

Plénum Ústavního soudu: o spalovacím motoru s „papírově“ velkým výkonem a čtyřech elektromotorech

IVO POSPÍŠIL*

Plenum of the Constitutional Court: Reflections on a Combustion Engine with Strong Performance on Paper and Four Electric Motors

Summary: *The article deals with reflections on the role of the plenum of the Constitutional Court of the Czech Republic as regards its competence to guarantee the consistency of the case law. At the same time, the article represents a polemic review of the monograph of O. Kadlec on the role of grand chambers at the supreme courts. The author of the article, who worked in various positions at the Constitutional Court (legal assistant, head of the analytical department, secretary general), acknowledges the conclusions of the monograph that the plenum obtained extensive powers and high expectations which cannot be satisfied in practice. This is due both to the composition of the plenum, which incorporates all 15 judges of the Constitutional Court, and to the fact that the plenum is authorized not only to guarantee the consistency of the case law of the Constitutional Court's senates, but – and above all – to decide in the proceedings concerning the judicial review of legal norms. Therefore, making the case law of senates consistent has been considered secondary and less important. The author tries to examine other causes of this situation and considers possible solutions.*

Key words: *constitutional justice; Constitutional Court; plenum; Extended Chamber of SAC; Grand Chamber of SC; consistency of case law; judicial review of legal norms; constitutional complaint*

Na rozdíl od Ondřeje Kadlece (srov. jeho osobní doznání na str. 1 recenzované knihy) jsem fanda do aut a toho, co je pohání, a od malička jsem se snažil přijít na kloub tomu, jak fungují. Jako malý chlapec jsem nahlížel svému strýci přes rameno, když měl na starém oprýskaném ponku kompletně rozložený motor z trabanta. Byl jsem fascinován tím, jak pár kovových součástek, pokud se dají vhodně dohromady a správně promažou, dá do pohybu podstatně větší a těžší předmět, jímž je auto. O něco později jsem se stal také fandou rozhodování vrcholných soudů, proto mě životní kroky přivedly na Ústavní soud a později na Nejvyšší správní soud. Teprve kniha O. Kadlece mně však ukázala, co dětská záliba může mít společného s mou pozdější prací. Stejně jako jsem kdysi nahlížel strýci u ponku přes rameno, měl jsem několik let možnost sledovat práci soudců Ústavního soudu, kterak se jim daří promazávat tento stroj, a každé úterý jsem měl tu čest být u toho, když znovu a znovu rozdělávali a skládali motor tohoto stroje – plénum. Nestal jsem se automechanikem a vozidlu

značky Ústavní soud rozumím jen potud, co mně dovolila pozorovatelská schopnost během několika let, kdy jsem zde působil. Považuji proto za poctu, že jsem byl osloven, abych ke knize O. Kadlece přičinil pár (kritických) postřehů.

Knih, nazvaná „Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky“, čtenáře upoutá již svými bonmoty a metaforami, jimiž je uvozena každá kapitola. Autor tím projevuje nejen fantazii, ale dává najevo i nadhled nad věcí, určitý odstup a smysl udělat si z vážné věci tak trochu legraci. Legraci, která upoutá, ale neurazí. Je dobře, že právě touto formou kniha uchopila jinak vážnou a složitou věc fungování vrcholných soudů a specificky jejich nejdůležitějších těles, jejichž prostřednictvím se zajišťuje jednota judikatury. Kniha přináší pohled praktický, který vhodně zasazuje do teoretického rámce.

K obecným východiskům

Mohu-li s ohledem na svou osobní zkušenost posoudit kapitolu věnující se Ústavnímu

* Autor je soudcem Nejvyššího správního soudu a odborným asistentem Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Dříve působil u Ústavního soudu: v letech 2002–2008 jako asistent soudce, v letech 2009–2012 jako vedoucí analytického odboru a v letech 2013–2018 jako jeho generální sekretář.

soudu a plénu, pak v ní autor věcně, objektivně a v podstatě věrně reflektuje poměry na Ústavním soudu a přináší informace, které běžně nejsou (odborné) veřejnosti známé. K tomu jistě přispěly rozhovory s emeritními i stávajícími soudci Ústavního soudu, na něž kniha často odkazuje (a je jen škoda, že autor neodkrývá identitu těch, s nimiž o fungování Ústavního soudu hovořil; myslím, že by to dotyčným před veřejností nijak neublížilo, a naopak některé jejich postřehy by tak bylo možné lépe verifikovat). Stručně řečeno, O. Kadlec zachytil na padesáti stranách textu vše podstatné, co činnost pléna ovlivňuje, a s jeho analýzou a závěry souhlasím. Samozřejmě mnohaletá osobní přítomnost u toho všeho vám umožní nad některými částmi textu nostalgicky zavzpomínat, nad některými dílčími tvrzeními zaváháte, zda jsou přesná,¹ některé postřehy můžete vnímat poněkud jinak nebo na ně máte mírně odlišný názor, avšak v principu se s autorem v jeho hodnocení shodují.

