

## Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR\*

Jan Hořeňovský\*\*, Jan Chmel\*\*\*

### Úvodem

Již od svého vzniku a svých prvních nálezů je Ústavní soud klíčovou institucí na hranici světů práva a politiky. V posledních letech se v České republice na Ústavní soud jako takový i jeho soudce zaměřuje jistá odborná pozornost,<sup>1</sup> rozvíjí se diskuze o míře a legitimitě jeho zásahů do politiky a otázky tzv. soudcovského aktivismu,<sup>2</sup> stejně tak jako o faktorech, které ovlivňují jeho rozhodování či rozhodování soudů obecně.<sup>3</sup> Tento článek je drobným příspěvkem k poslední jmenované debatě a dílčím způsobem se tak zaměřuje na otázku, co všechno může mít vliv na rozhodování soudců Ústavního soudu ČR. Vzhledem k zásadnímu významu této instituce považujeme

jeme odhalování „závoje“, za kterým je skryto vše, co vede ke vzniku výsledného rozhodnutí, za důležitý projekt.

V tomto článku se budeme věnovat především vnitřnímu procesu, kterým Ústavní soud dochází ke svým rozhodnutím, a tomu, jak jej vidí samotní soudci a jejich asistenti. Právě od nich jsme se pokusili získat bližší informace o procesech rozhodování Ústavního soudu, které tento článek zprostředkovává a pokouší se z nich vytvořit určitý obraz, a to při vědomí rizika nepřesností způsobené dvojitou subjektivitou (respondentů jakož i autorů článku). Základní informace jsou pochopitelně k nalezení v zákoně o Ústavním soudu,<sup>4</sup> zajímavější než právní úprava je však dle našeho názoru její naplňování v praxi. Domníváme se, že jeho znalost může pomoci nejen akademikům, kteří kriticky analyzují rozhodovací činnost soudu, ale do jisté míry třeba i právníkům – praktikům, kteří se účastní řízení před Ústavním soudem. Teoreticky pak může reflexe jejich postupu zajímat i soudce samotné. Zároveň doufáme, že naše zkoumání může při svém omezeném rozsahu otevřít dveře pro budoucí detailnější rozbor tohoto tématu.

Vycházíme z premisy, že proces rozhodování ovlivní jeho výsledek, přičemž kolektivní postup rozhodování může vést k lepšímu zvážení možných argumentů v té které věci. Pokusme se tento pohled ve stručnosti zařadit do širšího rámce: výše zmiňovaná otázka, jaké všechny faktory hrají roli v soudním rozhodování, je předmětem dlouhodobých odborných sporů, přičemž zejména v oblasti americké právní vědy a politiky se v posledních desetiletích těší veliké oblibě značně skeptický náhled, opřený mj. o tzv. postojový model soudního rozhodování:<sup>5</sup> právo podle řady autorů nedokáže stanovit řešení právních případů a soudci se takové řešení ani nesažají hledat. Rozhodují podle svých ideologických preferencí a existenci právního podkladu pouze před-

\* Článek vznikl v rámci projektu SVV 260134/2015 Milníky v činnosti Ústavního soudu České republiky – okolnosti, kauzy, osobnosti. Za odborné vedení a pomoc při psaní tohoto článku děkujeme Janě Ondřejkové, Janu Kyselovi a Zdeňku Kühnovi. Za rady a komentáře k článku pak děkujeme také Danielu Askarimu, Tomáši Friedlovi a Michalu Urbanovi.

\*\* Jan Hořeňovský, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha.

\*\*\* Jan Chmel, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha.

<sup>1</sup> Viz např. „trilogii“ novináře Tomáše Němečka k velkým osobnostem českého ústavního soudnictví, či sborník Katedry politiky na pražské právnické fakultě KYSELA, Jan, BLAŽKOVÁ, Kristina, CHMEL, Jan a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*. Praha: Leges, 2015.

<sup>2</sup> Viz např. SMEKAL, Hubert, POSPÍŠIL, Ivo et al. *Soudcovská, nebo judicializace politiky?: vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2013; PETROV, Jan. *Parlamenty, ústavní soudnictví a judicializace politiky. Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, č. 2, s. 149 an. KÜHN, Zdeněk. *Ústavní soud České republiky: Proměny instituce v průběhu dvou desetiletí*. In GERLOCH, Aleš et al. *20 let Ústavy České republiky: ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 246 an.

<sup>3</sup> Viz např. některé články ve sborníku KYSELA, Jan, ONDŘEJKOVÁ, Jana a kol. *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě*. Praha: Leges, 2012, s. 55 an.

<sup>4</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., dále jen „ZÚS“.

<sup>5</sup> Viz DYEUVRE, Arthur. *Unifying the Field of Comparative Judicial Politics: Towards a General Theory of Judicial Behaviour*. *European Political Science Review*, 2010, roč. 2, č. 2, s. 297 – 327, či ONDŘEJKOVÁ, Jana. *Modely analýzy rozhodovací činnosti soudů na příkladu kauzy tzv. slovenských důchodů*. In KYSELA, Jan, ONDŘEJKOVÁ, Jana a kol. *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě*. op. cit.

stírají.<sup>6</sup> Vzhledem k tomu, že i v českém prostředí se někdy objevuje kritika Ústavního soudu jako sboru patnácti nevolených soudců, kteří se snaží prosadit svou vůli,<sup>7</sup> považujeme za potřebné zkoumat, zda podoba rozhodovacího procesu na takovou snahu soudců ukazuje.

Nastíněný skeptický náhled na soudní činnost nesdílíme, jsme si však vědomi, že rozhodování popsáním způsobem může být pro vysoké soudy určitou hrozbou. Lze si představit vnitřní prostředí soudu, v němž je hlavním cílem každého soudce, aby našel podporu pro preferované řešení, a v němž soudci vědomě tvoří hlasovací koalice – uspořádání, které dobře odpovídá představě soudu jako mocenského orgánu.<sup>8</sup> Jak takový soud funguje v praxi, zajímavě popsal například americký soudce H. T. Edwards. Zároveň ovšem poukázal na možný protipól, kterým je fungování soudu *kolegiálním* způsobem. Soudci mohou v zásadě společnou snahou hledat nejlepší právní řešení svých případů a teprve ve vzájemné interakci tříbit své názory.<sup>9</sup> I my máme dojem, že o ústavním právu může být v zásadě vedena kvalitní právní argumentace, která je klíčovým podkladem rozhodnutí. Je podmíněna odpovídající atmosférou soudu i vhodným nastavením rozhodovacího procesu, který by se přinejmenším na úrovni vysokých soudů měl dle našeho názoru vyznačovat vysokou mírou *deliberativnosti* a tedy umožňovat, aby soudci k rozhodnutí docházeli po diskuzi zohledňující co nejširší spektrum argumentů. Takový proces může zúročit výhody rozhodování kvalitních odborníků zasedajících ve větším počtu. Za podmínky vzájemného respektu v něm naleznou využití odlišné životní zkušenosti i odborné znalosti z různých (nejen) právních oblastí. Je samozřejmě pravdou že ústavní právo je značně obecné, hodnotově založené a na první pohled neobsahuje jednoznačná řešení. V uvažování jednotlivých soudců tak s ohledem na předmět rozhodování mohou hrát podvědomou roli třeba i jejich politické názory,

<sup>6</sup> SHAPIRO, Martin. Judges as Liars. *Harv. JL & Pub. Pol'y*, 1994, roč. 17., s. 155 an.

