

Nestrannost soudce ústavního soudu – aneb podjatost po španělsku

Jan Kolba*

Velmi složitá situace panuje v těchto měsících u španělského Ústavního soudu, jenž rozhoduje o dalším setrvání ve funkci své předsedkyně a místopředsedy. A nejen o tom. Okolnosti případu jsou dle mého názoru natolik zajímavé a zároveň velmi vážné, že jsem se rozhodl tuto situaci přiblížit české právní veřejnosti alespoň v několika větách. Domnívám se, že téma přesahuje v tomto případě hranice Království Španělsko. Šedesát osm poslanců konzervativní opoziční Lidové strany (Partido Popular) totiž napadlo před Ústavním soudem část 24. května tohoto roku schváleného Organického zákona č. 6/2007, jímž se mění Organický zákon ze dne 3. října č. 2/1979, o Ústavním soudu.¹ To není ani v evropském kontextu příliš častý jev, může však mít velmi závažné následky dotýkající se podstaty činnosti ústavních soudů jako takových. To bude ostatně demonstrováno v následujících řádcích.

Bude ale nejprve nutné zmínit několik kusých údajů o právním zakotvení španělského orgánu „ochrany ústavnosti“ v právním řádu Španělska, a to zejména ve vztahu k procesu nominace soudců, neboť to je pro další pochopení článku významné. Španělský Ústavní soud se skládá z celkem dvanácti soudců², jmenovaných králem, z nichž čtyři navrhuje třípětinovou většinou Kongres (dolní komora), čtyři stejnou většinou Senát (horní komora) a po dvou pak vláda a Generální rada soudní moci (čl. 159 odst. 1 Ústavy Španělska).³ Uvedené orgány musí vybírat kandidáty z řad soudců, státních zástupců, univerzitních profesorů, státních úředníků a advokátů.⁴ Funkční období soudců je stanoveno na devět let, přičemž každé tři roky dochází k částečné obměně jedné třetiny z nich. Žádný ze soudců nemůže být nominován bezprostředně na další období, vyjma případů, kdy jeho působení u Ústavního soudu nepřekročilo tři roky. Pro nás bude ještě zajímavá informace, že předsedu Ústavního soudu Španělska jmenuje sice král též na dobu tří let, ale na návrh pléna tohoto soudu, které jej nominuje volbou ze svého středu. Podrobnější pravidla pro tuto volbu pak stanoví výše citovaný organický zákon, a to ve svém článku devátém. Volba předsedy soudu je nastavena jako vícekolová. V prvním kole bude zvolen ten, kdo obdrží absolutní většinu hlasů, tedy nejméně sedm. Nedojde-li v prvním kole ke zvolení, je ve druhém zvolen ten, kdo „obdrží větší počet hlasů“. V případě rovnosti hlasů se koná poslední kolo a jestliže se „plichta“ opakuje, bude navržen ten ze soudců, jenž je nejdéle v úřadě (tedy služebně nejstarší). Jestliže se však naskytne dva či více soudců se stejnou nejdélejší dobou působení u Ústavního

soudu, bude navržen soudce nejstarší z pohledu dosaženého věku. Stejným způsobem a na tutéž dobu se pak volí jeden místopředseda, jenž v případech uvedených v citovaném zákoně předsedu ve výkonu jeho funkce nahrazuje. Oba funkcionáři mohou být navrženi na stejný post opakovaně, nicméně pouze jednou. Tolik tedy k údajům potřebným pro uvedení do zde popisované problematiky.

Základní skutkové okolnosti

Poslanci Kongresu v uváděném případě napadli mimo jiné tu část novely citovaného organického zákona, v níž se stanoví: „**Jestliže tříletý mandát předsedy a místopředsedy se neshoduje (rozuměj časově) s obnovou Ústavního soudu (tedy oné jedné třetiny), prodlužuje se tento mandát do té doby, než bude obnova provedena a noví soudci se ujmou úřadu**“ (čl. 1 odst. 7.3 novely).⁵ Před Ústavním soudem tak vstával velmi složitě řešitelný a zapeklitý problém, s nímž se mohou bez pochyby potýkat i jiné ústavní soudy v případech, kdy je statut soudců podrobněji upraven v samostatném zákoně, jenž se může taktéž stát předmětem abstraktní kontroly. Jak tedy posoudit ústavnost novely zákona o Ústavním soudu a nezadat příčinu pochybnostem o nestrannosti, již mají i soudci ústavního soudu při výkonu svého mandátu zachovávat?⁶ Španělští ústavní soudci si s tímto problémem poradili již poněkolkáté, a to docela šalamounsky. Plénum ústavního soudu prezentovali svůj návrh na zdržení se projednávání a hlasování v dané věci dva soudci, a to nikoliv překvapivě předsedkyně María Emilia Casas Baamonde a místopředseda Guillermo Jimenez Sánchez s tím, že by „mohl být vyvolán dojem ztráty nestrannosti vzhledem k tomu, že jedno z napadených ustanovení novely zákona o Ústavním soudu (citované výše) se týká mandátu předsedy, resp. místopředsedy Ústavního soudu.“⁷ Ve Španělsku, stejně jako v Česku (§ 37 odst. 2 ZÚS), může totiž soudce prohlásit, že se v konkrétní věci cítí být podjatý, přičemž toto prohlášení musí odůvodnit. Jedná-li se o věc projednávanou v plénu, rozhoduje o vyloučení právě plénum s tím, že dotčení soudci nehlasují (stejně opět § 38 odst. 1 ZÚS).