Obecně zhodnocení lze s použitím oné motoristické terminologie shrnout tak, že plénum Ústavního soudu představuje motor s „papírově“ velkým výkonem a kroutícím momentem. Jinak řečeno, jsou na něj kladena velká očekávání (daná i rozšiřováním působnosti v tzv. rozhodnutích o atrakci),² která však v praxi není s to naplnit. Ústavní soud má tak jeden centrální spalovací motor (plénum), avšak ve skutečnosti a mnohem častěji jej pohání čtyři elektromotory umístěné přímo na kolech (senáty). Na dalších řádcích se pokusím reflektovat hodnocení a závěry autora a přičinit k nim svoje osobní poznámky, vycházející ze zkušenosti někoho, kdo byl několik let takzvaně u toho.

K postavení Ústavního soudu a pléna

Na rozdíl od moci výkonné a zákonodárné disponuje soudní moc jedinou skutečnou zbraní, a tou je přesvědčivost rozhodnutí a v nich použité argumentace. Ta je žádoucí

a doslova nezbytná zejména v rozhodování vrcholných soudů, jejichž úkolem je především sjednocování judikatury nižších soudů (a až sekundárně ochrana subjektivních práv účastníků řízení).³ Rostoucí nápor agendy staví zákonodárce a vrcholné soudy před dilema: buď posilovat tzv. filtrační mechanismy, nebo na tuto agendu angažovat stále větší počet soudců. V našem právním prostředí však filtrační mechanismy narážejí na limity materiálního právního státu (konkrétně požadavek přiměřené rovnováhy mezi ochranou objektivního práva a subjektivních práv účastníků řízení), zvyšování počtu soudců pak ovšem nese riziko nejednotného rozhodování. Ve finále tak jde o dilema mezi jednotou a pluralitou rozhodování – a jejich vzájemný vztah zajišťují tzv. velké senáty. Jejich zakomponování do systému rozhodování ovšem není bez doprovodných negativ – například jde o otázku reprezentativnosti napříč soudem a zastoupení všech názorových proudů, personální stabilitu či naopak flexibilitu, zajištění práva na zákonného soudce,⁴ konečně i otázku nadměrného zatížení tohoto tělesa a s tím související prodlužování délky i tak často neúměrně dlouhého soudního řízení.

Role Ústavního soudu a pléna se však tomuto schématu přece jen vymyká, neboť jeho úkoly jsou jiné, než je tomu u obou nejvyšších soudů. V řízení o kontrole norem v podstatě vystupuje jako soud prvostupňový (kontrolu norem vykonává koncentrovaně a specializovaně); řízení o ústavních stížnostech je sice ovládáno zásadou subsidiarity (zde tedy většinou nevystupuje takřkajíc v prvním stupni), ale pokud jako předmět řízení vnímáme toliko ústavně zaručená práva, pak je to opět Ústavní soud, který je „až“ v prvním stupni specializovaným orgánem povoláním k jejich ochraně, výkladu a aplikaci. Jinak řečeno, před Ústavním soudem je primární naopak ochrana ústavně zaručených práv, vykonávaná ovšem v jediném stupni, a ještě k tomu se závazností pro všechny orgány a osoby (čl. 89 odst. 2 Ústavy).⁵

¹ Například tam, kde autor zmínil kauzy, v nichž si plénum v nedávné době atrahovalo ad hoc senátní rozhodování, není přesné tvrzení, že šlo o prospektivní rozhodování (na rozdíl od předchozích případů, kdy motivací byla koordinace většího množství stejných případů souběžně řešených ÚS). Nemýlím-li se, názor na věc nejdříve vyjevil jako *obiter dictum* třetí senát soudu v nálezu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. III. ÚS 2551/16 (ve vztahu k vyhlásování rozsudků NS) a posléze se otázkou ústavní konformity vyhlásování rozsudků před NSS souběžně zabývaly dva senáty a pouze jeden z nich si „šel pro názor“ do pléna (i zde se jednalo již „jen“ o náštraj sjednocovací a koordinační, resp. umožňující vyhnout se hrozícímu názorovému rozporu napříč senáty).

