Nejvyššího soudu nebyla oprávněna podat proti rozhodnutí ministra spravedlnosti žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. (učinit tak mohl J. Bureš, ten k tomu ale neměl důvod). Snad mohla podat ústavní stížnost na porušení práva na rovný přístup k veřejným funkcím.<sup>60</sup> Také kterýkoli účastník řízení před

Nejvyšším soudem teoreticky mohl namítat porušení svého práva na zákonného soudce tím, že se rozhodování jeho věci účastnil neplatně přidělený soudce.

Domnívám se, že věc bylo možno v duchu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/04 posoudit jako spor mezi předsedkyní a místopředsedou Nejvyššího soudu o kompetenci udělit souhlas s přidělením soudce k Nejvyššímu soudu. Ústavní soud by však musel zrušit nejen souhlas udělený nepříslušným orgánem, ale i jím podmíněné rozhodnutí. Proto je pochopitelné, že Ústavní soud přistoupil na účastenství ministra spravedlnosti, byť ten pouze (ve „sdílené“ kompetenci) vydal finální rozhodnutí domnívaje se, že potřebný souhlas byl udělen řádně.

### Rozhodnutí o jmenování místopředsedou Nejvyššího soudu (ex iniuria ius non oritur)

Návrh předsedkyně Nejvyššího soudu podle § 120 a násl. zák. o ÚS, o kterém Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 12. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06, reagoval na to, že ještě před vyhlášením nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/06 prezident republiky jmenoval J. Bureše místopředsedou Nejvyššího soudu. Předsedkyně Nejvyššího soudu tvrdila, že tím prezident překročil svou kompetenci, neboť dosud měl Nejvyšší soud v souladu se zákonou úpravou vždy jen jednoho místopředsedu, ačkoli v čl. 62 písm. f) Ústavy jsou uvedeni „místopředsedové“. Ústavní soud jí (být s odlišnou argumentací) vyhověl a rozhodnutí zrušil.

Ústavní soud předně odkázal na oba předchozí nálezy, z nichž plyne jeho příslušnost rozhodovat i jiné než klasické kladné a záporné spory. Za rozhodující pro posouzení přípustnosti návrhu označil otázku existence pravomoci předsedkyně Nejvyššího soudu, která mohla být jmenovacím aktem prezidenta dotčena ve smyslu sdílené kompetence.<sup>61</sup> Dospěl k závěru, že prezident může podle čl. 62 písm. f) Ústavy jmenovat místopředsedu Nejvyššího soudu jen ze soudců tohoto soudu a že tento jmenovací

<sup>56</sup> Tamtéž, bod 39. Tento popis ovšem nezohledňuje jednání místopředsedy Nejvyššího soudu v zastoupení.

<sup>57</sup> Tamtéž, bod 40. Tehdy však tento závěr nijak neodůvodnil. Srov. též Malenovský, op. cit., s. 19.

<sup>58</sup> Její aktivní legitimaci soud dovodil z již zmíněné koncepce inkulduvaného orgánu. Tamtéž, body 41–43.

<sup>59</sup> Tamtéž, body 44–49.

<sup>60</sup> Na výkladu, že toto právo, zakotvené v čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, zahrnuje i právo na nerušený výkon veřejné funkce (ochranu před svévolnými zásahy do jejího výkonu), byl založen již zmíněný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/06. Ten byl ale samozřejmě vyhlášen až po podání návrhu sp. zn. Pl. ÚS 17/06. Zatímco v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/06 šlo o ochranu před svévolným odvoláním z funkce, ve věci sp. zn. Pl. ÚS 17/06 by se jednalo patrně o ochranu před svévolným bráněním ve výkonu funkce. Srov. odlišné stanovisko V. Kůrky k nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06.

<sup>61</sup> Body 23 a 24 odůvodnění cit. nálezu.



akt v sobě nezahrnuje přidělení k Nejvyššímu soudu,<sup>62</sup> posoudil návrh jako přípustný, neboť bez souhlasu předsedkyně Nejvyššího soudu s přidělením soudce k Nejvyššímu soudu ho nelze jmenovat místopředsedou tohoto soudu – v tom spočívá dotčení kompetence předsedkyně Nejvyššího soudu. Ústavní soud uvedl, že se jedná o „spor mezi dvěma státními orgány navzájem o to, zda rozsah kompetencí platným právním řádem jim přiznaných za účelem naplnění nezbytných podmínek předcházejících realizaci jmenovací pravomoci prezidenta republiky dle čl. 62 písm. f) Ústavy byl či nebyl realizován v souladu s vymezením *de lege lata*“. Takový výklad dle Ústavního soudu odpovídá i doktríně „ovoce z otráveného stromu“ (vada aktu podmiňujícího se přenáší i na akt následný), čili zásadě *ex iniuria ius non oritur*.<sup>63</sup>

