

Tři poznámky k faktorům ovlivňujícím Ústavní soud a k možnostem jejich reflexe

Three Comments on Factors Influencing the Constitutional Court and on the Possibilities of their Reflection

Jan Grinc*

Abstrakt

Článek navazuje na knihu H. Smekala, J. Benáka a kol. *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu*. Na základě jejich zjištění se zamýšlí nad třemi otázkami významnými pro legitimitu a autoritu Ústavního soudu. Zaprvé jde o proces jmenování soudců Ústavního soudu a roli Senátu v něm. Zde je článek skeptický k možnosti uskutečnění některých podnětů ke změně přístupu Senátu. Zadruhé si článek klade otázku, zda a v jakém smyslu by měl Ústavní soud zohledňovat dopady svých rozhodnutí a zda tak v praxi činí. Zatřetí se zabývá procesem tvorby a přijímání plenárních rozhodnutí a v návaznosti na nedávnou kritiku tohoto procesu zevnitř soudu formuluje podněty ke zlepšení.

Klíčová slova

Ústavní soudnictví; jmenování soudců ústavního soudu; Ústavní soud ČR.

Abstract

The article follows up on the monograph by H. Smekal, J. Benák et al. *Extralegal Influences on the Decision-Making of the Czech Constitutional Court*. Based on their findings, it discusses three questions significant for the legitimacy and authority of the Constitutional Court. The first one is the procedure of appointment of judges of the Constitutional Court and the role of the Senate. Here, the article presents a sceptical view of the possibility to implement certain suggestions for a change in the Senate's approach. Secondly, the article poses the question, whether and to what extent should the Constitutional Court consider the impacts of its decision and whether it does so in practice. Thirdly, the article deals with the elaboration and adoption of plenary decisions and in connection with the recent criticism of this procedure from within the Court itself, the article makes suggestions for improvement.

Keywords

Constitutional Review; Appointment of Constitutional Court Judges; Constitutional Court of the Czech Republic.

* JUDr. Jan Grinc, Ph.D., Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: grinc@prf.cuni.cz / ORCID: 0000-0002-8474-1708

Úvod

Monografie kolektivu H. Smekala, J. Benáka, M. Hanych, L. Vyhnánka a Š. Janků *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu*¹ díky kombinaci analýzy různých druhů vlivů na širokém teoretickém základě a strukturovaných rozhovorů se soudci poodhalila mnohé aspekty fungování Ústavního soudu a myšlení a přístupu jeho soudců. Tento článek navazuje na tři z mnoha témat zpracovaných v uvedené knize a pokouší se je doplnit dalšími úvahami, jdoucími nad rámec analýzy mimoprávních vlivů na soudní rozhodování. V první části se zabývá procesem jmenování soudců Ústavního soudu, zejména rolí Senátu v něm a některými náměty na změnu přístupu Senátu k tomuto procesu. Ve druhé části se věnuje otázce, zda a v jakém smyslu má Ústavní soud zohledňovat dopady svých rozhodnutí. Třetí část je věnována tvorbě plenárních rozhodnutí Ústavního soudu v kontextu požadavku na racionalitu rozhodovacího procesu a odbornou kvalitu odůvodnění soudních rozhodnutí.

Společným jmenovatelem všech tří témat je úvaha, jak lze při pohledu na současnou praxi přispět k co nejvyšší úrovni legitimacy fungování Ústavního soudu a zmírňovat riziko, že bude zpochybňována jeho autorita v rámci ústavního systému i společnosti.

1 Proces jmenování soudců Ústavního soudu

K otázce procesu jmenování soudců Ústavního soudu a jeho zákulisí monografie shrnuje dostupné informace o praxi prezidentů republiky a Senátu, uvádí seznam témat, která byla předmětem plenárního projednávání nominací v Senátu, a několik příkladů a různých názorů vyjádřených při této příležitosti členy Senátu.² Je možné si klást otázku, jak často se jednotlivá témata objevují v různých vlnách jmenování Ústavního soudu nebo proč někteří kandidáti prošli téměř bez kontroverzí a jiní nikoli. Mají například kariérní soudci málo známí politické veřejnosti větší šanci než osobnosti z jiných prostředí? Preferuje Senát (ve svých různých složeních v jednotlivých funkčních obdobích) určité typy kandidátů?³

Podstatné je, že velká část soudců Ústavního soudu je stále jmenována v prvních dvou letech prvního funkčního období prezidenta republiky a během jediného funkčního období Senátu. Kromě cyklu funkčních období soudců a prezidentů republiky od roku 1993 na tom má podíl i pomalé obsazování míst uprázdněných na sklonku druhých funkčních období posledních dvou prezidentů. K tomu docházelo buď v důsledku nepředkládání návrhů prezidentem, nebo jejich odmítní Senátem. Každá z těchto velkých obměn Ústavního soudu tak je i odrazem momentální politické situace a potřeby poměrně rychle vybrat dostatečný počet kandidátů. V roce 2023 tato situace nastane znovu.

