

Nastolování agendy u Ústavního soudu: Kdo a na základě čeho vybírá, které případy projednat a které odmítnout?

TEREZA PAPOUŠKOVÁ*

Agenda Setting at the Constitutional Court of the Czech Republic: who decides and how which cases are decided on merits

Summary: *The key issue is not only the decision-making of the Constitutional Court of the Czech Republic, but also the setting of its agenda. What role do justices and clerks play in the latter process? What factors shape their decision to decide a case on merits and not to reject it? These questions are examined based on clerks' questionnaire replies, in-depth interviews with justices and clerks, and a statistical and content analysis of the Court's case law. The findings are as follows. Justices rapporteurs and sometimes also their clerks set the agenda of the Court by (not) drafting a judgement in a case. Clerks as well as justices draft judgments in particular when they want to grant the petition. Some justices draft judgements more often in matters they specialize in. The situation when the Court issues mainly granting judgements and individual justices can influence issues which the Court deals with is further discussed and some suggestions regarding its change are made.*

Keywords: *the Constitutional Court of the Czech Republic, constitutional justices, clerks of constitutional justices, agenda setting, manifestly unfounded petitions, discretionary power, extralegal influences on judges' decision making*

Problematika působení (mimo)právních vlivů na rozhodování soudců se v právní vědě stala již etablovaným tématem. Nicméně aby bylo možno zkoumat, jak (podle čeho) soudci rozhodují, je třeba se nejprve ptát, co je vlastně předmětem tohoto rozhodování. Ač se může zdát, že odpověď na tuto otázku lze jednoduše nalézt v právní úpravě, není tomu tak. Jaké případy soudci skutečně projednávají, totiž záleží na tom, s čím se na ně navrhovatelé reálně obracují. A nejen na tom. Soudní agenda, tj. okruh případů, které soudci věcně (co do obsahu) projednávají, může být nastolována¹ i soudci samotnými, a to ponechal-li zákonodárce soudcům při posuzování podmínek meritorního rozhodování jakýkoliv prostor pro diskreci.² Zda a jak jednotliví aktéři

ovlivňují, o čem se rozhoduje, je otázkou, která si zaslouží pozornost zvláště v souvislosti s rozhodováním vrcholných soudů, jejichž rozhodnutí mohou mít nejen individuální, ale i celospolečenský dopad. V případech Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) byla tato otázka již částečně zkoumána, a to z pohledu navrhovatelů, respektive jejich zástupců.³ Již tedy víme, za jakých podmínek se případy před ÚS dostanou. Zbývá však zjistit, které z těchto případů ÚS skutečně věcně projedná, respektive kdo a na základě čeho o tom uvnitř ÚS rozhoduje. Právě o to se snaží následující text, který tak odpovídá na dvě vzájemně propojené výzkumné otázky. Za prvé, jak soudci a jejich asistenti ovlivňují výběr případů, které ÚS meritorně projedná. Za druhé,

* Ústav pro otázky soudnictví, Právnická fakulta, Masarykova univerzita. E-mail: tereza.papouskova@law.muni.cz. Tento článek byl podpořen z finančních prostředků od Grantové agentury ČR („Mimoprávní vlivy na rozhodování Ústavního soudu“, projekt č. GA17-10100S, panel č. P408). Největší poděkování patří všem ústavním soudcům, asistentům ústavních soudců a advokátům, kteří byli ochotní se na výzkumu podílet. Velké poděkování za připomínky ke konceptu článku pak patří Jaroslavu Benákovi, Davidu Kosařovi, Janu Petrovovi a Hubertu Smekalovi.

¹ Pojem nastolování agendy (*agenda-setting*) odkazuje na schopnost ovlivňovat, o čem se ve sledovaném prostoru „mluví“. V podrobnostech viz McCOMBS, M. – SHAW, D. L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, 1972, roč. 36, č. 2, str. 176–187.

² A dokonce i když tak neučinil, mohou si soudci nalézt způsob, jak soudní agendu nastolovat. Soudci brazilského Nejvyššího soudu tak například prokazatelně činí odkládáním rozhodnutí o určitých případech, srov. ARGUELHES, D. W. – HARTAMANN, I. A. Timing Control without Docket Control: How Individual Justices Shape the Brazilian Supreme Court's Agenda. *Journal of Law and Courts*, 2017, roč. 5, č. 1, str. 105–140.

³ PAPOUŠKOVÁ, T. Advokáti před Ústavním soudem: za jakých okolností se na něj obrací? *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 1, str. 28–41.

ovlivňují-li jej, jaké faktory jsou pro ně při výběru případů k meritornímu projednání relevantní.

Zjištění učiněná na základě odpovědi 30 asistentů na online dotazník, rozhovorů s 10 asistenty a 10 ústavními soudci, statistické analýzy konečných rozhodnutí vydaných ÚS od počátku jeho fungování do konce roku 2017 a obsahové analýzy nálezů vydaných v letech 2006 až 2012 by bylo možno shrnout následovně. Soudci zpravodajové to, o čem ÚS jedná, ovlivňují, a to především tak, že v určité věci (ne)vypracují nález. Někteří soudci ponechávají toto rozhodnutí do značné míry na svých asistencích. Pro asistenty i soudce je při rozhodování, zda v daném případě usilovat o vydání nálezu, nejdůležitějším faktorem důvodnost návrhu. Nemá-li dle nich být návrhu vyhověno, usilují spíše o jeho odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost, a to i tehdy, nejedná-li se o návrh neopodstatněný, ale toliko nedůvodný.⁴ Zvláště u soudců se pak relevantním faktorem zdá být i jejich odborné zaměření, o nálezy někteří z nich častěji usilují tehdy, když problematice v případě obsažené více rozumějí.

Platnost těchto zjištění je samozřejmě zčásti limitována tím, že byla učiněna mimo jiné na základě odpovědí samotných ústavních soudců a jejich asistentů, resp. jejich omezeného vzorku.⁵ Zčásti pak může být ovlivněna zvolenou metodou automatizované obsahové analýzy konečných rozhodnutí ÚS (modelování témat). Přesto je však snad možné tato zjištění využít jako podnět k diskusi, k níž článek přispívá také názory ústavních soudců, asistentů ústavních soudců a advokátů.

Konkrétně je článek strukturován následovně. Nejprve je čtenáři poskytnut komplexní souhrn zahraničních studií věnujících se problematice nastolování soudní agendy, respektive poznatků z nich vyplývajících. Dále je čtenář seznámen s relevantní literaturou českou a s právními východisky nastolování agendy ÚS. Následuje podrobný popis metodologie výzkumu a získaných dat. Zjištění samotná jsou pak předkládána v několika částech, a to v části věnující se celkově odpovědím asistentů a soudců, části zaměřené na jejich vnímání důvodů (ne)projednávání opodstatněných

nedůvodných návrhů co do jejich obsahu a konečně části konfrontující zjištěné s objektivními daty. Diskuse závěrů výzkumu pak sestává především z kritické reflexe nadužívání usnesení o odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost (dále jen „usnesení o zjevné neopodstatněnosti“) a představení možných řešení tohoto stavu a jsou v ní zohledněny také názory ústavních soudců, asistentů a advokátů.

Cílem článku je upozornit na nízký podíl zamítavých nálezů v judikatuře ÚS a tuto skutečnost ve světle právní úpravy i praxe samotné problematizovat. Z hlediska právní úpravy není zřejmé, proč by ÚS měl meritorně rozhodovat jen o návrzích, kterým má být vyhověno. Z hlediska praxe je takový postup problematický, neboť může vést k rozkolísanosti judikatury ÚS, mírnění výhod kolektivního rozhodování a k otevírání prostoru jednotlivým soudcům pro přinášení jejich vlastní agendy na ÚS. Bylo by tedy namístě vytvořit dostatečný časový prostor pro projednávání všech opodstatněných návrhů cestou meritorní, a to například skrze lepší využití stávajících personálních kapacit či snížení nápadu vlivem jasnějšího vymezení hranic ústavně-právního rozměru ve stanoviscích pléna. Nepodaří-li se tento prostor vytvořit, bylo by třeba alespoň sjednotit pozice jednotlivých soudců, aby nastolování agendy ÚS bylo méně otázkou individuálních preferencí a více odráželo institucionální konsenzus.

Zahraniční inspirace

Zahraniční odborná literatura se problematikou nastolování soudní agendy začala zabývat ve spojitosti s Nejvyšším soudem USA, který má téměř výhradně⁶ diskreční pravomoc. Sám se tedy rozhoduje, které případy meritorně projedná a které, ač jsou projednatelné, nechá stranou. Determinanty tohoto rozhodování byly zkoumány nejprve na vzorku několika málo případů⁷ či případů týkajících se výhradně určité problematiky.⁸ Později, již na základě analýzy všech případů spadajících do diskreční pravomoci soudu, byla zformulována teorie,⁹ jejíž podstatou je tvrzení, že vzhledem k velkému množství žádostí o přezkum (návrhů) tyto nemohou být

⁴ Za důvodný je označován návrh, jemuž má být vyhověno. Opodstatněným návrhem je návrh, který je nutno meritorně projednat, lze mu nicméně jak vyhovět, tak nevyhovět (lze jej zamítnout).

⁵ V podrobnostech viz jiná část tohoto článku.

⁶ Toto tvrzení platí od roku 1988, nicméně i výzkumy z doby předcházející, které jsou zde zmíněny, pracují toliko s případy spadajícími do této diskreční pravomoci.

⁷ GIBBS, R. W. Certiorari: Its Diagnosis and Cure. *The Hastings Law Journal*, 1955, roč. 6, č. 2, str. 131–170.

⁸ SCHUBERT, G. Policy Without Law: An Extension of the Certiorari Game. *Stanford Law Review*, 1962, roč. 14, č. 2, str. 284–327.

⁹ TANENHAUS, J. – SCHICK, M. – MURASKIN, M. – ROSEN, D. The Supreme Court's Certiorari Jurisdiction: Cue Theory. In: Schubert, G. – Aubert, V. (ed.). *Judicial Decision-Making*, Londýn 1963, str. 278.

podrobně pročitány, a soudci v nich tedy jen hledají určité náznaky jejich důležitosti – konkrétně přítomnost problematiky občanských svobod,¹⁰ nesouhlasná rozhodnutí dříve vydaná v daném případě¹¹ a vystupování vlády na straně navrhovatele. Uvidí-li soudce ve spise tyto náznaky, významně to prý zvýší šanci, že bude případ projednán. Dalším takovým náznakem je prý i známost jména advokáta zastupujícího navrhovatele,¹² nejednomyslnost napadeného rozhodnutí či jeho vydání plénum odvolacího soudu¹³ nebo to, kdo v případě vyhrál – většinou liberální soud například spíše projedná pracovněprávní případy, v nichž vyhrál zaměstnavatel, a opačně se bude chovat soud většinou konzervativní.¹⁴ Naopak není-li v předcházejícím řízení vydáno písemné rozhodnutí nebo není-li navrhovatel zastoupen, jde o náznaky, které soudu umožňují případ s klidným svědomím neprojednat.¹⁵

Kritici přístupu spočívajícího v hledání náznaků nicméně upozornili na to, že tyto náznaky spíše zvyšují šanci, že o možnosti projednání případu bude vůbec hlasováno,¹⁶ nikoliv že bude hlasováno právě ve prospěch projednání.¹⁷ Pozornost akademiků se tedy

zaměřila pouze na případy, o jejichž projednání bylo hlasováno. Analýza těchto hlasování¹⁸ pak ukázala, že to, jak soudce hlasuje o projednání případu, významně souvisí s tím, jak hlasuje o jeho konečném výsledku,¹⁹ tedy že se při výběru případů k projednání chová strategicky. Pojmenovány pak byly v zásadě dvě strategie – strategie založená na nápravě chyb (*error-correction strategy*) a strategie založená na předpovědi konečného výsledku (*prediction strategy*). Zastánci tvrzení, že soudci používají první strategii, poukazovali na to, že soudci hlasují pro projednání případu zejména tehdy, když chtějí zrušit napadená rozhodnutí, a naopak nechtějí-li rozhodnutí zrušit, přijde jim zbytečné případ projednávat a hlasují proti projednání. Přitom pro ně prý nejsou klíčové skutkové okolnosti konkrétního případu, ale spíše jejich vlastní ideologický postoj k politické otázce s ním související.²⁰ Druhá strategie pak spočívá v tom, že soudci své ideologické preference ve fázi hlasování o projednání případu projeví jen za určitých podmínek, konkrétně předvídají-li, že stejně jako oni bude hlasovat pro projednání²¹ nebo pro jimi preferovaný konečný výsledek²² dostatečný počet soudců.

¹⁰ Později bylo zjištěno, že by tento náznak mohl spíše jen maskovat význačnost (diskutovanost) v případě obsažené problematiky ve veřejném prostoru. Viz TEGER, S. H. – KOSINSKI, D. The cue theory of Supreme Court certiorari jurisdiction: A reconsideration. *The Journal of Politics*, 1980, roč. 42, č. 3, str. 834–846.

¹¹ V této části byla později teorie rozšířena, když bylo prokázáno, že relevantní je nejen nesoulad mezi rozhodnutími vydanými v daném případě, ale i (tvrzení) nesoulad mezi napadeným rozhodnutím a některým z rozhodnutí Nejvyššího soudu USA nebo amerických odvolacích soudů. ULMER, S. S. Conflict with Supreme Court Precedent and the Granting of Plenary Review. *The Journal of Politics*, 1983, roč. 45, č. 2, str. 474–478; ULMER, S. S. The Supreme Court's Certiorari Decisions: Conflict as a Predictive Variable. *The American Political Science Review*, 1984, roč. 78, č. 4, str. 901–911. Dále bylo prokázáno, že soud často projednává případy, díky nimž se projevila nesouladná judikatura odvolacích soudů, a činí to tím častěji, oč jsou si pozice odvolacích soudů ideologicky vzdálenější GRANT, E. – HENDRICKSON, S. A. – LYNCH, M. S. The Ideological Divide: Conflict and the Supreme Court's Certiorari Decision. *Cleveland State Law Review*, 2012, roč. 60, str. 559–583.

¹² FELDMAN, A. – KAPPNER, A. Finding Certainty in Cert: An Empirical Analysis of The Factors Involved in Supreme Court Certiorari Decisions From 2001–2015. *Villanova Law Review*, 2017, roč. 61, č. 5, str. 795–842.

¹³ HOWARD, W. J. Litigation Flow in Three United States Courts of Appeals. *Law & Society Review*, 1973, roč. 8, č. 1, str. 33–54.

¹⁴ SONGER, D. R. Concern for Policy Outputs as a Cue for Supreme Court Decisions on Certiorari. *Journal of Politics*, 1979, roč. 41, č. 4, str. 1185–1194. K roli „ideologických“ náznaků viz též CAMERON, C. M. – SEGAL, J. A. – BROOK, S. Strategic Auditing in a Political Hierarchy: An Informational Model of the Supreme Court's Certiorari Decisions. *The American Political Science Review*, 2000, roč. 94, č. 1, str. 101–116.

¹⁵ SMITH, K. H. Certiorari and the Supreme Court Agend: An Empirical Analysis. *Oklahoma Law Review*, 2001, roč. 54, str. 727–773.

¹⁶ Proces rozhodování a přijetí případu do fáze meritorního projednání má u Nejvyššího soudu USA tři fáze. Žádost o projednání případu nejprve posoudí asistent soudce, který ji buď může označit za neoprávněnou, a tedy zapsat na tzv. *dead list*, nebo za oprávněnou, a tedy přidat na tzv. *discuss list*. Jakýkoliv soudce pak může vznést námitku proti zařazení případu do prvního seznamu (*dead list*) a tím jej dostat na druhý. Nad případy zařazenými na druhém seznamu (*discuss list*) se pak soudci setkávají, a hlasují-li alespoň čtyři z devíti soudců pro jejich meritorní projednání, je toto schváleno.

¹⁷ PALMER, J. An econometric analysis of the U.S. Supreme Court's certiorari decisions. *Public Choice*, 1982, roč. 39, č. 3, str. 387–398; ULMER, S. S. – HINTZE, W. – KIRKLOSKY, L. The Decision to Grant or Deny Certiorari: Further Consideration of Cue Theory. *Law and Society Review*, 1972, roč. 6, č. 4, str. 637–644. Rozdílný vliv různých faktorů v odlišných fázích procesu výběru případů k projednání potvrdili BLACK, R. C. – BOYD, C. L. Selecting the Select Few: The Discuss List and the U.S. Supreme Court's Agenda-Setting Process. *Social Science Quarterly*, 2013, roč. 94, č. 4, str. 1124–1144.

¹⁸ K diskusi spolehlivosti záznamů o hlasování, které pocházejí ze soukromých archivů některých soudců, viz MALTZMAN, F. – WAHLBECK, P. J. Inside the U.S. Supreme Court: The Reliability of the Justices' Conference Records. *Journal of Politics*, 1996, roč. 58, č. 2, str. 528–539.