² Na rozdíl od velkého senátu NS či rozšířeného senátu NSS si plénum může samo vyhradit jakoukoliv věc, která je podle čl. 87 odst. 1 Ústavy svěřena Ústavnímu soudu.

³ I když i v přístupu k nim je třeba hledat přiměřený poměr mezi potřebou sjednocování judikatury (tedy ochranou objektivního práva) a ochranou subjektivních práv účastníků řízení a souhlasím s tezí, vyslovenou v nálezu ÚS ze dne 10. 5. 2005, sp. zn. IV. ÚS 128/05, totiž že jednotlivec nemůže být v tomto schématu pouze dodavatelem materiálu ke sjednocování judikatury, neboť i před vrcholným soudem hledá ochranu svých subjektivních práv.

⁴ Zde však souhlasím s O. Kadlecem, že význam tohoto práva se při hodnocení možnosti a pravomoci velkých senátů přeceňuje; k jeho dodržení stačí, že účastník řízení si může a musí být vědom pravidel ovládajících „aktivaci“ těchto senátů.

⁵ Ústavní soud je teoreticky nadán přezkumnou pravomocí v podstatě vůči jakémukoliv aktu kteréhokoliv orgánu veřejné moci, ledaže lze vůči němu nejdříve uplatnit jiný prostředek ochrany, nebo pokud Ústavní soud sám dospěje k závěru, že z jiných, spíše (právně)

Bohužel hranice mezi tím, co je ještě výkladem ústavně zaručených práv a co je již výklad tzv. jednoduchého (podústavního) práva (jak tuto masu právního řádu Ústavní soud s oblibou nazývá), je v jeho judikatuře i po téměř třiceti letech jeho činnosti neostrá. V kombinaci s tím, že se v řízení před Ústavním soudem neuplatňuje dispoziční zásada (soud není vázán důvody ústavní stížnosti), a s rostoucím množstvím nápadu je to hlavní příčina nejednotného rozhodování mezi senáty.

Tvůrci ústavního soudnictví v ČR však komponovali do vnitřního mechanismu „brzd a vyvažování“ plénum; orgán, který je na rozdíl od obdobných těles na obou nejvyšších soudech nadán dokonce možností, aby sám rozhodl o poměru věcí rozhodovaných v senátech a v tomto fóru, složeném ze všech soudců [§ 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu]. Plénum se od velkého a rozšířeného senátu liší i v dalších ohledech – a v porovnání s nimi to může být jeho výhoda i nevýhoda.

Odpadá zde problém reprezentativnosti; jeho složení závisí na rozhodování vnějších aktérů (prezidenta a Senátu), personální stabilita či flexibilita je dána funkčním obdobím soudců (kopíruje tak problém výměny soudců celého soudu najednou, resp. v současných podmínkách během zhruba tří let). Vnější prostředí však může také neblaze ovlivnit funkčnost tohoto tělesa, jak ukázala zkušenost s nedoplňováním soudců prezidentem V. Klausem v letech 2003–2005, kdy bylo plénum na několik měsíců paralyzováno a pro nedostatek soudců muselo přerušit všechna řízení.

Plénum má pak především svou vlastní meritorní a zákonem určenou agendu a v tom

se od velkého a rozšířeného senátu liší nejvíce: jeho rolí není pouze sjednocování judikatury senátů, ale především rozhodování o kontrole norem. Dovolím si tvrdit, že tím je jeho sjednocovací role (postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu nebo na základě atractionání věcí, které jsou jinak zákonem svěřené senátům) upozaděna, což vytváří i jakýsi sekundární psychologický efekt vůči soudcům (plénum se schází především k přezkumu zákonů a jiných právních předpisů a touto pravomocí je již tak zatíženo, že jej dále není vhodné obtěžovat problémy senátního rozhodování). Současně s tím je vlastní rozhodovací činnost pléna a jeho sjednocovací role vlastně mimoběžná.