K projednání těchto návrhů se plénum španělského Ústavního soudu sešlo poprvé dne 18. září pod předsednictvím soudce Vicente Condeho řazeného ke konzervativnímu křídlu Ústavního soudu.⁸ Při tomto se-

tkání plénum ještě nedospělo k žádnému rozhodnutí. Při dalším zasedání o týden později, tedy 25. září, přednesl návrh rozhodnutí soudce zpravodaj s tím, že návrhy na vyloučení soudců z projednávání dané věci budou odmítnuty. V návrhu tohoto rozhodnutí bylo argumentováno tak, že jestliže by byla přijata daná prohlášení o podjatosti jako důvodná, jednalo by se o vytvoření praxe, která by znemožňovala kterémukoliv soudci vyjádřit se k obecnému právnímu předpisu, jenž se ho bude týkat. V důsledku toho by jakýkoliv právní předpis vztahující se ke statusu soudců, jako jsou platy, důchody, délka mandátu, odchod do důchodu a podobně nemohl být přezkoumán soudci Ústavního soudu. Tento návrh byl však zamítnut v hlasování, které skončilo patem pět proti pěti, avšak své dirimační právo uplatnil právě předsedající Vicente Conde.⁹ Soudci zpravodaji pak bylo uloženo, aby svůj návrh přepracoval ve prospěch opačného stanoviska konzervativního křídla Ústavního soudu.¹⁰ Konečné rozhodnutí pak plénum prezentovalo ve svém usnesení ze dne 16. října 2007¹¹ s tím, že návrhy na zdržení se projednání v dané věci jak ze strany předsedkyně, tak i ze strany místopředsedy Ústavního soudu, jsou opodstatněné. Při hlasování došlo samozřejmě opět k rovnosti hlasů a své rozhodující slovo opět uplatnil předsedající Vicente Conde. Pět oponujících soudců přitom zveřejnilo svá disentanční stanoviska co do výroku i odůvodnění daného rozhodnutí.

Průběh tohoto hlasování a jeho výsledek má i jistou politickou příchuť, již neopomněli připomenout a okořenit některé španělské deníky s tím, že soudce Vicente Conde, jenž uplatnil svůj rozhodující hlas a jenž je mimo jiné řazen ke konzervativnímu křídlu Ústavního soudu, může v případě, že část citované novely zákona o Ústavním soudu bude samotným Ústavním soudem zrušena, nahradit ve funkci právě současnou předsedkyni tohoto soudu. Je totiž dost dobře možné, že v případě hlasování o souladu předmětné novely se španělskou Ústavou může opět dojít k rovnosti hlasů, a v tom případě se tedy opět uplatní rozhodující hlas soudce Vicente Condeho. Ten – vzhledem k proceduře volby předsedy Ústavního soudu – bude mít vysokou šanci, jakožto nejstarší soudce, stát se jeho předsedou. Španělská periodika tak poněkud spekulativně dospívají k závěru, že nastalá situace může mít dalekosáhlé negativní politické dopady, a to zejména pro současnou španělskou vládu. Konzervativní opoziční strana bude hrát totiž klíčovou úlohu při nejbližší obnově mandátů čtyř soudců Ústavního soudu, které bude nominovat Senát, neboť má v této komoře většinu, a i když je třeba k nominaci třípětinové většiny senátorů, neobejde se návrh bez mohutného souhlasu konzervativců. Spekuluje se tedy o tom, že uvedené změny mohou přispět k nerovnováze sil v tomto soudním orgánu. Přitom je Ústavnímu soudu v současnosti předloženo mnoho návrhů na zrušení zákona či jeho části podaných Partido Popular. Mezi nimi se objevují

takové návrhy, jako je například zrušení nového katalánského statutu, jenž konzervativci považují za protiústavní.¹² V tomto textu se však nemíním zabývat širšími politickými okolnostmi a konsekvencemi a v dalším přistoupím toliko k přiblížení odůvodnění předmětného usnesení španělského Ústavního soudu, neboť je považuji za přinejmenším zajímavé i pro naši právní veřejnost. Snad jen předešlu, že prognózy španělských médií o tom, že dojde k vyloučení toliko předsedkyně Ústavního soudu, se nenaplnily, neboť – jak již uvedeno výše – vyloučen z projednávání byl i místopředseda.

Vyrovnání se s nestranností

Je třeba připustit, že plénum Ústavního soudu velmi detailně odůvodnilo své rozhodnutí (vypracované soudcem zpravodajem z „oponentního tábora“) a nespokojilo se s pouhým konstatováním, že prohlášení uvedených soudců jsou odůvodněná. Rozhodnutí bylo uvedeno tak, že prohlášení o podjatosti uvedených soudců v předmětném řízení se považuje za důvodné s tím, že plénum vzalo v úvahu, že dotčení soudci zastávají v současnosti posty předsedy a místopředsedy tohoto soudu, a to právě na základě jednoho z ustanovení, jehož ústavnost je zpochybňována. Není možné popřít, že výsledek řízení by mohl mít přímý a bezprostřední dopad na jejich jedinečnou a výhradní situaci. Jsou tak dány objektivní okolnosti, jež by mohly být z vnějšího pohledu považovány – jak ostatně uvádějí sami vylučovaní soudci – za ztrátu jejich nestrannosti. Je třeba podtrhnout, že nestrannost musí být zvláště vyžadována v situaci, kdy předmětem řízení před Ústavním soudem je jeho vlastní organický zákon, a to vzhledem k velmi specifickému a významnému postavení, které citovaný zákon zastává v právním řádu jakožto záruka efektivit ústavních předpisů. Bylo tedy třeba aplikovat ustanovení článku 219.10 Organického zákona o soudní moci.¹³ Kterak konstatoval sám Ústavní soud, nebylo by za normálních okolností třeba dalšího zkoumání, avšak okolnosti případu si vyžádaly hlubší analýzu dané problematiky. Vzhledem k výše komentovaným reakcím španělského tisku toho bylo opravdu zapotřebí a Ústavní soud se tak zřejmě pokusil obavy z politicky ovlivněného rozhodnutí minimalizovat. Jak? To se snaží zachytit následující řádky.