¹⁹ ULMER, S. S. The Decision to Grant Certiorari as an Indicator to Decision "On the Merits". *Polity*, 1972, roč. 4, č. 4, str. 429–447.

²⁰ BRENNER, S. Error-Correction on the U.S. Supreme Court: A View from the Clerks' Memos. *The Social Science Journal*, 1997, roč. 34, č. 1, str. 1–9; ULMER, S. S. Supreme Court Justices as Strict and Not-So-Strict Constructionists: Some Implications. *Law & Society Review*, 1973, roč. 8, č. 1, str. 13–32. Následně bylo upozorněno na to, že vliv ideologických postojů soudců je modifikován tím, jak efektivně navrhovatelé tento pro ně známý postoj soudců zohlední již při svém rozhodování, zda se na soud s žádostí o projednání případu vůbec obracel. YATES, J. – CANN, D. M. – BOYEA, B. D. Judicial Ideology and the Selection of Disputes for U.S. Supreme Court Adjudication. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2013, roč. 10, č. 4, str. 847–865; YATES, J. – COGGINS, E. The Intersection of Judicial Attitudes and Litigant Selection Theories: Explaining U.S. Supreme Court Decision-Making. *Journal of Law & Policy*, 2009, roč. 29, str. 263–299.

²¹ ULMER, S. S. Selecting Cases for Supreme Court Review: An Underdog Model. *The American Political Science Review*, 1978, roč. 72, č. 3, str. 902–910.

²² BRENNER, S. The new certiorari game. *Journal of Politics*, 1979, roč. 41, č. 2, str. 649–655; CALDEIRA, G. – WRIGHT, J. R. – ZORN, C. J. W. Sophisticated Voting and Gate-keeping in the Supreme Court. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1999, roč. 15, č. 3, str. 549–572; CORDRAY, M. M. – CORDRAY, R. Strategy in Supreme Court Case Selection: The Relationship Between Certiorari and the Merits. *Ohio State Law Journal*, 2008, roč. 69, č. 1, str. 1–51; CORDRAY, M. M. – CORDRAY, R. Setting the Social Agenda: Deciding to Review High-Profile Cases at the Supreme Court. *Kansas Law Review*, 2009, roč. 57, str. 313–369; PALMER, J., c. d., str. 4. Jejich zjištění byla nicméně zpochybněna v BRENNER, S. – WHITMEYER, J. M. – SPAETH, H. J. The Outcome-Prediction Strategy in Cases Denied Certiorari by the U.S. Supreme Court. *Public Choice*, 2007, roč. 130, č. 1/2, str. 225–237.

Někteří odborníci pak přišli s tvrzením, že soudci mohou obě výše popsané strategie kombinovat²³ či že se chovají strategicky, jen mají-li skutečně silné ideologické preference týkající se konečného rozhodnutí ve věci²⁴ či nemají-li v úmyslu napadená rozhodnutí zrušit.²⁵

Jak teorii o rozhodující roli určitých náznaků, tak i teorii o strategickém chování soudců odmítla Doris Provine, podle níž je hlasování soudců o projednání případů ovlivněno tolika jejich odlišným pohledem na roli soudu a na jeho vhodnou pracovní zátěž.²⁶ Jiní zase poukazovali na to, že složení agendy soudu je ovlivněno především jeho vztahem ke Kongresu, respektive jeho nevolí riskovat, že jeho rozhodnutí Kongres nebude respektovat a „přehlasuje“ jej.²⁷ Objevilo se i tvrzení, že soud projednává toliko případy týkající se problematiky, o níž se zajímá legislativa, exekutiva a/nebo veřejnost.²⁸ Další odborníci se pak již nevěnovali kritice či přeformulování výše zmíněných dvou teorií, ale spíše konstruování statistických modelů, pomocí nichž hodnotili vliv toho či onoho faktoru na hlasování soudce pro (ne)projednání případu. Mezi faktory, které významně zvyšovaly šance na hlasování ve prospěch projednání, patřily především vysoký počet podání učiněných k danému případu tzv. přáteli soudu

(*amici curiae*)²⁹, podporující vyjádření státního zástupce učiněné prostřednictvím takového podání³⁰, přítomnost významného subjektu (např. korporace, státu) na straně navrhovatele³¹, zastoupení navrhovatele zkušeným advokátem³², přítomnost právního rozporu v daném případě³³ a očekávání daného soudce, že bude pověřen zpracováním rozhodnutí^{34,35}.

Pozornost akademiků se neupírala jen na soudce. Předmětem zájmu se, byť poněkud později, stali i jejich asistenti. Asistent projednání případu prý doporučí³⁶ zejména tehdy, když očekává, že pro projednání případu bude hlasovat soudce, pro něž asistent pracuje,³⁷ a když už u soudu působí déle, a nebojí se tedy projednání případu doporučit.³⁸

Konečně celá řada výše uvedených poznatků týkajících se Nejvyššího soudu USA se ukázala jako relevantní i při studiu tamějších odvolacích soudů. Ty sice musejí projednat všechny přijatelné návrhy, nicméně následně se mohou rozhodnout některé z již projednaných věcí znovu projednat v širším okruhu soudců, zpravidla v plénu.³⁹ Podobně jako u Nejvyššího soudu USA jsou i v plénech odvolacích soudů častěji projednávány případy, v nichž již bylo vydáno odlišné stanovisko.⁴⁰ Dále se ukázalo, že nejsou-li soudci

²³ BRENNER, S. – KROL, J. F. Strategies in Certiorari Voting on the United States Supreme Court. *Journal of Politics*, 1989, roč. 51, č. 4, str. 828–840; KROL, J. F. – BRENNER, S. Strategies in Certiorari Voting on the United States Supreme Court: A Reevaluation. *The Western Political Quarterly*, 1990, roč. 43, č. 2, str. 335–342.

²⁴ PERRY, H. W. *Deciding to Decide: Agenda Setting in the United States Supreme Court*. Cambridge, Mass., 1991, 316 str.

²⁵ BENESH, S. C. – BRENNER, S. – SPAETH, H. J. Aggressive Grants by Affirm-Minded Justices. *American Politics Research*, 2002, roč. 30, č. 3, str. 219–234; BOUCHER, R. L. – SEGAL, J. A. Supreme Court Justices as Strategic Decision Makers: Aggressive Grants and Defensive Denials on the Vinson Court. *The Journal of Politics*, 1995, roč. 57, č. 3, str. 824.

²⁶ PROVINI, D. M. *Case Selection in the United States Supreme Court*. Chicago 1980, 224 str.

²⁷ EPSTEIN, L. – SEGAL, J. A. – VICTOR, J. N. Dynamic Agenda-Setting on the United States Supreme Court: An Empirical Assessment. *Harvard Journal On Legislation*, 2002, roč. 39, č. 1, str. 395–433; HARVEY, A. – FRIEDMAN, B. Ducking trouble: Congressionally induced selection bias in the Supreme Court's agenda. *Journal of Politics*, 2009, roč. 71, č. 2, str. 574–592. Tento závěr nicméně zpochybnil OWENS, R. J. An alternative perspective on Supreme Court agenda setting. *Justice System Journal*, 2011, roč. 32, č. 2, str. 183–204.

²⁸ YATES, J. – WHITFORD, A. B. – GILLESPIE, W. Agenda Setting, Issue Priorities and Organizational Maintenance: The US Supreme Court, 1955 to 1994. *British Journal of Political Science*, 2005, roč. 35, č. 2, str. 357–368.

²⁹ CALDEIRA, G. – WRIGHT, J. R. Organized Interests and Agenda Setting in the U.S. Supreme Court. *American Political Science Review*, 1988, roč. 82, č. 4, str. 1109–1127; CALDEIRA, G. – WRIGHT, J. R. The Discuss List: Agenda Building in the Supreme Court. *Law & Society Review*, 1990, roč. 24, č. 3, str. 807–836; MCGUIRE, K. T. – CALDEIRA, G. A. Lawyers, Organized Interests, and the Law of Obscenity: Agenda Setting in the Supreme Court. *American Political Science Review*, 1993, roč. 87, č. 3, str. 715–726.

³⁰ BLACK, R. C. – OWENS, R. J. Solicitor General Influence and Agenda Setting on the U.S. Supreme Court. *Political Research Quarterly*, 2011, roč. 64, č. 4, str. 765–778.

³¹ BLACK, R. C. – BOYD, C. L. US Supreme Court Agenda Setting and the Role of Litigant Status. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 2010, roč. 28, č. 2, str. 286–312.

³² MCGUIRE, K. T. – CALDEIRA, G. A., c. d., str. 5.

³³ BLACK, R. C. – OWENS, R. J. Agenda Setting in the Supreme Court: The Collision of Policy and Jurisprudence. *The Journal of Politics*, 2009, roč. 71, č. 3, str. 1062.

³⁴ SOMMER, U. How rational are justices on the Supreme court of the United States? Doctrinal considerations during agenda setting. *Rationality and Society*, 2011, roč. 23, č. 4, str. 452–477.

³⁵ Některí autoři upozornili, že validita těchto statistických modelů je pochybná, neboť závisí na určitém chování navrhovatelů, které však není do modelů zahrnuto ani není uvedeno jako podmínka jejich platnosti. Více viz MAK, M. – SIDMAN, A. H. – SOMMER, U. Is certiorari contingent on litigant behavior? Petitioners' role in strategic auditing. *Journal of Empirical Legal Studies*, 2013, roč. 10, č. 1, str. 54–75.

³⁶ Pro úplnost uvedme, že osm z devíti soudců Nejvyššího soudu USA se dohodlo, že žádosti o projednání případu budou rozdělovat rovnoměrně mezi všechny své asistenty, a tito tedy budou žádost posuzovat nejen pro „svého“ soudce, ale i pro ostatní. Asistenti devátého soudce pak posuzují každou žádost a zprávu podávají toliko „svému“ soudci.

³⁷ BRENNER, S. The memos of Supreme Court law clerk William Rehnquist: conservative tracts, or mirrors of his justice's mind? *Judicature*, 1992, roč. 76, č. 77, str. 77–81; BRENNER, S. – PALMER, J. The Law Clerks' Recommendations and Chief Justice Vinson's Vote on Certiorari. *American Politics Research*, 1990, roč. 18, č. 1, str. 68–80.

³⁸ BLAKE, W. D. – HACKER, H. J. – HOPWOOD, S. R. Seasonal Affective Disorder: Clerk Training and the Success of Supreme Court Certiorari Petitions. *Law and Society Review*, 2015, roč. 49, č. 4, str. 973–997. Podrobněji k roli asistentů soudců u Nejvyššího soudu USA viz též PEPPERS, T. C. *Courtiers of the Marble Palace: The Rise and Influence of the Supreme Court Law Clerk*. Stanford, Kalifornie, 2006, 328 str.; WARD, A. – WIDEN, D. L. *Sorcerers' Apprentices: 100 Years of Law Clerks at the United States Supreme Court*. New York 2006, 358 str.

³⁹ Projednání v plénu zpravidla musí navrhnout účastník řízení vedeného před senátem, alespoň jeden ze soudců odvolacího soudu musí tento návrh podpírat a teprve poté o něm hlasují všichni soudci daného odvolacího soudu, přičemž pro projednání věci v plénu musí být většina z nich.

⁴⁰ GEORGE, T. E. The Dynamics and Determinants of the Decision to Grant En Banc Review. *Washington Law Review*, 1999, roč. 74, č. 1, str. 213–274.

odvolacích soudů přímo limitování precedentem, projevují svůj ideologický postoj při hlasování o přijetí případu na pořad jednání pléna podobně jako soudci Nejvyššího soudu USA.⁴¹ Nicméně faktory, jako jsou přítomnost odlišného stanoviska v napadeném rozhodnutí či v případě se projevující rozcházející se judikatura mezi jednotlivými odvolacími soudy, se ukázaly významné jen při sledování pravděpodobnosti, že se o možnosti zařazení případu na pořad jednání pléna bude vůbec hlasovat, nikoliv že toto hlasování dopadne ve prospěch zařazení.⁴²

Některé výše představené závěry se pak ukázaly jako platné i mimo USA. Při studiu kanadského Nejvyššího soudu, který má rovněž diskreční pravomoc, bylo zjištěno, že pravděpodobnost projednání případu zvyšuje vystupování významného subjektu na straně navrhovatele⁴³ a také tvrzený nesoulad v judikatuře nižších soudů a přítomnost odlišného stanoviska v napadeném rozhodnutí.⁴⁴ Nicméně zastoupení navrhovatele zkušeným advokátem v případě kanadského Nejvyššího soudu na rozdíl od toho amerického pravděpodobnost projednání případu nezvyšuje.⁴⁵

Lze shrnout, že zahraniční literatura v souvislosti s nastolováním soudní agendy doposud s různými výsledky zkoumala vliv sedmi skupin faktorů. Za prvé to byly faktory vztahující se k osobě navrhovatele, zejména jeho významnost a známost či zkušenost jeho právního zástupce. Za druhé se jako důležité ukázali tzv. přátelé soudu (*amici curiae*), zejména jejich početnost. Třetí skupinu faktorů pak tvoří ty, které se vztahují k problematice obsažené v daném případě, tj. například její diskutovanost legislativou, exekutivou a/nebo širokou veřejností. Čtvrtá skupina faktorů se týká rozhodnutí v případě již vydaných a spadá do ní například přítomnost odlišného stanoviska či rozporu s jinými rozhodnutími. Do páté skupiny lze zařadit faktory související s vnitřním nastavením konkrétní osoby agendu nastolující (soudce, asistenta), tj. její ideologický postoj či názor na kýženou roli soudu. Šestá skupina faktorů zrcadlí možné

taktizování těchto osob a lze do ní zařadit jak očekávání ohledně výsledku hlasování o projednání případu či ohledně reakce zákonodárce na konečné rozhodnutí, tak i názor těchto osob na jejich vhodné pracovní zatížení či jejich ochotu konkrétní rozhodnutí písemně zpracovat. I poslední skupina (stejně jako dvě předchozí) zahrnuje faktory vztahující se k osobě agendu nastolující, tentokrát ale k její předchozí profesní zkušenosti.

Český kontext

Česká odborná literatura se problematikou nastolování soudní agendy doposud širěji nezabývala. Několik poznatků vztahujících se konkrétně k výběru případů, jimiž se zabývá ÚS, nicméně již učiněno bylo. Předně bylo zjištěno, že to, jaké případy se k ÚS vůbec dostanou, nezávisí na advokátech, kteří by zpravidla měli plnit roli strážců jeho bran. Advokáti totiž, zdá se, většinou bez dalšího splní přání svých klientů, na jehož formování mají sice významný, nikoliv však rozhodující vliv.⁴⁶ Vnějšími aktéry v procesu nastolování agendy ÚS se tak jeví být především navrhovatelé sami.

Co se týče aktérů vnitřních, tedy především soudců a jejich asistentů, byl již učiněn závěr, že v teoretické rovině existuje prostor pro jejich diskreci při samosoudcovském odmítání návrhů z procesních důvodů.⁴⁷ Tento závěr, který dosud bohužel nebyl empiricky prozkoumán, byl představen v článku, v němž byla ze zkoumání prostoru ÚS pro diskreci při nastolování jeho vlastní agendy vyloučena usnesení o zjevné neopodstatněnosti, a to na základě tvrzení, že je lze chápat jako rozhodnutí meritorní. Pro takové tvrzení⁴⁸ nicméně chybí jakýkoliv právní podklad. Ustanovení § 42 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZÚS“) totiž stanoví, že při odmítání pro zjevnou neopodstatněnost je třeba věc připravit „k projednání“, kdežto při vydávání nálezu je věc připravována „k projednání ve věci samé“. Dále § 54 odst. 1 ZÚS

⁴¹ ZARONE, P. Agenda Setting in the Courts of Appeals: The Effect of Ideology on En Banc Rehearings. *The Journal of Appellate Practice and Process*, 2000, roč. 2, č. 1, str. 157–189.

⁴² GILES, M. W. – WALKER, T. G. – ZORN, C. Setting a judicial agenda: The decision to grant en banc review in the U.S. Courts of Appeals. *Journal of Politics*, 2006, roč. 68, č. 4, str. 852–866.

⁴³ FLEMING, R. B. – KRUTZ, G. S. Repeat Litigators and Agenda Setting on the Supreme Court of Canada. *Canadian Journal of Political Science*, 2002, roč. 35, č. 4, str. 811–833; FLEMING, R. B. – KRUTZ, G. S. Selecting Appeals for Judicial Review in Canada: A Replication and Multivariate Test of American Hypotheses. *The Journal of Politics*, 2002, roč. 64, č. 1, str. 232–248.

⁴⁴ FLEMING, R. B. – KRUTZ, G. S., *Selecting Appeals*, str. 6.

⁴⁵ Tamtéž; FLEMING, R. B. – KRUTZ, G. S., *Repeat Litigators*, str. 6.

⁴⁶ PAPOUŠKOVÁ, T., c. d., str. 2.