Teoreticky („papírově“) je tak role pléna velmi silná (v podstatě si může vyhradit rozhodování všech věcí podle čl. 87 odst. 1 Ústavy), prakticky je tomu však jinak. Ve vývojové perspektivě se role pléna posiluje,⁶ minimálně tak, že se neustále rozhořňuje výčet věcí (až na výjimky v podobě přezkumu rozhodování krajských soudů ve věci voleb⁷ nebo rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkého senátu Nejvyššího soudu a rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které byly v roce 2012 svěřeny plénu a v roce 2014 zase vráceny zpět senátům), jež si plénum vyhradilo k vlastnímu rozhodování,⁸ případně se zjednodušil přístup do pléna v případech tzv. ad hoc atrakce (nevyžaduje se již souhlas účastníků řízení, postačuje jednomyslný souhlas členů senátu).⁹

Přirozeně uvnitř soudu se vždy diskutovaly i jiné metody, jak rozpory v judikatuře eliminovat: od zavedení specializace senátů (na oblast trestního, civilního a správního práva)¹⁰ přes posílení aktivní role analytického odboru, který

politických důvodů není k přezkumu příslušný (viz usnesení ze dne 5. 3. 2013, Pl. ÚS 4/13, týkající se nepřislušnosti soudu k přezkumu amnestie prezidenta republiky, nebo usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, v němž soud vyslovil svou nepřislušnost k přezkumu vyhlášení nouzového stavu vládou). Takto široce pojaté pravomoci a rozsah přezkumu jsou ovšem například důvodem, proč je tak obtížné nastavit vztah mezi mimořádnými prostředky (dovoleními), o nichž rozhodují oba nejvyšší soudy, a řízením o ústavní stížnosti. Zatímco u obou nejvyšších soudů (u Nejvyššího soudu ovšem mnohem markantněji) se přezkumné hrdlo zužuje, před Ústavním soudem se opět rozšiřuje, a to nejen formálně, ale i materiálně, právě i s ohledem na nejasnou hranici mezi výkladem ústavního a podústavního práva.

⁶ Což je podle mé osobní zkušenosti dáno i postoji předsedy Pavla Rychetského, který také v mediálních výstupech dává najevo kritiku nejednotného rozhodování, a ostatně je to on, kdo od roku 2003 plénu předkládá návrhy rozhodnutí o atractionání věcí.

⁷ Ostatně tento případ ukazuje, jaké hodnoty jsou při nastavování vztahů mezi plénum a senáty ve hře – motivací ke změně totiž bylo obřemenění pléna, které bylo vždy v době komunálních a krajských voleb touto agendou zahlcené. Osobně se domnívám, že rozhodování všech volebních věcí v plénu kvalitě judikatury a její bezrozpornosti prospělo, avšak v očích soudců šlo již o neúměrné zatížení pléna.

⁸ Dnes již jen pamětní zákonné úpravy z 90. let minulého století vědí, že původně byl samostatným rozhodovacím tělesem v kontrole norem soudce zpravodaj, obdobně jako je tomu nadále v řízení o ústavních stížnostech. Soudce zpravodaj tak byl oprávněn sám návrh na zrušení zákona odmítnout, a to dokonce i pro jeho zjevnou neopodstatněnost. Novela č. 77/1998 Sb. touto výjimečnou pravomocí soudci zpravodaj odňala a přenesla na senát. Teprve rozhodnutím o atrakci z roku 2006 se rozhodování o zjevné neopodstatněnosti přeneslo na plénum.

⁹ Tato změna nebyla napříč soudem přijímána jednotně právě s ohledem na právo na zákonného soudce. Zřejmě většinově je tak ze stejného důvodu neakceptovatelná představa, která byla uvnitř soudu také diskutována, totiž že senát by měl před přijetím nálezu povinnost předkládat koncept rozhodnutí plénu, jež by samo rozhodlo o atractionání té které věci. Navzdory výše uvedenému názoru, že právo na zákonného soudce je s ohledem na činnost velkých senátů přečehováno, se domnívám, že tato koncepce „odebrání“ věci senátu ex post na základě posouzení jeho názoru na věc jde již nejen za hranice možného omezení práva na zákonného soudce, ale též samotné podstaty atractionání věci. Nelze připustit, aby k přesunutí věci do pléna došlo až na základě existujícího konceptu rozhodnutí (tedy podle toho, jak chce senát věc rozhodnout), a především by to měl být senát, jemuž byla věc svěřena, který ji svým rozhodnutím postoupí do pléna, nikoliv plénum, které věc senátu ad hoc odnímá.