<sup>7</sup> Viz typicky LOUŽEK, Marek (ed). *Soudcokracie v ČR- fikce, nebo realita?* Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2006.

<sup>8</sup> Na představě soudců maximalizujících v daném vnitřním i vnějším prostředí soudu je ostatně postavena celá linie literatury o soudním rozhodování, razící tzv. „strategický model“ soudního rozhodování. Srov. MALTZMAN, Forrest, SPRIGGS, James F. II., WAHLBECK, Paul J. Strategy and Judicial Choice: New Institutional Approaches to Supreme Court Decision-Making. In: CLAYTON, Cornell W.; GILLMAN. *Supreme Court Decision-Making: New Institutional Approaches*. Chicago: University of Chicago Press, 1999, s. 43 an.

<sup>9</sup> Viz EDWARDS, Harry T. The Effects of Collegiality on Judicial Decision Making. *Pennsylvania Law Review*, 2003, roč. 151, č. 5, s. 1631 an.

popřípadě jiné mimoprávní faktory, jako třeba sympatie k některé ze stran sporu. Právě nutnost racionální argumentace by ale měla dopady takových faktorů co nejvíce zmírňovat.

V tomto článku se tak pokusíme proces rozhodování Ústavního soudu vedle popisu též částečně zhodnotit s ohledem na to, nakolik se daří či nedaří „kolegiální rozhodování“ ve výše zmíněném smyslu. Je ovšem pochopitelné, že jiný autor by táz zjištění mohl hodnotit jiným způsobem, než my. Záměrně jsme nadto „sbírali“ informace i nad rámec materiálu potřebného pro takové hodnocení, abychom rozhodovací proces popsali pokud možno komplexně.

### Metodologie výzkumu

Rozhodli jsme se zkoumat postupně následující témata: 1) obecný popis rozhodovacího procesu; 2) vznik zpravodajské zprávy a role asistentů; 3) snaha soudců o prosazení určitého řešení; 4) plenární schůze; 5) „dělicí linie“, které vznikají mezi soudci při nejednotném hlasování; 6) senátní rozhodování; 7) role předsedy soudu či „opinion leaders“. Zaměřujeme se v zásadě na rozhodování o ústavních stížnostech a návrzích na zrušení právního předpisu, nicméně většinu z toho, co bude řečeno, by zřejmě bylo možno vztáhnout i na jiné agendy.

Informace byly zjišťovány od soudců Ústavního soudu (9 soudců) a jejich asistentů (4 asistenti) formou rozhovoru s jednotlivými otázkami (v 10 případech), popřípadě formou písemné odpovědi na tyto otázky (ve 3 případech). Zohledňujeme též některé zveřejněné texty vycházející z rozhovorů se soudci Ústavního soudu.<sup>10</sup> Tato metoda umožnila přístup k některým nezveřejněným informacím, je však třeba si zároveň uvědomit její limity, zejména možnost, že respondenti nesdělovali mnohé informace, které by na Ústavní soud mohly vrhat špatné světlo. I případná informace o představách soudců o tom, jak by se soud měl jevit ale nakonec má jistou vypovídací hodnotu. Respondenti odpovídali anonymně, přičemž v rámci zachování anonymity v textu soudkyně i soudce jednotně citujeme jako „soudce“. Dotazování působili na „prvním“ či „druhém“ Ústavním soudu či na soudu působí v současnosti, což nám u některých témat umožnilo sledovat i určitý vývoj. Dotazování proběhlo na jaře roku 2015. Ve většině případů oslovení ochotně souhlasili s poskytnutím odpovědí. Jediným, kdo rozhovor odmítl, byl Stanislav Balík, nikoliv ale z důvodů neochoty, ale kvůli pochybnostem o smysluplnosti projektu. Pod podmínkou, že bude citován neanonymně, uvedl: „Jsem toho ná-

<sup>10</sup> Zejména portréty obsažené ve sborníku KYSELA, Jan, BLÁŽKOVÁ, Kristina, CHMEL, Jan a kol. *Právnícký Olymp*, op. cit.

zoru, že neexistuje jakási technologie rozhodování a že umění rozhodnout či rozhodnost nestojí na žádném schématu. Varianta spíše vzpomínková vyžaduje širší kontext, v žádném případě nelze vzpomínky anonymizovat a je nejlépe, když pamětník sám určí čas a formu, kdy a jak se o své zkušenosti podělit.“ S jeho slovy se do jisté míry ztotožňujeme a uvádíme je proto jako jisté upozornění pro čtenáře – naše snaha je limitována mj. značnou potřebou zobecňování a zjednodušování a nemůže plně postihnout, jak jednotliví soudci ke svým rozhodnutím dospívají. Při snaze o pochopení soudní činnosti může být jen malým střípkem, i takový cíl je nám však dostatečným.

## 1 Postup rozhodování

Pro přehlednost úvodem rámcově popíšeme vznik rozhodnutí Ústavního soudu: Poté, co je soudu doručena ústavní stížnost či návrh na zrušení právního předpisu, je věc podle pravidel daných předem rozvrhem práce přiřazena („napadne“) některému soudci jako soudci zpravodajovi. Jeho úkolem je vypracovat zpravodajskou zprávu, která obsahuje návrh rozhodnutí.<sup>11</sup> Na vzniku zpravodajské zprávy se podílejí též asistenti soudců – konkrétní podoba spolupráce s asistenty se přitom u jednotlivých soudců liší.

Po vypracování je zpravodajská zpráva předložena senátu, resp. plénu. V případě senátního rozhodování (ústavní stížnosti<sup>12</sup>) soudci většinou návrh rozhodnutí odsouhlasí, ostatně naprostá většina případů je vyřízena odmítnutím pro zjevnou neopodstatněnost.<sup>13</sup> Výjimečně probíhá diskuze o potřebě změny výroku či odůvodnění rozhodnutí. V případě změn v odůvodnění zpravodaj finální podobu rozhodnutí upravuje, než je senátem schválena. V případě, že je zpravodaj přehlasován ohledně výroku rozhodnutí (a na svém názoru přitom trvá), dochází k jeho výměně. Plenární rozhodování probíhá podle obdobných pravidel, v praxi je však výrazně odlišné tím, že zpravodajův návrh rozhodnutí je napoprvé schválen jen zřídka a plénum se tak nad jednou věcí většinou schází vícekrát.

<sup>11</sup> V nejjednodušších případech jako např. opožděné či zjevně neoprávněnou osobou podané návrhy může zpravodaj rovnou sám rozhodnout o odmítnutí návrhu, popřípadě může jeho asistent odložit podání, kterým vůbec nemůže být zahájeno řízení – viz § 41 a 43 ZÚS. Podle dat dostupných v systému Nalus na webových stránkách <http://nalus.usoud.cz> bylo takto k datu 3. 6. 2015 celkem 26% ústavních stížností odmítnuto z procesních důvodů.

<sup>12</sup> Není-li projednání ústavní stížnosti aťrahoováno plénum.

<sup>13</sup> Dle systému Nalus je takto vyřízeno celkem dalších 63 % z celkového počtu podaných ústavních stížností.