⁴⁷ BENÁK, J. Mají soudci českého Ústavního soudu prostor pro strategický výběr případů k projednání? *Jurisprudence*, 2018, roč. 27, č. 2, str. 32–38.

⁴⁸ Toto tvrzení není ojedinělé ani v komentářové literatuře k ZÚS. Viz například ŠIMIČEK, V. § 54 [Nálezy a usnesení]. In: Filip, J. – Holländer, P. – Šimiček, V. *Zákon o Ústavním soudu*, Praha 2007, str. 293.

výslovně stanoví, že ve věci samé rozhoduje ÚS toliko nálezem.⁴⁹ Nadto dle § 35 ZÚS pouze nález vytváří překážku věci rozhodnuté a jen nález lze vykonat (srov. § 58 ZÚS), a jako takový jej tedy v souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky označit za závazný pro všechny orgány a osoby. Tomu odpovídá i § 23 ZÚS, z něž plyne, že jednotný při svém rozhodování musí být ÚS pouze tehdy, rozhoduje-li nálezem, neboť od názoru vyjádřeného v usnesení se může kdykoliv bez dalšího odchýlit. Považuje-li tedy česká odborná veřejnost usnesení o zjevné neopodstatněnosti za meritorní rozhodnutí, činí tak patrně spíše na základě stavu *de facto*, nikoliv *de iure*. Nicméně pro účastníky řízení před ÚS a další relevantní orgány a osoby je podstatný právě a jen stav právní, usnesení o zjevné neopodstatněnosti totiž za závazná a nesnadno překonatelná považovat nemohou.⁵⁰

Kromě právě uvedeného povětšinou formálního hlediska lze pro podporu tvrzení, že toliko při rozhodování nálezem je věc projednána co do svého obsahu, uvést i hledisko materiální. Z odborné literatury totiž vyplývá, že senáty ÚS nezřídka hlasují *per rollam*, tedy že řadu případů neprojednávají na svém zasedání,⁵¹ a že má soudce zpravodaj zpravidla určující vliv na konečný způsob vyřízení věci.⁵² Lze si jistě představit, že na zasedáních senátu budou spíše projednávány koncepty nálezů než usnesení o zjevné neopodstatněnosti či že právě v těchto nálezových věcech budou ostatní členové senátu vliv soudce zpravodaje na konečnou podobu rozhodnutí podstatněji moderovat.⁵³ I z tohoto hlediska by tedy bylo snad možné přinejmenším senátní nálezy označit za „meritornější“ než usnesení o zjevné neopodstatněnosti.

Metodologie a základní popis dat

Jak již bylo uvedeno, výzkum, o jehož výsledcích tento článek pojednává, se zabýval dvěma vzájemně propojenými otázkami. Za první, jak soudci a jejich asistenti ovlivňují výběr případů, které ÚS meritorně projedná. Za druhé, ovlivňují-li jej, jaké faktory jsou pro ně

při výběru případů k meritornímu projednání relevantní. Jinak řečeno bylo cílem výzkumu zjistit, zda a popřípadě jak jednotliví soudci a/nebo jejich asistenti rozhodují, ve kterých případech ÚS vydá nález. Konkrétně pak bylo při provádění výzkumu postupováno následovně.

Nejprve byli s prosbou o vyplnění online dotazníku osloveni všichni asistenti soudců na ÚS působící k 31. 12. 2017 a z osob, které tuto pozici k uvedenému datu již nezastávaly a současně nikdy na ÚS nepůsobily v roli soudce, pak ty, na něž bylo možno ve veřejně přístupných zdrojích dohledat e-mailový kontakt. Kromě 12 osob, jejichž kontakt se takto nepodařilo dohledat, pak prosba nebyla zaslána ještě 10 osobám, které působí na katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, v rámci níž byl záměr výzkumu před jeho realizací prezentován, či které s tímto záměrem byly obeznámeny při jiné příležitosti. Jedna osoba pak již zesnula. Osloveno tedy bylo 141 současných či bývalých asistentů. Dotazník v období od 7. 3. do 31. 3. 2018 vyplnilo 30 z nich, tj. asi 18 % z celkového počtu osob, které ke konci roku 2017 kdy na ÚS působily jako asistenti soudců, aniž by se pak staly samotnými ústavními soudci. Při interpretaci zjištění učiněných na základě poskytnutých odpovědí je třeba mít na paměti, že se nejedná o vzorek vytvořený náhodně, ale o vzorek vytvořený samovýběrem oslovených. O jeho určité reprezentativnosti lze tak hovořit toliko v tom smyslu, že jsou v něm zastoupeni jak asistenti na ÚS působící jen krátce, tak i tací, kteří tam působili téměř 20 let, a asistenti soudců jmenovaných různými prezidenty.⁵⁴

Dotazník bylo možné vyplnit anonymně a jeho součástí byly otázky týkající se: 1) asistenta samotného (délka působení na ÚS, soudcovské pracoviště); 2) vnímané role ÚS; 3) vlivu asistenta na rozhodování o způsobu projednání případu; 4) faktorů ovlivňujících asistentovo rozhodnutí návrh (ne)posoudit jako vhodný k meritornímu projednání. V zájmu zvýšení počtu vyplnění dotazníku byl respondentům k většině otázek poskytnut i seznam možných odpovědí, sestavený

⁴⁹ Nadto jen nálezy je třeba odůvodnit, usnesení o zjevné neopodstatněnosti mohou být odůvodněna toliko odkazem na příslušné ustanovení (srov. § 43 odst. 3 ZÚS).

⁵⁰ A nelze od nich požadovat, aby zkoumali, zda některá usnesení nejsou vlastně „přestrojenými nálezy“ (srov. BENÁK, J. K povaze usnesení Ústavního soudu, jímž se odmítá ústavní stížnost jako zjevné neopodstatněná. *Soudní rozhledy*, 2009, č. 4, str. 126–129), neboť tím by v podstatě zpochybňovali schopnost/vůli ÚS respektovat zákonnou úpravu a o meritě věci rozhodovat toliko nálezem.

⁵¹ HOŘEŠOVSKÝ, J. – CHMEL, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, roč. 23, č. 3, str. 302–311.

⁵² CHMEL, J. Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, roč. 25, č. 4, str. 739–758.

⁵³ Tento argument „selským rozumem“ je na tomto místě toliko předložen, nicméně v části článku pojednávající o výsledcích provedeného výzkumu se čtenář může rovněž poučit o jeho oprávněnosti.

⁵⁴ Otázku, u jakého soudce dotazovaný asistent působil, bylo možné v zájmu zvýšení míry anonymity ponechat nevyplněnou, polovina respondentů tak ale neučinila, a proto lze tvrdit právě uvedené.

zejména na základě dosavadního stavu poznání (viz předchozí část článku). Nicméně všude tam, kde to bylo relevantní, měli respondenti možnost poskytnout odpověď zcela jinou, případně zvolení jedné z předem připravených odpovědí dále odůvodnit.⁵⁵

V další fázi pak byly vedeny hloubkové kvalitativní rozhovory s 10 současnými či bývalými asistenty, kteří v dotazníku indikovali svou ochotu takový rozhovor poskytnout. V této skupině byli opět zastoupeni asistenti, kteří na ÚS působili různou dobu a u soudců jmenovaných různými prezidenty. Hloubkové kvalitativní rozhovory byly vedeny také se samotnými současnými či bývalými soudci, a to s 10 z nich.⁵⁶ Výběr soudců, kteří byli o rozhovor požádáni, byl učiněn následovně. Tři soudci byli *a priori* vyřazeni, a to vzhledem ke svému působení na katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, a tudíž možné obeznamnosti s konkrétním záměrem výzkumu. Z ostatních pak byla s prosbou o rozhovor oslovena skupina 10 soudců, přičemž cílem bylo, aby v této skupině byli co nejrovnoměrněji zastoupeni soudci současní i bývalí a soudci s předchozí zkušeností z advokacie, akademického prostředí a obecného soudnictví. Rozhovor postupně odmítlo poskytnout pět soudců, za každého z těchto soudců byl nicméně vždy nalezen adekvátní náhradník. Rozhovory se soudci a asistenty probíhaly v období od 21. 3. do 24. 7. 2018 a byly, až na jednu výjimku, nahrávány.⁵⁷ Vzhledem k příslibu zachování anonymity jsou citace z rozhovorů dále v textu uváděny beze jmen.⁵⁸

Poznatky získané ze subjektivních výpovědí respondentů byly průběžně konfrontovány s objektivními daty a výsledky analýz těchto dat pak byly dalším respondentům v průběhu rozhovorů předkládány k okomentování. Analyzovaná data se vztahovala ke všem konečným rozhodnutím, která ÚS vydal zejména⁵⁹ v řízeních o ústavních stížnostech dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy od počátku své činnosti do konce roku 2017, a zahrnovala texty těchto rozhodnutí

a průvodní data k nim připojená v databázi NALUS. Důvod omezení analyzovaných konečných rozhodnutí na ta, která byla vydána v právě uvedeném typu řízení, byl prostý – veřejná dostupnost informací o nich v otevřeném, tj. strojově snadno zpracovatelném formátu.⁶⁰ Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o individuálních ústavních stížnostech vždy⁶¹ tvořila nejméně 98 % všech řízení, lze snad toto omezení z hlediska validity analýz považovat za nepříliš rizikové.

Konečně, pro úplnost je třeba uvést, že zjištění v rámci výzkumu učiněná byla diskutována i v souvislosti se subjektivním vnímáním procesu nastolování agendy ÚS ze strany advokátů. Údaje o postojích advokátů byly zjištěny jejich oslovením s prosbou o vyplnění online dotazníku, kterou v období od 26. 2. do 31. 3. 2017 vyslyšelo 1 446 advokátů.⁶²

Subjektivní pohled na nastolování meritorní agendy Ústavního soudu: obecná zjištění

Připomeňme, že předmětem zájmu zde shrnovaného výzkumu byli aktéři a faktory ovlivňující výběr případů, o nichž ÚS rozhoduje meritorně. Zařazení samotných soudců mezi studované aktéry je přirozené, méně evidentní je nicméně to, že by výběr případů k meritornímu projednání měli ovlivňovat jejich asistenti. Přijetí této teze se však již na základě odpovědí asistentů poskytnutých v rámci dotazníku ukázalo jako oprávněné. Celkem 6 z 30 asistentů uvedlo, že jejich názor na to, zda má být rozhodováno usnesením, či nálezem, byl zpravidla rozhodující,⁶³ dalších 21 pak uvedlo, že jejich posouzení této otázky bylo jedním z podnětů, na základě kterých o ní rozhodoval soudce. To, že asistenti hrají významnou roli v procesu tvorby rozhodnutí ÚS, vyplynulo též z rozhovorů. Konkrétní míra zapojení asistentů do tohoto procesu se nicméně liší. Někdy asistenti zřejmě dostávají spisy již s určitými pokyny, které se ovšem spíše než formy rozhodnutí či

⁵⁵ Konkrétní znění dotazníku viz <<https://bit.ly/2Lh16sk>>.

⁵⁶ Připomeňme, že na ÚS v roli soudce dosud působil 41 osob, z nichž osm již zesnulo.

⁵⁷ Nahrávky z rozhovorů nelze z důvodu příslibu anonymity poskytnout, nicméně lze, v případě zájmu, poskytnout jejich anonymizované přepisy.

⁵⁸ Ze stejného důvodu byly citace též mírně upraveny, a to tak, aby nebylo možné seznat totožnost mluvčího (byl použit obecnější mužský rod a minulý čas a tam, kde by to vedlo k identifikaci mluvčího, odstraněny odkazy na konkrétní osoby, orgány či kauzy).

⁵⁹ Typ řízení není u jednotlivých rozhodnutí vydaných do konce roku 2006 v databázi NALUS vždy uveden, v tomto období jsou tedy uvažována všechna konečná rozhodnutí bez ohledu na typ řízení, v němž byla vydána.

⁶⁰ Data byla stažena z webu <<https://oadvokatech.ospravedlnosti.cz/data>>, a to 11. 7. 2018.

⁶¹ Respektive od roku 2007, odkdy jsou typy řízení v databázi NALUS rozlišovány. Srov. poznámku pod čarou č. 59.

⁶² Vztáhneme-li uvedený počet odpovědí k celkovému počtu osob, které kdy byly zapsány do seznamu advokátů vedeného Českou advokátní komorou, dotazník vyplnilo asi 9 % z nich. Podrobnosti k dotazníkovému šetření a k jeho dalším výstupům viz PAPOŠKOVÁ, T., c. d., str. 2.

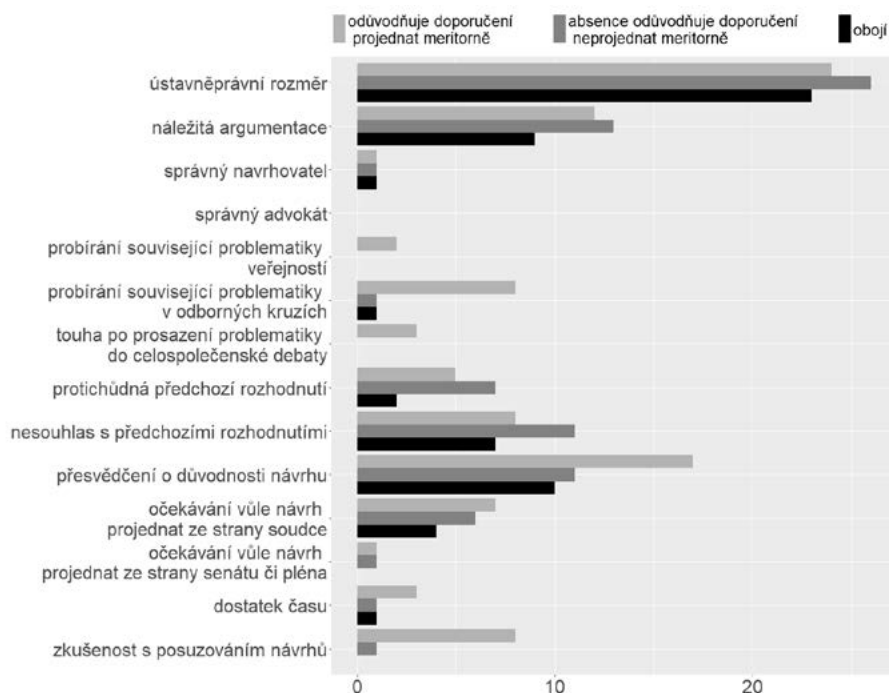
⁶³ Jeden z respondentů, který počet jím posuzovaných návrhů odhadl na tisíc, například podotkl, že jím připravené stanovisko soudce změnil toliko ve třech případech.

samotného výsledku řízení týkají míry, do jaké je třeba spis studovat.⁶⁴ Jindy tomu tak není a asistent má při tvorbě konceptu rozhodnutí zcela volnou ruku.⁶⁵ Dojít pak může i k situaci, kdy o úpravě návrhu rozhodnutí ostatní členové senátu nejednají se soudcem zpravodajem, ale přímo s jeho asistentem.⁶⁶

Víme-li již, že asistenti soudců v procesu nastolování meritorní agendy ÚS určitou roli hrají, podívejme se, jaké faktory jsou pro ně, podle jejich tvrzení, v tomto ohledu relevantní. Na základě grafu č. 1, který shrnuje výsledky dotazníkového šetření, lze říci, že pro největší skupinu asistentů je (tvrzeně) relevantním faktorem přítomnost či naopak absence ústavněprávního rozměru v posuzovaném návrhu. Vzhledem k tomu, že toto kritérium vyplývá přímo z právní úpravy,⁶⁷ není toto zjištění překvapivé. Rovněž asi nepřekvapí, že velká skupina asistentů za relevantní považuje argumentaci v návrhu obsaženou, neboť právě díky ní se mohou dozvědět o přítomnosti (či absenci) řady dalších pro ně relevantních faktorů.⁶⁸ Z právní úpravy či logiky věci již nicméně nevyplývá,

že by asistenti měli meritorní projednání návrhu doporučovat zejména tehdy, má-li být podle jejich názoru návrhu vyhověno. Přesto takto postupuje většina z nich (17 z 27⁶⁹ respondentů). Asi čtvrtina respondentů pak zohledňuje míru, do jaké souhlasí s předchozími rozhodnutími v dané věci. To může, ale také nemusí svědčit o tom, že do hry vstupují jejich ideologické preference. U větší skupiny respondentů (8 z 27) má pozitivní vliv na doporučení meritorního projednání návrhu ještě faktor spadající do sedmé ze skupin vyjmenovaných v rámci přehledu zahraniční literatury uvedeného výše, a to doba jejich působení na ÚS, tj. díky přibývajícím zkušenostem snáze rozpoznávají ústavněprávní rozměr posuzovaného návrhu, a dále diskutovanost související problematiky v odborných kruzích (spadající do třetí skupiny faktorů). Naopak se zdá, že pro nemnoho asistentů je relevantní očekávaný postoj „jejich“ soudce (taktický faktor spadající do šesté skupiny) a jen málo asistentů zohledňuje faktory vztahující se k osobě navrhovatele (skupina první) či k rozhodnutí v případě již vydaným (čtvrtá skupina).