¹⁰ Tato metoda však byla – podle mého názoru – správně zavržena s ohledem na to, že jednotlivým předmětem řízení je ústavní právo, případně ústavně zaručená práva jednotlivců. Tato metoda by snad zajistila preciznost a jednotnost judikatury v jednotlivých oborech práva, ale nese s sebou riziko různého výkladu ústavně zaručených práv dle oborů (dosáhli bychom tedy jiných lidských práv v trestním, civilním či správním právu).

by předem senáty upozorňoval na hrozící rozpor v judikatuře,¹¹ až po již zmiňovanou rotaci soudců mezi senáty, nakonec prosazenou v roce 2016 (která však spíše zajišťuje „socializaci“ soudců, jednotu judikatury je schopna ovlivnit až druhotně).

Na základě rozhodnutí o aťahování věci je tak možné rozhodovat ad hoc v plénu celou řadu věcí, které jsou zákonem svěřeny senátům. Jak O. Kadlec správně upozornil, tento způsob přenosu pravomoci se v praxi využívá sporadicky (v řádu jednotek za celou dobu fungování soudu), ačkoliv by představoval velmi efektivní nástroj, jak předcházet rozporné senátní judikatuře, a to navíc prospektivně. Důvodem je podle mého názoru již zmiňovaný postoj některých soudců, podle nějž je tato forma přenosu příslušnosti na plénum až po zahájení řízení (napadení věci senátu) v rozporu s právem na zákonného soudce (či na samé jeho hraně);¹² svou roli hrají i pochybnosti o jiných hlasovacích poměrech v plénu než v senátu. Jde tedy skutečně spíše o nástroj využívaný ke koordinaci napříč senáty než o prostředek prospektivně zajišťující reprezentativní a jednotné rozhodování.

Samostatnou kapitolou (nejen v realitě, ale i v recenzované knize) je postup podle § 23 zákona o Ústavním soudu a přijímání tzv. sjednocujících stanovisek. Sdílím kritiku O. Kadlece, která ostatně navazuje na dřívější „povzdechy“ emeritních soudců Ústavního soudu (včetně například místopředsedy Pavla Holländera), že mechanismus stanovisek je v podstatě nefunkční.¹³ Výchozím problémem je to, že ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu míří pouze na rozhodovací důvody obsažené v nálezech, nikoliv na názory, které senáty vyslovily v usneseních. Toto omezení by samo o sobě nemuselo být problematické, pokud by existovala objektivně vyjádřená a napříč senáty sdílená doktrína odlišující hranici mezi výkladem ústavního a podústavního práva. Při překročení této

hranice by se soud věcí zabýval meritorně, tedy nálezem, a to i zamítavým. Praxe však byla vždy spíše opačná a řada meritorních názorů zaznívala v usneseních o zjevné nepodstatnosti, které pak v množství těchto usnesení zapadnou a zpětně se velmi obtížně dohledávají. Na možnost skutkového odlišení případu jako metody, jak se vyhnout stanovisku pléna, již v minulosti trefně poukázal P. Holländer.¹⁴ Souhlasím proto s tím, že počet stanovisek je nízký a neodpovídá tomu, jaký význam by měla sehrávat. Většinou se tak věc dostává do pléna nikoliv v momentě, kdy je rozpor odhalen, ale až když se daná otázka stává dále neudržitelnou, neboť například ohrožuje vnější prestiž soudu (viz například stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 a Pl. ÚS-st. 45/16 ke vztahu trestního a civilního dovolání nebo sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 k náhradě za nemateriální újmu způsobenou omezením osobní svobody za minulého režimu¹⁵).

Lze souhlasit i s kritikou, podle které Ústavní soud v minulosti účastníky řízení neinformoval, že senát předkládá návrh stanoviska plénu, a účastníci se tak dozvídali o tom, že senát přestal být zákonným soudcem (sic!), až z konečného rozhodnutí senátu, v němž byla tato procesní peripetie zmíněna. Rovněž tak není ideální, že Ústavní soud nedává navenek (kromě poznámky v databázi NALUS) najevo, že plénum stanovisko nepřijalo.¹⁶ Problém, na který O. Kadlec rovněž kriticky poukazuje, totiž že v takových případech plénum nevypracovává opačné či negativní stanovisko (čili odpověď většiny pléna na návrh senátu), je ovšem dán především tím, že soudcem zpravodajem zůstává ten, komu byla samotná ústavní stížnost přidělena v senátu. Soudce, resp. senát, si tak jde pro jiný než existující názor, a pokud ten nenalezne většinovou podporu, plénum pouze implicitně setrvává na dosavadním právním názoru. Tato praxe (soudce si jde se „svým“ návrhem pro potvrzení názoru do pléna) tak vlastně vylučuje, aby v případě přehlasování