Teoreticky připadá v úvahu, aby po senátním, resp. plenárním projednání věci a schválení finální podoby rozhodnutí proběhlo ústní jednání. To je však nařizováno pouze zcela výjimečně.<sup>14</sup> Podle právní úpravy účinné do konce roku 2012 bylo ústní jednání častější, víceméně se ale nestává, že by někdo po ústním jednání změnil svůj názor na věc. Jeden z asistentů dokonce konstatoval, že již před ústním jednáním bývalo vzhledem k předchozímu projednání věci rozhodnutí fakticky napsáno.

## 2 Vznik zpravodajské zprávy

Pro výsledné rozhodnutí je klíčové, s jakým návrhem přijde soudce zpravodaj. To platí zejména u senátních věcí, kde je tento návrh většinou schválen, ale do velké míry samozřejmě i u věcí plenárních, kde je východiskem diskuze. Významnou a dle našeho názoru ne zcela doceňovanou roli ve fázi vzniku zpravodajské zprávy hrají asistenti jednotlivých soudců.

V současné době má každý ze soudců tři asistenty,<sup>15</sup> častá je jejich specializace na jednotlivé oblasti práva (např. právo trestní, občanské, správní). Kritériem při výběru asistentů může ovšem být nejen jejich odbornost, ale také jejich názory. Např. dle slov jednoho ze soudců: „samozřejmě si vybírám asistenty různých odborností a různých hodnotových orientací, avšak takových, které jsou mi blízké.“ Na „prvním“ Ústavním soudě bylo zvykem<sup>16</sup> vybírat si asistenty spíše mezi zkušenými akademiky, později se však začali objevovat i asistenti, kteří čerstvě dostudovali právnickou fakultu.<sup>17</sup> Nevýhodou takového postupu je, že asistentům mnohdy chybí předchozí praxe (jeden z dotazovaných proto kriticky uvedl, že „asistenti jsou občas příliš mimo kontakt s realitou“).

Postup při přidělování věcí asistentům i výběr druhu přidělovaných věcí se u jednotlivých soudců značně liší. Typičtější je přístup, kdy soudce sám píše rozhodnutí, která vidí jako složitější či zajímavější,

<sup>14</sup> Dle § 44 ZÚS jej Ústavní soud nařizuje zásadně jen tehdy „lze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci“.

<sup>15</sup> Resp. tři asistentké úvazky – soudce tak prakticky může mít více asistentů na částečný úvazek, což se také v některých případech děje. V jednom z rozhovorů bylo zmíněno, že menší úvazek pro asistenty vždy neznamená fakticky menší množství práce, což může pochopitelně soudcům pomoci s vyřizováním nápadu.

<sup>16</sup> Do jisté míry daným právní úpravou, která zpočátku pro výkon funkce asistenta vyžadovala předchozí pětiletou praxi.

<sup>17</sup> Mezi první soudce, kteří si vybírali čerstvě dostudované asistenty, zřejmě patřila Eliška Wagnerová. Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Padni komu padni: život a případy Elišky Wagnerové*. Praha: Leges, 2014, s. 74.

nebo v nichž chce formulovat zásadní právní názor. Asistentům přiděluje ostatní věci. Jeden ze soudců ale naopak konstatoval, že sám často píše odmítavá usnesení a asistentům naopak mezi případy do jisté míry nechává vybrat, „aby byli maximálně motivováni k co nejlepší argumentaci k věci.“

V pracovním kolektivu soudce a jeho asistentů může být role soudce do různé míry dominantní. Část soudců před přidělením věci asistentovi věc a případně i její spis projde a předává ji asistentovi již s předběžným pokynem k jejímu vyřešení (Eliška Wagnerová např. na spisy lepila žlutý lísteček s instrukcí<sup>18</sup> a občas též osobní poznámkou k věci). Jiný soudce ale naopak uvedl: „*Svým asistentům většinou dávám naprostou volnost ve volbě řešení.*“ Další soudce popsal, že na spis se před přidělením asistentovi podívá jen zběžně a návrh rozhodnutí sepsaný asistentem následně spíše rychle projde: „*Mým úkolem je ověřit, zda věc k rozhodnutí navrhl správně... že to sedí... Podívám se na to, ale nemohu slovo od slova.*“ Dodal, že v některých případech v návrhu opravuje překlepy před jeho zasláním senátním kolegům, jen v menšině případů jej asistentovi vrací k dopracování. U některých soudců jsou případy asistentům přidělovány dokonce automaticky a soudce tak stížnost a případně spis prochází až spolu s asistentovým návrhem jeho řešení. Někteří z dotazovaných pak kritizovali existující případy, kdy soudce převezme asistentský návrh rozhodnutí v důležitější věci bez jakýchkoliv změn či kdy asistent píše některému soudci i jeho odlišná stanoviska.

Liší se také míra, v jaké je tvorba rozhodnutí mezi asistenty a jednotlivými soudci, popř. mezi asistenty navzájem debatována. Někteří soudci se aktivně snaží debaty maximalizovat. Například Ivana Janů popsala, že je pro ni důležité, aby si asistenti udržovali názorovou nezávislost, aby při diskuzích s nimi byla přítomna vnitřní opozice, která ji posouvá na vyšší úroveň.<sup>19</sup> Jeden ze soudců podobně vylíčil zavedený systém, kdy návrhy rozhodnutí dává k vnitřní oponentuře jinému asistentovi: „...*takže už v mém týmu obvykle proběhne debata, která předurčuje následující názorovou debatu v senátu či plénu.*“ Ve výjimečných případech asistenti připravují jen „memo“, které soudci v senátu debatují ještě před sepsáním návrhu rozhodnutí. Obecně citovaný soudce shrnul svůj názor na přípravu rozhodnutí takto: „*Považuji právo za diskursivní obor, proto často vedeme polemiky, abychom našli nejlepší řešení.*“ V případě výše zmiňované E. Wagnerové byla s asistenty velmi často debatována konkrétní podoba odůvodnění, nesouhlas s pokynem na „žlutém lístečku“ však byl naprostou výjimkou. Obecně je u soudců zřejmě obvyklé,

že k podrobnějšímu debatování asistentských návrhů za případné účasti dalšího asistenta dochází jen u nejsložitějších případů, či u neshody: „*Vždy jsem asistentům dával věc ke zpracování po jejím vlastním prostudování a sdělení mého názoru na její řešení, přičemž jsem plně respektoval jejich případný nesouhlas. V takovémto případě jsme pokračovali v diskusi, pakliže jsme nenašli společný závěr, respektoval jsem názor kolegy a věc jsem napsal sám.*“ V případě některých soudců ovšem k debatám s asistenty ve větší míře nedochází a automatický je naopak postup, kdy si soudce předběžný návrh připravený asistentem přepíše do vyhovující podoby sám bez další spolupráce.

Určitou, byť zřejmě omezenou, roli při vzniku rozhodnutí mohou hrát i vzájemné porady asistentů různých soudců o připravovaných rozhodnutích. Jeden z dotazovaných popsal tyto debaty takto: „*I oni chodí po skupinkách na oběd a baví se tam o kauzách (což se některým soudcům nelíbí – mají pocit, aby nedošlo k ‚indoktrinaci‘). V současnosti je spolupráce mezi asistenty spíše širší, než dříve. Ovšem oproti Nejvyššímu správnímu soudu nebo kanceláři ombudsmana jsou porady asistentů méně časté. Asistent na Ústavním soudu může být dost dobře také celý den zavřený v kanceláři.*“ K poradě tak někdy nedojde ani v případech, kdy by se „nabízela“ – např. asistenty souběžně připravované plenární nálezy ve věci „eurozatykače“ a „cukerných kvót“ nebyly asistenty debatovány vůbec.