Graf č. 1: Počet asistentů, kteří nabízené faktory hodnotili uvedeným způsobem



⁶⁴ Asistent (dále jen „As“): „Některé [spisy] mi dával osobně s nějakým komentářem, ale spíš s nějakým popisem nebo s upozorněním, že to je zajímavý příběh.“; As: „Některé šly i s jeho pokynem, to jest s body, na které bylo třeba se zaměřit.“; As: „[Soudce] ten spis prostudoval s tím, že na papírek nám napsal poznámky k tomu spisu. [...] Dal tam základní myšlenku, co si o tom myslí, jestli je to úplná blbost, jestli je to za hodinu odmítnutý, nebo jestli se tím má člověk nějak víc zabývat.“; soudce (dále jen „S“): „Já jsem se samozřejmě na všechny věci díval, před přidělením, a samozřejmě že jsou spisy [...], u nichž při letité zkušenosti [...] stačí pět deset minut, abych poznal, zdali ta věc je zralá na náš rozsáhlejší postup, nebo ne. [...] Určitý pokyn, byť třeba dohodnutý, krátký, tam prostě vždy je.“

⁶⁵ As: „Spis mi šel bez instrukce. [...] Vlastně jsem věděl, že to rozhodnutí dělám v podstatě vlastně spíš já.“; As: „Někdy pan soudce říkal, tohle se mi jeví nálezoř, někdy mi to dal prostě bez nějakých pokynů a záleželo na mně, jak jsem si to vyhodnotil.“

⁶⁶ As: „S [určitým soudcem] jsme věci řešili nakrátko. [...] My jsme oba dva chodili na hokej.“

⁶⁷ Srov. čl. 83 Ústavy, dle něž je ÚS soudním orgánem ochrany ústavnosti.

⁶⁸ V tomto smyslu jde tedy o jakýsi předpoklad možnosti hodnocení dalších faktorů, nikoliv faktor samotný.

⁶⁹ 3 ze 30 respondentů z řad asistentů od soudce dostávali jasné zadání ohledně způsobu projednání návrhu (formy rozhodnutí), a nebyli tedy již dotazováni, na základě čeho tuto otázku oni sami posuzovali.

Skutečnost, že meritorní projednání návrhu asistenti doporučí především tehdy, jsou-li přesvědčeni o důvodnosti (nikoliv jen opodstatněnosti) návrhu, vyplynula též z rozhovorů. Otázka, zda návrh projednat meritorně, či nikoliv, se tak v podstatě redukuje na otázku, zda má být návrhu vyhověno. Jde o jakousi institucionální praxi,⁷⁰ která byt' nemá oporu v zákoně a u některých asistentů nenačází pochopení,⁷¹ zřejmě přetrvává. Jaké mimoprávní charakteristiky zpravidla odlišují důvodný návrh od nedůvodného, asistenti v průběhu rozhovorů příliš nediskutovali, zjištění o možném vlivu jejich ideologického postoje či diskutovanosti související problematiky v odborných kruzích učiněná na základě dotazníkového šetření tak nebylo možné dále rozvést.

Blíže se nicméně asistenti vyjadřovali k vlivu jejich předchozí zkušenosti u ÚS a nad rámec zjištění z dotazníkového šetření, i k vlivu jejich aktuální pracovní zátěže. U prvního se zdálo, že spíše než délka zkušenosti samotná je určující délka spolupráce s konkrétním soudcem a postupné přizpůsobování se míře jeho „nálezovitosti“.⁷² U druhého se názory rozcházely. Zatímco někteří připouštěli, že více času (méně pracovní zátěže) znamená více nálezů,⁷³ jiní fungování této úměry zcela vylučovali.⁷⁴

Ačkoliv asistenti v procesu rozhodování ÚS často hrají významnou roli,⁷⁵ konečné slovo mají samozřejmě vždy soudci. Nicméně ani pro ně, zdá se, není při zvažování, zda věc projednat meritorně, či nikoliv, rozhodující opodstatněnost návrhu, ale až jeho důvodnost. Jinak řečeno, o meritorní projednání návrhu, jemuž dle nich nemá být vyhověno, a tedy o přijetí zamítavého nálezu soudci ÚS usilují jen výjimečně.⁷⁶ S asistenty se soudci shodovali i v tom, že je, byt' nikoliv značnou měrou, ovlivňuje doba jejich působení na ÚS.⁷⁷ A podobně jako asistenti se i soudci lišili v tom, zda a jak je při nastolování agendy ÚS ovlivňuje jejich aktuální pracovní zatížení. Zatímco někteří uváděli, že při mnohosti nevyřízených spisů inklinovali spíše k usnesením,⁷⁸ jiní tvrdili, že tato okolnost, byt' snad mohla mít vliv na pořadí, v němž věci vyřizovali, rozhodně neměla vliv na jejich rozhodnutí o způsobu vyřízení.⁷⁹ Samostatným tématem v rámci rozhovorů se soudci se pak stal ještě vliv jejich odborného zaměření. Soudci, kteří se o této problematice rozhodli hovořit, se shodovali, že potenciál pro meritorní projednání častěji (či snáze) spatřují u návrhů souvisejících s oblastí, o níž se již dříve zajímali.⁸⁰

⁷⁰ As: „Mně to přijde, že ÚS s tímto umí pracovat a nějak už si na to navykl a [už to má] nějakou tradici. A já už jsem se s tím asi vnitřně ztotožnil.“; As: „Zamítavý nález, to je skutečně ohrožený druh. [...] Je to důsledek nějakého vývoje. [...] Já už sám ani nejsem schopen říct, jestli si myslím, že je to špatně nebo ne.“

⁷¹ As: „Já si myslím, že je chyba, že je málo zamítavých nálezů. [...] Já si myslím, když se podívám na spoustu usnesení ÚS, že spousta těch usnesení řeší závažné lidskoprávní otázky. A myslím si, že když jsou řešeny lidskoprávní otázky, které mohou mít širší dopad do praxe, tak by bylo fajn, aby ÚS na to dal nějaké větší razítko.“; As: „Já jsem se do toho spíš zajel, že mi bylo řečeno, buďto se odmítá, nebo se vyhovuje. [...] Já sám mám pocit, že by to tak být nemělo.“

⁷² As: „V prvních letech se to [že by mnou připravený koncept usnesení o zjevné neopodstatněnosti soudce požadoval přepracovat v nález] stávalo, řekl bych, relativně častěji [...]. [Pak] nám ta spolupráce fungovala tak, že já jsem byl do určité míry schopen anticipovat jeho pohled na ty věci. Takže v těch posledních letech se to stávalo minimálně.“

⁷³ As: „Ten narůstající nápad vede samozřejmě k tomu, že nálezy děláte obvykle tam, kde jste si jistý, kde se ta věc vám jeví už na první pohled jako ten nález. Protože věci, které jsou nějak složité, by vám mohly zabrat až příliš mnoho času.“; As: „Dovedu si představit, že [...] kdyby ten nápad se propadl o polovinu, [tak] by to [ÚS] rozvázalo ruce na to, psát víc těch nálezů.“; As: „Já jsem měl spisů tak akorát, [...] na stole jsem měl čtyři pět spisů. [...] Byl jsem rád, že tomu můžu věnovat hodně času, [...] pak z toho mohl být výrazně nadprůměrný nález.“

⁷⁴ As: „Fakt si nemyslím, že by na mě mělo nějaký vliv to, že jsem toho měl málo. Já jsem se snažil ty ústavní stížnosti mít vyřešené vlastně dost rychle, netrávit tím nějaké velké množství času. Nedá se říct, že bych si řekl, já tu nemám do čeho pchnout, tak se do toho pořádně začtu.“; As: „Nebylo to tak, že bych si říkal, tak já nemám co dělat, tak já napíšu nález.“; As: „Hned od začátku my jsme byli nad průměrem i s těmi nálezy. Nebylo to tak, že bychom si řekli, teď to rychle odklepeme, abychom se dostali na hezká čísla, a pak se tím budeme zabývat.“

⁷⁵ K tomu viz výše.

⁷⁶ S: „Domnívám se, že jsme se spíše pohybovali [s kolegy v senátu] v té polaritě odmítacího usnesení a vyhovujícího nálezu, takhle to prostě bylo.“; S: „Ta diskuse [v senátu] se hlavně vede prostě o podstatě toho rozhodnutí, jestli se má vyhovět, nemá se vyhovět, zda jsou všichni jednomyslní, či nikoliv, a z toho potom vyplyne ta forma.“; S: „Ten zamítavý nález je výjimka, musí existovat nějaký zvlášť důvod, proč se ÚS rozhodne, že o tom bude rozhodovat nálezem, a ne usnesením.“

⁷⁷ S: „S přibývajícím délkou mandátu [...] jsem si dokázal se spisem více pohrát. Kdybych teď [na ÚS] měl začínat a rozjíždět, tak bych leccos dělal sakramentsky jinak, [...] klidně bych si troufl mít o padesát nebo sto nedodělků víc.“; S: „Nemyslím, že jsem rozhodoval blbě, na začátku, protože jsem nerozhodoval sám a tak, ale teprve pak jsem měl pocit, že jsem to dělal tak, jak si to zaslouží, aby to bylo děláno.“

⁷⁸ S: „Za situace, kdy jsem měl na stole prostě mraky spisů, tak pro mě bylo jednodušší volit tu méně pracnou formu, a to je právě to usnesení. [Ale] asi každý, kdo by viděl, že je potřeba vyhovět té ústavní stížnosti, tak i za cenu, že mu ostatní věci zůstanou ležet, tak udělá přednostně ten vyhovující nález. Nebyl bych si jist u toho zamítavého nálezu, tam možná ne.“

⁷⁹ S: „Na začátku ústavní soudce dostane přidělený napuštěný rybník, řekneme, já nevím kolika, sto osmdesát dvou set věcí, a pokud se nechcete utopit, tak nejdřív vyřizujete věci, které jsou jednodušší a které nesměřují k nálezu.“; S: „Takže zákonitě ve chvíli, kdy na tom soudci sedí těžká plenární věc, tak se v podstatě to promítne na nárůstu neskončených věcí. [...] Řeknete si, buďto budu mrskat jednoduchá zpravodajská usnesení [...], abych Němečka uspokojil a abych měl dobrou statistiku, nebo si řeknete, no on by možná potřeboval pomoci ten, kdo je jaksi v tíži.“

⁸⁰ S: „Prostě člověk už je zařízený tak, že ho něco vícero zaujme, více ho to baví. Taky jsem měl samozřejmě spolehlivější vědomost o tom, jak se ta věc právě toho trestního charakteru rozhodovala, jak byla frekventovaná, a dovedl jsem to líp posoudit, než když jsem dostal civilistickou věc. [...] Proto třeba asi, když jsem se rozhodoval, jestli to udělat jenom usnesením, nebo tím nálezem, tak pro ten nález třeba zamítavý jsem se přiklonil hlavně v těch trestních věcech.“; S: „Když jsem tam viděl nějakou kauzu, která měla tehle ten evropský rozměr, tak na tu jsem si dával speciální pozor.“

Subjektivní pohled na nastolování meritorní agendy Ústavního soudu: zvláště k návrhům, jimž nemá být vyhověno

Z dotazníkového šetření i rozhovorů vyplynulo, že soudce a/nebo jeho asistent o meritorní projednání návrhu, a tedy o přijetí nálezu usilují především u návrhů, jimž má být podle nich vyhověno. O meritorní projednání návrhů, jimž dle nich vyhověno být nemá, usilují jen sporadicky. V této souvislosti vystávají dvě otázky: 1) za jakých okolností soudci a/nebo asistenti usilují o meritorní projednání návrhu, jemuž dle nich nemá být vyhověno; 2) proč o meritorní projednání neusilují u všech opodstatněných návrhů, jak zákon předpokládá. Obě tyto otázky byly v průběhu rozhovorů diskutovány.

Na první z nich dle soudců i asistentů existuje v zásadě jednoduchá odpověď. O meritorní projednání nedůvodného návrhu, a tedy o přijetí zamítavého nálezu soudce (a/nebo jeho asistent) usiluje tehdy, když má daný případ jakýsi obecnější (tj. nikoliv toliko individuální) rozměr a může posloužit

k vytvoření precedentu, resp. ke sdělení názoru ÚS na danou otázku.⁸¹ S tím souvisí i tvrzení opakovaně se v rámci rozhovorů objevující, že k vydávání zamítavých nálezů docházelo častěji v počátcích fungování ÚS, a to právě z důvodu větší potřeby sdělovat něco zákonodárci a ostatním soudům.⁸² Kromě toho pak o meritorní projednání návrhu, jemuž dle něj nemá být vyhověno, soudce (a/nebo asistent) usiluje také tehdy, když chce sjednotit judikaturu uvnitř ÚS⁸³ nebo reagovat na problematiku opakovaně se u ÚS objevující.⁸⁴

K otázce druhé, tj. k důvodům vyhýbání se meritornímu projednání návrhů, jimž nemá být vyhověno, se asistenti i soudci též vyjadřovali poměrně jednoznačně – za první je meritorní projednání takových návrhů administrativně náročné, a přitom zbytečné a za druhé se tím zbytečně petrifikuje judikatura ÚS.⁸⁵ Administrativní náročnost vydávání nálezu spočívá v nutnosti vyžádat si spis a vyjádření účastníků,⁸⁶ rozhodnutí podrobněji odůvodnit^{87, 88} a veřejně je vyhlásit⁸⁹ a do roku 2013 spočívala i v nutnosti nařídit jednání (resp. požádat účastníky o souhlas s upuštěním od něj).⁹⁰ Takto náročný postup přitom mnozí

⁸¹ S: „Když rozhoduje ÚS o zamítnutí ústavní stížnosti, tak tak činí v případech, kdy to tak úplně jasně není a kde cítí potřebu k tomu něco dodat nebo, řekněme, fortifikovat to rozhodnutí obecných soudů.“; As: „V tom zamítavém nálezu jsme chtěli něco sdělit, chtěli jsme, aby to mělo větší judikatorní váhu.“; As: „Ten můj názor je, že zamítavý nálež, jenom když chceš prostě říct něco podstatného, co prostě chceš, aby bylo nějak zveřejněné, aby se o tom vědělo, že takhle se to má dělat, že zrovna to udělaly ty soudy dobře [...]“

⁸² S: „Já si myslím, že to bylo dobou. [...] Zamítaly se ty návrhy, které směřovaly proti, podle mého soudu, skutečně demokratickým zákonům.“; As: „Častěji se šlo do zamítavých nálezů hlavně proto, že ještě neexistovalo správné soudnictví. [...] Navíc byla vyostřená válka soudů, která zvláště mezi NS a ÚS stále je a bude.“

⁸³ S: „Druhý případ je to vědomí, že ten nálež je obecně závazný. Čili pokud, byť v zamítavém nálezu, se některý senát chce vyjádřit tak důrazně, aby tím zavázal i ostatní senáty ÚS, tak použije tu formu nálež.“; As: „My jsme měli relativně vyšší procento těch nálezů zamítavých. A zcela vědomě, protože pro [mého soudce] to byla možnost, jak nějakým způsobem usměrňovat tu judikaturu. [...] Nepovažoval ten nálež za formu pro vyhovující výrok.“

⁸⁴ S: „Měl jsem řadu nálezů zamítavých. Proto, proč jsem se rozhodl pro to, to řešit tím nálezem, a nikoliv jenom třeba usnesením o odmítnutí, tak je to, že to pokládám za nějaký standardní nebo typizovaný případ, který se opakuje častěji v justiční praxi.“; As: „Taky se praktikuje metoda zamítavého pilotního nálezu, který potom následují odmítavá usnesení. Viz třeba bankovní poplatky, které měl na starosti profesor Filip, a pak následovala smrt odmítavých usnesení. Šlo o pragmatický postup. [...] Asi to není něco, co by se mělo učit na právnické fakultě, ale tady jde prostě o tu praktičnost.“

⁸⁵ Ke shrnutí dále rozvedených argumentů viz As (dotazník): „Důvodem pro přesun negativního rozhodnutí z formy nálezu do formy usnesení byla před rokem 2013 jednak administrativní náročnost vydání nálezu, jednak intelektuální náročnost zpracování argumentace do podoby závazného – do budoucna působícího – právního názoru. [...] Intelektuální náročnost v tomto smyslu spočívá v nutnosti promyšlení ‚normativních‘ účinků odůvodnění do budoucna, když zároveň nevíme, jaké nepředvídané konkrétní okolnosti mohou vzniknout (běžný zákonodárci toto dilemma nemá), zároveň nevíme, jak by se k problému stavěly ostatní senáty (hrozba nevědomého rozkolu judikatury).“