¹¹ Analytický odbor se nakonec zapojuje ex post v momentě, kdy zavádí rozhodnutí do databáze NALUS, indexuje je a případně opatřuje tzv. analytickou právní větou. S ohledem na to, že analytikům procházejí „pod rukou“ všechna rozhodnutí ÚS, měli by být schopni rozpor odhalit a upozornit na něj alespoň zpětně.

¹² V tomto směru bylo předchozí rozhodnutí o aťahování věci vhodnější, neboť stanovilo alespoň obecná kritéria atrakce v podobě mimořádné závažnosti věci či v potřebě sjednocení judikatury (tj. i takové, která je obsažena v usneseních, nikoliv jen nálezech). Ačkoliv tedy formulace ve stávajícím rozhodnutí teoreticky otevírala prostor pro cestu do pléna, její psychologický efekt je opačný, tj. vede spíše k váhání soudců, zda tento mechanismus vůbec aktivovat.

¹³ HOLLÄNDER, P. K reflexi zákona o Ústavním soudu (mezi optimismem a skepsí). In: Kysela, J. (ed.) *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech: vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.

¹⁴ HOLLÄNDER, P. Změna právního názoru v judikatuře Ústavního soudu. In: Kokeš, M., Pospíšil, I. (eds.) *In dubio pro libertate. Úvahy nad ústavními hodnotami a právem z pohledu základních svobod*. Brno: MU, 2009.

¹⁵ V tomto případě hrozilo, že předchozí senátní judikatura nebude respektovat Nejvyšší soud. Výsledné stanovisko, u něhož O. Kadlec zaujalo to, že soudce zpravodaj k části jeho výroku uplatnil dissent, je tak kompromisem mezi předchozí judikaturou (ta v duchu zákazu retrospektivního působení změny judikatury tzv. doběhne) a argumenty Nejvyššího soudu (ty budou působit až prospektivně).

¹⁶ Ostatně nemohu nevpomenout upozornění veřejnosti, které jsem tu a tam obdržel jako vedoucí analytického odboru soudu, na to, že číselná řada stanovisek v databázi NALUS není kompletní a že v ní některá stanoviska chybějí. Důvodem nebyla nedůslednost či „šlendrián“ odboru, ale právě to, že v těchto věcech nakonec nebylo stanovisko přijato. Ostatně samostatnou otázkou je, zda senát může vzít návrh na přijetí stanoviska zpět.

byl „věcí“ pověřen jiný soudce, který by do stanoviska zpracoval odlišný (negující názor předkládajícího senátu) většinový a reprezentativní názor. Přínejmenším by to dále zatížilo rozhodování pléna, mnozí by takovou povinnost vnímali jako „přidělování práce“ tam, kde zůstává původní názor senátu zachován. Souhlasím však s tím, že by soud měl a mohl dávat návrhy stanovisek na vědomí účastníkům a v případě, kdy není stanovisko přijato, zveřejnit jeho návrh alespoň v databázi NALUS.

Ostatně O. Kadlec správně identifikoval i velmi silnou roli soudce zpravodaje v tzv. plenárních věcech. Veškeré problémy s tím spojené se ostatně koncentrovaly v několika recentních nálezech a disentech k nim.¹⁷ Na soudci zpravodaji závisí, kdy je koncept rozhodnutí předložen do pléna, byť předseda Ústavního soudu používá i nepřímé techniky motivace (v podobě pravidelného rozesílání seznamu nejdéle trvajících řízení; ostatně tento seznam neukončených plenárních řízení je k dispozici i široké veřejnosti na webu soudu). To se týká i případů, kdy návrhvatel žádá o přednostní projednání podle § 39 zákona o Ústavním soudu; domnívám se, že ve světle recentních sporů nad nepoměrem délky doby, kterou má soudce zpravodaj k přípravě konceptu rozhodnutí, a doby, která je poskytována ostatním k nastudování věci,¹⁸ by měl soud změnit dosavadní praxi a o těchto návrzích formálně v plénu rozhodovat, aby tak zavázal soudce zpravodaje prioritně se případu věnovat, případně dal návrhvateli a široké veřejnosti najevo, že tato věc bude vyřizována v běžném pořadí. Rozhodnutí podle § 39 zákona o Ústavním soudu neznamená, že by se soudce zpravodaj nevěnoval ničemu jinému, ale skutečně jen to, že této věci dává prioritu a nepředloží věc po třech letech od zahájení řízení.