### 3 Vznik a prosazování názoru

Podstatným tématem je, jak si vlastně soudci vytvářejí svůj názor na věc a popřípadě jak se jej snaží prosadit mezi ostatními. O jednotlivých případech se soudci pochopitelně baví na plenárních a senátních schůzích, ale i mimo ně – několik soudců v této souvislosti zmínilo, že určitým neformálním fórem pro takové debaty mohou být třeba společné obědy v kavárně Slavia, kterých se účastní přibližně polovina soudců;<sup>20</sup> roli by mohlo hrát i to, kolik času spolu soudci tráví mimo pracovní dobu – v tomto směru údajně záleží také na tom, zda soudci bydlí v Brně, či mimo něj. Hranice v těchto debatách mezi „prodiskutováním tématu“ a „vzájemným přesvědčováním“ je pochopitelně tenká. Soudci však nesouhlasí s tím, že by v neformální komunikaci šlo o nějaké hledání hlasů pro to které rozhodnutí – často se brání i tomu, že by v debatách někoho *přesvědčovali* o svém názoru. Možná jde ovšem jen o různé chápání téhož slova – jeden ze soudců na dotaz,

<sup>18</sup> Tamtéž, s. 75.

<sup>19</sup> Viz ASKARI, Daniel, VÁŇA, Jan. Ivana Janů. In KYSELA, Jan, BLAŽKOVÁ, Kristina, CHMEL, Jan a kol. *Právníký Olymp*, op. cit., s. 102.

<sup>20</sup> Společné obědy zmiňuje i Pavel Rychetský, srov. NĚMEČEK, Tomáš. *Pavel Rychetský. Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 219.

jak a kdy se soudci navzájem přesvědčují, odpověděl lakonicky: „*Všude*.“ V každém případě, soudci shodně kategoricky odmítají, že by kterýkoliv soudce byl ochoten „vyměňovat“ hlas pro jedno rozhodnutí za hlas pro jiné rozhodnutí – „*V kurtoazii soudu to tak nefungovalo*.“ Jen jeden ze soudců připustil, že slabý a pouze podvědomý vliv může mít snaha soudce zpravodaje „nerozházet“ si kolegy příliš tvrdou kritikou jejich názorů bezprostředně před tím, než bude na plénu projednávána jeho zpravodajská zpráva. Při debatě o podobě rozhodnutí mohlo docházet také k tomu, že soudci předem vyjádřili podmínky pro podporu navrženého řešení. Jeden ze soudců „druhého“ Ústavního soudu například konstatoval: „*V řadě případů soudci ve svém postoji formulovali podmínky, za jejichž splnění jsou připraveni podpořit návrh zpravodaje*“ (na stejnou otázku ovšem jiný soudce „druhého“ soudu, odpověděl, že „*vydírání bylo nemyslitelné*“).

Zmiňme ještě jednu specifickou situaci, kdy se o plenárních případech obvykle jedná před plénem samotným. Je-li v kauze důležitý výklad určitého specifického právního odvětví, pak soudce zpravodaj mnohdy danou problematiku konzultuje s odborníkem na tuto oblast. U trestních věcí byli kolegy jako odborníci zmiňováni Jaroslav Fenyk či Jan Musil, u soukromého práva Ludvík David či v minulosti Jiří Nykodým, u insolvenční a civilního procesu Vladimír Kúrka. Evropské právo bývá konzultováno s Jiřím Zemánkem. Přístup soudců k předběžným poradám je ale velmi odlišný. Jeden z jejich silných zastánců napsal: „*Právo se rodí v diskuzi, takže někdy spolupracuji i s vynikajícími asistenty ostatních soudců. A také o vybraných obecných otázkách diskutuji s odborníky mimo Ústavní soud*.“ Naopak jiný soudce konstatoval: „*Svoje plenární věci jsem s nikým předem nediskutoval, nebyl to můj styl. Navíc na to nebyl ani čas, každý měl dost své vlastní práce*.“ Na tom, že předběžné porady nemohou být příliš časté už jen kvůli nedostatku času, se ostatně shodla většina soudců. Důležité je každopádně odlišení, co je předmětem porady: Někteří soudci, kteří připouštěli vedení debat o odborných otázkách při přípravě nálezu, zároveň uváděli, že se odmítají radit o svém budoucím hlasování: „*Nebyl jsem účasten žádných tzv. předběžných porad, a u citlivých kauz by to pro mne nepřicházelo do úvahy*.“

Za důležitou považujeme otázku, nakolik jsou přijatá rozhodnutí výsledkem kompromisu a zda existuje něco jako tlak na jednomyslné rozhodování. Je důležité zde odlišit věci senátní a plenární. Slovy jednoho soudce: „*V senátních věcech je cca 90 % ústavních stížností odmítána pro zjevnou neopodstatněnost, kde zákon vyžaduje jednomyslné hlasování. V rámci senátů je tedy dominantní snaha dosáhnout jednoty i za cenu kompromisů. V plenárních věcech je v rámci rozpravy oddělena diskuse o navrženém*

*výroku a až když ten získá viditelnou většinovou podporu, otevírá se rozsáhlá debata o argumentaci obsažené v odůvodnění*.“ Zejména ve formulaci odůvodnění je jistá míra kompromisu zřejmě nevyhnutelná, byť někteří soudci odmítali označení *kompromis* a raději používali pojmy jako např. „*diskuze založená na principu win-win*“. Většina soudců totiž uznávala, že někdy se v diskuzích zkrátka nechá přesvědčit. Ústupek z původního názoru tak může a nemusí být projevem hledání *kompromisu*. Specifickou pozici má soudce zpravodaj, který prosazuje svůj návrh. Již při psaní návrhu se zpravodaj zohledňuje potřebu následného schválení kolegy, což se může projevit třeba v potlačení osobitého stylu psaní textu.<sup>21</sup> Je pak pochopitelné, že v odůvodnění nálezu musí mnohdy ustoupit námitkám kolegů, byť s nimi není ztotožněn. Jeden ze soudců např. k prosazování zpravodajského návrhu uvedl: „*raději 60 % prosadím do většinového rozhodnutí, než bych měl efektivní disent*.“ Někdy se ovšem ústupek může týkat i samotného výroku – stalo se například, že soudce, který preferoval zrušení určité právní úpravy, nakonec hlasoval pro její zachování s tím, že Ústavní soud vydal interpretativní výrok k jejímu výkladu. O něco typičtější byla ochota k hledání kompromisu pro první Ústavní soud oproti pozdějším obdobím.

Ohledně názoru na to, jestli je jednomyslné rozhodování žádoucí, nepanuje mezi soudci shoda. O něco častější je zřejmě pohled, že jednomyslné rozhodování není výhodou. Jeden soudce uvedl dokonce, že „*jednota vždycky vyvolávala jisté rozpačky*“. Disenty tak podle některých soudců rozhodnutí prospívají: „*To, že se zvažovaly všechny argumenty, že zaznělo mnoho argumentačních proudů, zvyšuje legitimitu rozhodnutí*.“ V podstatě se tak nestává, že by na plénu zazněl názor, že by některou věc bylo třeba rozhodnout jednomyslně. Na druhou stranu někteří soudci považují jednohlasné rozhodování (alespoň v případě citlivých kauz, nebo u sjednocování judikatury) za spíše žádoucí.