⁸⁶ S: „Ať už je nálež zamítavý, nebo vyhovující, [...] tak to vyžaduje větší práci s tím. To znamená, že je třeba vyžádat si stanovisko účastníků, případně ještě další spis od toho soudu, je to mnohem náročnější, než pokud je ta stížnost zjevně neopodstatněná.“; As: „Protože napsat ten nálež, tam by měla být daleko podrobnější ta narace, měl by si vyžádat ten spis, měl by si vyžádat vyjádření, zasílat je stranám. A to prostě zatíží. Zatíží to soudy, zatíží to stěžovatele a zatíží to nás, i když víme, že ta věc je prostě projudikovaná stokrát. Takže prostě nějaká ekonomie velí toto upozadit a jenom prostě odkázat na tu judikaturu v usnesení.“; S: „Představte si opravdu situaci, že máte otce kverulanta, který ve sporu o styk a výživné s nezletilými dětmi je schopen ÚS zásobovat desítkami ústavních stížností. [...] Všechno to bychom posílali té nešťastné matce s tím, paní, vezměte si advokáta a vyjádřete se.“

⁸⁷ S: „Ten nálež je samozřejmě jaksi pracnější, složitější, každý si je vědom toho, že to bude někde publikováno, že to bude pečlivěji sledováno, takže tomu věnuje ten soudce zpravodaj nějakou větší pozornost.“; As: „Když jste tím soudcem režimovým, tak co nechcete, tak vy v podstatě neodůvodňujete. [...] Když je to váš systém, tak vám nikdo nebude vytykat, že jste nějak málo pracovití.“

⁸⁸ Nicméně někteří poukazovali na to, že i odůvodňování usnesení o zjevné neopodstatněnosti je třeba věnovat náležitou pozornost, a že se tedy v tomto ohledu jeho „pracnost“ tolik neliší od zamítavého nálezu. S: „Já jsem vždycky říkal, podívejte se, když někdo najde ráno v kaluži před hospodou naše rozhodnutí a přečte si ho, tak by mu mělo být jasné, proč se ten člověk vožral. [...] A z toho důvodu taková ta zkrácená odůvodnění, tohle mně prostě vadí.“; As: „Ty soudy, kterých jsme se ptali na nějaké vyjádření, si zaslouží nějakou argumentaci, zaslouží si to ten stěžovatel, dal si s tím nějakou práci, je to pro něj problém, tak si zaslouží nějaké vysvětlení, a dodává to legitimitu.“; As: „Bylo mi řečeno, když jsem nastoupil, aby se obě strany mohly cítit, že jim bylo nasloucháno, že byly slyšeny všechny argumenty a že jsme se se vším vypořádali, že je třeba odůvodňovat i usnesení o zjevné neopodstatněnosti.“

⁸⁹ S: „Všichni víme, tušíme, říkat se to nesmí, proč je to vlastně, v odborných kruzích a dalších, proč se to dělá. [...] Je to rychlejší a nemusí se to vyhlášovat.“

⁹⁰ S: „V jisté době působila pro potřeby tohoto rozhodování i to, něco tak malicherného, viděno z vnějšího hlediska, jako je procesní náročnost toho a onoho rozhodnutí. [...] Když se rozhodl jít cestou zamítavého nálezu, tak musel, v jisté době, [...] nařídit jednání.“; As: „Prostě s tím usnesením je spojena jednodušší forma z hlediska přijetí toho rozhodnutí. Zejména v těch dobách, kdy u nálezu se muselo do jednačky.“

považují v případě nedůvodných návrhů za zbytečný, jelikož účastníkům je jedno, jakou formou jim ÚS nevyhoví,⁹¹ a zamítavé, tj. nic nezrušující nálezy nejsou zajímavé ani pro širší veřejnost.⁹² Strach z petrifikace judikatury pak spočívá v obavě, že by se zamítavými, tj. z hlediska účastníků „nepotřebnými“ (viz výše) nálezy zbytečně vytvářely precedenty, čímž by se jaksí nekolegiálně (a přitom zbytečně) omezoval prostor pro uvažování ostatních soudců. K překonání zamítavého nálezu je totiž třeba stanoviska celého pléna, kdežto usnesení o zjevné neopodstatněnosti závazná nejsou, a lze je tedy v podstatě ignorovat.⁹³ Mimo tyto dva zásadní důvody inklinace k nemeritornímu projednávání návrhů, jimž nemá být vyhověno (zbytečná náročnost a zbytečná závaznost zamítavých nálezů), stojí další tvrzení, která však, na rozdíl od předchozích, nezaznívala opakovaně. Potřeba rozhodnout usnesením o zjevné neopodstatněnosti spíše než zamítavým nálezem může vyvstat tehdy, když bylo v podobné věci již rozhodnuto nálezem vyhovujícím, s nímž však soudce zpravodaj a/nebo asistent nesouhlasí, ovšem o stanovisko pléna požádat (z různých důvodů) nechce.⁹⁴ Meritorní projednávání převážně důvodných návrhů prý také posiluje přívětivou image ÚS.⁹⁵ A konečně, odmítnuté věci by prý měly mít oproti těm zamítnutým menší šanci na úspěch u Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).⁹⁶

Subjektivní pohled na nastolování meritorní agendy Ústavního soudu: od individuální preference ke kolektivnímu rozhodnutí

Víme-li již, za jakých okolností soudci (a/nebo jejich asistenti) usilují o to, aby byl návrh

u ÚS meritorně projednán, a proč tak činí právě jen za těchto okolností, je namístě se ptát, jak se jejich individuální preference odrazí ve způsobu, jakým ÚS nakonec rozhodne. Jinak řečeno je třeba zodpovědět otázku, kdy skutečně dojde k meritornímu projednání návrhu, a tedy k rozhodnutí o něm formou nálezovou. Je zřejmé, kdy k vydání nálezu dojt nikdy nemůže – tehdy, když soudce zpravodaj návrh odmítne samosoudcovsky.⁹⁷ Podobně je jasné, kdy k vydání nálezu velmi pravděpodobně dojde – tehdy, když jej soudce zpravodaj navrhne. Toto druhé tvrzení již ovšem platí zejména pro rozhodování v rámci senátu, kde je třeba k přijetí usnesení souhlas všech jeho členů. V tomto kontextu je tedy spíše nepravděpodobné, že by soudce zpravodaj navrhl přijetí vyhovujícího nálezu a následně by hlasoval pro to, že návrh byl vlastně zjevně neopodstatněný. O něco méně nepravděpodobné je však vydání usnesení při navržení nálezu tehdy, když soudce zpravodaj navrhne nález zamítavý. Chtějí-li totiž ostatní členové senátu přijmout nikoliv nález, ale usnesení (tj. odmítnout návrh jako zjevně neopodstatněný), soudce zpravodaj asi spíše couvne a bude hlasovat s nimi, jelikož důsledky rozhodnutí pro účastníky zůstanou obdobné. Na spodní hranici pravděpodobnostní škály vydání nálezu je tedy rozhodnutí soudce zpravodaje vydat samosoudcovské usnesení a u horní hranice se nachází jeho rozhodnutí navrhnout vydání nálezu. Někde uprostřed pak je rozhodnutí soudce zpravodaje navrhnout přijetí usnesení o zjevné neopodstatněnosti, s nímž buď mohou, v kontextu senátního rozhodování, ostatní členové senátu souhlasit, nebo může být nahrazeno nálezem, pokud s ním alespoň jeden z nich nesouhlasí.

Tyto potenciální situace byly v průběhu rozhovorů diskutovány,⁹⁸ přičemž bylo zjištěno

⁹¹ S: „Většina účastníků rozhodnutí nechte, zajímá je pouze výsledek, a vše ostatní, co je řečeno, nenachází příliš pochopení.“; S: „Tomu účastníkovi v té konkrétní věci je v podstatě jedno, jestli je to nález, nebo usnesení, protože cestu k ESLP mu otevírají obě možnosti. [...] Jestli to bude nevyhověno formou A, nebo formou B, to je úplně jedno, ve skutečnosti, protože ten účastník je nespokojený, že se mu nevyhoví.“; S: „Když budu klientem toho ÚS, tak je mi to v podstatě šumák, [...] jestli mi to odmítnou pro zjevnou neopodstatněnost, nebo zamítnou pro nedůvodnost, pro mě je to hra slov, pořád jsem vyčerpal poslední vnitrostátní prostředek a na shledanou.“

⁹² As: „Sebelepší usnesení [...] nevyvolá víceméně žádnou pozornost médií [...] a vlastně ani zamítavý nález není z tohoto pohledu zajímavý. Zpráva, že se něco neruší, může někoho zajímat leda tak v okurkové sezóně.“

⁹³ As: „No a pak je ještě jeden problém se zamítavými nálezy, že ty to už nějakým způsobem petrifikují, tu judikaturu.“; S: „A navíc to je precedenční. Tak i tam, kde by si to zasloužilo nález vzhledem k tomu rozsáhlému odůvodnění, no tak se to jede na § 43 odst. 2 písm. a) místo toho, aby se to teda jelo na nálezové rozhodnutí. Zas to má tu výhodu, že se tím ukvapeně nerozstřeluje ta judikatura nálezová do protichůdných precedenčních rozhodnutí.“; S: „Tím odmítacím usnesením ve věci, která dejme tomu ještě není vyjudikovaná, nesvázá někoho k tomu, aby pak musel jít do pléna. [...] Já vám řeknu, že mně někdy taky vadilo, že třeba dva senáty za sebou něco bouchly, a máte po legraci.“; As: „Když se píše ročenka a dělá se tam shrnutí the best of, [...] tak je to trochu komplikace, protože [...] spoustu zajímavých věcí je v usneseních, ale prostě nebyla z nich tisková zpráva a těžko se detekují. [...] Možná že ti soudci nechtějí, [...] aby z toho byl precedens. Možná že jsou i rádi, že to trochu zapadne.“

⁹⁴ As: „Já jsem třeba dělal věc, kde bylo 15 usnesení odmítacích v podstatě na totožnou situaci a dva Eliščiny nálezy. A co s tím potom. Bud' musíte jít do pléna, aby vydalo stanovisko, anebo se horko těžko prostě vymýšlelo, proč se ty Elziny případy liší od těch všech ostatních.“

⁹⁵ S: „Je to tak, že ten ÚS by se měl tvářit přívětivě, a ty zamítavé nálezy přívětivě nevyjadají.“

⁹⁶ As: „Možná bych to neměl říkat, ale sama jste to už asi slyšela. Já jsem přesvědčen, že za ten příklon k odmítacím usnesením může hlavně obava z nadnárodní úrovně. Odmítnuté návrhy přece jen mají zkomplikovanou cestu k ESLP. Do merita se tedy dávají jen ty nejzávažnější věci.“

⁹⁷ Tj. podle § 43 odst. 1 ZÚS.

⁹⁸ V průběhu rozhovorů bylo, z vůle oslovených, diskutováno téměř výhradně senátní rozhodování o ústavních stížnostech.

následující. I za situace, kdy není rozhodováno samosoudcovsky, má na formu konečného rozhodnutí soudce zpravodaj rozhodující vliv.⁹⁹ Ačkoliv všichni, s nimiž byly vedeny rozhovory, popisovali atmosféru v senátu jako kolegiální a uváděli, že zde bylo v maximální možné míře usilováno o dosažení konsenzu, nikdo si nevybavil konkrétní případ, kdy by z navrženého nálezu soudce zpravodaj „couvl“ do usnesení o zjevné neopodstatněnosti. Nicméně na situace, kdy soudce zpravodaj navrhl přijetí usnesení o zjevné neopodstatněnosti, ovšem senát nakonec přijal náleze, vzpomínali mnozí, a někteří dokonce takovou konstelaci označovali za hlavní důvod, proč ÚS vůbec vydává zamítavé nálezy.¹⁰⁰ S ohledem na tato zjištění lze učinit zjednodušující závěr, že nevydá-li ÚS meritorní, konečné rozhodnutí, je to zpravidla z rozhodnutí soudce zpravodaje, ovšem vydá-li meritorní, konečné rozhodnutí, může to být jak z rozhodnutí soudce zpravodaje, tak i (nicméně spíše zřídka) navzdory němu.

Nastolování meritorní agendy Ústavního soudu: pohled objektivní

Zjištění učiněná na základě dotazníkového šetření mezi (bývalými) asistenty ústavních soudců a rozhovorů provedených s některými z nich a ústavními soudci samotnými by bylo možno shrnout takto. Pro soudce i asistenty, kteří hrají významnou (u různých soudců však proměnlivou) roli v procesu tvorby rozhodnutí ÚS, je při rozhodování, zda návrh projednat meritorně, či nikoliv, patrně nejdůležitějším faktorem důvodnost návrhu. Z faktorů, které byly doposud v souvislosti s nastolováním meritorní agendy vrcholných soudů studovány v zahraničí, se pro soudce ÚS a jejich asistenty ukázaly být relevantní faktory spadající do šesté a sedmé skupiny, tj. faktory taktické a profesní. Konkrétněji někteří ze soudců a asistentů připustili, že mají-li menší pracovní zátěž a/nebo jsou-li již na

ÚS delší dobu, více inklinují k meritornímu projednání návrhu. Dále někteří soudci připustili, že potenciál pro meritorní projednání častěji (či snáze) spatřují u návrhů souvisejících s oblastí, o níž se již dříve zajímali. Blíže neprozkoumán zůstal vliv faktorů vztahujících se k vnitřnímu nastavení soudců a asistentů, tj. především jejich ideologických postojů. Faktory vztahující se k osobě navrhovatele, problematice obsažené v daném případě a rozhodnutím v případě již vydaným se v ČR, na rozdíl od zahraničí, ukázaly být z hlediska nastolování meritorní agendy ÚS nepodstatné. Vzhledem k závěrům předchozí části článku (týkajícím se především rozhodujícího vlivu soudce zpravodaje) lze tedy předpokládat, že by ÚS měl vydávat především vyhovující nálezy, že by k přijetí nálezu mělo docházet především v situaci, kdy soudce zpravodaj (a/nebo jeho asistent) má málo nevyřízených věcí, působí na ÚS delší dobu a/nebo rozhoduje o jemu blízké problematice, a že ostatní faktory by měly být z hlediska vydávání nálezu nepodstatné.

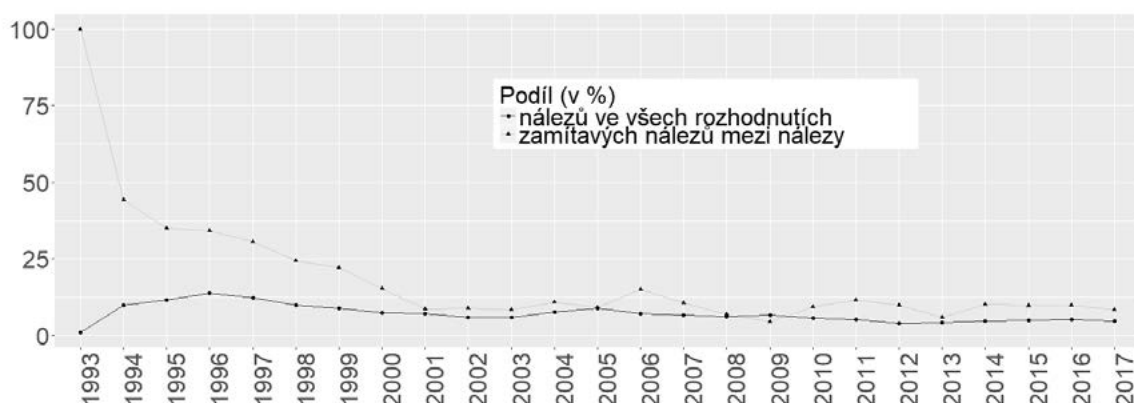
Některé z těchto hypotéz bylo možno dále empiricky ověřit, a to na základě datového souboru sestávajícího z konečných rozhodnutí ÚS vydaných do konce roku 2017.¹⁰¹ Nejsnáze ověřitelný byl předpoklad o velkém zastoupení vyhovujících nálezů mezi nálezy ÚS. Ve studovaném datovém souboru se mezi nálezy nacházelo asi 13 % zamítavých, vývoj jejich zastoupení v letech je znázorněn v grafu č. 2. Z tohoto grafu je rovněž patrné, že zamítavé nálezy ÚS skutečně vydával především v počátcích svého fungování a že pokles jejich zastoupení mezi nálezy částečně souvisí i s poklesem nálezů mezi všemi rozhodnutími. To může podporovat tezi, že se zvyšujícím se nápadem ÚS upouští spíše od zamítavého nálezu než od nálezu vyhovujícího. Změny v zastoupení (zamítavých) nálezů, které by dle některých respondentů měly být spojeny s upuštěním od ústních jednání či se zavedením rotace senátů, dle grafu spíše nenastaly.