¹ SMEKAL, H., BENÁK, J. a kol. *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, 279 s. DOI: <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9884-2021>. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Benak_mimopravni_vlivy.pdf

² Ibid., s. 71–100.

³ K tomu částečně ONDŘEJKOVÁ, J. Výběr soudců Ústavního soudu ČR. *Právník*. 2016, č. 11, s. 945–958. KOSAŘ, D., VYHNÁNEK, L. Senát a výběr soudců Ústavního soudu. In: KYSELA, Jan (ed.). *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 198–211 a TOMOSZEK, M. Senát a legitimita soudců Ústavního soudu. In: KYSELA, op. cit., s. 216–224.

Pozoruhodné přitom je, že v roce 2003 i 2013 byl nově zvolený prezident republiky bývalým předsedou politické strany s tou dobou nejpočetnějším senátorským klubem. V roce 2003 měl klub ODS 25 členů a dalšími silnými kluby byly Klub otevřené demokracie (16 členů) a klub KDU-ČSL (15 členů), nebyla zde ale jasná většina nakloněná prezidentovi. V roce 2013 měl klub ČSSD absolutní většinu 44 hlasů v Senátu. Zřetelně se to promítlo do role, jakou v tomto období při projednávání kandidátů na ústavní soudce sehrál náleží Ústavního soudu k církevním restitucím.⁴ Přesto ani za této konstelace nedošlo k obsazení Ústavního soudu politicky jednoznačně a jednoduše vyhraněnými kandidáty. Může to souviset s problematickým vztahem obou prezidentů k jejich bývalým stranám i s tradičně mnohem nižší stranickou disciplínou v Senátu, ale je to i známkou politické kultury, včetně vůle prezidentů naslouchat doporučením jimi respektovaných osob. Oprávněně je kritizována možnost opakovaného výkonu funkce soudce Ústavního soudu.⁵ Je ale třeba dodat, že umožnila i určitou personální kontinuitu soudu.⁶ Prezidentu republiky může také usnadnit hledání vhodných kandidátů pod časovým tlakem, což je faktor, který nelze podceňovat.

Model jmenování vyžadující shodu dvou nezávisle na sobě ustavovaných orgánů bez přímé vazby na vládu a sněmovní většinu se dosud osvědčil. Kandidát nepřijatelný pro jeden z orgánů se ústavním soudcem nestane, což samo o sobě představuje významnou pojistku. Dle mého názoru se neuskutečnil ani pokus o personální ovládnutí Ústavního soudu.⁷ Zároveň se nevyvinula ani praxe faktického rozdělení soudcovských postů mezi prezidentovy a senátní nominanty, které by ten druhý v rámci celkové dohody bez dalšího akceptoval. I ta by byla problematická, neboť složení soudu by nemuselo být výsledkem vypořádání mezi oběma orgány podílejícími se na jmenování a spíše by mohlo zrcadlit jejich vyhraněné postoje a vytvářet politicky polarizovaný soud.⁸

Zda bude tento uspokojivý stav trvat i nadále, závisí na mnoha faktorech.⁹ Pomineme-li možné nekonstruktivní nebo obstrukční jednání příštího prezidenta republiky, které je ale zejména na počátku jeho prvního funkčního období málo pravděpodobné, může být významné, zda bude v Senátu v danou chvíli pevná a semknutá politická většina, o jaké se dalo hovořit v roce 2013, nebo spíše mozaika volněji se koordinujících klubů jako v roce 2003 či v posledních funkčních obdobích. Roztržštěnost a nestabilita systému politických stran v ČR nasvědčuje spíše druhé variantě. Proto lze také těžko očekávat posun politického

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 a k tomu SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., s. 80–81.

⁵ Např. KOSAŘ, VYHNÁNEK, op. cit., s. 191–196, TOMOSZEK, op. cit., s. 214, ŠIMÍČEK, V. Výběr kandidátů na soudce Ústavního soudu a jejich schvalování Senátem. In: KYSELA, op. cit., s. 232–234.

⁶ Proto také KOSAŘ, VYHNÁNEK, op. cit., s. 207–208, soudí, že v případě odstranění možnosti opakovaného výkonu funkce by bylo vhodné zavést přechodný mechanismus, který by vedl k postupné obměně soudců. Dále je třeba zmínit případy asistentů soudců Ústavního soudu, kteří se následně sami stali soudci.

⁷ Srov. ve vztahu k prezidentům i SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., s. 86.

⁸ Srov. GRIMM, D. *Verfassungsgerichtsbarkeit*. Berlin: Suhrkamp, 2021, s. 316, který varuje před potenciálním posunem k takovému přístupu při volbě soudců Spolkového ústavního soudu v Německu.

