

Mají soudci českého Ústavního soudu prostor pro strategický výběr případů k projednání?

JAROSLAV BENÁK*

Is There Room for the Strategic Selection of Cases at the Czech Constitutional Court?

Summary: *The procedure before the U.S. Supreme Court is based on a selection model sometimes called the white list. The court will only deal with those cases that were specifically chosen for the hearing. The choice (i. e. granting of the certiorari) is entirely within the discretion of Justices. The case is included in the list if four Justices (out of nine) vote in favour. The theory assumes that judges can apply defensive denials (vote for non granting certiorari if they expect the court to be unable to find the necessary majority to overcome the appeal decision that they consider to be wrong) and aggressive grants (vote for granting of certiorari in the case when the Justice agrees with the decision of the court of appeal and wants the Supreme Court to take the case. The present article considers whether there are situations in which judges of the Czech Constitutional Court have the opportunity to make similar decisions.*

Keywords: *Czech Constitutional Court, strategic voting, aggressive grant, defensive denial*

Při srovnávání vrcholných soudních institucí různých států je často sledováno nastavení přístupu k těmto soudům. Přístup k soudu má tři základní parametry. Za prvé jde o určení okruhu subjektů, které se mohou na soud obrátit, za druhé o výčet situací, kdy tak mohou učinit, a za třetí je důležité, zda soud může provádět nějakou formu selekce nápadu. Možnost rozhodnout, že soud se určitým případem, který k němu byl podán, nebude zabývat, je vnímána jako důležitá zejména pro zajištění prospektivní role soudního rozhodování. Jinými slovy, soud o určitých věcech nerozhodne proto, aby si uvolnil kapacitu pro jiné případy, v nichž vydá rozhodnutí, jež budou mít významný vliv na další fungování právního systému.¹

Fontana upozorňuje, že oprávnění soudu neprojednat určitou věc může být využíváno i pro správné načasování politicky citlivých témat.² Pokud by určitá právní otázka byla

posuzována vrcholným soudem dříve, než by nazrála doba pro přijetí průlomového rozhodnutí, mohl by rozsudek v takové věci na dlouhou dobu zakonzervovat nežádoucí stav.³ Vedle vztahu soudu a vnějších aktérů lze o nastolování agendy uvažovat i v kontextu vnitřních poměrů a dynamiky uvnitř soudu.⁴

Z těchto myšlenek vycházejí i empirické studie, které sledují, zda se soudci Nejvyššího soudu USA chovají jako strategičtí aktéři ve fázi nastolování agendy. Řízení před americkým Nejvyšším soudem je založeno na modelu selekce nazývaném někdy též *white list*. Soud se bude zabývat pouze těmi případy, které výslovně k projednání vybere (a tím je zařadí na pomyslný bílý seznam). Právní úprava přitom nepředepisuje žádná kritéria, podle nichž by měly být případy vybírány. Výběr (spočívající v udělení *certiorari*) je tak zcela na volném uvážení soudců. Věc je zařazena k projednání v případě, že pro udělení

* Autor působí na katedře ústavního práva a politikologie PrF MU. Článek je výstupem projektu Mimoprávní vlivy na rozhodování Ústavního soudu, podpořeného Grantovou agenturou ČR, reg. č. GA17-10100S, panel č. P408. Autor děkuje za užitečné komentáře k rukopisu Marku Antošovi, Monice Hanych, Hubertu Smekalovi, Ladislavu Vyhnančkovi a anonymnímu recenzentovi. Veškeré chyby a omyly zůstávají výhradně odpovědností autora. E-mail: jaroslav.benak@law.muni.cz.

¹ BOBEK, M. Quantity or Quality? Reassessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe. *The American Journal of Comparative Law*, 2009, č. 1, str. 33–35.

² Srov. např. FONTANA, D. Docket control and the success of constitutional courts. In: Ginsburg, T. – Dixon, R. *Comparative constitutional law*, Northampton 2011, str. 624 a literaturu tam citovanou.

³ Srov. SOMMER, U. *Supreme Court Agenda Setting: Strategic Behavior during Case Selection*. New York 2014, str. 3.