⁹⁹ S: „Většinou se tam [v senátu] potvrdí to základní rozhodnutí [soudce zpravodaje], jestli to bude, nebo nebude náleze.“; S: „Ta forma toho rozhodnutí je v 95 % určena rozhodnutím toho soudce zpravodaje. A ve výjimečných situacích se v tom senátu vede diskuse.“

¹⁰⁰ S: „Ten zamítavý náleze je často výsledkem toho, pokud mluvíme o senátních věcech, že se prostě neshodnou všichni tři.“; S: „Nálezem rozhoduje zamítavě zpravidla tehdy, pokud není schopen dospět v tom senátu k jednomyslnému závěru čili se tam točí diskuse, která nevede k odmítnutí, k jednomyslnosti.“; S: „Když je zamítavý náleze, tak to může být z toho důvodu, že se nedohodnou ti kolegové z toho senátu, což bývá nejčastěji, protože tu zjevnou neopodstatněnost musí podepsat všichni tři.“; S: „Tím, jak jsem působil u ÚS, tak když vidím náleze, tak i když tam není disent, a když vidím složení těch soudců, tak si myslím téměř sto procentně dokážu představit, že tam byl jeden nesouhlas.“; As: „Zjevná neopodstatněnost rovná se souhlas všech tří členů senátu. To je ten nejdůležitější rozdíl oproti zamítavému nálezu. Takže za zamítavým nálezem je vidět buď to, že se všichni tři členové senátu neshodli, to bývá, skoro bych řekl, i častější případ, nebo alespoň u nás na pracovišti to tak bylo, anebo je to proto, že se to týká třeba nějaké záležitosti, která má, řekněme, širší přesah.“

¹⁰¹ K určitým omezením datového souboru viz jiná část článku.

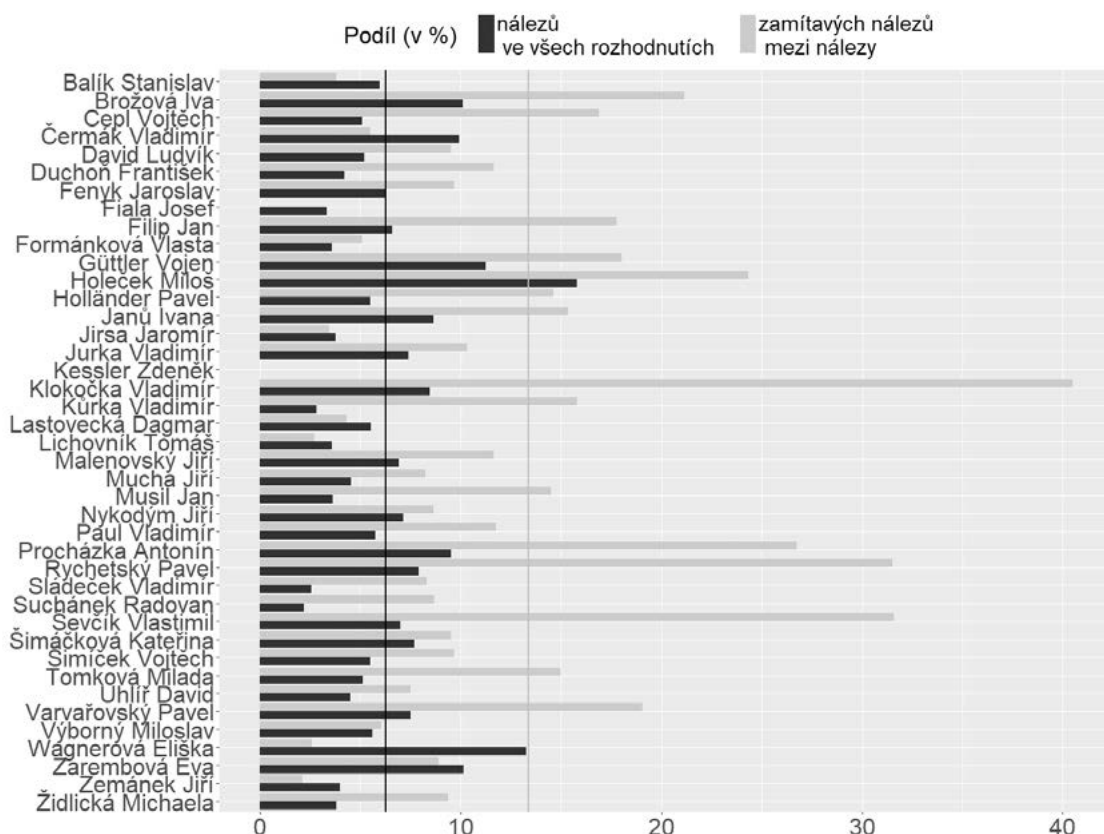
Graf č. 2: Vývoj v procentuálním zastoupení nálezů mezi konečnými rozhodnutími a zamítavých nálezů mezi nálezy v letech



Na tomto místě je třeba doplnit, že podíl zastoupení nálezů mezi nálezy a nálezů v konečných rozhodnutích se liší nejen napříč lety, ale i u jednotlivých soudců zpravodajů. Z grafu č. 3 je patrné, že tyto odlišnosti nelze

odůvodnit toliko dobou, kdy jednotliví soudci na ÚS působili, a že ve hře jsou tedy i další, „osobnostní“ faktory. K vlivu jednoho z nich – odborného zaměření soudce – se ještě vrátíme.

Graf č. 3: Procentuální zastoupení nálezů mezi konečnými rozhodnutími a zamítavých nálezů mezi nálezy u jednotlivých soudců zpravodajů (vertikální linie označují průměr)



Dále bylo možno ověřit předpoklad o pozitivním vlivu nízkého počtu nevyřízených věcí soudce zpravodaje a delší doby jeho působení na ÚS na pravděpodobnost toho, že bude ve věci vydán náleze, a to za užití logistické regrese.¹⁰² Do modelu, jehož parametry byly logistickou regresí odhadovány, byly kromě těchto dvou proměnných zařazeny ještě další, jež stávající literatura již označila za statisticky významné, a to vnitřní nastavení soudce zpravodaje, reflektované konkrétně předchozí mírou jeho „nálezovitosti“, a zkušenost advokáta navrhovatele, reflektovaná konkrétně počtem nálezů, kterých u ÚS již dosáhl, a počtem nálezů, kterých již dosáhl u daného soudce zpravodaje. Výsledky logistické regrese, shrnuté v tabulce č. 1, naznačují, že ani počet spisů ležících na stole soudce zpravodaje, ani počet dnů, které již na ÚS strávil, nemá na pravděpodobnost, že o návrhu bude rozhodnuto nálezem, významný vliv. Kromě vnitřního nastavení soudce zpravodaje zohledněného metrikou jeho předchozí ochoty vydávat nálezy tak, zdá se, hraje nějakou, ačkoliv stále spíše malou roli zástupci navrhovatelů, respektive jejich předchozí úspěšnost.

Tabulka č. 1: Výsledky vícerozměrné statistické regrese

	Regresní koeficient
Předchozí podíl nálezů v rozhodnutích SZ	6,276***
Počet nerozhodnutých věcí u SZ	-0,003***
Počet dní SZ na ÚS	-0,000*
Předchozí nálezy advokáta u SZ – žádný vs. alespoň jeden	0,555***
Předchozí nálezy advokáta – žádný vs. alespoň jeden	0,256***
Konstanta	-3***

Analogický předpoklad vztahující se k asistentu soudce zpravodaje nebylo možno ověřit vzhledem k nedostupnosti údajů o tom, do tvorby kterých rozhodnutí byli jednotliví asistenti zapojeni. Podobně nebylo možno, vzhledem k nedostupnosti relevantních dat, empiricky ověřit ani vliv osoby navrhovatele, ideologického souznění soudce zpravodaje či jeho asistenta s návrhem, vliv diskutovanosti

v případě obsažené problematiky či vliv rozhodnutí v případě již vydaných.

Nepřímo však bylo možno posoudit, zda otázku meritorního projednání návrhu ovlivňuje odborný zájem soudce zpravodaje o problematiku v případě obsaženou, a to následujícím postupem. Z konečných rozhodnutí ÚS byly vybrány nálezy a jejich texty byly automaticky zpracovány jednou z metod zpracování přirozeného jazyka, a to modelováním témat.¹⁰³ Tato metoda v podstatě umožňuje v souboru rozhodnutí identifikovat předem stanovený počet témat a následně zjistit, jakou měrou jsou jednotlivá témata zastoupena v jednom konkrétním rozhodnutí. Témata jsou definována pojmy, a to jak pozitivně (čím relevantnější je daný pojem pro rozhodnutí, tím větší měrou je v něm určité téma zastoupeno), tak i negativně. Díky této metodě bylo ke každému nálezu přiřazeno téma, které je v něm zastoupeno největší měrou, a bylo sledováno, kolik nálezů přiřazených danému tématu určitý soudce zpravodaj skutečně vydal a kolik teoreticky, pokud by meritorní projednání určitých témat neupřednostňoval, zhruba vydat měl.¹⁰⁴ Tato analýza byla provedena na omezeném vzorku 1 548 nálezů vydaných v období od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2012, jelikož jde o nejdelší období, kdy ÚS rozhodoval ve stejném obsazení, a výsledky analýzy by tudíž neměly být ovlivněny význačností určitého tématu v době působení určitého soudce.

Výsledky analýzy zobrazuje graf č. 4, přičemž je třeba je, vzhledem k automatické povaze analýzy, brát s jistou rezervou. Je nicméně patrné, že v určitých oblastech (tématech) soudci zpravodávají nálezy častěji (širší, světle šedý pruh), než by odpovídalo náhodě (užší, tmavě šedý pruh). Například Jan Musil v uvedeném období častěji vydával nálezy, v nichž bylo nejvíce zastoupeno téma spojené s pojmy „trestní“ a „vazba“, a Michaela Židlická zase nálezy týkající se daní. Je třeba zdůraznit, že tyto výsledky vliv zájmu soudce zpravodaje o problematiku obsaženou v případě jen naznačují. Rozhodně na jejich základě nelze vzhledem k „hrubosti“ analýzy uzavřít, že by tento vliv skutečně existoval, či že by byl dokonce rozhodující.

¹⁰² Tato metoda matematické statistiky v podstatě umožňuje zjistit: 1) zda má určitá nezávislá proměnná statisticky významný vliv na pravděpodobnost toho, že nastane určitý jev, tedy na to, že závislá proměnná nabude hodnoty 1 (tj. že ÚS vydá náleze); 2) jak velký a jaké povahy (pozitivní vs. negativní) tento vliv je.

¹⁰³ Před užitím této metody byla z textů nálezů automaticky odstraněna slova jedno a dvoupísmenná, ostatní slova byla lemmatizována za užití morfologického analyzátoru Majka a ohodnocena metodikou třídí, umožňující zjistit, která slova jsou pro dané rozhodnutí nejrelevantnější (v rozhodnutí se opakují, ale zároveň se tolik nevyskytují v jiných rozhodnutích).

¹⁰⁴ Posledně zmiňovanou metriku lze nazvat intervalem spolehlivosti. Jeho rozmezí bylo určeno konkrétně tak, že ze všech zpracovávaných nálezů bylo opakovaně náhodně vybráno tolik nálezů, kolik soudce zpravodaj skutečně zpracoval, a bylo sledováno, kolik nálezů v tomto náhodném vzorku se věnuje danému tématu.

Kritická reflexe (nad)užívání odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost

Ze subjektivních i objektivních empirických údajů vyplynulo, že soudce zpravodaj (a/nebo jeho asistent) usiluje o meritorní projednání návrhu u ÚS, především má-li jej za důvodný, a že zejména za této podmínky ÚS návrh skutečně meritorně projedná (vydá náleze). Šance na meritorní projednání návrhu pak patrně může mírně zvýšit skutečnost, že se daný případ týká problematiky, o níž se soudce (a/nebo asistent) zajímá. Jelikož ani jedna z těchto zužujících podmínek meritorního projednání návrhu není obsažena v zákoně, lze hovořit o tom, že ÚS meritorně nerozhoduje vždy, kdy by tak činit měl. Vzhledem k velmi omezeným možnostem se meritornímu projednání návrhu vyhnout skrze jeho samosoudcovské odmítnutí z procesních důvodů pak lze říci, že ÚS patrně častěji, než by dle právní úpravy měl, využívá možnost odmítnout návrh pro jeho zjevnou neopodstatněnost.¹⁰⁵ Následuje tedy reflexe této skutečnosti ze strany advokátů, asistentů, soudců a autorky samotné spojená i s diskusí možných řešení.

Otázka, zda podle jejich mínění ÚS meritorně rozhoduje o všech návrzích, o kterých by rozhodovat měl, byla skrze online dotazník položena téměř všem advokátům a bývalým i současným asistentům ústavních soudců.¹⁰⁶ Z celkového počtu 1 446 advokátů, kteří ji zodpověděli, reagovalo kladně jen asi 14 %, asi 57 % pak mělo za to, že ÚS nadužívá možnosti odmítnout návrh pro zjevnou neopodstatněnost. Zbytek označil odpověď „nevím“.

Podobně se vyjádřili i asistenti – z 30 reagujících jich rovněž asi 57 % mělo za to, že ÚS usnesení o zjevné neopodstatněnosti nadužívá, asi 27 % jich naopak mělo za to, že tak ÚS nečiní. Svou odpověď pak mnozí komentovali v tom smyslu, že důkaz nadužívání usnesení o zjevné neopodstatněnosti lze spatřovat v tom, že ÚS někdy toto usnesení užije, ačkoliv v podobných věcech jindy (jiným senátem) rozhodoval meritorně.¹⁰⁷ Advokáti pak často doplňovali, že si ÚS skrze (ne)využívání usnesení o zjevné neopodstatněnosti fakticky vybírá, čím se bude zabývat, a že je to třeba vnímat negativně.¹⁰⁸ Na druhou stranu asistenti, kteří o tomto tématu byli ochotni mluvit v průběhu rozhovorů, nadměrné využívání usnesení o zjevné neopodstatněnosti za vysloveně negativní jev nepovažovali, přičemž odkazovali na podobnou praxi u ESLP či německého Spolkového ústavního soudu.¹⁰⁹ Co se pak týče samotných ústavních soudců, několik z nich označilo nadměrné využívání usnesení o zjevné neopodstatněnosti za přirozený, systémově fungující a nikoho nepoškozující postup.¹¹⁰

V souvislosti s posledně řečeným vyvstává otázka: Je vůbec důležité, zda se o návrhu rozhoduje meritorně, či toliko usnesením o zjevné neopodstatněnosti? Jelikož tato otázka nepřichází v úvahu v případech návrhů důvodných, lze ji přeformulovat: Je vůbec důležité, zda ÚS rozhoduje zamítavým náleze, nebo odmítavým usnesením? Jak již bylo uvedeno výše, dle mnohých asistentů a soudců to důležité není, protože důsledek rozhodnutí z hlediska účastníka i pozornosti širší veřejnosti je v obou situacích totožný.¹¹¹ Tento názor nicméně jiní rozporovali. Nález se totiž

¹⁰⁵ K podobnému závěru, byť nikoliv na základě systematického empirického výzkumu, dospěla i komentářová literatura. Srov. FILIP, J. § 43 [Odmítnutí návrhu]. In: FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠÍMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*, Praha 2007, str. 203.

¹⁰⁶ K mírnému omezení vzorku dotazovaných viz jiná část tohoto článku.

¹⁰⁷ Advokát (dále jen „Adv“): „Problém rozhodování ÚS spočívá v jeho nepředvídatelnosti, kdy o některých návrzích meritorně rozhodne, zatímco jiné – byť se týkají týchž otázek – odmítne.“; Adv: „Opakovaně jsem se setkala s tím, že ústavní stížnost byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost, [...] ačkoliv v jiných téměř totožných případech jiný senát ÚS meritorně rozhodl ve prospěch stěžovatele.“; Adv: „Typicky se jedná o aplikaci zásady marginality, což je hezky vidět na případech s náklady řízení. Někdy jsou náklady marginální a stížnost je vyhozena, jindy, z nijak zřetelného důvodu, jsou náklady důležité a ÚS rozhodne meritorně.“; As (dotazník): „Věci, kterými se soudci zabývají nechtějí, těmi se nezabývají, a naopak (a asistent pak v podstatě hledá jen argumenty, proč zrovna v tomto případě jsme se tím zabývali/nezabývali). Typicky to jde vidět u sporů o bagatelní částky.“

¹⁰⁸ Adv: „ÚS nejen že nadužívá možnost odmítnout návrh pro zjevnou neopodstatněnost, ale také často NEODMÍTÁ návrh pro zjevnou neopodstatněnost a rozhoduje o mimoústavních banalitách jen proto, aby upravil právní řád podle svých představ.“; Adv: „Z mé zkušenosti si ÚS u ústavních stížností vybírá kauzy primárně se sociálním dopadem, tj. spíše vážné poškozené jednotlivce, a to bez ohledu na intenzitu zásahu do zaručených práv. U ostatních případů bývá odmítnutí stížnosti spíše cílem než závěrem [...]“; Adv: „Obecně lze mít z praxe často za to, že chce-li ÚS o věci rozhodovat, najde si ústavní rozměr i u zcela banálních věcí, naopak v řadě jiných záležitostí, ústavně významných, stížnost odmítá. Fakticky tak diskrece v určitém ohledu již funguje.“; Adv: „Dokud diskreční pravomoc ÚS nebude zakotvena v zákoně, neměl by ÚS obcházet právní úpravu tím, že nadužívá institut zjevné neopodstatněnosti.“

¹⁰⁹ As: „Ta čísla podle mě odpovídají tomu, jak rozhoduje Štrasburk. A nejenom Štrasburk, i v Německu. Podle mě tím nijak nevybočujeme.“; As: „Popravdě jsem asi měl názor, [...] že by to šlo, když to Štrasburk dělá, no tak sorry, nemáme čas, je to blbost. [...] V Německu vím, že to dělají, oni prostě dostanou od ústavního soudu jednu větu, že je to prostě zjevně neopodstatněné, nebo já nevím.“ Lze ještě zmínit, že jeden z asistentů jako důvod výrazné převahy vyhovujících nálezu nad zamítavými uvedl, že „k ÚS je přístup jednostranný, vlastně ze strany těch stěžovatelů, fyzických a právnických osob, což se typicky projevuje právě u toho správního soudnictví. Řeší-li se ústavněprávní problematika, tak je to většinou z podnětu těchto osob, kterým státní moc nějakým způsobem ublížila, [...] naopak to být nemůže“.