Jak jsem již uvedl, v případě pléna odpadá otázka reprezentativnosti, na druhou stranu souhlasím s tím, že v počtu 15 soudců se již vede diskuse velmi obtížně. Také to posiluje roli soudce zpravodaje, který přichází do pléna s hotovým konceptem rozhodnutí, nad nímž se debatuje. Zde se ovšem vyjevuje další problém, a tím je právě zatíženost pléna. Čím větší je počet věcí, jimiž se plénum musí zabývat, tím větší je tlak na jeho rychlost (opět

zmiňovaný v nedávných disentech soudců k nálezům Pl. ÚS 44/17 a Pl. ÚS 106/20) a přirozeně se snižuje hloubka diskuse, což může být ovšem na druhou stranu vyváženo možností uplatnit disentní a konkurující stanoviska. K určitému cizelování odůvodnění docházet musí; na druhou stranu s ohledem na možnost konkurujících stanovisek nepovažuji za deficit, pokud se rozhodující většina neustálí na jednom odůvodnění a rozhodnutí je doplněno konkurujícími stanovisky. Zkrátka při počtu 15 soudců zjevně nelze vyhovět každému názoru a požadavku na úpravu odůvodnění a taková snaha by byla nakonec i kontraproduktivní.¹⁹

Osobně jsem zastáncem toho, aby bylo plénum aktivováno častěji, než tomu je doposud (ať už postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu, kde navíc nejde o volné uvážení senátu, ale povinnou reakci na rozpor v judikatuře, případně snahu o překonání dosavadní judikatury, nebo ad hoc při posuzování zásadních věcí, kde je jednota rozhodování hodnotou převažující nad právem na zákonného soudce). Na druhou stranu právě rychlost rozhodování pléna ukazuje, že věc není zdaleka tak jednoduchá. Délka plenárních řízení je podstatně větší, než je tomu u rozhodování senátního, což je dáno nepoměrnou obtížností věcí v řízení o kontrole norem, ale i složením pléna v počtu 15 soudců. Je pravda, že specificky u těchto sjednocovacích nástrojů není délka řízení nikterak enormní (v případě stanovisek dle § 23 zákona o Ústavním soudu to vyplývá z faktu, že – jak již uvedeno – soudce zpravodaj předkládá plénu koncept již konečného znění stanoviska a teprve v tom okamžiku se vlastně zahajuje plenární „řízení“), ale nepochybně prodlužuje délku ostatních řízení svěřených plénu. Jak jsem se již zmínil, byl to ostatně důvod přehodnocení rozhodnutí o atrahování věcí v roce 2014, kdy se plénum „vzdalo“ rozhodování ústavních stížností proti rozhodnutím krajských soudů ve věci komunálních a krajských voleb. Praktické posilování pléna je tak jistě možné a žádoucí, ale je třeba mít na paměti, že jeho hlavní úloha spočívá v rozhodování o kontrole norem a dalších řízeních s významným obecným dopadem do normotvorby, kompetencí ústavních orgánů atd.

¹⁷ Viz náleze ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, a disentní stanoviska soudců L. Davida, J. Fenyka, J. Fialy a R. Suchánka nebo disentní stanovisko soudce V. Sládečka k nálezu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

¹⁸ Řešením by také mohlo být přijetí jednacího řádu pléna, který doposud neexistuje. Zařazení věci na pořad pléna a termín, kdy se tak stane, je doposud na uvážení předsedy soudu.

¹⁹ Ačkoliv i taková praxe by měla mít své rozumné hranice, za nimiž je již ohrožena přesvědčivost rozhodnutí. Extrémním je například usnesení ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 26/11, jímž plénum většinově odmítlo ústavní stížnost (ve věci rozhodovalo s ohledem na to, že stížnost směřovala proti vládě a parlamentu), je však doprovázeno 9 disentními či konkurujícími stanovisky.