Nejprve Ústavní soud zhodnotil úpravu vyloučení svých soudců z projednávání věci (ať už na návrh účastníka řízení či na návrh samotného soudce) dle předpisů platných pro soudy obecného soudnictví za odchylující se od ostatních právních řádů, v nichž je zakotvena speciální právní úprava této problematiky ve vztahu k soudcům ústavních soudů či orgánů jemu podobných. Následně se zabýval tím, jak tedy tuto úpravu interpretovat a jak ji aplikovat v podmínkách Ústavního soudu, v jehož případě mohou tato ustanovení způsobovat nemalé obtíže vzhledem k povaze ně-

kterých řízení vedených před tímto orgánem a taktéž vzhledem k jeho složení.¹⁴ Dospěl k závěru, že tyto zvláštnosti nelze při výkladu inkriminovaných ustanovení pominout. Uvedl, že Ústavní soud je jediným orgánem svého druhu, netvoří součást soudní moci a je složen z dvanácti soudců bez možnosti jejich nahrazení.¹⁵ To nutně vede k restriktivnímu či nikoliv extenzivnímu výkladu ustanovení obsahujících důvody vyloučení soudce z projednávání věci, avšak vždy s ohledem na převažující ústavní zájem vyjádřený v článku 159 odst. 5 Ústavy Španělska, tedy nezávislosti při výkonu funkce soudce Ústavního soudu. Ústavní soud připomněl v tomto kontextu své nedávné rozhodnutí¹⁶, v němž uvedl, že i ve vztahu k soudci obecné soustavy soudní musí být předmětná ustanovení o vyloučení interpretována restriktivně, a zdůraznil, že o to restriktivněji musí být vykládána ve vztahu k soudci Ústavního soudu, jenž je ve své funkci nenahraditelný. Výklad těchto ustanovení nemůže v žádném případě vést k absurdním situacím, kdy by Ústavní soud nebyl schopen naplnit svoji úlohu připisanou mu ústavou tím, že by nebyl usnášeniškopný.¹⁷

Ústavní soud upozornil taktéž na různé motivy vedoucí k uplatňování námitek podjatosti účastníky řízení na jedné straně a k prohlašování své podjatosti soudcem na straně druhé. V prvním případě je možné, že záměrem může být totální zneschopnění soudu vydat ve věci jakékoli rozhodnutí¹⁸, zatímco v případě druhém se takový úmysl nepředpokládá. Tím však není vyloučeno, že návrh na vyloučení soudce z projednávání věci podaný účastníkem řízení nebude přijat a naopak, že prohlášení soudce o podjatosti bude shledáno nedůvodným. V každém případě i z těchto důvodů je třeba motivy vyloučení pečlivě zvažovat a vždy vydat odůvodněné rozhodnutí. V předmětném usnesení byla uvedena stručná analýza těch rozhodnutí, jimiž bylo prohlášení soudce současného Ústavního soudu¹⁹ o podjatosti shledáno důvodným. Takových případů bylo celkem šestnáct, přičemž nejčastějším důvodem – celkem v deseti případech – byla činnost soudce či soudkyně v orgánech, které vydaly vyjádření v procesu vypracovávání předpisů, zákonů či nařízení napadených pro jejich rozpor s ústavou či v rámci kompetenčních sporů. Ve čtyřech dalších případech byla příčinou vyloučení participace soudce v některém ze soudních orgánů, které předložily Ústavnímu soudu „otázku ústavnosti“, a konečně ve dvou posledních situacích se jednalo o poskytnutí vyjádření či rady ve věci, která se později stala předmětem řízení před Ústavním soudem. Nebylo pochyb o tom, že žádný z uvedených případů, kdy byl soudce Ústavního soudu vyloučen z projednávání věci, neměl pranic společného s nynější situací, a to jak z hlediska uplatněných důvodů, tak i z pohledu okolností provázajících současné řízení. Ústavní soud proto vycházel ze svých starších rozhodnutí, která byla svým