¹¹⁰ S: „Mnohdy se za kvazimeritorními usneseními skrývají zamítavé nálezy samozřejmě.“; S: „Je to velmi využívaná, pro ÚS slovo zneužívaná je nepřipadné, velmi využívaná a ne ve sto procentech v adekvátních případech využívaná cesta. Já myslím, že je vhodné upozorňovat na nevhodnost těchto usnesení v některých věcech, [...] ale že není vhodné nějak vážně uvažovat o změně zákona ani soudní praxe.“; S: „Ta úprava toho řízení před ÚS se snaží směřovat k tomu, aby ÚS měl do značné míry možnost vybrat si, o čem bude rozhodovat a o čem ne. Není to způsob jako před Nejvyšším soudem Spojených států, ale do jisté míry ta zjevná neopodstatněnost umožňuje, řekl bych, jaksi s menším administrativním úsilím vyřídit věci, které skutečně nejsou opodstatněné.“

¹¹¹ Srov. text výše a poznámky pod čarou č. 91 a 92.

šříjeji než usnesení vypořádává s argumentací účastníka a tak mu dává najevo, že byl slyšen.¹¹² A o nález se, vzhledem k jeho veřejnému vyhlášení a skutečnosti, že se často spolu s jeho vydáním připraví i tisková zpráva, více než o usnesení zajímají média.¹¹³

Také další teoretické odlišnosti projednání návrhu meritorně oproti jeho projednání cestou nemeritorní mají dle některých praktický dopad. O věcech, které jsou soudcem zpravodajem připraveny „k projednání ve věci samé“,¹¹⁴ se prý, alespoň na půdě senátů, skutečně mnohem podrobněji diskutuje,¹¹⁵ tj. spíše se zde projeví výhody rozhodování v kolektivním tělese (vnější pohled, zastoupení více oborových odborností atp.). Také závaznost případných meritorních konečných rozhodnutí¹¹⁶ má mnohé praktické důsledky, a to především uvnitř samotného ÚS, neboť taková rozhodnutí zabraňují rozkolísanosti judikatury.¹¹⁷ V případě, že je v určité věci vydán zamítavý nález, a nikoliv jen odmítavé usnesení, se totiž lze dosavadnímu pohledu na věc vzepřít až po náležitě diskursi v plénu, což může působit jako silný motiv respektování judikatorní linie ÚS.¹¹⁸ Rovněž rozhodovalo-li by se o všech opodstatněných návrzích meritorně, nebyl by zde prostor pro tiché nerespektování vyhovujícího nálezu odmítnutím

daného návrhu pro zjevnou neopodstatněnost.¹¹⁹

Skrze nejednotný výklad pojmu „zjevná neopodstatněnost“ nejen napříč senáty, ale i uvnitř nich se navíc jednotlivým soudcům zpravodajům otevírá možnost vnášet na ÚS vlastní agendu, tj. o jimi preferované problematice rozhodovat nálezem (resp. tento navrhnout) a věci ostatní odmítnout. Ze subjektivních ani objektivních dat nebylo možno zjistit, že by tak soudci postupovali.¹²⁰ Bylo ovšem zjištěno, že přinejmenším u některých z nich zřejmě hraje roli jejich předchozí odborné zaměření, tedy že nálezy připravují častěji ve věcech týkajících se jim blízké problematiky. Ač se tato praxe může z čistě lidského hlediska zdát logická (zkušenost v určité oblasti s sebou přináší i větší vhléd do ní) a mnohými je považována za bezproblémovou,¹²¹ je ji třeba kritizovat. Vzhledem k neexistenci formálně deklarované specializace na ÚS a klíčové roli, která je tam fakticky přiznávána soudci zpravodaji, je totiž třeba, aby se každý ze soudců zabýval všemi oblastmi.¹²² Neudělá-li to totiž on (tj. nenavrhnou-li danou věc k meritornímu projednání), je spíše nepravděpodobné, že to udělá někdo jiný (tedy že bude co do obsahu věc projednána z iniciativy jiného člena senátu či pléna).

¹¹² S: „Nález se přeče jen většinou takřka vyčerpávajícím nebo alespoň dostatečným způsobem s předmětem stížnosti vypořádává. Tedy nejen stěžovatel, ale i osoby, které nějakým způsobem sledují tu věc, mohou dospět k závěru, že jsme se té věci věnovali.“

¹¹³ S: „Pokud se týká laické veřejnosti, tak určitě ten nález má větší dopad, protože se vyhláší veřejně a přijdou se na to podívat nějaké novináři.“; As: „Určitě je mnohem větší pravděpodobnost [že se o nich bude diskutovat] u těch nálezu. Pokud jsou to usnesení o zjevné neopodstatněnosti, tak tam spíš, jen pokud se to týká nějakého mediálně známého případu, typu nějakých stížností Davida Ratha na vazbu a tak.“ V tomto kontextu je třeba zmínit ale i to, že se média dle zkušeností asistentů a soudců mohou zajímat i o usnesení, zpravidla ale jen tehdy, týkají-li se věci veřejnosti velmi známé osoby či kauzy.“; S: „Nabízí se říci, že nález by měl být vždycky více sledovaný, to je pravda, ale nemusí to tak vždycky být. Protože zase bude-li rozhodováno usnesením o zjevné neopodstatněnosti o podané ústavní stížnosti v případě vraha Kajínka, tak to asi média zaznamenají, doktora Ratha, tak to asi média zaznamenají, a bude-li rozhodováno, třeba i zrušujícím nálezem v případě vraha Nováčka, [...] tak co, proč by se to publikovalo.“; As: „Samozřejmě se stalo, že jsme něco odmítli a byla to kauza nějakého šlechtice, takže se to v médiích objevilo.“

¹¹⁴ Viz § 42 odst. 2 ZÚS.

¹¹⁵ S: „Je jisté, že jiní kolegové v tom senátu věnovali potom větší pozornost, když já jako zpravodaj jsem připravil nález, tak i oni si to jistě důkladněji prostudovali. [...] Ta usnesení už svou četností vedla k takovému trochu, nechci říct ledabylejšímu, ale zběžnějšímu přístupu.“; S: „My jsme měli [...] ve zvyku ty senáty skutečně mít. Ne samozřejmě ve všech věcech, kolovalo to. [...] Nad nálezy vždycky, nebyl nález, který bychom si jen tak odsouhlasili *per rollam*. A nad usneseními o zjevné neopodstatněnosti výjimečně.“; As: „Usnesení pro zjevnou neopodstatněnost si schválně více méně maillem, jakože o tom nejednají. Myslím si, že jo, že kdyby proti tomu někdo protestoval, tak potom by o tom asi jednali v senátu, ale to se u mě vlastně nikdy nestalo.“

¹¹⁶ Připomeňme, že připraví-li soudce zpravodaj věc k projednání ve věci samé, ÚS většinou opravdu rozhodne nálezem, nicméně nálezem občas (ačkoliv mnohem méně často) rozhoduje i tehdy, navrhne-li soudce zpravodaj přijetí usnesení o zjevné neopodstatněnosti. Srov. text výše a poznámky pod čarou č. 99 a 100.

¹¹⁷ Nejednotnost judikatury ÚS v minulosti kritizoval ESPL, viz například rozsudek ve věci *Faltejsek proti České republice* ze dne 15. 5. 2008, stížnost č. 24021/03. K nejednotnosti judikatury viz i sdělení předsedy ÚS Rychetského: „Stává se, že v jeden den jeden ze senátů rozhodne vyhovujícím nálezem a v naprosto analogické věci druhý senát ÚS rozhodne usnesením a odmítne to.“ FOUKAL, M. Pavel Rychetský: Kompetence a postavení českého ÚS jsou velmi dominantní. *Ad Notam*, 2013, č. 3, str. 23–27.

¹¹⁸ S: „Pokud skutečně vnímáte problematiku jako judikatorně rozpornou s jiným senátem nebo z jiného důvodu, když nepočítáme atrakci, zralou pro plénum, tak si přiděláváte práci do své agendy.“; As: „Stalo se to i jindy, že to bylo všichni stejně, jenom Elza jinak. A totéž platí o Šimáčkové. V některých rozhodnutích mi přijde, že se chovaly spíše jako advokátky ve snaze uchránit ty slabší nebo tak, ale je to na úkor předvidatelnosti té judikatury a rozhodně to nedělá dobré jméno nebo pověst hlavně u odborné veřejnosti tomu ÚS.“

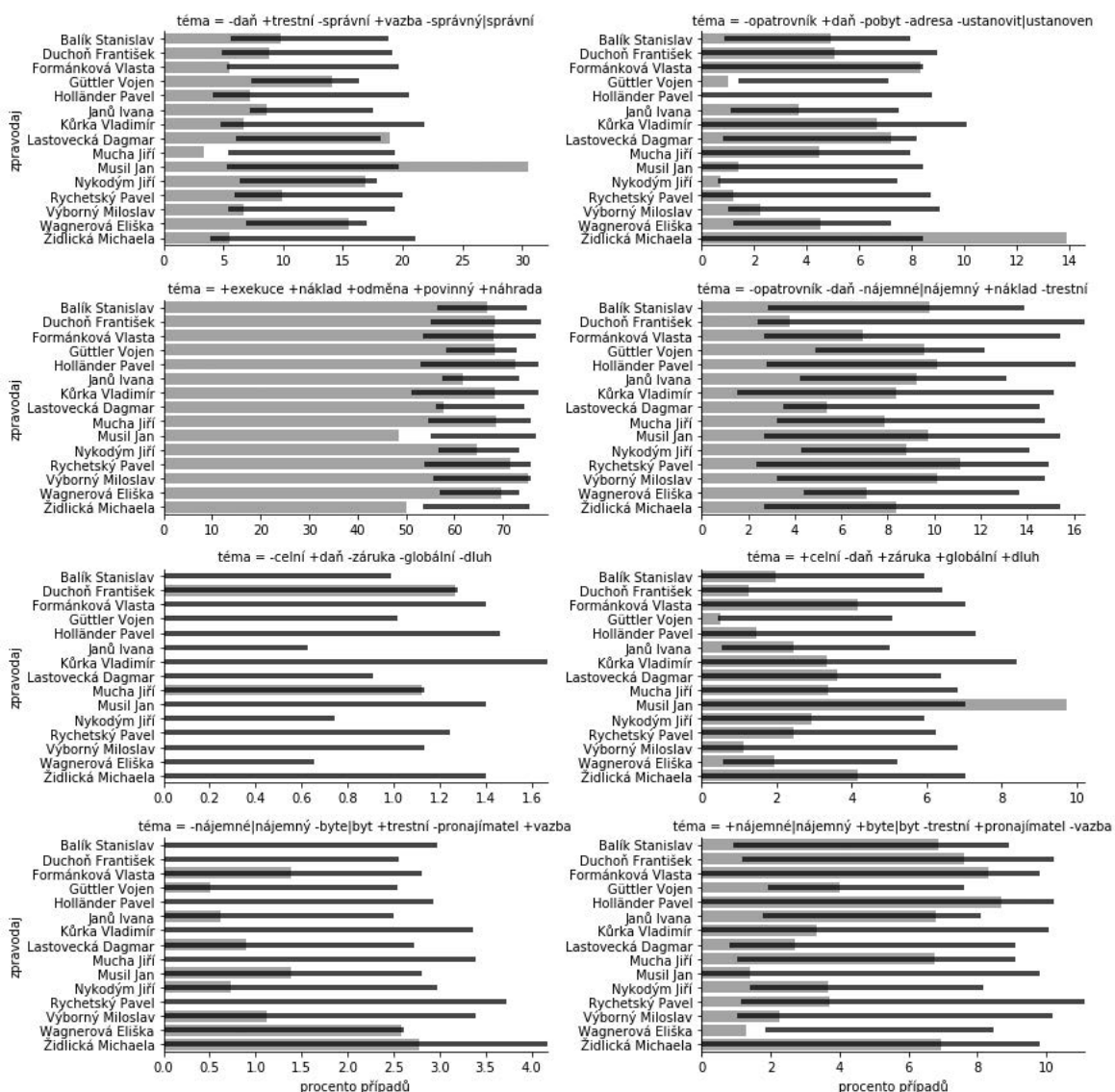
¹¹⁹ Srov. poznámku pod čarou č. 94.

¹²⁰ Byť je z toho jeden z asistentů podezřívá. As: „Aby nám napadla nějaká věc, kde bychom si řekli, aha, tohle je něco, to už dlouho jsme se k tomu chtěli vyjádřit odborně, [...] to se nám nestávalo nějak často. Oproti tomu jsem získával dojem, že ti aktivističky soudci liberální, jako by ta agenda se u nich záračně ocitala právě taková, která jim nahrávala na směch. Já vím, že to zní jako nějaká teorie spiknutí, ale mně to dodneška vrtá hlavou, jak je možné, že Eliška Wagnerová, ta Katka Šimáčková, že prostě měly tolik těch kauz, který pro ně byly vyložené jako dělané.“

¹²¹ As: „Mně přijde logické, i když samozřejmě to statisticky nesedí, že když se soudce celý život věnoval trestnímu právu, že tam spíš rozliší nějaký problém než nějaký soudce, který se věnoval správnímu právu celý život. Takže ta jejich minulost předurčuje, na co jsou citlivější. A nejenom jejich, ale i těch asistentů.“; As: „Logicky, že rozumíte víc věcem, které jsou z vašeho oboru. [...] Tam jste schopni víc odhadnout nebo jste víc motivováni k tomu judikování, protože víte, jaké jsou požadavky toho vašeho oboru, víte, jaký je tam vývoj, čeho se tam nedostává, co se řeší, o čem se píše třeba v akademických časopisech, znáte tu judikaturu.“; As: „Já za sebe jsem si třeba všiml určité zvýšené citlivosti v exekučních věcech u pana doktora Kúrky. A člověk si určitě všimne, že pan profesor Musil má řadu zajímavých trestněprávních nálezů. [...] Takhle to vnímám, ale nepřikládám tomu nějaká znaménka, jestli je to plus, nebo minus.“

¹²² S: „Nemělo by to vstoupit do toho, že já jsem trestník, tak budu dělat nálezy jen trestní. [...] Protože ten ÚS je tady přeče pro všechna odvětví práva, ten ústavní soudce nemá rušit jen to, čemu rozumí.“

Graf č. 4: Zastoupení jednotlivých témat v nálezech jednotlivých soudců zpravodajů



Jak tedy zajistit, aby soudce zpravodaj (a/nebo jeho asistent) neusiloval o meritorní projednání návrhu, především má-li jej za důvodný a/nebo za týkající se jemu blízké problematiky, a aby v důsledku toho ÚS rozhodoval meritorně o všech opodstatněných návrzích, a dostal tak očekávaním

navrhovatelů a zabránil rozkolísanosti své vlastní judikatury? Jednou z možností, která však daný problém neřeší, ale aprobuje, je ÚS výslovně přiznat diskreční pravomoc a změnit tak očekávání v něj vkládaná.¹²³ Zatímco někteří soudci a asistenti by realizaci této možnosti uvítali,¹²⁴ jiní ji zcela odmítají¹²⁵ a je

¹²³ Tento postup byl již v minulosti navržen, viz HOLLÄNDER, P. Legislativní reflexe dosavadního působení ústavního soudu. In: Dančák, B. – Šimíček, V. (eds.). *Aktuálnost změn Ústavy ČR*, Brno 1999, str. 178–186.