Za stávajícího znění zákona o Ústavním soudu a vnitřního institucionálního nastavení Ústavního soudu nejsou pravomoci pléna napínatelné donekonečna. Jistě je však dosažitelné dodržování povinností senátů postupovat věci k přijetí stanoviska podle § 23 zákona o Ústavním soudu, neskrývání názorů na výklad ústavního práva v usneseních o zjevné neopodstatněnosti a s tím související (uznávám, že nesnadné) obecnější vymezení hranic mezi ústavním a podústavním právem.

Jinak by tomu bylo ovšem v případě rozsáhlejší reformy ústavního soudnictví, která by však vyžadovala změnu zákona o Ústavním soudu a zřejmě i Ústavy. S ohledem na uvedené lze uvažovat například o snížení počtu rozhodovacích těles (senátů), snížení počtu soudců (nabízí se například počet 11 soudců, z nich 2 místopředsedové a předseda, kteří by vedle pléna tvořili pouze dva senáty po 4 soudcích a s místopředsedou v jejich čele), rozložení jejich jmenování v čase atd. Otevírání zákona o Ústavním soudu, nebo dokonce ústavního zakotvení této instituce ovšem nepovažují aktuálně s ohledem na politickou situaci za vhodný krok. V sázce je totiž mnoho: otevřít odbornou diskusi o reformě ústavního soudnictví může přinést snahu představitelů některých politických proudů po omezení pravomocí Ústavního soudu, redukování typů řízení, nastavení jiných

podmínek pro aktivní legitimaci v řízení o kontrole norem atd. Tuto cenu v současnosti nelze obětovat „pouhé“ snaze o zefektivnění rozhodovací činnosti Ústavního soudu ve stávajících pravomocích.

Závěr: k autorovi a jeho knize

Výše uvedené úvahy nemají v žádném případě devalvovat recenzovaný text. Naopak, kdo se s knihou O. Kadlece seznámí, jistě zjistí, že se v mnohém shodujeme a že jeho myšlenky jsou formulovány často pregnančněji než ty moje. Ostatně, většina těchto postřehů je v kapitole věnované plénu přítomna; pokusil jsem se je jen zasadit do jiného kontextu – do vnímání někoho, kdo měl možnost třem „generacím“ soudců Ústavního soudu nahlížet při jejich rozhodování přes rameno. O. Kadlec si zvládl učinit přesný obrázek o těchto otázkách během přípravy své knihy a ještě je zasadil do srovnávací a teoretické perspektivy.

Myslím proto, že se nyní může směle pustit do studia motorů. Ostatně kdyby každý automechanik rozuměl motorům tak, jako Ondřej Kadlec nahlédl do teorie a praxe velkých senátů, pak bych nemusel navštěvovat autoservisy tak často, jako je tomu v poslední době. Je to k mé nelibosti častěji, než „chodím“ (stále ještě jako novopečený soudce Nejvyššího správního soudu) do rozšířeného senátu.

Z knižních novinek Wolters Kluwer doporučujeme



Fyzické osoby a daň z příjmů 4. aktualizované a rozšířené vydání

Ivan Macháček

Čtvrté, výrazně přepracované a doplněné vydání publikace Fyzické osoby a daň z příjmů se zaměřuje na řešení různých situací při uplatnění daně z příjmů fyzických osob v podmínkách roku 2021 na základě přijatých legislativních opatření.

Vybrána jsou nejčastěji diskutovaná témata, u kterých dochází velmi často k chybám a omylům a rovněž u kterých došlo v letošním roce k výrazným změnám. Publikace je průvodcem řešení zdanění příjmů z podnikání, příjmů z pronájmu a ostatních příjmů. Na konkrétních situacích je ukázáno daňové řešení finančního leasingu, odpisů hmotného majetku a jeho technického zhodnocení, prodeje

majetku, použití automobilu k pracovní cestě, ukončení a přerušování podnikání, důsledky úmrtí podnikatele. Pozornost je věnována optimalizaci daňového řešení s využitím všech odpočtů od základu daně a všech slev na dani fyzickou osobou.

Autor se v publikaci snaží konkretizovat daňové řešení do praxe, proto je problematika daňového řešení dokumentována na 265 dotazech a odpovědích. Daňové řešení vychází z legislativního stavu k 1. 8. 2021.

Kompletní nabídka knih s možností pohodlného nákupu na obchod.wolterskluwer.cz.