skutkovým základem souzenému případu nesporně bližší. Zejména vyzdvihl případ z roku 1986, kdy byl z účasti na řízení vyloučen soudce vzešlý z řad univerzitních profesorů, jenž se prohlásil podjatým proto, že předmětem řízení před Ústavním soudem mělo být posouzení ústavnosti právního předpisu vydaného ministrem školství, v jehož důsledku měla být přidělena určitá místa univerzitních profesorů odborným asistentům. Tento předpis napadla před Ústavním soudem právě skupina univerzitních profesorů. Nejdůležitější v dané věci tak bylo, že vyloučený soudce nebyl uvedeným řízením ani jeho předmětem dotčen „ojediněle a výhradně“, nýbrž že se jednalo jednoduše o zahrnutí tohoto soudce do okruhu napadeným předpisem dotčených subjektů určeného druhově, tedy dle profese. V dalších podobných případech byl vyloučen jeden ze soudců proto, že byl původně členem orgánu (Generální rady soudní moci), který podal k Ústavnímu soudu kompetenční žalobu a další dva z toho důvodu, že byli tímto orgánem nominováni do funkcí ústavních soudců. Ústavní soud se tehdy vyhnul možným obtížím způsobeným větším množstvím vyloučených soudců tím, že vytvořil pomyslnou hranici pro akceptaci podobných abstencí. Ta je – dle jeho názoru – vedena souběžně s určitým kvórem, které je nezbytné pro činnost Ústavního soudu.²⁰ Musí být tedy vždy zajištěna přítomnost takového počtu soudců, aby Ústavní soud byl schopen věc projednat a rozhodnout. Podobnost těchto případů spočívá především v tom, že příčina vyloučení soudců je založena na čistě hypotetických úvahách o relaci mezi osobními zájmy soudců a předměty jednotlivých řízení. Na rozdíl od právě souzeného případu „tehdy napadené právní předpisy nemohly přímo ovlivnit status soudce, ačkoliv možná protiprávnost spočívající v nesprávném složení designujícího orgánu mohla odvozeně tento status narušit.“²¹ Ústavní soud neopomněl zdůraznit, že „nyní je ovšem předmětem přezkumu právní předpis, jenž je přímou oporou institucionálního statusu dotčených soudců.“

Na druhé straně bylo vyzdvíženo to, co Ústavní soud judikoval ve svých recentních rozhodnutích, že ačkoliv zastává velmi přísně zásadu nestrannosti tak, jak mu to přikazuje Ústava a zákon o Ústavním soudu, a ačkoliv rozumí pochybnostem svých členů, musí při vyhodnocování důvodů vyloučení vzít v potaz objektivní zájmy a skutečnosti. **Nesmí být totiž opomenuto, že princip nestrannosti soudců nikdy nemůže směřovat proti základnímu právu na řádného soudce stanoveného zákonem, ani nesmí ohrozit výkon ústavního soudnictví.**²² Je nesporné, že zvláště v případech „abstraktní kontroly norem“ musí být důvody vyloučení vykládány odlišně, avšak to neznamená, že by i v těchto případech nemohlo být vyloučení shledáno důvodným.²³

Vyloučení předsedkyně i místopředsedy

Ústavní soud v aktuálním případě vyšel z toho, že napadený právní předpis dopadá jedinečně a přímo na osobní status předsedkyně a místopředsedy téhož soudu. Dodal, že nepřímo se sice týká všech členů Ústavního soudu, neboť i oni mohou být zvoleni do této pozice, avšak v případě současných funkcionářů se jedná o vazbu daleko silnější, protože na výsledku daného řízení závisí, zda zůstanou nadále ve funkci či nikoliv. Navíc by uznání důvodů pro vyloučení všech soudců vedlo k paralyzaci tribunálu a nemožnosti vydat v daném případě rozhodnutí, což by bylo nepřipustné.

V závěru upozornil na doslovný výklad důvodů vyložených v dopisech předsedkyně a místopředsedy Ústavního soudu, tedy že „by mohl být vyvolán dojem ztráty nestrannosti“. Znění těchto dopisů vede k jasnému závěru, že oba jmenovaní soudci se sami necítí být podjatými a nevzdávají se výkonu své funkce v daném případě, nýbrž že se omezují pouze na konstatování o možnosti existence vzbuzení vnějšího dojmu o jejich podjatosti, a to vzhledem k obsahu projednávaného předpisu. Avšak je též patrné, že důvody vyjádřené v uvedených dopisech ve spojení s diskutovaným prodloužením mandátu dotčených soudců, se vztahuje k tomu, co se nazývá „objektivní nestranností“.

Posoudivše všechny výše vyložené objektivní důvody a okolnosti daného případu, shledal Ústavní soud uvedená prohlášení o podjatosti důvodnými. Dodal, že kdyby tak neučinil a odmítl by tyto návrhy jako neodůvodněné s poukazem na abstraktní charakter daného soudního řízení, na hypotetické a v budoucnu možné dotčení i ostatních členů soudu a na potřebu zachování složení tohoto soudního orgánu, znamenalo by to – kromě přílišného formalismu – upřednostnit garanci institucionálního fungování Ústavního soudu před zaručením skutečné a zjevné nestrannosti ve prospěch stran procesu. To by bylo ztěžší srozumitelné občanům této země, kteří jako celek tvoří demokratickou společnost, kterážto je „páteří právního státu“.

Disentní vota

K danému rozhodnutí prezentovalo svá odlišná stanoviska pět soudců, tedy za daných okolností nejvyšší možný počet. Svě negativní postoje založili na negování v podstatě všech argumentů, jimiž bylo podepřeno výše rozebrané rozhodnutí. Předně uvedli, že není principiálně možné, aby soudce Ústavního soudu byl shledán podjatým jen proto, že zákon, jenž je předmětem řízení před Ústavním soudem, se dotýká jeho osobního statusu. Jestliže je totiž předmětem regulace daného zákona samotný Ústavní soud, byli by z hlediska této logiky vyloučení všichni soudci, kteří tuto instituci tvoří. Disentující soudci se taktéž pozastavili nad

smyslem rozlišování funkce předsedy či místopředsedy soudu na část, v níž vystupuje jako funkcionář soudu a na část, v níž se podílí na práci soudu jakožto běžný soudce. Přijetí tohoto rozlišování vede, dle jejich názoru, k tomu, že je zabráněno „těm, kteří tvoří legitimní součást soudu“ spolurozhodovat o ústavní konformitě dotčeného zákona a přispět tak svým hlasem k řešení dané problematiky.²⁴ Projednávaný zákon se navíc týká všech soudců Ústavního soudu (nejen předsedkyně a místopředsedy) z toho prostého důvodu, že právní úprava nepochybně vstupuje do oblasti jejich zájmů, neboť všichni soudci mohou být jak voliči, tak i volenými na post předsedy či místopředsedy.