⁹ Nejnověji k odolnosti Ústavního soudu proti populistickým útokům SMEKAL, H., BENÁK, J., VYHNÁNEK, L. Through selective activism towards greater resilience: the Czech Constitutional Court's interventions into high politics in the age of populism. *International Journal of Human Rights*. 2021, roč. 26, č. 1, s. 10–16. DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2021.2003337>

rozměru procesu jmenování ústavních soudců směrem k USA či Německu, kde je zřetelnější stranická a hodnotová vazba všech soudců. Zatímco americký model dvou stran napomáhá polarizaci soudu a německý model vyžadující kvalifikovanou většinu ve Spolkovém sněmu či Spolkové radě má dostředivý účinek a opírá se o silnou stranickou disciplínu, v českých podmínkách s poměrně výrazným přeléváním politických sil v Senátu a menší stranickou vyhraněností prezidentů je výsledek mnohem méně předvídatelný.

I proto lze souhlasit se závěrem o dlouhodobém posunu Senátu k důkladnějšímu „politickému screeningu“ kandidátů na ústavní soudce a o možném zaměření Senátu na konkrétní témata spíše než na celkové politické či hodnotové přesvědčení.¹⁰ Je to přirozené, neboť Ústavní soud je etablován jako mocná instituce ústavního systému. Pro Senát je navíc mimořádně důležitý, protože se vedle legislativního procesu stal druhou (a často efektivnější) cestou, jak kontrolovat sněmovní většinu a vládu. Skupiny senátorů stále častěji podávají Ústavnímu soudu návrhy na zrušení právních předpisů.¹¹ Nelze proto vyloučit tendenci Senátu zajímat se právě o to, jak se kandidát staví k otázkám, které by mohly být předmětem takových návrhů. To má svá úskalí. Pro senátory může být obtížné (nebo z ryze utilitárního hlediska i zbytečné) rozlišovat odborný a hodnotový rozměr kandidátových stanovisek, například při diskusi o konkrétních rozhodnutích Ústavního soudu rozlišit kritiku metodologie či argumentace soudu od prostého souhlasu či nesouhlasu s výsledkem. Velkým rizikem by bylo zkratkovité vnímání činnosti soudu jako fakticky volného rozhodování podle hodnotové či politické preference většiny soudců s tím, že odůvodnit lze nakonec „cokoli“. O to, aby nebyl takto vnímán, musí usilovat především Ústavní soud sám.

Je otázkou, co vlastně od procesu projednávání kandidatur v Senátu očekávat a chtít. V literatuře zaznívá kritika nepředvídatelnosti a nahodilosti celého procesu a ozývají se hlasy volající po zavedení standardizovaných kritérií pro ústavní soudce, ke kterým by měl Senát přihlížet.¹² V. Šimíček zcela případně upozorňuje například na význam praktických právnických dovedností kandidáta vzhledem k tomu, že drtivou většinu agendy soudu tvoří ústavní stížnosti.¹³ Pro inspiraci se odkazuje na Memorandum o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud.¹⁴ Ačkoli by jistě bylo možné vést v Senátu otevřenou debatu o tom, jaká kritéria má splňovat ústavní soudce, těžko by se dospělo k jasné odpovědi, která by se následně skutečně promítla do vědomí a praxe všech členů Senátu. Jako pozorovatel parlamentní praxe se nedomnívám, že je realistické očekávat, že Senát nebo alespoň jeho příslušné výbory budou schopny a ochotny pojmout projednání kandidatury jako důkladné výběrové řízení hraničící až s psychologickým hodnocením, jak naznačují kritéria uvedená v Memorandu, a zahrnující i posuzování odborných schopností. Spíše by existoval soubor

¹⁰ SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., s. 99–100.

¹¹ V databázi nalus.usoud.cz je ke konci roku 2021 evidováno 100 meritorních rozhodnutí Ústavního soudu o návrzích skupin senátorů v řízení o zrušení právních předpisů. Zhruba polovina z nich je datována do posledních osmi let (2013–2021), zatímco druhá polovina připadá na předchozích patnáct let (1997–2012).

¹² KOSAŘ, VYHNÁNEK, op. cit., s. 208–209 a ŠIMÍČEK, op. cit., s. 237–240.

¹³ ŠIMÍČEK, op. cit., s. 238–239.

¹⁴ Ibid. Jde o BAXA, J. Memorandum o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2019 [cit. 10.1.2022]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Memorandum-o-vyberu-kandidatu-na-soudce-pro-Nejvyssi-spravni-soud-zverejneni-pravidel/art/875?menu=382>

kritérií, která by byla při projednávání formálně zmiňována, ale nebylo by vůbec zřejmé, zda hrála nějakou roli při rozhodování jednotlivých senátorů. Druhou možností by byla faktická delegace hodnocení podle těchto kritérií na jakési neformální těleso, jak nastiňuje V. Šimíček.¹⁵ Problém je v tom, že takové odborné doporučení by nebylo pro Senát závazné, takže by se v následném hlasování opět mohla projevit i jiná hlediska, v extrémním případě i politické dohody a výměnné obchody. Smysl zapojení Senátu také nelze redukovat jen na ověření odbornosti soudce. Vzpírá se to povaze Senátu jako politického tělesa, a navíc by to znamenalo ustupování z cesty prezidentovi, který kandidáty vybírá, takže se sám nemůže omezovat na posouzení zákonných podmínek a odborných předpokladů.¹⁶ Praxe ukazuje, že pro senátory jsou relevantní i faktory, které odborně posoudit nelze. Cestu k větší předvídatelnosti či objektivitě zde tedy nevidím.