Je přirozené, že při tvorbě názoru na ten který případ soudci zvažují také konkrétní, případně i politické dopady svých rozhodnutí: „*Samozřejmě. Tímto způsobem uvažoval soud po celou dobu mého působení, tímto způsobem uvažují i kolegové v zahraničí. Opakem je spravedlnost typu: fiat iustitia pereat mundus*.“ Zajímavější otázkou ale je, zda může soudce ovlivnit také očekávaná reakce na rozhodnutí. Např. při projednávání „kauzy Mělčák“ se tak soudci bavili i o tom, jak asi zareaguje Parlament a další instituce. S tím souvisí důležitá otázka, zda by soudce mohlo ovlivňovat také veřejné mínění. Vztah k němu

<sup>21</sup> Tuto potřebu jinde popsal Stanislav Balík – viz FRIEDL, Tomáš. Stanislav Balík - Když se práva berou vážně, ač se může zdát, že ne zas tak moc. In KYSELA, Jan, BLAŽKOVÁ, Kristina, CHMEL, Jan. *Právnícký Olymp*, op. cit., s. 44.

lze nalézt u soudců dvojí: buď se o něj zajímají, nebo na jeho hlas vědomě rezignovali. Druhý zmíněný pohled na vztah k veřejnosti (ať již laické, či politické) silně ilustruje tato výpověď jednoho ze soudců: „K hlasu ‚veřejnosti‘, medií apod. jsem dost imunní. Dlouhodobým studiem dějin vím, jak se tzv. veřejné mínění vytváří (většinou velmi účelově, tedy se zaměřením k účelu sledovanému ‚mocnými‘ či ‚vlivnými‘)... Jako soudce jsem zvyklý na to, že v této profesi se ‚lidu‘, tedy nikomu, nedá zavděčit... Čili v profesi soudce je člověk odsouzen k životu v osamění s pár dobrými přáteli. Musíte velmi pečlivě volit, s kým půjdete na pivo.“

Na druhé straně ovšem existují soudci, které názor veřejnosti zajímá a otevřeně to přiznávají (a o nichž soudci z první skupiny konstatují, že „rádi chodí před kamery“). Příkladem takového postoje je následující názor jednoho ze soudců: „Snažím se dělat vše pro to, aby naše rozhodnutí a argumenty, které nás k nim vedly, veřejnost pochopila (jak odborná, tak i laická veřejnost). Pokud dojde k nepochopení, tak se to snažím dovysvětlit, či dokonce v navazujících rozhodnutích judikatorně dopovědět. Ale musím počítat s nesouhlasem.“ Jeden ze soudců si na „mediální veřejnost“ postěžoval: „Nečtou nálezy – jen tiskové zprávy – takže se mnohdy v médiích objevují informace, že ÚS udělal něco, co vlastně vůbec neudělal.“ S uvedeným souvisí poznatek, že si někteří soudci dokonce sami píšou tiskové zprávy. Za zmínku stojí též skutečnost, že si Ústavní soud podobně jako další státní instituce nechává dělat monitoring tisku ohledně zpráv, které se ho týkají.

Vliv na rozhodování jednotlivých soudců může mít i určitá obecná koncepce, kterou někteří mohou vnímat či nevědomky prosazovat ve vlastním rozhodování. „Na ÚS byly vyzrálé osobnosti, každý měl svou jasnou hodnotovou orientaci“. Ustálené zvyklosti a doktríny hrají v rozhodování soudců důležitou roli. Mezi často zmíněné patří například koncepce „lidsko-právní“, „respekt k předchozí judikatuře“ či „doktrína zdrženlivosti“. Je zajímavé, jak je tato oblast silně subjektivně vnímána. Jeden soudce například uvedl: „Moje rozhodnutí v konkrétních věcech jsou hledáním spravedlnosti tady a teď v konkrétní situaci. Snažím se dobrat správné podstaty a toho, co je v danou chvíli spravedlivé. Nemám dopředu nějakou ideovou koncepci. Nezastírám, že mám nějaké politické či hodnotové preference, ale neumím najít nějakou jednotící linii či dokonce program, co chci jako soudce prosazovat.“ Tentýž soudce byl ovšem svým kolegou označen jako člověk s jasnou ideovou koncepcí, kterou zřetelně prosazuje. Jde pochopitelně o subjektivní komentář, na druhou stranu však ukazuje na možnost, že dlouhodobé prosazování určitých hodnot může být i značně podvědomé.

#### 4 Plenární schůze

Jen menší část soudců tráví na Ústavním soudu celý týden od pondělí do pátku, byť v současnosti je takových o něco více než dříve. Mnozí soudci se navzájem potkají jen na plenárních schůzích. Plenární schůze („pléna“) se konají obvykle jednou týdně, tradičně v úterý. Překvapivé může být, že pouze v menšině případů stačí k rozhodnutí určité kauzy jedno jednání. Jeden případ se obvykle řeší dvakrát či třikrát. Důvody, pro které se o jedné otázce debatuje opakovaně, mohou být různé. Jeden ze soudců shrnul: „mohlo jít kupř. o mimořádně složitou věc (např. ústavnost zákona o půdě, nebo tzv. sběrná novela), mohlo jít ale o důvody, jež nebyly příliš racionální (např. u vyhlášky města Ostrov o hubení hloďavců).“ V extrémních případech se o jedné kauze může jednat třeba až pětkrát – po takové situaci však obvykle následuje výměna soudce zpravodaje. Zpravodaj se každopádně mění vždy kvůli nesouhlasu většiny s navrhovaným výrokem, nikoli s odůvodněním.

Úkolem soudce zpravodaje je nejprve vypracovat návrh rozhodnutí (viz kapitola 2), aby se na plénu mohlo vždy debatovat o tomto konkrétním návrhu a ne řešení teprve hledat – když tak nastala situace, že zpravodaj plénu předložil více alternativních návrhů, šlo o jistou raritu. Málokdy je ovšem zpravodajův návrh bez výhrad přijat v původní podobě. Zpravodajskou zprávu zasílá soudce zpravodaj s určitým časovým předstihem předem všem členům pléna, ti mají tedy čas na její prostudování, popřípadě i prostudování relevantní literatury či judikatury. Velká část soudců uvedla, že plenární věci obvykle přímo nediskutují s kolegy ještě před plenární schůzí.