Dále zdůraznili, že výklad podaný v rozhodnutí Ústavního soudu ve vztahu k důvodům podjatosti, vychází z nesprávného pochopení právního institutu podjatosti soudce v prostředí ústavního soudnictví. Tyto důvody musí být ryze objektivní a nikdy nemohou směřovat proti ústavně zaručenému právu na zákonného soudce či ohrožovat naplňování funkcí Ústavního soudu. Zkratka je dán převažující ústavněprávní zájem na zachování složení pléna Ústavního soudu tak, jak je stanoveno přímo a kategoricky v Ústavě, v článku 159.²⁵ Striktní výklad relevantních důvodů podjatosti soudců Ústavního soudu tak, jak byl i vyložen v předmětném rozhodnutí, by měl vést k závěru, že ona dvě prohlášení o podjatosti ze strany předsedkyně a místopředsedy důvodná nejsou.

Velmi striktně byl odmítnut argument, že důvodnost prohlášení podjatosti či její namítnutí ze strany účastníků řízení musí být zvažována i z hlediska počtu dotčených soudců. To považovali disentující soudci za nepřipustný relativismus, neboť potom by důvodnost byla zvažována pouze skrze potřebu zachování způsobilosti pléna Ústavního soudu k rozhodování. Argumentace užitá v rozhodnutí, k němuž byla prezentována odlišná stanoviska, je rovněž neakceptovatelná vzhledem k obecnému a abstraktnímu obsahu napadeného předpisu a jeho časově neomezené účinnosti. Je též zcela zřejmé, že dotčení soudci se subjektivně necítí být podjati, přičemž rozhodnutí Ústavního soudu v konečném důsledku umožňuje rozložení této soudní instituce z důvodů vnějších tlaků, ať už mediálních, politických či jakýchkoliv jiných, což je v přímém rozporu s požadavky nestrannosti, důstojnosti a nezávislosti kladenými na soudce Ústavního soudu.

Nevhodnými se též jeví příklady k rozhodnutím Ústavního soudu vydaným v průběhu 80. let, neboť jednak byla přijata v podstatně jiném legislativním kontextu, než je tomu v daném případě, a jednak vycházela ze skutkových okolností, které nebyly dokumentovány, a jsou tudíž nepřístupné. Je rovněž absolutně nevhodné hodnotit důvodnost vyloučení z pohledu argumentace užitých dotčenými soudci. To odporuje koncepci současné právní úpravy, která na rozdíl od té předcházející²⁶ vyžaduje vždy rozhodnutí příslušného

orgánu soudu, aby tak bylo dáno objektivní potvrzení důvodnosti či nedůvodnosti konkrétního prohlášení či námítky.

Nesprávná je též analýza, provedená v dotčeném rozhodnutí co do odlišností právních institutů námítky podjatosti na jedné straně a prohlášení podjatosti na straně druhé. Jediný relevantní rozdíl mezi nimi tkví v tom, že v prvním případě je iniciátorem strana sporu, kdežto v případě druhém je jím sám soudce, přičemž novelou zákona o soudní moci z roku 2003 byla nově zdůrazněna potřeba zvažování důvodnosti podjatosti ve vztahu k právu na zákonného soudce. Dopady užití obou jmenovaných právních institutů jsou rovnocenné, neboť v obou případech musí být stejným způsobem zkoumána jejich důvodnost, a to za použití restriktivního výkladu, bez ohledu na to, kdo je jejich iniciátorem. V obou případech musí tento soud dbát o to, aby bylo zachováno jeho složení a aby dostal svým – Ústavou stanoveným – povinností. Rozlišování mezi těmito instituty je naprosto umělé a nežádoucí. Není důvodu brát zřetel na subjektivní dojmy a pochybnosti samotných soudců, ať už jsou jakkoliv pochopitelné, jestliže nejsou objektivně odůvodnitelné a zákonem předpokládané.

V závěru nesouhlasící soudci znovu zopakovali, že interpretace důvodu podjatosti musí být ve vztahu k soudcům Ústavního soudu zvláště restriktivní či alespoň nikoliv extenzivní, a to především co se týče řízení spočívajícího v abstraktním přezkumu právních předpisů. To vyplývá z ustálené judikatury tohoto soudu i z obecně zastávané doktríny. Předmětným rozhodnutím se však Ústavní soud od těchto obecně přijatých premis odklonil, neboť jinak by musel dospět k jasnému rozhodnutí o nedůvodnosti daných prohlášení podjatosti předsedkyně a místopředsedy Ústavního soudu.