K nálezu byla připojena odlišná stanoviska týchž soudců jako u nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/06, na něž vesměs argumentačně navazovala,<sup>64</sup> a navíc i E. Wagnerové. Soustředila se také na otázku výkladu čl. 62 písm. f) Ústavy, kterou ponecháme stranou.

Tento případ byl opět odlišný od obou předchozích a opět posunul hranice pojmu kompetenční spor či sdílená kompetence. Domníváme se, že Ústavní soud měl spojit návrhy sp. zn. Pl. ÚS 17/06 a Pl. ÚS 87/06 ke společnému projednání (§ 112 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 63 zák. o ÚS), neboť jejich základ vycházel z téhož skutkového stavu. Rozhodnutí prezidenta republiky pak mohl zrušit zkrátka proto, že se na něj přenesla kompetenční vada tížící již rozhodnutí ministra spravedlnosti o přidělení soudce J. Bureše k Nejvyššímu soudu, a protože jeho ponechání v platnosti by zmařilo nápravu předchozího kompetenčního pochybení (zrušení rozhodnutí o přidělení by pak totiž nemělo žádný význam). Ústavní soud by tak nemusel dovozovat, že jde o jakýsi samostatný kompetenční spor prezidenta s předsedkyní Nejvyššího soudu, ačkoli i v jednání prezidenta republiky lze spatřovat popření kompetence navrhovatelky. Prezident republiky totiž zjevně zaujal názor, že jmenování soudce místopředsedou Nejvyššího soudu v sobě zahrnuje i jeho přidělení k Nejvyššímu soudu.

## Shrnutí

Tato kategorie kompetenčních sporů je zřejmě nejkontroverznější. I bez podrobného rozboru se zejména u dvou posledních nálezů nelze ubránit dojmu, že motivace určitým způsobem rozhodnout ústavně-politicky významnou kauzu poněkud převážila nad kompetenčními a procesními předpisy, jimiž je Ústavní soud vázán.

Ani v jednom případě se nejednalo o klasický kompetenční spor. Každý případ byl „konstrukčně“ odlišný, ačkoli Ústavní soud ve dvou posledních nálezech vyvolával dojem, že jen navazuje na závěry učiněné v nálezu ve věci ČNB (tam ovšem nevyargumentované). Společným znakem všech případů je, že jeden orgán způsobem výkonu své kompetence (jmenovací akt) zabraňuje výkonu tvrzené kompetence jiného orgánu, která má povahu nutné součinnosti či spolurozhodování (kontrasignace, souhlas), či tuto kompetenci obchází.<sup>65</sup> Ústavní soud se tak chopil řešení sporů uvnitř ústavního systému spočívajících primárně v nerespektování nepsané povinnosti konstruktivní spolupráce státních orgánů namísto silového, konfliktního jednání, které může být posouzeno jako příčící se smyslu právní úpravy. To se již velmi blíží právě německému pojetí sporů mezi ústavními orgány.

## Závěry a výhled do budoucna

Ústavní soud svou judikaturou prosadil rozšířené pojetí kompetenčního sporu. Využil k tomu nejen výslovné znění § 120 zák. o ÚS (spory o opatření a jiné zásahy), ale též obecný argument svou funkcí ochránce ústavnosti,<sup>66</sup> z něhož v zásadě dovozuje nemožnost ponechat bez odezvy protiprávní postup orgánů veřejné moci, který nelze napravit jinými prostředky, a tezi, že ústavní institut rozhodování sporů o rozsah kompetencí není kopií správního institutu rozhodování kompetenčních sporů.<sup>67</sup> Přístup Ústavního soudu byl obhajován,<sup>68</sup> ale i kritizován jako málo přesvědčivý a excesiv-

<sup>62</sup> Tamtéž, body 25 až 41.

<sup>63</sup> Tamtéž, bod 45. V tomto bodě je dále věc popsána v zásadě shodně jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/06 (bod 39), a to jako svého druhu kladný kompetenční spor. Srov. též nauku o subsumpci správních aktů u J. Staší in: Hendrych a kol., op. cit., s. 246–249.