⁴ DYEVE, A. Unifying the field of comparative judicial politics: towards a general theory of judicial behaviour. *European Political Science Review*, 2010, č. 2, str. 302.

certiorari hlasují čtyři soudci z celkového počtu devíti soudců.⁵

Internalistická teorie předpokládá, že soudci mohou uplatňovat *defensive denials* (hlasovat pro neudělení *certiorari* v případě, kdy očekávají, že by se uvnitř soudu nepodařilo najít potřebnou většinu pro překonání odvolacího rozhodnutí, které sami pokládají za nesprávné) a *aggressive grants* (hlasovat pro udělení *certiorari* v případě, kdy soudci souhlasí s rozhodnutím odvolacího soudu a chtějí, aby Nejvyšší soud přijal potvrzující rozhodnutí). To, že se popsaným způsobem chovají, v rozhovorech připustili i samotní soudci Nejvyššího soudu USA.⁶

Předkládaný článek se zamýšlí nad tím, zda existují situace, v nichž mají soudci českého Ústavního soudu příležitost k podobnému rozhodování.

Základní odlišností českého ústavního soudnictví od situace Nejvyššího soudu USA ve fázi nastolování agendy je způsob, jakým se vybírají případy, o nichž bude soud meritorně rozhodovat. V případě řízení před Ústavním soudem podle zákona o Ústavním soudu musí být meritorně rozhodnuto o každém návrhu, který byl k soudu podán a u kterého není dán žádný z důvodů odmítnutí obsažených v § 43 ZÚS. V takové situaci na první pohled nelze uvažovat o strategickém chování soudců ve formě *aggressive grant* či *defensive denial*. Podobné jednání by mohlo nastat pouze v případě, že by u některého z důvodů odmítnutí ve skutečnosti existoval prostor pro diskreci soudce.

Článek se tak zaměří právě na hledání takových případů. Pro zjednodušení se v textu budu zabývat pouze rozhodováním soudce zpravodaje v řízení o ústavních stížnostech. Tato agenda se nejvíce blíží činnosti Nejvyššího soudu USA při rozhodování o *certiorari*. Podstatou řízení o ústavní stížnosti je přezkum aktů orgánů veřejné moci, nejčastěji soudních rozhodnutí. Při zpravodajském rozhodování pak výsledkem může být buď okamžité odmítnutí pro nesplnění formálních náležitostí, nebo propuštění do meritorního přezkumu.

Právě zpravodajské odmítnutí ústavní stížnosti je možno připodobnit k neudělení

certiorari před Nejvyšším soudem USA. Je-li dán některý ze zákonných důvodů odmítnutí ústavní stížnosti, nebude ve věci meritorně rozhodnuto. Zatímco v USA o každé věci ve fázi rozhodování o *certiorari* hlasují všichni soudci, rozhoduje u českého Ústavního soudu jediný soudce zpravodaj. V obou případech je ovšem shodné to, že soudci rozhodují individuálně. V americkém kontextu je považováno za nepřijatelné, aby soudci diskutovali o případech před rozhodnutím o *certiorari*.⁷

Zásadní rozdíl mezi českou a americkou situací spočívá v tom, že v USA soudci při hlasování o *certiorari* uplatňují diskreci. Naproti tomu čeští soudci aplikují kritéria obsažená v zákoně. Nemají možnost rozhodnout meritorně, dojdou-li k závěru, že stížnost je například opožděná či nepřipustná. Naproti tomu je-li vše v pořádku, nelze se vyhnout meritornímu rozhodnutí.⁸ Fakticky se tak prostor pro strategické chování soudců redukuje na případy, kdy svým rozhodnutím dávají obsah neurčitěmu právnímu pojmu obsaženému v ustanovení popisujícím konkrétní formální náležitost ústavní stížnosti. Jak ukazuje výzkum Rowlanda a Todd, i v rozhodování o procesních otázkách se soudci mohou projevat jako aktéři sledující své individuální preference.⁹