Vždy budou hrát velkou roli nahodilé skutečnosti, jakými může být momentální politický střet senátní většiny a prezidenta republiky, aktuálně diskutované politické téma nebo vliv či iniciativa jednotlivých senátorek a senátorů. Také není zaručeno, že v řadách Senátu budou vždy zasedat osobnosti požívající u ostatních autority v oblasti ústavního práva či justice (ideálně ještě v počtu zajišťujícím reprezentaci všech klubů). Tím podle mého názoru vzrůstá význam transparentnosti.

Jestliže má být proces jmenování ústavních soudců alespoň částečně transparentní, nelze rezignovat na veřejné projednání ve výborech a na plénu. V německém kontextu zpochybňuje smysl veřejného projednávání kandidatur D. Grimm, který konstatuje, že kandidát nemůže předstoupit s programem, ani dopředu říkat, jak by rozhodl rýsující se problematické otázky, a to nejen z důvodu vyloučení pochyb o nepodjatosti, ale i proto, že musí být otevřený argumentům obou stran, které se v reálném případě vyskytnou.¹⁷ Tyto teze jsou jistě obecně platné. Domnívám se ale, že veřejné jednání má přesto svůj smysl vzhledem k tomu, že součástí jmenovacího procesu vždy budou i jednání neformální a nevěřejná. Je proto podle mého názoru vhodnější, aby kandidáti mohli čelit výše uvedenému typu otázek – vyskytnou-li se – také veřejně a nikoli jen na fórech typu nevěřejně jednajícího volebního výboru německého Spolkového sněmu¹⁸ nebo senátorských klubů.¹⁹ Také parlamentní těleso může bez veřejného jednání plnit svou roli jen částečně, protože menšina má jen omezenou možnost konfrontovat většinu.

S pocitovanými rezervami procesu jmenování ústavních soudců je tedy třeba se smířit při vědomí toho, že dosud nevedly k takovému personálnímu obsazení soudu, které

¹⁵ ŠIMÍČEK, op. cit., s. 239.

¹⁶ Tento důležitý argument proti „depolitizaci“ projednávání v Senátu uvádí ONDŘEJKOVÁ, op. cit., s. 958.

¹⁷ GRIMM, op. cit., s. 316–317.

¹⁸ Praxe ve Spolkovém sněmu byla dlouhodobě kritizována jako netransparentní. Např. LANDFRIED, C. Die Wahl der Bundesverfassungsrichter und ihre Folgen für die Legitimität der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: OYEN, R. Ch. van, MÖLLERS, M. (eds.). *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*. 2. vyd. Wiesbaden: Springer, 2015, s. 369–388. DOI: <http://doi.org/10.1007/978-3-658-05703-9>. Viz též SCHLAICH, K., KORIOTH, S. *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. 8. vyd. München: C. H. Beck, 2010, s. 25–29 s dalšími odkazy. Kromě toho bylo ústavně vysoce pochybné, že až donedávna volil soudce přímo volební výbor a nikoli plénum.

¹⁹ K tomu SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., zejm. s. 87–88.

by vyvolávalo pochybnosti o plnění jeho funkce. Dosud největším problémem jmenovacího procesu se ukázala být neschopnost prezidenta a Senátu jmenovat bez průtahů soudce na uprázdněná místa.

2 Zohledňování dopadů rozhodnutí Ústavním soudem

Velmi zajímavou část knihy představují výpovědi soudců o vlivu veřejného mínění na jejich rozhodování a o zvažování různých dopadů jejich rozhodnutí.²⁰ Tyto otázky by bylo možné uchopit ještě podrobněji a strukturovaněji. Pod oběma pojmy si totiž lze představovat různé typy situací.

Veřejné mínění jistě může na soudce působit, ale málokdy je natolik jednolité, aby skutečně tlačilo soudce právě k určitému rozhodnutí věci. Kontroverznost a polarizující charakter kauzy může soud naopak vést ke zdrženlivosti či jakési snaze o balancování, která se pak může negativně promítat do vnitřní soudržnosti a přesvědčivosti odůvodnění.

Také praktické dopady rozhodnutí jsou velmi široký pojem. Mohou zahrnovat dopady na právní praxi, která bude na rozhodnutí reagovat jako na součást judikatury, dopady na postavení konkrétních osob, pro jejichž situaci bude rozhodnutí relevantní, ale i dopady na širší právní vědomí laiků, dopady na veřejné (popř. i soukromé) finance, dopady na postavení orgánů veřejné moci a jejich schopnost plnit své funkce, na politický proces či na postoje politických aktérů k Ústavnímu soudu. Lišit se mohou dopady dlouhodobé a krátkodobé, zejména intertemporální právní dopady. Různým dopadům rozhodnutí může být věnována rozdílná míra pozornosti v řízení o ústavní stížnosti (osoba s konkrétním příběhem a dopady na ni) a v řízení o zrušení zákona, zejména jde-li o abstraktní kontrolu. Značné dopady ale samozřejmě může mít rozhodnutí v obou druzích řízení.