<sup>64</sup> Např. P. Rychetský se přihlásil ke klasickému pojetí kompetenčního sporu a uvedl, že nález se „zřetelně účelově snaží i v tomto případě posoudit akt prezidenta republiky, kterým dochází ke jmenování místopředsedy Nejvyššího soudu jako akt sdílené kompetence dvou státních orgánů...“.

<sup>65</sup> Odmítavé usnesení sp. zn. III. ÚS 672/01 ale bylo založeno právě na tom, že spor nebyl veden o tutéž kompetenci. Podobným případem mohl být návrh zastupitelstva Ústeckého kraje v řízení sp. zn. Pl. ÚS 8/10, aby Ústavní soud rozhodl, že kraj „nezasahuje do výlučné kompetence státu v oblasti regulace veřejného zdravotního pojištění, pokud na základě dohody o převzetí plnění ve smyslu ustanovení § 534 občanského zákoníku ze svého rozpočtu poskytuje finanční prostředky občanům kraje, kterým jako pojištěncům vznikla povinnost zaplatit regulační poplatek ve smyslu ustanovení § 16a zákona č. 48/1997 Sb., za účelem splnění této jejich povinnosti“. Řízení bylo po zpětvzetí návrhu zastaveno usnesením ze dne 10. 8. 2010.

<sup>66</sup> Zejm. nález sp. zn. Pl. ÚS 17/06, body 44–49 odůvodnění.

<sup>67</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/04, body 24 a 27 odůvodnění, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 18/08, část II. odůvodnění, Holländer, op. cit., s. 765.

<sup>68</sup> Např. komentáře k zák. o ÚS, jejichž autory či spoluautory jsou ústavní soudci: Holländer, op. cit., s. 765 a násl. nebo Dostál, op. cit. s. 552, který uvádí: „Ústavní soud v některých nálezech ... poměrně extenzivně vykročil z hranic tradičního vymezení toho, co se obvykle pod kompetenčními spory rozumělo, rozhodně tím však nepřekročil svoji pravomoc či kompetenci.“

ni.<sup>69</sup> Ústavní soudce V. Kůrka zcela případně upozorňuje, že „rizikem příliš extenzivního výkladu čl. 87 odst. 1 písm. k/ Ústavy je hrozící kolize s principem zakotveným v jejím čl. 2 odst. 3“.<sup>70</sup>

Dle mého názoru zejména závěr o odlišnosti ústavního a správního institutu kompetenčního sporu v právním řádu ČR není automatický. Jak bylo v úvodu alespoň ve stručnosti naznačeno, svébytné pojetí ústavních kompetenčních sporů není výlučným, ba ani výrazně převažujícím modelem v rámci evropského ústavního soudnictví. Ústavní soud v konstrukci tzv. sporů o sdílené kompetence zřetelně čerpá inspiraci z německé úpravy.<sup>71</sup> Zdůraznění komparativních argumentů při výkladu kompetenčních ustanovení právního řádu, zejména jde-li o srovnání pouze s jedinou zahraniční úpravou, však považuji za velmi problematické. Muselo by se zřejmě doložit, že úmyslem tvůrce vykládaného předpisu bylo převzít nebo napodobit právě tuto konkrétní zahraniční úpravu, nebo že jde o úpravu historicky či kulturně spřízněnou. To však dle mého názoru není tento případ.

Lze shrnout, že dosavadní judikatura Ústavního soudu otevřela velmi široké a nejasně vymezené pole pro judicializaci neshod nejrůznějšího charakteru a učinila z řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy, které se po reformě správního soudnictví mohlo zdát být mrtvou literou, jakýsi zbytkový nástroj pro podávání výkladu ústavního pořádku a zákonů při sporech mezi různými státními orgány nebo jednotlivými činiteli. Vzhledem k nízkému počtu velmi odlišných případů nelze spolehlivě predikovat, co vše by Ústavní soud jako kompetenční spor v budoucnosti ještě mohl akceptovat a co už nikoli.