Na druhou stranu, někteří soudci k obdrženému návrhu zpravodaje zasílají své připomínky soudci zpravodaji předem, popřípadě je i ústně sdělí, což mnohdy vede ke změně původního textu ještě před samotným jednáním – tento postup zefektivňuje jednání na plénech: nedá se však říct, že by jej praktikovala většina soudců. Citujme jednoho soudce, který tak činí: „Pokud mám předem jasný svůj nesouhlas se zpravodajskou zprávou, tak se snažím předem poslat soudci zpravodaji i všem ostatním soudcům svoje hlavní protiargumenty písemně, aby o nich mohli předem přemýšlet.“ Takto lze také předem opravit případné technické chyby v textu, na něž by se bez této procedury přišlo až na plénu. Zde však musíme upozornit na povzdychnutí jednoho soudce, že „pléna nejsou mnohdy příliš věcná, protože týden (obvyklá doba, kterou soudci mají na prostudování zpravodajské zprávy) je příliš málo času – chtělo by to 14 dní. Většina soudců to pak nemá prostudováno příliš dopředu a mnohdy dané texty pročítají až na místě.“ I to může být příčinou opakování plén – mnohé věci, které by bylo možno vyřešit v předstihu elektronickou komunikací, jsou řešeny až na plénech

samotných (včetně korektury textu). Nutno ale dodat, že řada soudců se zároveň shodla, že co se týče samotného řešení případu, přichází soudci v naprosté většině případů na plénum s již vytvořeným názorem, byť výjimka není vyloučena a názor nemusí být definitivní: „*Někdy čekám, až zazní většina argumentů, a teprve pak se rozhodnu (zatím to bylo asi třikrát).*“ Jiný soudce konstatoval, že „*po neveřejném projednávání na plénech se stává, že dochází mezi většinou a menšinou k přesunům.*“

Ohledně podoby samotných plén se podle všeho liší „druhý“ a „třetí“ Ústavní soud. Plenární debaty v druhé dekádě byly dle všeho relativně úsporné a efektivní, bez dlouhých monologů. Řada soudců se shodla, že zejména v druhé polovině tohoto období se projevovalo také to, že se soudci již delší dobu znali a věděli co od sebe očekávat – v některých případech již tak své názory nijak obsáhle nerozebírali: „*Navzájem jsme se dobře znali, takže jsme o sobě dobře věděli, kam až je kdo ochoten zajít v rámci případného kompromisu.*“ Musíme ovšem v tomto kontextu zmínit „fenomén mlčící většiny“, který je pro část období specifický: někdy docházelo k situaci, kdy debatovala jen část soudců a většina ostatních se k dané problematice příliš nevyjadřovala a u mnoha soudců při takovémto přístupu nebyly zcela zřejmé důvody jejich hlasování. Mohlo se tak stát, že ti, kteří debatovali a vznášeli argumenty, byli následně přehlasováni „mlčící většinou“.<sup>22</sup> Reakce jednoho soudce na tento jev je všehpřijímající: „*Ano, probíhalo to takto. Co s tím ale můžete dělat?*“ Co se týče vyjednávání o konečném znění, „*často to byl spíš kompromis: když to napíšete takhle, budu pro to hlasovat. V debatách už se názory neodůvodňují nějakými ústavními principy.*“

Debaty na plénech třetího ústavního soudu jsou naproti tomu živější, jeden ze soudců poznamenal, že se na nich dokonce někdy i křičí – „*a to je dobře.*“ Neznamená to, že debaty nejsou věčné, slovy dalšího soudce: „*Oproti akademickému prostředí je diskuze věčná. Soudci se jsou skutečně schopni pohádat o podstatě věci otevřeně. Mnohem menší roli hrají osobní sympatie a antipatie, nehraje se na to, že se vlastně všichni shodnou, aniž by to byla pravda.*“ Doba jednání se oproti druhému soudu prodloužila. Častěji dochází k situacím, kdy je případ odebrán soudci zpravodaji (někteří uváděli až v 30 %). „*Na II. ÚS byl asi silnější duch kolegiality. V současnosti je na plénu zkrátka obrovská četnost neshod. Možná je to dáno tím, že ke konci na druhém ÚS soudci už předem znali svoje názory. Dnes také soudci často otevírají věci, které už se v minulosti vyřešily.*“ Neshody jsou dnes v zásadě seznatelné z počtu disentů –

případů kdy soudce hlasuje proti a nenapíše disent, je naprosté minimum, za poslední rok šlo řádově o jednotky případů (zejména na „prvním“ Ústavním soudu byla situace odlišná). Důvodem neshod a dlouhých debat ostatně může být i odlišné odborné zaměření soudců – jeden z nich například v rozhovoru uváděl, že „*někdy chybí evropský a mezinárodní pohled*“ a na plénu se tak řeší třeba i otázky evropského a mezinárodního práva, které považuje za vyřešené. Klíčovým okamžikem je přirozeně hlasování. Po proběhlé debatě se zpravidla hlasuje nadvakrát: nejprve orientačně o návrhu řešení. Až po zapracování vzniklých připomínek se pak hlasuje o schválení definitivní podoby rozhodnutí. Nutno dodat, že s ohledem na stručnou zákonnou úpravu hlasovací procedury mezi soudci může v některých případech vzniknout spor o to, jakým způsobem hlasovat, jak ukazují některá odlišná stanoviska.<sup>23</sup>

## 5 Dělicí linie

V rámci našeho výzkumu jsme položili soudcům dotaz ohledně dělicích linií mezi nimi. Zajímalo nás, v čem se názorově jednotliví soudci rozcházejí a jaký charakter mají hranice, které mezi nimi vznikají. Musíme zde zmínit, že formou našeho výzkumu nebyla analýza rozhodování a z ní následné dovozování závěrů. Zajímalo nás, jak tato témata vnímají samotní soudci, výsledky jsou tedy značně subjektivní.

První rozdělení, které se nabízí, je to *pravolevé*. Co se týče „druhého“ Ústavního soudu, několik soudců připustilo, že se projevila tato dělicí linie. Obvykle se však podle všeho nepřenášela do vášní a osobních rozporů. Někteří soudci ovšem zmiňovali i výjimky jako kauzu zdravotnických poplatků. Co se týče „třetího“ Ústavního soudu, shodli se soudci, že je příliš brzy na hodnocení dělicích linií. Někteří oslovení preferovali rozdělení na *levicové liberály* a *konzervativce*, které by prý bylo přesnější. Naproti tomu soudci uváděli, že taková dělení se neprojevovala na „prvním“ Ústavním soudu, kde „*bylo třeba zaměřit se na ústavní právo a položit základy ústavního soudnictví.*“ Hlasování zde bylo častěji jednomyslné a i pro případnou nejednotu byly charakteristické měnící se většiny. „Druhému“ Ústavnímu soudu ovšem začaly napadat případy se sociálním prvkem, což mělo k projevení tohoto rozdělení zásadní vliv.

Dalším možným kritériem, které bylo mnohdy zmiňováno, je rozdílný pohled na přípustnou míru

<sup>22</sup> Srov. též kritiku ze strany Pavla Rychetského, NĚMEČEK, Tomáš. *Pavel Rychetský. Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 217.

<sup>23</sup> Z poslední doby viz odlišné stanovisko Radovana Suchánka k nálezu Pl.ÚS 49/10, v němž byl prostou většinou přijat zamítavý nález s interpretativním výrokem. Disentující soudce však měl za to, že nález měl být přijat kvalifikovanou většinou a mělo být hlasováno o návrhu na vypuštění interpretativního výroku.

soudcovského aktivismu, respektive sebeomezení. Tuto dělící linii připustili soudci jak druhého, tak třetího soudu. Myslitelné jsou ale i další drobné dělící linie – jeden ze soudců například konstatoval, že do jisté míry se dlouhodobě projevuje odlišný přístup jednotlivých soudců k práci obecných soudů (což u plenárních věcí znamená zejména přístup k jimi podaným návrhům). Jiný soudce podobně konstatoval, že se projevují rozdíly mezi akademiky a soudci, přičemž jedni méně hledí na praktické dopady rozhodnutí, druzí zase pro postup soudců jeví větší a někdy snad až přílišné pochopení. Jeden z asistentů zase zmínil poměrně neortodoxní rozdělení na právní pozitivisty – „staré praktiky“ na jedné straně a na druhé straně soudce výrazně liberální, popřípadě výrazněji „lidskoprávně“ zaměřené.