¹²⁴ S: „Já se domnívám, že ač nepřiznán, jistý diskreční moment tu je stejně přítomen, i když respektuje dané meze ústavnosti, a že by vlastně jistá legalizace, ono je to vlastně i skrze doktrínu, té diskrece toho vrcholného soudu byla žádoucí.“; As: „Já si totiž myslím, že ÚS by měl mít otevřenou možnost výběru těch věcí. [...] Já bych zavedl nějaké dvoustupňové řízení o přijatelnosti té stížnosti a to, co by bylo přijatelné, by šlo všechno do merita nálezem. V tom prvním stupni by rozhodovalo celé plénum. [...] A to, co pustí do dalšího kola, by pak mělo být předmětem dalšího přerozdělení tak, aby se to prostě nedostalo do ruky těm stejným lidem, kteří rozhodli o tom, že to do toho dalšího kola připustí nebo nepřipustí.“; As (dotazník): „Domnívám se, že ÚS fakticky uplatňuje diskreční pravomoc právě cestou odmítní návrhu pro zjevnou neopodstatněnost. [...] Proto bych pokládal za lepší, abychom svévolí nazývali pravým jménem, řekli, že má ÚS diskreci, a nehráli si na zjevnou neodůvodněnost.“; As: „Varvařovský byl tehdy zastáncem toho, aby si ÚS vybíral, kterými případy se bude zabývat. [...] Tehdy bych byl proti, ale za dnešních podmínek bych se tomu nebránil.“

¹²⁵ S: „Představit si to nedovedu, protože ty dveře se otevřely už na začátku, ta brána se otevřela hodně.“; S: „Komu to pomůže? Jediný, komu to pomůže, jsou soudci ÚS, upřímně řečeno. Těm lidem to nepomůže. Ti se dozvědí jenom to, že se tím ústavní soudci nebudou zabývat. Dneska se dozvědí, [...] že to ÚS měl za blbost a že to udělal v senátu a že o tom rozhodovali tři lidi jednoduše. No to není tak úplně bezcenná informace.“; As: „Mně by se to třeba nelíbilo, jak je to ve Státech. [...] Zabývám se jen tím, čím chci, to nevnímám jako přístup ke spravedlnosti. [...] Teprve kdyby to bylo nezvladatelné, tak bych si to asi dokázal představit, v nějaké podobě. [...] A jestli ta zvladatelnost spočívá v tom, dát každému soudci jednoho dva asistenty navíc, tak je to tak malá investice za tak navýšenou legitimitu toho systému, že se to vyplatí.“; As: „Mně vlastně přijde, že vlastně ten plevel, který tam vlastně opravdu nemáte rozhrnovat, že vlastně není tak strašně složitý se s ním vyopřádat. Že ten asistent, když to fakt dělá, tak opravdu dokáže to odmítavé usnesení napsat během jednoho nebo dvou dnů.“

těž otázkou, zda by nepředstavovala nebezpečí pro efektivní ochranu lidských práv a základních svobod v ČR, a tedy rozpor s přijatými mezinárodními závazky.¹²⁶ Skutečné řešení daného problému by tedy představovalo spíše zajištění dostatečných personálních či časových kapacit na to, aby se i za stávajícího nápadu dalo rozhodnout meritorně skutečně o všech opodstatněných návrzích, případně zajištění snížení nápadu, a tedy uvolnění kapacit současných. Obě tato řešení asistenti i soudci diskutovali.

K prvému, tj. k navýšení „rozhodovací kapacity“ ÚS, zejména uváděli, že by bylo třeba více asistentů. S tímto tvrzením však nesouhlasili všichni. Dle některých je totiž stávající nápad bez problémů zvladatelný, věnují-li se soudci a asistenti své práci skutečně naplno¹²⁷ a/nebo řeší-li odmítání zjevně neopodstatněných návrhů sám soudce a rozděluje-li asistentům až návrhy, u kterých si sám jejich (ne)opodstatněnost není jist.¹²⁸ Dále často zaznívalo, že by bylo třeba více času a že ten by se pro stávající počet soudců a asistentů dal získat plným využitím novely ZÚS, která umožnila usnesení o zjevné neopodstatněnosti v podstatě neodůvodňovat.¹²⁹ Ani s tímto řešením však nesouhlasili všichni¹³⁰ a nedostatečně odůvodnění usnesení o zjevné neopodstatněnosti bylo navíc často kritizováno v odpovědích na dotazník rozeslaný advokátům.¹³¹

Druhé řešení problému nadužívání usnesení o zjevné neopodstatněnosti, tj. řešení spočívající ve snížení nápadu k ÚS, asistenti

a soudci zmiňovali v souvislosti s možností přímo v ZÚS či v judikatuře ÚS absolutně vyloučit věcný přezkum určitých typů ústavních stížností, například stížností týkajících se soudních poplatků.¹³² Vzhledem ke skutečnosti, že Ministerstvo spravedlnosti ani ÚS neví, jaké procento pravomocných konečných soudních rozhodnutí je napadeno u ÚS,¹³³ nelze stávající nápad označit za objektivně (například z komparativního hlediska) excesivní.¹³⁴ Je tedy otázkou, zda je žádoucí jej omezovat zákonem. Naproti tomu jasnější vymezení hranic ústavněprávního rozměru skrze nálezovou (a to i zamítavou) judikaturu či přijetí stanovisek pléna jistě žádoucí je.¹³⁵

Nepodaří-li se pro soudce a/nebo asistenty vytvořit prostor, aby byli schopni rozhodnutí skutečně o všech opodstatněných návrzích zpracovat formou nálezovou, bylo by alespoň třeba zajistit, že jejich vnímání toho, které návrhy si zaslouží meritorní přezkum, nebude tolik záviset na jejich odborném zaměření, případně silný vliv jejich odborného zaměření aprobovat a zavést na ÚS specializace, a to na nejnižší možné rozhodovací úrovni, tj. na úrovni jednotlivých soudců. Toto druhé řešení by, soudě podle provedených rozhovorů, pravděpodobně příliš podporováno nebylo.¹³⁶ K řešení spočívajícím v minimalizaci vlivu odborného zaměření se pak asistenti a soudci vyjadřovali v tom smyslu, že by bylo vhodné zajistit zastoupení všech oborových odborností v rámci jednoho

¹²⁶ Srov. Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise). Study on Individual Access to Constitutional Justice, CDL-AD(2010)039rev. 2010, odst. 220. Některé v zásadě politicko-filozofické či strategické argumenty pro zavedení diskrétní pravomoci ústavních soudů viz FONTANA, D. Docket Control and the Success of Constitutional Courts. In: Ginsburg, T. – Dixon, R. *Comparative constitutional law*, Cheltenham 2011.

¹²⁷ As: „Podle mě je to na komfortních osm hodin práce. [...] Nápad je asi 100 věcí na jednoho asistenta ročně a ty dvě věci týdně se dají vyřídit celkem v klidu. [...] Ti soudci, kteří mají [za asistenty] učitele, ono to dobře vypadá, ale ti učitelé ale samozřejmě mají půlúvazek a odpracují desetinu třeba.“; As: „Podle mě ten problém je, že oni [ostatní asistenti] se tím zabývají, těmi odmítačkami, až moc. [...] Když se někdy dostala taková věc ke mně, tak já jsem s tím byl za půl hodiny hotový.“; As: „Já jsem se necítil přetížený. Dokázal jsem tam napsat spoustu odborných publikací, [...] protože my jsme se opravdu dostali do stavu, že ty spisy nebyly, že nebylo co řešit.“

¹²⁸ As: „On si je všechny četl, ty spisy, a tam, kde neměl pochyb, že je to na odmítnutí, tak to si většinou dělal sám.“; As: „Některé věci si psal můj soudce sám. [...] To když si soudce něco píše, tak je to v uvozovkách asistent navíc, pak to samozřejmě mizí rychleji.“

¹²⁹ S: „Jsovu tu, jak znám, dvě možnosti. Jedna, kvazimeritorní usnesení, vyvolává dojem alespoň, [...] že jsme udělali, co jsme mohli. Nicméně svým obsahem takřkajíc tne do živého a dá se říct, že je to něco na způsob otáčení nože v ráně, neboť my dáváme za pravdu těm, kteří rozhodli v neprospěch toho stěžovatele. Naopak velmi stručně odmítavé usnesení může vyvolat dojem, že jsme se věci nevěnovali, protože třeba jen odkážeme na to, že věc nedosáhla ústavněprávního rozměru, [...] ale na stranu druhou nevyvolá jakési předavné emoce. [...] Já osobně dávám přednost druhé variantě.“; S: „Já bych byl pro to, když to soud řekne svojí autoritou, že je to zjevně neopodstatněné, že to opravdu nemá být rozpitváno a zpochybňováno, že je to neopodstatněné.“

¹³⁰ Srov. poznámku pod čarou č. 88.

¹³¹ Adv: „Pokud by k takovému odůvodnění odmítnutí ústavní stížnosti bylo alespoň cokoliv bližšího uvedeno, resp. tzv. neústavní rozměr odůvodnění, pak by se snad i takové rozhodnutí dalo akceptovat. I takový způsob rozhodování a odůvodňování svých rozhodnutí činí z ÚS instituci nedůvěryhodnou.“

¹³² S: „Něco by šlo udělat zákonnou úpravou, že by se vyloučil věcný přezkum některých typů rozhodnutí [...] a šlo by to taky sjednocením té naší judikatury, že bychom řekli, že ta naše judikatura dospěla právě k tomu, že i když to zákonodárce neříká, tak my i přesto to tedy takhle budeme posuzovat. [...] Máme tu třeba velkou skupinu stížností, že se domáhají osvobození od soudních poplatků, ti stěžovatelé, a dneska my jim z 99 % říkáme, že tohle není věc ÚS.“; As (dotazník): „Neměl by mít diskreci v rozhodování, avšak měl by vydávat sjednocující stanoviska k tomu, které stížnosti jsou již předem zjevně nedůvodné (jako třeba u určení splatnosti SOP) a nebude se jimi zabývat.“

¹³³ Je zřejmé, že návrhy podávané k ÚS se mohou týkat také jiných právních aktů či zásahů veřejné moci, nicméně zmíněný údaj byl mohl alespoň podhodnotit, jak využívaný mezi navrhovateli ÚS je.

¹³⁴ K hrubému odhadu může posloužit informace, že v ČR je každoročně v prvním stupni rozhodnut zhruba 1 milion věcí a projednáno zhruba 4 000 ústavních stížností, zatímco například v Německu je v prvním stupni rozhodnuto zhruba 5 milionů věcí a projednáno asi 6 000 ústavních stížností. Srov. CEPEJ-STAT (<<https://www.coe.int/en/web/cepej/dynamic-database-of-european-judicial-systems>>) a roční statistiky německého a českého ústavního soudu (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Verfahren/Jahresstatistiken/2017/statistik_2017_node.html>) a <<https://www.usoud.cz/rocniky/>>).

¹³⁵ Srov. PAPOŠKOVÁ, T., c. d., str. 2.

¹³⁶ Jako pozitivní jev specializaci popisovali toliko dva ze soudců.

senátu.¹³⁷ Takové řešení však nelze s ohledem na zjištění, že mnohé věci v senátu ani nejsou diskutovány, považovat za dostatečné. Lépe by tak snad bylo na ÚS jmenovat odborně spíše méně úzce profilované soudce,¹³⁸ hrany jejich odborného zaměření otupovat častějšími diskusemi, ať už formálními v průběhu specializovaných seminářů, nebo neformálními při příležitosti častého setkávání,¹³⁹ a/nebo lépe sledovat a na plénech případně diskutovat, zda jsou soudci sami schopni udržet svou oborovou odbornost na uzdě.¹⁴⁰

Závěr

Výzkum, jehož výsledky shrnul tento článek, se zabýval dvěma otázkami – jak soudci a jejich asistenti ovlivňují výběr případů, které ÚS meritorně projedná, a jaké faktory jsou pro ně při výběru případů k meritornímu projednání relevantní. Na první otázku bylo možno odpovědět na základě výpovědí ústavních soudců a asistentů. Odpověď zní: O čem ÚS rozhoduje meritorně, do značné míry závisí na tom, o kterých návrzích jejich soudce zpravodaj navrhne rozhodnout nálezem. Konkrétněji řečeno, nevydá-li ÚS meritorní, konečné rozhodnutí, je to zpravidla z rozhodnutí soudce zpravodaje, ovšem vydá-li meritorní, konečné rozhodnutí, může to být jak z rozhodnutí soudce zpravodaje, tak i (nicméně spíše zřídka) navzdory němu. Asistenti některých soudců toto jejich rozhodnutí utvářejí, jiní jej významně ovlivňují a ještě jiní toliko následují pokyny soudce. Při hledání odpovědi na druhou z těchto otázek se pak výzkum inspiroval zahraničními studiemi, které doposud s různými výsledky analyzovaly vliv sedmi skupin faktorů. Na základě výpovědí ústavních soudců a asistentů a na základě statistické a automatizované obsahové analýzy rozhodnutí ÚS o ústavních stížnostech bylo zjištěno, že pro soudce ÚS je relevantní toliko faktor spadající do poslední z těchto skupin, a to jejich předchozí profesní

zkušenost. Potenciál pro meritorní projednání někteří častěji (či snáze) spatřují u návrhů souvisejících s oblastí, o níž se již dříve zajímali.

Klíčové je však další zjištění, a to že soudci ÚS a/nebo jejich asistenti o meritorní projednání návrhu, a tedy o přijetí nálezu usilují především u návrhů, jimž má být podle nich vyhověno. Přijetí zamítavých nálezů navrhuje jen zřídka, a to zvláště tehdy, může-li daný případ posloužit k vytvoření precedentu. Důvodem tohoto postupu, který nemá oporu v právní úpravě, je přesvědčení, že meritorní projednání opodstatněných nedůvodných návrhů je administrativně náročné, a přitom zbytečné a že v důsledku něj dochází ke zbytečné petrifikaci judikatury ÚS. O zbytečnosti vydávání zamítavých nálezů však nelze hovořit ani z pohledu účastníka, kterému ne vždy záleží toliko na výsledku a jehož argumentům se soudci v kolektivu věnují často právě až tehdy, připraví-li soudce zpravodaj v dané věci nález, ani z pohledu širší veřejnosti, která se zajímá spíše o nálezy. Konečné petrifikaci judikatury je třeba vnímat jako jev spíše pozitivní, neboť kromě zmírnění projevu individuality jednotlivých soudců může vést také ke snížení nápadu k ÚS.

Možností, jak výše zmíněné dva problémy – znatelný vliv odborného zaměření u některých soudců a vyhýbání se rozhodování o nedůvodných opodstatněných návrzích nálezem – řešit, je celá řada. Některé z nich – výslovné přiznání diskreční pravomoci ÚS, navýšení počtu asistentů, zkrácení odůvodnění usnesení, vyhotovování usnesení o zjevné neopodstatněnosti soudcem, a nikoliv asistentem a vyloučení věcného přezkumu určitých typů ústavních stížností – tento článek krátce diskutoval a naznačil možná pozitiva a negativa jejich přijetí. Sám však návrh finálního řešení nepřinesl, neboť na něj je ještě brzy. Nejprve je třeba si přiznat, že stav, kdy ÚS vydává především vyhovující nálezy, není v pořádku. A teprve poté lze seriózně diskutovat o jeho řešení.

¹³⁷ S: „Jiná věc je do budoucna dalekého, jestli čtyři tříčlenné senáty jsou ideální řešení. Kdyby třeba byly dva tři vícečetné, kde by tedy bylo více lidí z různých, ještě více jakoby s těmi backgroundy rozdílnými, tak jako mají, v Německu mají třeba dva senáty stabilní. [...] Neřekl bych, že je to úplně špatně.“; As: „Podle mě to dobře není, rozhodně. [...] Já si třeba myslím, že v každém senátu by měl být jeden soudce, jeden advokát a jeden akademik. Minimálně soudce z povolání, si myslím, že by v každém senátu měl být. A aby alespoň jeden z nich byl trestář.“

¹³⁸ As: „Tohle by se mělo trochu promítnout do toho, jakým způsobem vybíráme soudce. [...] Buď vybírat tak, aby byli prostě zastoupeni ze všech možných oblastí, nebo prostě vybírat soudce, kteří si prostě osahali více oblastí.“; dle jednoho soudce se úzká profilace projevuje spíše v rozhodování soudců akademiků. S: „Obecně řečeno, jsem-li profesor nebo působím-li na té či oné katedře, tak je třeba, aby svět viděl, jak jsem chytrý. Soudce to nepotřebuje, tolik.“

¹³⁹ As: „Doktor Kúrka a doktorka Lastovecká měli zpočátku hodně rozdílné pozice, poté se sblížili. [...] Já myslím, že to bylo částečně proto, že seděli při takových těch pracovních zasedáních vedle sebe.“

¹⁴⁰ As: „Já neříkám, že ty statistiky by měli mít všichni stejné, ale pokud někdo extrémně vybočuje, tak je určitě důvod se o tom minimálně bavit na tom plénu. [...] Tomu člověku určitě nemůžete přikázat, aby rozhodoval nějak jinak, ale můžete na něj vytvářet určitý tlak, který si myslím, že je legitimní. Protože jste tam jako instituce, ne jako člověk.“