Z procesního hlediska vymezil Ústavní soud dvě významnější omezující podmínky. První je soudem často akcentovaný zákaz abstraktního výkladu ústavy, z něhož plyne, že je vždy třeba zpochybňovat výkon konkrétní kompetence v konkrétním případě, nikoli obecně nebo *pro futuro*. Druhou je povinnost podat návrh ve sporu o rozsah kompetencí bez zbytečného odkladu, kterou Ústavní soud dovodil nad rámec úpravy zák. o ÚS v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/09, aby minimalizoval riziko zpětného zpochybňování aktů veřejné moci s velkým časovým odstupem, který není připuštěn ani v řízení o ústavní stížnosti.<sup>72</sup>

Rozhodování kompetenčních sporů Ústavním soudem přineslo a patrně ještě přinese mnoho složitých otázek a hraničních situací vztahů mezi orgány veřejné moci a jejich funkcionáři. Někteří autoři identifikovali možné případy takových sporů.<sup>73</sup> V praxi se v souvislosti s Dodatkovým protokolem k Evropské sociální

chartě zvažovalo vyvolání kompetenčního sporu, jímž by se Senát patrně domáhal určení, že prezident republiky zasahuje do kompetence Parlamentu (popř. i vlády), jestliže bez zbytečného odkladu neratifikuje mezinárodní smlouvu, která byla řádně sjednána a s jejíž ratifikací vyslovil Parlament souhlas.<sup>74</sup> V této věci by již tedy podstatou sporu byla otázka, který orgán má mít v případech sdílené kompetence rozhodující slovo, tedy opět něco jiného než dosud judikované případy. Podobně se dalo uvažovat o sporu mezi Akreditační komisí (zaujímající stanovisko) a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (přijímajícím konečné rozhodnutí) ve věci prodloužení platnosti akreditace magisterského studijního programu Právo a právní věda na Západočeské univerzitě v Plzni.<sup>75</sup> V souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta si lze ale představit i spory mezi ním a vládou o to, kdo je příslušný rozhodovat a jednat v nejrůznějších otázkách zahraniční politiky, podobně zmiňovanému polskému sporu o účast na jednání Evropské rady. Konečně by bylo možno zvažovat i kompetenční spor mezi některým ministrem či více ministry a předsedou vlády o to, zda je platné rozhodnutí prezidenta republiky, které bylo kontrasignováno předsedou vlády, aniž by se na tom vláda usnesla (popř. aniž by o tom ostatní členové vlády vůbec věděli). Argumentem svědčícím o dotčení kompetence vlády by mohlo být, že za kon-

<sup>69</sup> Zejména odlišná stanoviska k nálezům sp. zn. Pl. ÚS 17/06, Pl. ÚS 87/06 a Pl. ÚS 9/09 a Malenovský, op. cit.

<sup>70</sup> Odlišná stanoviska k nálezům sp. zn. Pl. ÚS 17/06 a Pl. ÚS 87/06.

<sup>71</sup> To dokládá Holländer, op. cit., s. 764–765, spatřující analogii dikce čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy k čl. 93 odst. 1 bodu 1 Zákadního zákona SRN.

<sup>72</sup> Část V. odůvodnění cit. nálezu. Již předtím na zmíněné riziko upozorňovali soudci P. Holländer a V. Jurka v odlišném stanovisku k nálezům sp. zn. Pl. ÚS 14/01 a též Holländer, op. cit., s. 767 a Malenovský, op. cit., s. 15.

<sup>73</sup> Rychetský P. Soudní přezkum aktů prezidenta republiky. In: Šimíček V. (ed.) *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*. Brno 2008, s. 152–157 v souvislosti s úvahami o přezkoumatelnosti aktů prezidenta republiky uvádí následující situace, které by bylo možno řešit jako kompetenční spory: (1.) prezident jmenuje předsedou vlády jinou osobu, než která mu byla navržena předsedou Poslanecké sněmovny podle čl. 68 odst. 4 Ústavy, (2.) prezident jmenuje členy vlády jiné osoby než ty, které mu navrhl předseda vlády, (3.) prezident jmenuje soudce Ústavního soudu bez souhlasu Senátu, (4.) prezident vykonává některou svou pravomoc nevyplyvající z čl. 62 Ústavy bez kontrasignace. Kysela J., Ondřejek P., Ondřejková J. Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR. *Problémy stávající úpravy a praxe. Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2010, s. 231–232 pak spatřují prostor pro vyvolání řízení o sporu o rozsah kompetencí v případech, kdy by prezident republiky shledal vady v procesu schvalování mezinárodní smlouvy a vláda nebo některá z komor Parlamentu by nadále trvala na tom, že souhlas k ratifikaci byl dán v souladu s Ústavou.