Nebudeme se asi mýlit, vyslovíme-li domněnku, že soudci vždy přemýšlejí o dopadech rozhodnutí a tyto úvahy se do jejich rozhodování promítají, aniž by to nutně bylo vyřčeno. Zároveň by bylo zkreslující pohlížet na odůvodnění jen jako na ex post facto racionalizaci rozhodnutí sledujícího jiné motivy.²¹ Otázkou je, zda by soud měl argumentovat dopady rozhodnutí přímo v odůvodnění. Taková argumentace totiž může zpochybňovat tezi, že soud rozhoduje jen podle práva a nikoli podle jiných měřítek, popř. že právo pouze nalézá a deklaruje. Při podrobnějším pohledu je ale obtížné přesně rozlišit právní argumentaci a argumentaci „praktickými dopady“.²² Zvažování dopadů rozhodnutí je totiž i součástí některých právních argumentů, například interpretačního pravidla vyloučení absurdních závěrů, obecněji i teleologického výkladu. Ústavní soud také často hodnotí, zda orgány veřejné moci zvažily dopady svých rozhodnutí do sféry (nejčastěji) základních práv, popř. zda ve vztahu k nim rozhodnutí racionálně odůvodnily, a na tom zakládá svá vlastní rozhodnutí. Právě zasahování proti aktům veřejné moci, které by byly formálně akceptovatelné v rámci podústavního práva, ale vedou k ústavně nepřijatelným důsledkům pro jednotlivce, bylo klíčovou součástí

²⁰ SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., zejm. s. 158 a násl., 216–220.

²¹ GYORFI, T. *Against the New Constitutionalism*. Cheltenham: Elgar, 2016, s. 101. DOI: <http://doi.org/10.4337/9781783473014>

²² K vnímání této otázky některými ústavními soudci viz SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., s. 218.

étosu Ústavního soudu od jeho počátků, kdy si vydobyl svou dodnes silnou veřejnou podporu. Zvažování dopadů rozhodnutí z hlediska institucionálního, tedy dopadů na dělbu moci a postavení jednotlivých ústavních orgánů, je konečně i jedním z témat debaty o soudcovské zdrženlivosti a aktivismu.²³ Skrze tyto úvahy pak vstupují do rozhodování ústavních soudů i hodnoty jako je například akceschopnost a efektivita ostatních orgánů veřejné moci při dosahování obecných zájmů, které zpravidla nejsou ústavně výslovně vyjádřeny a ocitají se často v napětí s ochranou práv jednotlivce.²⁴

A. Rafi vychází při úvaze, zda má soudce přihlížet k dopadům rozhodnutí, ze vztahu mezi soudcem a zákonodárcem. Tam, kde zákonodárce přijal jasné a určité pravidlo, musí soudce spíše akceptovat i jeho zřetelné negativní dopady, zatímco při výkladu a použití obecně formulovaných ustanovení je odpovědnost za zkoumání dopadů rozhodnutí ve větší míře na soudci. Jestliže se soudce v rozhodnutí nevypořádá s jeho zjevnými problematickými důsledky, oslabuje se tím autorita rozhodnutí.²⁵ Ústavní soud se málokdy může opřít o jednoznačné a konkrétní pravidlo ústavního pořádku, byť tuto roli často supluje bohatá vlastní judikatura k typově se opakujícím situacím. Proto se nabízí, aby se Ústavní soud zejména v řízení o kontrole norem nedržel v úzké uličce ryze deklaratorního přístupu k odůvodňování rozhodnutí, ale aby bylo naopak zřetelné, že se vypořádával i s rozumně předvídatelnými důsledky svého rozhodnutí. Samozřejmě ne tím způsobem, že by v odůvodnění na jednu misku vah kladl právní argumenty a na druhou stranu například úvahy o ekonomické nákladnosti či politické vhodnosti rozhodnutí – taková argumentace by ztrácela právní charakter. Zamýšlení se nad dopady variant rozhodnutí věci by spíše mělo napomoci k určení celkového záběru odůvodnění. Mělo by působit jako korektiv, který vede Ústavní soud k tomu, aby se v odůvodnění neopominul vypořádat s významnou námitkou či argumentem, který může být uchopen a „reformulován jako právně relevantní hledisko“²⁶.

Z rozhovorů se soudci vyplývá, že přinejmenším část z nich považuje dopady rozhodnutí za vysoce relevantní vstupní faktor pro své rozhodování.²⁷ Jejich zvažování se pak objevuje i v řadě rozhodnutí Ústavního soudu, vždy vyjádřené formou právních argumentů. Například v loňském velkém volebním nálezu²⁸ se Ústavní soud musel vypořádat s dilematem, zda má postavit zákonodárce před nutnost přijmout nová volební pravidla během osmi měsíců do konání voleb, tedy v době, kdy by se již tato pravidla měnit neměla,²⁹ s rizikem,

²³ Viz např. MALÍŘ, J. Institucionální zdrženlivost ústavních soudů se zřetelem k Ústavnímu soudu ČR. In: ONDŘEJKOVÁ, J., MALÍŘ, J. a kol. *Ústavní soud ČR: strážce ústavy nad politikou nebo v politice?* Praha: Leges, 2020, s. 61–63.