## 6 *Opinion leaders a role předsedy soudu*

Je velmi pravděpodobné, že někteří členové pléna mají na podobu rozhodovací činnosti celkově vyšší vliv, než jiní. Ačkoliv od některých soudců v minulosti zazněl i opačný názor,<sup>24</sup> námi dotazovaní soudci se v zásadě bez výjimky shodovali, že při tvorbě názoru hraje roli autorita některých kolegů – byť se samozřejmě částečně liší pohledy na to, kdo takovou autoritou je. Mezi často opakovaná jména patřili Vladimír Čermák, Vladimír Klokočka, Vlastimil Ševčík či Vojtěch Cepl v období „prvního“ Ústavního soudu, Pavel Holländer, Eliška Wagnerová, popřípadě Pavel Rychetský, Miloslav Výborný či Vojen Güttler v druhé dekádě. V současnosti se role jednotlivých soudců teprve profilují, jako možné autority ale byli zmiňováni například Pavel Rychetský, Vojtěch Šimíček či Milada Tomková. Řada soudců hraje mnohem výraznější roli ve vybraných oblastech své odbornosti, ať již díky vystoupení v debatách na plénech, či díky občasným odborným poradě v konkrétní věci. Nutno dodat, že někteří z dotazovaných zmiňovali naopak také případy soudců, kteří mají či měli na podobu rozhodování jen velmi omezený vliv.

Co se týče role předsedy soudu, pak je pro něj výstižné označení „první mezi rovnými“. Fakticky jde zejména o roli předsedajícího na plénu, která spočívá v „moderování“ debat a umožňuje rozhodovat o tom, kdy ukončit rozpravu, přerušit projednávání či dát o věci hlasovat. V organizačních věcech je předseda poslední instancí, dle soudců ovšem nelze říci, že by toho nějak zneužíval. V praxi většinu organizačních úkolů delegoval na generálního sekretáře. Lze ovšem zmínit, že nástup Pavla Rychetského do role předsedy doprovázela jistá nervozita: „*Chvilí trvalo, než si Dr. Rychetský zvykl na to, že je jen*

*„první mezi rovnými“, tedy že není ve výkonné funkci. V debatách na plénu ho „nikdo nešetřil“, pokud šlo o věc samu.“* Ostatně i sám P. Rychetský ve svém rozhovoru s novinářem T. Němečkem hovořil o tom, že nějakou dobu trvalo, než překonal jistou nedůvěru soudců, kteří jeho příchod z pozice místopředsedy vlády mohli vnímat s obavami (zlomový okamžik podle něj přišel v roce 2006, kdy jako zpravodaj pro-sazoval zamítnutí návrhu skupiny poslanců za ČSSD na zrušení části zákona o kolektivním vyjednávání).<sup>25</sup>

## 7 *Senátní rozhodování*

Senátní rozhodování se od plenárního odlišuje, jak jsme již zmínili, zejména výrazně častější jednomyšlnou shodou. Ta je dána jednak charakterem případů, kdy většinu rozhodnutí tvoří odmítavá usnesení, ale také odlišným přístupem soudců. Ti připouštějí, že v senátních věcech jsou oproti plenárním svolnější ke kompromisům, pokud vznikne nějaký spor. Jeden ze soudců dodal, že tato možnost je dána i tím, že k odmítavým rozhodnutím „*člověk přistupuje s trochu lehčím srdcem*“ (což je zřejmě pochopitelné s ohledem na množství stížností, které soud řeší). I v senátních věcech tak sice může docházet k přehlasování zpravodaje a jeho následné změně, nicméně tato situace je zcela výjimečná (jeden z bývalých soudců shrnul, že šlo o jednotky případů za celé jeho funkční období).

Jednotlivé senáty vykazují odlišnosti ohledně podoby porad. V období „druhého“ Ústavního soudu větší část senátů schvalovala rozhodnutí *per rollam* s tím, že ten, kdo měl odlišný názor od zpravodaje, k jeho návrhu napsal vyjádření, a až nad případy, v nichž vznikla neshoda, se senát fyzicky sešel a poradil. V současnosti je scházení senátů o něco častější, byť nejde o naprosté pravidlo. Zajímavostí je, že soudci-praktici zpravidla preferují ústní projednání věci spíše, než soudci-akademici.

Důležitou otázkou je dlouhodobě sjednocování senátní judikatury. S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud má čtyři senáty a plénum do jejich činnosti v zásadě formálně nezasahuje, je přirozené, že jejich rozhodovací činnost ohledně obdobných otázek může být někdy (často nevědomky) odlišná, což je pochopitelně problematické z obecně právního hlediska i z hlediska důvěry v Ústavní soud. Relativně často bývá například zmiňována ilustrativní statistika úspěšnosti ústavních stížností, kdy celkově nejvstřícnější soudce „druhého“ Ústavního soudu vyhověl ústavním stížnostem zhruba pětkrát častěji, než

<sup>24</sup> Viz FRIEDL, Tomáš. Stanislav Balík - Když se práva berou vážně, ač se může zdát, že ne zas tak moc, op. cit.

<sup>25</sup> NĚMEČEK, Tomáš. *Pavel Rychetský. Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012, s. 207.



soudce nejméně vstřícný.<sup>26</sup> Systém čtyř senátů proto v minulosti výrazně kritizoval třeba předseda soudu Pavel Rychetský, který jej právě z uvedených důvodů označil za systémově vadný.<sup>27</sup> V minulosti se proto i uvnitř Ústavního soudu hovořilo o možných změnách tohoto systému. Někdejší generální sekretář Tomáš Langášek měl údajně pracovat na návrhu změny zákona o Ústavním soudu, která by tento systém změnila – ta však vůbec nedošla do legislativního procesu. Uvnitř Ústavního soudu pak byl zvažován systém, kdy by senáty připravované rozhodnutí zasílaly všem soudcům Ústavního soudu s tím, že kterýkoliv případ by mohlo plénum atrahovat. Takový návrh však narazil na odpor řady soudců a nakonec se tak neprosadil.