Pro úplnost uvádím, že ještě ostřeji ve svém partikulárním disentaním stanovisku vystoupil proti přijatému rozhodnutí soudce Gay Montalvo s tím, že v tomto rozhodnutí si Ústavní soud protiřečí a že nosné argumenty s cílem stát se spravedlivými upadají – se vším respektem k principu většiny – do právní nesolidnosti. V dalším vyjádřil postoje shodné s výše uvedeným disentaním stanoviskem čtyř jeho kolegů. Své názory však formuloval poněkud rázněji, přičemž dospěl k závěru, že Ústavní soud tímto rozhodnutím zcela pominul, že se v daném případě jedná o abstraktní kontrolu ústavnosti a že „přítomnost soudců na projednání této věci nemůže být dotčena rozhodnutím, které se v žádném případě nemohlo dotknout nestrannosti předsedkyně a místopředsedy tohoto soudu.“

Závěrečné shrnutí

Právě uvedené a stručně okomentované rozhodnutí španělského Ústavního soudu jasně demonstruje,

v jakých potížích se může ústavní soud při výkonu své ústavou zakotvené činnosti ocitnout. Samozřejmě že problematika podjatosti soudce ústavního soudu může vyvstat především v těch situacích, kdy je tomuto orgánu předestřena k rozhodnutí otázka ústavní konformity obecného právního předpisu, tedy jinak řečeno, v řízeních o abstraktním přezkumu norem. Sdílím názory soudců španělského Ústavního soudu, že přednostní je v tomto ohledu zachování funkčnosti ústavního soudu a že důvody pro vyloučení soudce z projednávání konkrétního případu musí být vykládány restriktivně a se zvláštním důrazem na udržení co největšího počtu soudců schopných zúčastnit se procesu projednávání a rozhodování. Není též možné odhlédnout od skutečnosti, že předmětem abstraktní kontroly norem před ústavním soudem bývá vždy právě obecný právní předpis, který se ve většině případů tak či onak, přímo či nepřímo, nyní či v budoucnu, může dotýkat každého soudce ústavního soudu. V tomto ohledu tedy vyvstává otázka, zda by soudci ústavních soudů při své nenahraditelnosti měli být v tomto druhu řízení vůbec „vyloučitelní“. Princip nestrannosti soudce však ani za takových okolností nelze zřejmě pouštět zcela ze zřetele, a tudíž se po mém soudu řešení této problematiky ocitá v dimenzích zvažování míry a charakteru dotčení jednotlivých soudců ve vztahu k předmětu řízení či k jeho výsledku. I z uvedeného příkladu vyplývá obecný závěr, že vyloučení soudce ústavního soudu je možné i tehdy, je-li předmětem řízení přezkoumání „ústavnosti“ obecného právního předpisu, nicméně jen ve zcela krajních případech a za velmi zvláštních okolností.²⁷ Otázkou zůstává, zda takové okolnosti v uvedeném případě nastaly, zda míra dotčení novelou organického zákona o Ústavním soudu ve vztahu k předsedkyni a místopředsedovi španělského Ústavního soudu byla natolik zřetelná, že bylo objektivně nezpochybnitelné jejich vyloučení z projednávání dané věci. Domnívám se však, že postavení předsedkyně a místopředsedy tohoto soudu bylo dotčeno přece jen více, než tomu bylo u ostatních soudců. Neobstojí dle mého názoru argument uvedený v odlišném stanovisku, že všichni soudci mohou být voliteli či volenými do těchto funkcí, neboť směřuje právě k možnému budoucímu stavu či situaci, zatímco předsedkyně a místopředsedy se důsledky rozhodnutí v daném případě (ať už bude jeho výsledek jakýkoliv) týkají nyní a zcela bezprostředně. Nadměrný důraz na rozlišování pozice soudce jakožto člena soudního orgánu na jedné straně a jakožto soudního funkcionáře na straně druhé je sice po mém soudu nežádoucí, nelze však nevidět, že i když předseda či místopředseda soudu rozhoduje ve věci jako „běžný“ soudce, může být bezesporu ovlivněn ve svém konečném rozhodnutí osobním zájmem na zachování své jiné pozice či funkce, což může být zesíleno tím, že za určitých okolností může při rozhodování uplatnit svůj dirimační hlas. Přikláněl bych se proto spíše k názoru – při zvážení okolností, jež jsou mi známé – že

shledání dotčených soudců podjatými bylo důvodné. Je třeba ale pamatovat na možnou situaci, že napadeným právním předpisem budou stejnou mírou dotčení všichni soudci Ústavního soudu Španělska (či většina z nich) – což při možnosti přezkoumávání ústavnosti vlastního zákona o Ústavním soudu možné je – a v takovém případě je nezbytné, aby převážilo hledisko naplnění úlohy Ústavního soudu stanovené ústavou, protože v tom je daný soud nenahraditelný. Výsledkem takové úvahy ovšem je, že ve skutečnosti závisí rozhodnutí o podjatosti na počtu dotčených soudců, což nevyznívá příliš věrohodně a logicky. Inu, jak již jsme si zvykli říkat, každé (nejen) soudní rozhodnutí závisí na zvážení konkrétních a zpravidla zcela individuálních okolností daného případu.

Cítím potřebu na tomto místě ještě doplnit, že zde nastíněná problematika nemusí být cizí ani českému právnímu prostředí, protože není vyloučeno, že k podobnému případu dojde i v Česku. Je možné, že se předmětem řízení dle článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR stane samotný zákon o Ústavním soudu (byť tento závěr nebude zcela jednohlasně přijímán)²⁸, přičemž v takovém případě by mohla být zpochybněna nestranost v podstatě všech soudců Ústavního soudu, zvláště jestliže by byla posuzována podobně jako v předestřené rozhodnutí jeho španělského protějšku. Takový výsledek by byl z hlediska úlohy Ústavního soudu, spočívající v ochraně ústavnosti, dle mého názoru zcela nepřijatelný.