<sup>74</sup> Viz Senát vyzval prezidenta republiky k ratifikaci Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě – a prezident k ní přistoupil. *Právní rozhledy* 6/2012, s. 1; Malenovský J. Doslov k jednomu dramatickému příběhu (ne)aplikace Ústavy ČR... nebo předmluva k příštím příběhům? *Právní rozhledy* 17/2012, s. 581 a násl.

<sup>75</sup> Viz Akreditace magisterského programu „Právo a právní věda“ na Západočeské univerzitě v Plzni. [online]. Dostupné z: [http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/article/395/VyvojPlzen\\_072012.pdf](http://www.akreditacnikomise.cz/attachments/article/395/VyvojPlzen_072012.pdf) [cit. 2013-06-24].

trasignované rozhodnutí nese dle čl. 63 odst. 4 Ústavy odpovědnost celá vláda, nikoli jen její předseda či jiný člen, který ji provedl. Samozřejmě ale nelze předjímat, zda by takové návrhy byly vůbec posouzeny jako přípustné, a pokud ano, jak by o nich bylo meritorně rozhodnuto. Na podrobnou argumentaci k těmto otázkám zde není prostor.

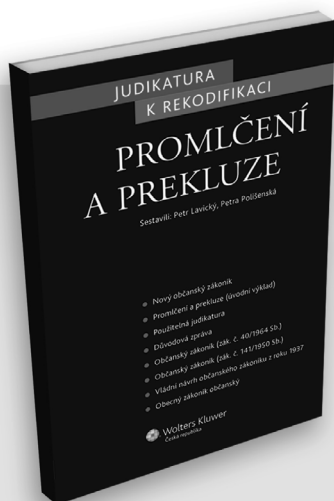
Domnívám se, že budoucnost řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy bude do značné míry záležet na intenzitě konfliktního jednání zejména ústavních orgánů a na kreativitě a argumentačních výkonech navrhovatelů. Svou roli ale může sehrát i celková personální obměna, kterou Ústavní soud v současnosti prochází a která může přinést i výrazný posun v pojetí „sporů o rozsah kompetencí“, ať už ve smyslu restrikce či extenze.

## Nová ediční řada – JUDIKATURA K REKODIFIKACI

Nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a. s., zahajuje vydávání nové řady přehledů judikatury, jejichž jednotlivé svazky budou obsahovat rozhodnutí českých, československých a případně i slovenských soudů, která jsou dle názoru autorů použitelná pro právní vztahy řídicí se novým občanským zákoníkem.

Každý svazek této řady uživateli nabízí:

- Právní úpravu obsaženou v novém občanském zákoníku
- Úvodní výklad, který srovná dosavadní i novou právní úpravu a upozorní na odlišnosti a specifika nového občanského zákoníku
- Judikaturu
- Důvodovou zprávu
- Občanský zákoník (zákon č. 40/1964 Sb.)
- Občanský zákoník (zákon č. 141/1950 Sb.)
- Vládní návrh občanského zákoníku z roku 1937
- Obecný zákoník občanský



### Judikatura k rekodifikaci PROMLČENÍ A PREKLUZE

Petr Lavický a Petra Polišenská

Tématem tohoto svazku je promlčení a prekluze. Čtenář zde nalezne nejen použitelnou judikaturu, ale také srozumitelný výklad nové právní úpravy, příslušnou část důvodové zprávy a související právní předpisy. Kniha tak není pouhým přehledem judikatury, ale komplexní pracovní pomůckou, soustřeďující veškeré potřebné informace pro práci s judikaturou poté, co nový občanský zákoník nabude účinnosti.

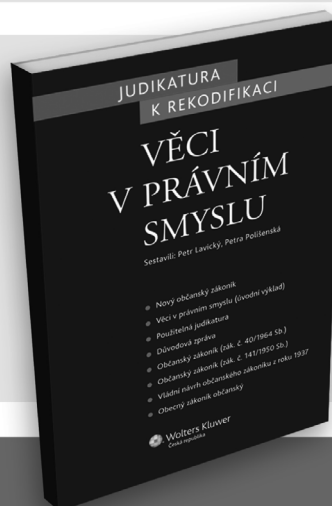
Brožovaná vazba, 759 Kč

### Judikatura k rekodifikaci VĚCI V PRÁVNÍM SMYSLU

Petr Lavický a Petra Polišenská

První svazek je věnován klíčové kategorii obecné části občanského práva hmotného – věcem v právním smyslu.

Brožovaná vazba, 819 Kč



Objednávejte na [www.obchod.wkcr.cz](http://www.obchod.wkcr.cz)