²⁴ Nemírím primárně na efektivitu a akceschopnost jednotlivých ústavních orgánů (těch se týká především prostor pro uvážení v rámci dělby moci), ale spíše na schopnost veřejné moci jako takové plnit své úkoly. Viz k tomu např. LEISNER, W. *Effizienz als Rechtsprinzip*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1971, zejm. s. 24–27, 30–31.

²⁵ RAFI, A. *Kriterien für ein gutes Urteil*. Berlin: Duncker & Humblot, 2004, s. 91–99. DOI: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-51334-5>

²⁶ GRIMM, op. cit., s. 94, překlad autora.

²⁷ SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., zejm. s. 158 a násl., 216–220.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, zejm. body 207–217 odůvodnění.

²⁹ Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. *European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission)* [online]. 2002, s. 10 [cit. 10. 1. 2022]. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

že pokud by byla nová právní úprava ústavně problematická, již nebude ani čas na její přezkum, nebo zda má odložit vykonatelnost rozhodnutí až do doby po těchto volbách, což by vedlo k dalším sporům a zpochybnilo by legitimitu nově zvolené Poslanecké sněmovny. Obě možnosti byly problematické. Navíc ke vzniku této situace přispěl soud sám tím, že věc nerozhodl s větším předstihem před volbami. K této ryze praktické otázce se ale musel vyjádřit, neboť na tom záviselo rozhodnutí o dni vykonatelnosti nálezu, a také tak učinil.³⁰ Méně důkladné bylo „obiter dictum“ v kauze Melčák³¹, které se příliš nevypořádalo s faktem, že v důsledku nálezu Ústavního soudu se nekonalý předčasné sněmovní volby, o jejichž svobodném a férovém průběhu nebyl důvod pochybovat, ale ani s dalšími negativními dopady soudního zásahu na politickou soutěž (prodlužování disfunkční situace v moci zákonodárné a výkonné, finanční dopady na politické strany, které již zahájily volební kampaň). Toto bylo jedním z bodů kritiky ze strany disentujících soudců, byť i ta byla stejně jako celý nálezh postavena do značné míry na argumentech vycházejících z principu právního státu. Vyskytují se i případy, kdy se k dopadům určitého rozhodnutí vzhledem k nastalé právní nejistotě musel Ústavní soud později vracet.³²

Tyto otázky si jistě zaslouží podrobnější zkoumání na základě přesnějšího vymezení různých kategorií dopadů rozhodnutí.³³ Domnívám se, že obecný postoj ke zohledňování širších dopadů rozhodnutí by mohl být i relevantním tématem při projednávání kandidatur v Senátu. Jde totiž i o pohled soudce na vztah mezi parlamentní demokracií a silným ústavním soudnictvím.

3 Proces přijímání plenárních rozhodnutí Ústavního soudu

Přijímání rozhodnutí Ústavního soudu je z hlediska možností zkoumání podobně neprostopupnou oblastí jako výběr kandidátů na ústavní soudce prezidentem republiky nebo jejich projednávání v senátních klubech, neboť informace je možné získat pouze od aktérů procesu. V případě Ústavního soudu je třeba rozlišovat senátní a plenární rozhodování, jak činí i autoři monografie.³⁴ Zde se zaměříme pouze na plenární rozhodnutí. Aniž bych chtěl podceňovat význam rozhodnutí o ústavních stížnostech, přece jen enormní nápad stížností, existence judikatury k typizovaným případům a rozhodování v tříčlenném tělese vyvolávají poněkud jiné otázky než několik desítek ročně přijímaných plenárních rozhodnutí. Ta by měla být výkladní skříní soudu.

³⁰ Projevená důvěra Ústavního soudu v politickou kulturu se naplnila v tom smyslu, že nová pravidla voleb byla přijata v podobě, která patrně nevykazuje větší ústavněprávní deficity než zrušený volební systém. Je ale sporné, zda plně vyhovuje požadavkům nálezu. Srov. ANTOŠ, M., HORÁK, F. Proportionality Means Proportionality: Czech Constitutional Court, 2 February 2021, Pl. ÚS 44/17. *European Constitutional Law Review*. 2021, roč. 17, č. 3, s. 538–552. DOI: <http://doi.org/10.1017/S1574019621000328>

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, část VIII. odůvodnění.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 3/09 (k prohlídce jiných prostor a pozemků), a stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10, a odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové k němu.

³³ Srov. GRIMM, op. cit., s. 89–104, zejm. s. 100, ve vztahu k obtížnosti vedení jasné hranice mezi právními a neprávními (politickými) argumenty, což je úvaha blízká i tématu zvažování dopadů rozhodnutí.

³⁴ SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., zejm. s. 120–122.