Aniž bych chtěl v tomto článku dále a podrobněji analyzovat problematiku nestranosti soudců ústavních soudů, dovoluji si učinit přece jen drobnější shrnutí, a to i ve vztahu k českému právnímu prostředí. Dle mého názoru je zcela zřejmé, že co se týče předestřené problematiky, nelze přijmout jakékoliv zobecnující či dokonce paušalizující závěry. Je však nepochybné, že konstrukce právního institutu podjatosti soudce Ústavního soudu využívající odkaz na úpravu vztahující se na soudce obecné soudní soustavy, není příliš šťastná.²⁹ Jestliže však v této podobě existuje, je třeba ji směrem k soudcům Ústavního soudu vykládat restriktivně, avšak ani v těchto situacích neopomenout znění čl. 85 odst. 2 in fine Ústavy ČR či ve svém případě na podobná ustanovení obsažená v právních řádech jiných zemí.

Anotace:

Článek se zabývá problematikou posuzování nestranosti soudců ústavních soudů v souvislosti s rozborem aktuálního rozhodnutí španělského Ústavního soudu, jenž rozhodl o vyloučení předsedkyně a místopředsedy tohoto soudu z projednávání věci. Předmětem tohoto řízení bylo posouzení ústavnosti organického zákona prodloužujícího funkční období vyloučených soudních funkcionářů. V článku je vyzdvížena potřeba restriktivního výkladu v souvislosti s obdobnými rozhodnutími.

Summary

This article deals with the problems related to the consideration of bias of Constitutional Court judges, which was demonstrated in one current decision of the Spanish Constitutional Court. The Court ruled on the exclusion of its president and vice-president from a case, the object of which was to review the constitutionality of an organic act extending the term of office of these court magistrates. In the article the necessity of using restrictive interpretative methods in similar cases is highlighted. This conclusion is deduced especially in respect to the unique mission of every constitutional (or similar) judicial body – which is the protection and promotion of constitutional rules. Above all, in the case of abstract norm control it is necessary to insist on the quorum maintenance.

* Mgr. Jan Kolba, asistent soudce Nejvyššího soudu

¹ Texty obou těchto předpisů je možné najít na internetových stránkách www.boe.es.

² V původním návrhu Komise pro vypracování ústavy z roku 1978 bylo sice počítáno pouze z jedenácti soudci tak, aby jejich počet byl lichý, avšak ústavodárci trvali na rovnoprávném rozvržení nominačního oprávnění mezi horní a dolní parlamentní komoru.

³ Král však nemá v tomto ohledu žádnou možnost uvážení a jmenování soudců na návrh uvedených orgánů je jeho ústavní povinností.

⁴ V současnosti je to pět vysokoškolských profesorů, pět soudců Nejvyššího soudu, jeden advokát a jeden člen Státní rady.

⁵ Prodloužení mandátu předsedy Ústavního soudu nenastalo ve Španělsku poprvé. V minulosti bylo funkční období prodlouženo již dvakrát, a to v případě Francisca Tomáse y Valiente a Álvara Rodrígueza Bereija. Uvedenou novelou se tedy zřejmě zákonodárce snažil zakotvit již zaběhnutou zvyklost, která je však dle mého soudu poněkud pochybná, jestliže uvážíme, že Ústava Španělska ve svém článku 160 stanoví, že král jmenuje předsedu Ústavního soudu na dobu tří let.

⁶ Úprava „vyloučení soudce“ Ústavního soudu ČR je upravena v § 36 až § 38 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále též ZÚS).

⁷ Španělská periodika spekulují i o tom, že návrhy na zdržení byly vynucené, protože kdyby je jmenování soudci nepodali sami, jistě by jejich vyloučení z projednávání v dané věci namítl navrhovatel (poslanci Partido Popular).

⁸ Dle článku 6 odst. 2 Organického zákona o Ústavním soudu předsedá plénu předseda Ústavního soudu, v jeho nepřítomnosti místopředseda Ústavního soudu a není-li ani jednoho z nich, pak služebně nejstarší soudce, v případě rovnosti služebního stáří, je předsedajícím věkem nejstarší soudce.

⁹ Dirimační právo má předsedající pléna či senátu Ústavního soudu dle ustanovení čl. 90 odst. 1 Organického zákona o Ústavním soudu.

¹⁰ Zde je třeba upozornit na to, že přes na první pohled komplikovanou nominační proceduru soudců španělského Ústavního soudu, je španělskými médii a snad i právní veřejností považováno aktuální rozložení sil v tomto soudním

orgánu za vyrovnané, tedy polovina soudců se přiklání k vládní socialistické straně (PSOE – Partido Socialista Obrero Español) a druhá polovina k již jmenované konzervativní Partido Popular. Předsedkyně je přitom řazena ke skupině první, zatímco současný místopředseda ke skupině druhé.

¹¹ Celý jeho text je možné vyhledat na internetových stránkách španělského Ústavního soudu: www.tribunalconstitucional.es pod číslem registru 6729-2007.

¹² Není snad nutné zdůrazňovat, o jak citlivou otázku se ve Španělsku jedná.

¹³ Ley Orgánica del Poder Judicial z 1. července č. 157/1985 (celý text: www.boe.es). Tento zákon se použije podpůrně i pro řízení před Ústavním soudem, a to mimo jiné i co do důvodů vyloučení soudců z projednávání věci (čl. 80 organického zákona o Ústavním soudu). Bod desátý článku 219 organického zákona o soudní moci ve znění organického zákona ze dne 23. prosince č. 19/2003 uvádí velmi obecný důvod vyloučení, a to: „Má-li soudce přímý či nepřímý zájem na soudním řízení či na jeho předmětu.“

¹⁴ Španělský Ústavní soud se ostatně svízelnostmi uvedené právní úpravy nezabýval poprvé a v průběhu celého textu odůvodnění citoval svá dřívější rozhodnutí. Na ta nejdůležitější budu dále odkazovat.