Je tak do značné míry na vůli samotných soudců, nakolik budou existující judikaturu následovat. Řada soudců v rozhovorech sama zdůrazňovala důležitost takového postupu: „*Považuji za svou povinnost poctivě rešeršovat dosavadní nálezovou judikaturu a být jí vázán.*“ V případě, že se senát chystá odchýlit od existující nálezové judikatury, měl by dle zákona věc předložit plénu, které pak zaujme stanovisko.<sup>28</sup> Tento postup je ale aplikován relativně zřídka.<sup>29</sup>

Soudci tak ohledně sjednocování senátní judikatury zpravidla konstatují, že neexistuje mechanismus, který by dosáhl spolehlivé jednoty, a slovy jednoho z nich: „*někdy něco uteče*“. Na druhou stranu, v praxi se prosazují určité neformální způsoby, jak se jednotlivě senátní rozhodování alespoň přibližovat. Jedním z nich jsou pochopitelně občasné výše zmiňované porady ohledně odborných otázek mezi soudci nebo asistenty z různých senátů. Také zavedení systému Nalus, využívaného nejen veřejností, ale i samotnými soudci, směřovalo částečně právě k tomuto účelu. Systém je zčásti veřejně přístupný, obsahuje všechna rozhodnutí Ústavního soudu, která jsou díky správě analytického odboru bohatě indexována a umožňuje

tak vyhledávání podle řady kritérií.<sup>30</sup> Neveřejná část systému obsahuje navíc databázi jednotlivých spisů a neanonymizovanou podobu rozhodnutí. Relativně nově soudci využívají k fulltextovému vyhledávání v judikatuře Ústavního soudu také systém google search. Důležitým a veřejně nepřilíš známým způsobem sjednocování judikatury je pak projednání složitých případů na plenární schůzi z iniciativy soudců jednotlivých senátů. Často se tak děje v situaci, kdy soudci vědí o tom, že několika senátům napadly typově podobné případy. Věc se pak probere na plénu a dohodne se její rámcové řešení s tím, že některý ze senátů vytvoří „pilotní“ rozhodnutí, které pak ostatní senáty následují. Z odpovědí dotazovaných soudců vyplynulo, že tento postup je v současnosti o něco častější než v minulosti. Do jisté míry může ke sjednocování judikatury pomoci také měsíčník, shrnující všechny nálezy Ústavního soudu ve formě anotací, pravidelně vypracovávaný a rozesílaný analytickým odborem. Jeden ze soudců nadto konstatoval, že analytický odbor zpětně upozorňuje na případná vybočení. Relativně efektivní cestou ke sjednocování judikatury pak může být též pořádání seminářů ohledně konkrétních odborných otázek. V minulosti šlo zejména o semináře pro asistenty. Takové semináře jsou relativně vzácné, do budoucna je však uvažováno i o možnosti pořádat příležitostně semináře o vybraných tématech pro soudce samotné.

## Závěr

Naše práce byla skládáním mozaiky. Doufáme, že se nám podařilo z různých úhlů pohledu vytvořit co nejcelistvější obraz, který ve svém součtu různých subjektivních pohledů přibližuje realitu fungování Ústavního soudu našemu čtenáři. Za důležité považujeme například to, aby byla při hodnocení rozhodnutí Ústavního soudu adekvátním způsobem vnímána důležitá role soudce zpravodaje: podíl všech soudců rozhodovacího tělesa na výsledném rozhodnutí není vyrovnaný, neboť klíčovou pozici má návrh předložený zpravodajem. Na druhou stranu je třeba vnímat, že podobu rozhodnutí ovlivňují ostatní soudci a to jak formou neformálních konzultací, tak skrze plenární či senátní porady. Za podstatnou, byť mnohdy přehlíženou, považujeme též roli asistentů soudců – v mnohých případech mají de facto pozici jakýchsi „kvazisoudců“, což je do velké míry dáno velikostí nápadu a absencí institutu certiorari. Není reálně možné, aby soudci osobně věnovali každému případu důkladnou pozornost. Zásadní

<sup>26</sup> Nejvstřícnějším soudcem byla Eliška Wagnerová, která vyhověla celkem 13,5 % ústavních stížností. Na druhé straně spektra stojí Vladimír Kůrka, který stížnostem vyhověl pouze v 2,6 % případů. Výpočet provedl T. Němeček ke dni 15. 8. 2014, zohledňuje tak jen soudce „prvního“ a „druhého“ Ústavního soudu. Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Padni komu padni: život a případy Elišky Wagnerové*. Praha: Leges, 2014, s. 104.

<sup>27</sup> Viz NĚMEČEK, Tomáš. *Pavel Rychetský. Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, spol. s r. o., 2011, s. 214. Jeden ze soudců, který byl na tento problém dotázán, konstatoval, že si ho je vědom, ale že na druhou stranu neví o tom, že by někdo otázku přílišné nebo naopak moc malé vstřícnosti kdokoliv s jednotlivými soudci rozebíral.

<sup>28</sup> Viz § 23 ZÚS.

<sup>29</sup> Systém Nalus eviduje celkem 29 stanovisek pléna Ústavního soudu.

<sup>30</sup> Viz webové stránky <http://nalus.usoud.cz>. Pro podrobný popis a hodnocení viz též BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přepracované a aktualizované vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 253 an.

pro hodnocení rozhodovacího procesu je dle našeho názoru mj. míra, v jaké jsou názory jednotlivců na soudě vystaveny protiargumentům. Souhlasíme s tvrzením, že se právo rodí v diskuzi, přičemž kde se nediskutuje (byť bouřlivě), tam nemůže probíhat kvalitní rozhodování. Celkové hodnocení obrazu procesu rozhodování, který jsme se pokusili nastínit, sice ponecháváme na čtenáři, rádi bychom však vyzdvihli například vývoj plenárních porad, na nichž zřejmě přibývá debat o řešených případech. Za pozitivní fenomény v zásadě považujeme i vzájemné předběžné porady soudců či asistentů, nemají-li podobu vzájemné koordinace hlasování.

Shromáždování informací o praxi postupu rozhodování považujeme za důležitou součást zkoumání rozhodovací činnosti. Pochopí-li odborná veřejnost proces rozhodování Ústavního soudu - pozadí tvorby a interpretace ústavního práva - pak věříme, že bude moci kvalitněji vnímat jednotlivé judikáty ve světle procesu, ve kterém vznikaly. Může pak být ke konkrétním rozhodnutím solidárnější, či naopak kritičtější; znalost procesu jakým rozhodnutí vzniklo, ale v každém případě může pomoci, aby šlo o informovaný názor. Tato práce má být úvodním představením rozhodovacího procesu. Pokud na nás naváží další autoři, kteří se tomuto tématu budou věnovat detailněji, pak takovouto činnost velice oceníme. Může vést k upřesnění i prohloubení námi nastíněného obrazu, detailnějšímu zhodnocení postupů Ústavního soudu například ve srovnání s jinými českými či zahraničními soudy, kritice případných deficitů atp. V českém právním prostředí je tato oblast doposud neprobádaná, což je třeba začít napravovat – pomůžeme-li k tomu alespoň trochu tato práce, pak budeme jakožto autoři spokojeni.

## Summary

The Constitutional court is the key institution which is authorized to protect the fulfilment of constitution. It is important to realize that the constitutional law is full of abstract words with many possible meanings and therefore the role of interpreters – judges - is extremely significant, as well as the process of decision making. The authors analyse the second aspect of the Constitutional court decision making: the process that leads to the final decision and the factors that may influence the process.

The basic information can be found in an appropriate statute of the Court. The authors however try to focus rather on “law in action” than “law in book”. In the article, they therefore introduce the decision-making process from the perspective of judges and their assistants. They compose the mosaic consisting of many different points of view with the hope that result reflects the reality. Hopefully, the article may help the academics as well as practicing lawyers to understand the constitutional decision making.

The article deals with these topics respectively:

- 1) A general description of the decision-making process;
- 2) A process of creating the draft of the judgement and the role of assistants of judges;
- 3) Judges effort to push through a certain solution of a case;
- 4) A plenary session;
- 5) Dividing lines between judges;
- 6) Chambers decision-making;
- 7) The role of the chairman of the court and opinion leaders of the court. Information was investigated from 9 judges and 4 assistants in the spring 2015.