V debatě o legitimitě ústavního soudnictví ve vztahu zejména k zákonodárným sborům se vedle jiných prvků objevují i úvahy o soudech jako fórech racionální argumentace a expertní deliberace, jejichž složení má umožnit kvalifikovanější posouzení ústavních otázek, než kterého jsou schopny jiné orgány.³⁵ Ch. Möllers hovoří až o vztahování koncepce deliberativní demokracie na ústavní soudnictví. Taková úvaha může být lákavá, neboť legitimita skrze demokratickou legalitu (vázanost demokraticky přijatým zákonem) je v případě ústavních soudů slabší než u soudů obecných. Odkazy na právo jsou u ústavních soudů mnohem častěji odkazy na jejich vlastní judikaturu. Zdrojem legitimacy skrze expertní deliberaci se tak stává sám legitimizovaný orgán. Möllers upozorňuje na nevhodnost tohoto pojetí – exkluzivní charakter diskursu ústavních soudců, odpoutání „soudu rozumu“ od normativních vazeb a v důsledku i setření rozdílů mezi právem a politikou. I empiricky podle něj vykazují mnohé soudy z hlediska kvality deliberace deficit.³⁶

Přesto je zřejmé, že (právní) odbornost jako princip soudnictví je přinejmenším předpokladem jeho legitimacy, nevyčerpává se pouze podmínkami pro výkon funkce soudce a musí se promítat i do kvality odůvodnění soudních rozhodnutí. Na kritériích odborné kvality soudních rozhodnutí samozřejmě nemusí panovat shoda, ale budou mezi nimi jistě figurovat požadavky na konzistentnost, jasnost a srozumitelnost odůvodnění. Těmto cílům by podle mého názoru mělo do značné míry ustoupit i přesvědčení jednotlivých soudců o tom, jaká argumentační linie vedoucí ke stejnému výsledku je správná nebo co vše by mělo být v odůvodnění zmíněno. V této souvislosti může být problematická případná snaha v zájmu získání většinové podpory zakomponovat do rozhodnutí několik argumentačních linií, které nelze vzájemně skloubit. Korektním řešením takové situace jsou konkurenční stanoviska.³⁷ K diskuzi může být i otázka, zda by se odůvodnění neměla více soustředit na hlavní argumentační linii jdoucí k podstatě věci namísto didaktických pasáží či rekapitulací často spíše volně související judikatury bez přímého významu pro výsledek řízení.³⁸

Z výše uvedeného vyplývají i požadavky na proces, kterým soudní rozhodnutí a jejich odůvodnění vznikají. V německém kontextu například U. Kranenpohl uvádí, že cílem

³⁵ K této debatě např. GYORFI, op. cit., zejm. s. 93–132.

³⁶ MÖLLERS, C. Legalität, Legitimität und Legitimation des Bundesverfassungsgerichts. In: JESTAEDT, M., LEPSIUS, O., MÖLLERS, C., SCHÖNBERGER, C. *Das entgrenzte Gericht. Eine kritische Bilanz nach sechzig Jahren Bundesverfassungsgericht*. 3. vyd. Berlin: Suhrkamp, 2019, s. 351–353 a 378, s odkazy na další literaturu.

³⁷ Nedomnívám se ale, že by se případy takto nekonzistentních rozhodnutí vyskytovaly příliš často. Problematická jsou z hlediska vnitřní konzistentnosti zejména rozhodnutí, která na jedné straně odmítají návrhy směřující proti některým atypickým aktům veřejné moci pro nepřislušnost Ústavního soudu a na druhé straně snad jako určité varování do budoucna uvádějí, že v extrémních případech by Ústavní soud tyto akty přece jen mohl (byl příslušný) přezkoumat – usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13 (amnestie prezidenta republiky), zejm. body 42 a 43 odůvodnění, a usnesení Ústavního soudu z 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (nouzový stav v době pandemie koronaviru), zejm. body 27 a 32 odůvodnění. K tomuto problému viz též KYSELA, J., STÁDNÍK, J. Kam Ústavní soud nechodí (a nejen o tom). *Právník*. 2021, č. 11, s. 899–918.

³⁸ Pozoruhodné je v této souvislosti vyjádření jednoho ze zpovídaných soudců, který si posteskl, že „aby bylo odůvodnění soudního rozhodnutí respektováno odbornou veřejností, tak je tak dlouhé a málo srozumitelné v běžném jazyce.“ SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., s. 194. Je možné, že citovaný výrok je vytržen z kontextu nutného pro jeho správné pochopení, ale nedomnívám se, že by rozsah a vysoce odborný styl odůvodnění byl zásadní pro hodnocení či akceptaci rozhodnutí Ústavního soudu odbornou veřejností.

projednávání návrhu rozhodnutí v soudcovském tělese není jen zjištění jeho většinové podpory, ale především jeho celkové zkvalitnění a zpevnění případných slabých míst.³⁹