¹⁵ Citováno rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. AATC 380/1993.

¹⁶ Usnesení z 5. února, sp. zn. ATC 26/2007.

¹⁷ Taková hrozba je vysoká zvláště v těch případech, kdy by mohla být uplatněna námitka podjatosti ze strany účastníků řízení ve vztahu ke všem soudcům nebo alespoň většině z nich.

¹⁸ Dle článku 14 Organického zákona o Ústavním soudu, je k přijetí rozhodnutí v plénu vyžadována přítomnost alespoň dvou třetin všech jeho členů (min. 8). Chování stran vedoucích v tomto ohledu k znemožnění hlasování a vydání rozhodnutí může být závažné zejména při posuzování ústavnosti právních předpisů (k tomu viz dále).

¹⁹ Současným Ústavním soudem se má na mysli soud od toho roku, v němž byli jmenováni služebně nejstarší současní členové tohoto soudu, tedy od roku 1998.

²⁰ Stanovisko přijaté plénem Ústavního soudu dne 20. března 1986.

²¹ Jestliže by personální složení takového orgánu – tedy konkrétně Generální rady soudní moci - bylo shledáno protiprávním, mohlo být následně zpochybněno i jmenování těch soudců Ústavního soudu tímto orgánem navržených.

²² Rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 14. prosince 2006, sp. zn. 456/2006, a ze dne 19. června 2007, sp. zn. 289/2007.

²³ Ježto jsou aplikovány důvody vyloučení platné pro obecné soudnictví, může být soudce Ústavního soudu vyloučen i v těchto řízeních. To tedy Ústavní soud potvrdil. Česká právní úprava zvolila v tomto ohledu jinou cestu a možnosti vyloučení soudce v řízení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) či b) Ústavy ČR jsou zúženy – viz § 36 odst. 3 ZÚS.

²⁴ Jde o zajímavou problematiku řešenou ve vztahu k poněkud jiným okolnostem i Ústavním soudem ČR v mediálně známém nálezu zrušujícím část zákona č. 6/2002 Sb., o soudech

a soudcích (nálezná pléna ze dne 11. července 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06, publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 397/2006).

²⁵ Rozhodnutí Ústavního soudu ATC 456/2006.

²⁶ Dle přecházející právní úpravy platilo, že jestliže soudce, jehož se námitka či prohlášení podjatosti týkají, neobdrží od předsednictva soudu pokyn, aby v řízení dále pokračoval, musel se z projednávání takového případu stáhnout. Byla tu tedy konstruována jakási presumpce podjatosti soudce. To se novelizací zákona o soudní moci změnilo, přičemž nyní je třeba, aby o podjatosti rozhodl vždy příslušný orgán soudu.

²⁷ Protože uvedené podle mého názoru platí obecně, dovolil bych si na tomto místě velmi skromně nesouhlasit s názorem vysloveným v komentáři k zákonu o Ústavním soudu – *Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.* Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, str. 134 – že poměr soudce k projednáváné věci může být dán „i publikační činností soudce, který může vést vědecký spor o řešení určitého právního problému a jemuž v tom může rozhodnutí Ústavního soudu napomoci.“ Je totiž pravidlem, že soudci Ústavního soudu jsou velmi respektováni právníci vedoucí neustále nějaké spory na poli právní teorie, jsou to dosti často univerzitní profesori, jejichž celoživotní náplní jsou právní disputace. Navíc se mi zdá, že pokud má určitý soudce na řešení nějakého obecně daného právního problému předem vytvořený názor, nemusí to být ke škodě věci, neboť každý soudce aplikuje při rozhodování určitého problému svá stanoviska a svá přesvědčení, která dovede náležitě právně odůvodnit.

²⁸ Zda-li se může zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, stát předmětem abstraktní kontroly ústavnosti před Ústavním soudem, není zcela jednotně přijímáno zejména vzhledem ke znění čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR – např. *Gerloch, A., Hřebek, J., Zoubek, V.* Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva. 3. aktualizované vydání. Praha: Prospektrum 1999, str. 225. Kloním se však k závěru, že to možné je. Zprvč proto, že zákon o Ústavním soudu má stále postavení obvyčejného zákona, a proto na něj dopadá ustanovení článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Za druhé proto, že na odstavci druhý článku 88 Ústavy lze pohlížet spíše jako na petrifikování procesního postupu, jímž se má Ústavní soud řídit. Za třetí proto, že kdyby chtěl ústavodárce daný zákon vyjmout z přezkumu Ústavního soudu, stanovil by výjimku buď přímo v článku 87 odst. 1 písm. a) Ústavy nebo by jej přijal ve formě ústavního zákona. Nelze přitom přehlédnout ani tu skutečnost, že soudci Ústavního soudu při ujmání se své funkce slibují, že se budou řídit pouze ústavními zákony. Není taktéž možné pominout možnost, že by zákonodárce novelizoval znění ZÚS do podoby, v níž by byl nesouladný s ústavním pořádkem ČR. Pak by zřejmě vyvstala dosti problematická otázka, kterým právním předpisem se má Ústavní soud řídit. Uvedené je jen stručným nástínem mého osobního názoru, který je navíc podložen pouze argumenty, které jsem vydedukoval na základě svých vlastních úvah.

²⁹ Zde je třeba vyzdvihnout snahu českého zákonodárce zakotvit speciální úpravu platnou pro soudce Ústavního soudu (§ 36 až § 38 ZÚS), avšak i zde je možné podpůrně aplikovat ustanovení jiných soudních řádů, a to na základě § 63 ZÚS.