K plenárnímu rozhodování autoři monografie uvádějí, že materiály k projednání se zasílají s předstihem, o konceptech rozhodnutí se vedou často velmi rozsáhlé diskuse a z jednání se pořizují podrobné zápisy.⁴⁰ Zároveň ale z rozhovorů se soudci vyplývá, že čas na seznámení se se zpravodajskou zprávou někdy nemusí být dostatečný a chybět může i čas na sepsání odlišného stanoviska.⁴¹

Právě odlišná stanoviska odrážejí kvalitu procesu tvorby plenárních rozhodnutí. Lze rozlišovat dvě kategorie argumentů disentujících soudců. První představují odlišný pohled na věc, který se zkrátka většinově neprosadil. Vyjadřují jiný možný výklad ústavního pořádku, přisuzují jinou váhu relevantním argumentům. Nastihují důvody vedoucí k jinému rozhodnutí věci. Taková odlišná stanoviska ukazují na názorovou pluralitu v plénu, mohou být podnětná pro doktrinální reflexi rozhodnutí a také se mohou stát základem pro pozdější změnu právního názoru Ústavního soudu. Druhou kategorií tvoří odlišná stanoviska nebo jejich pasáže, které kritizují kvalitu odůvodnění – upozorňují na jeho vnitřní rozpory, nedůslednost, nejasnost, vyhýbání se důležitým otázkám, nekorektní práci s judikaturou, ohýbání procesních předpisů za účelem vytvoření příležitosti vyjádřit se k určité věci nebo naopak odmítnutí návrhu, nedodržení formálního postupu pro změnu právního názoru apod. Tato odlišná stanoviska poukazují na deficity plenárního rozhodování. Vyhroceně se tyto problémy projeví v případě nedávných nálezů Ústavního soudu k volebnímu systému do Poslanecké sněmovny a k omezení maloobchodu a služeb v době nouzového stavu, ke kterým byla připojena nebývale ostrá odlišná stanoviska kritizující samotný proces přijímání rozhodnutí.⁴²

Obě kategorie odlišných stanovisek jsou legitimní, avšak výskyt stanovisek druhého typu by se měl soud snažit co nejvíce eliminovat způsobem, jakým tvoří svá rozhodnutí. Obsahují totiž často argumenty, které lze těžko přejít jen poukazem na to, že většina rozhodla jinak a považuje své odůvodnění za dostatečné. Nelze samozřejmě cílovat rozhodnutí až k domnělé dokonalosti a může se stát, že i ostrá kritika bude mířit zcela „mimo“, ale vypořádání se s uvedeným typem námitek by mohlo posílit přesvědčivost rozhodnutí a zúžit prostor pro jeho zpochybňování politickými aktéry.

Z praktického hlediska se nabízí především formální rozfázování rozhodovacího procesu a stanovení určitých standardů, jako například minimální lhůty pro rozeslání podkladů před jednáním pléna. Po prodebatování věci a (předběžném) přijetí rozhodnutí včetně konceptu jeho odůvodnění by mohl být dán prostor k sepsání odlišných stanovisek či připomínek tvořících jejich jádro. K tomu by soudcům mohla být stanovena rozumná lhůta. Následně by byl prostor pro úpravy odůvodnění za účelem vypořádání právě toho typu připomínek,

³⁹ KRANENPOHL, U. *Interne Einflussfaktoren auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*. In: OYEN, MÖLLERS, op. cit., s. 434–435.

⁴⁰ SMEKAL, BENÁK a kol., op. cit., s. 140.

⁴¹ *Ibid.*, zejm. s. 140–142, 206, 211.

⁴² Odlišné stanovisko soudců L. Davida, J. Fenyka, J. Fialy a R. Suchánka k nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, odlišná stanoviska soudce J. Fialy a soudce V. Sládečka k nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

kteřé zpochybňují jeho kvalitu. Na to by navázala závěrečná redakce, nebo případně i konečné hlasování o rozhodnutí. Disentující soudci by poté mohli dopracovat svá odlišná stanoviska, přičemž by bylo vhodné, aby se v této fázi již neobjevovaly nové argumenty či celé nové disenty. Tímto by se mohlo snížit riziko jak „překvapivých“ odůvodnění odlišujících se od projednávaných konceptů, tak i „překvapivých“ disentů obsahujících argumenty, které v debatě na plénu nezazněly a nebyly reflektovány. Uvědomuji si, že nastíněný postup by byl pracnější a zdlouhavější než současná praxe, jak se jeví z dostupných informací, ale je to cesta, o které má smysl uvažovat.

Závěr

Diskutované otázky spolu v rámci tématu ústavního soudnictví souvisejí jen částečně. Úvahy o nich tedy neústí v žádný společný závěr. Ústavní soud je instituce, jejíž funkčnost má pro Českou republiku jako demokratický právní stát zásadní význam. Proto lze vyslovit naději, že záslužná práce autorů monografie, z jejichž poznatků tento příspěvek v mnohém vychází, bude i podnětem k další reflexi činnosti Ústavního soudu a orgánů podílejících se na jeho ustavování v zájmu co nejvyšší legitimacy a autority soudu. Některými úvahami jsem se k tomu pokusil přispět.