Stranou pozornosti článku zůstane rozhodování v rámci senátu, jehož výstupem může být buď odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost, nebo vydání nálezu. Jakkoliv je mezi rozhodnutím usnesením a rozhodnutím nálezem několik relevantních odlišností, jež mohou motivovat ke strategickému chování soudců, považují oba typy rozhodnutí za rozhodování o otázce, zda došlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatele. Oba typy rozhodnutí tak chápu jako meritorní, a tudíž jako součást jiné fáze než té, která odpovídá rozhodování o *certiorari* u Nejvyššího soudu USA. Na toto rozhodnutí proto nelze vztahovat závěry literatury věnované právě rozhodování ve fázi nastolování agendy.

Smyslem článku je zjistit, zda je i v českém kontextu třeba zabývat se modelováním fáze, v níž se rozhoduje o tom, zda případ bude meritorně projednán. Ukáže-li se, že v této

⁵ Pro přehledný popis americké právní úpravy včetně jejího historického vývoje srov. např. SOMMER, c. d., str. 11–28.

⁶ PERRY, H. W. *Deciding to decide: agenda setting in the United States Supreme Court*. Cambridge 1991, str. 200–210.

⁷ Tamtéž, str. 146–149.

⁸ Článek vychází z toho, že soudci při svém rozhodování nejednají úmyslně v rozporu se zákonem. Vedle toho je z dosavadní judikatury zřejmé, že dojde-li omylem či záměrně ke zpravodajskému odmítnutí ústavní stížnosti, ač k tomu nebyl dán zákonný důvod, dojde k porušení práva na přístup k soudu dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a případ se tak může k Ústavnímu soudu „vrátit“ prostřednictvím obnovy řízení. Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2017 ve věci *Beránek proti České republice*, stížnost č. 45758/14.

⁹ ROWLAND, C. K. – TODD, B. J. Where You Stand Depends on Who Sits: Platform Promises and Judicial Gatekeeping in the Federal District Courts. *The Journal of Politics*, 1991, č. 1, str. 183.

fázi existuje určitý prostor pro strategické chování soudců, musí se takový závěr odrazit i v designu výzkumů zaměřených na analýzu vlivů na podobu konečných rozhodnutí. Zkoumáme-li faktory, které ovlivňují výsledné soudní rozhodnutí, leckdy nevystačíme pouze s analýzou hlasování, jež vede k přijetí konečného rozhodnutí ve věci. Existuje-li v procesu tvorby rozhodnutí více stadií, v nichž může dojít k ovlivnění podoby rozhodnutí, je třeba se jimi rovněž zabývat. Spiller a Gelly ve svém textu zaměřeném na Nejvyšší soud USA upozorňují, že bez modelování všech fází, v nichž existuje prostor pro strategické chování soudců, nemůže být naše pochopení nikdy úplné.¹⁰

Článek je založen na rozboru právní úpravy a související judikatury. Jeho závěry tak zůstanou v abstraktní rovině v podobě konstatování, zda existují, či neexistují situace, v nichž mají soudci prostor pro strategické rozhodnutí.

Varianty strategického rozhodování

Úvahy o možném strategickém chování soudců vycházejí z předpokladu, že soudci při svém rozhodování preferují to řešení, které konvenuje jejich postojům. Předpokládáme, že:

- 1) Pro určité právní otázky mají soudci představu o tom, jaká odpověď na ně je správná.
- 2) Zároveň se představa správné odpovědi může mezi jednotlivými soudci lišit.
- 3) Soudci mají alespoň přibližnou představu o tom, jakou odpověď považují za správnou ostatní členové jejich senátu.¹¹

Lze tak očekávat, že soudce bude hlasovat pro takovou variantu rozhodnutí, která jeho postojům co nejvíce vyhovuje. Takový postup označuje literatura jako *sincere voting*. Strategickým rozhodnutím (*strategic voting*) je hlasování, které je odlišné od *sincere voting* a soudce je činí, aby předešel následkům, které vnímá jako nepříznivé.¹²

Ve shora vymezeném modelu přichází v úvahu možnost, že soudce bude jednat strategicky. Nabízejí se dvě základní strategie:

- 1) Soudce vyloží procesní pravidla tak, že ústavní stížnost bude odmítnuta, aby zabránil jejímu meritornímu projednání.
- 2) Soudce vyloží procesní pravidla tak, že ústavní stížnost odmítnuta nebude, aby dosáhl jejího meritorního projednání. Každý z těchto případů má přitom dvě subvarianty:
 - 1a) Soudce by byl ochoten ústavní stížnosti vyhovět, ale očekává, že meritorní projednání by vedlo k zamítavému nálezu, a tak preferuje odmítnutí stížnosti z procesních důvodů. Tato subvarianta odpovídá *defensive denial* známému z USA.
 - 1b) Soudce preferuje odmítnutí z procesních důvodů, neboť se obává, že meritorní projednání by mohlo vést k vyhovění stížnosti, což by z jeho pohledu bylo nežádoucí. Tato varianta odpovídá hlasování proti udělení *certiorari*.
 - 2a) Soudce vyloží procesní pravidla tak, aby mohlo dojít k meritornímu projednání, jež vyústí v zamítnutí ústavní stížnosti. Tato subvarianta odpovídá *aggressive grant*.
 - 2b) Soudce vyloží procesní pravidla tak, aby mohlo dojít k meritornímu projednání, jež povede k vyhovění ústavní stížnosti. Tato subvarianta odpovídá hlasování pro udělení *certiorari*.

Zpravodajská odmítnutí

Nyní se zaměříme na důvody odmítnutí obsažené v § 43 odst. 1 ZÚS, které zkoumá soudce zpravodaj. Zákon obsahuje pět různých důvodů odmítnutí.¹³ Přinejmenším v některých z nich přitom může vzniknout příležitost pro strategické rozhodování.

(Ne)odstranitelné vady návrhu

Zákon předpokládá, že má-li podání doručené Ústavnímu soudu vady, jež lze odstranit, musí soudce zpravodaj stěžovatele vyzvat k odstranění těchto vad a určit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Častým problémem je, že ústavní stížnost podá jednotlivec, který není zastoupen advokátem. Ústavní soud nemá

¹⁰ SPILLER, P. T. – GELLY, R. Strategic Judicial Decision-making. In: Caldeira, G. A. – Kelemen, D. R. – Whittington, K. E. *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford 2008, str. 41.

¹¹ Implicitně je obsažen předpoklad, že soudce nemá kontrolu nad složením senátu, jenž by danou věc meritorně posuzoval. Tento předpoklad bude pravdivý pro velkou většinu věcí, o nichž Ústavní soud rozhoduje. Pouze výjimečně se některým soudcům může otevřít „okno příležitosti“ v souvislosti s pravidelnými rotacemi senátů, zavedenými od 1. 1. 2016.

¹² HAMMOND, T. H. – BONNEAU, C. W. – SHEEHAN, R. S. *Strategic behavior and policy choice on the U.S. Supreme Court*. Stanford 2005, str. 91.

¹³ § 43 odst. 1 ZÚS zní: „Soudce zpravodaj mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh odmítne,

a) neodstraní-li návrh vady návrhu ve lhůtě mu k tomu určené, nebo
 b) je-li návrh podán po lhůtě stanovené pro jeho podání tímto zákonem, nebo
 c) jde-li o návrh podaný někým zjevně neoprávněným, nebo
 d) jde-li o návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný, nebo
 e) je-li podaný návrh nepřijatelný, nestanovil-li tento zákon jinak.“

možnost podmínku povinného zastoupení prominout ani stěžovateli advokáta sám ustanovit. Fakticky tak Ústavní soud stěžovatele vyzve, aby si advokáta zajistil, a poučí ho o možnosti požádat Českou advokátní komoru o určení advokáta dle § 18 zákona o advokacii. Česká advokátní komora se v rámci připomínkového řízení k věcnému záměru zákona o bezplatné právní pomoci vyjádřila,¹⁴ že advokáta určí vždy, předloží-li žadatel výzvu k odstranění vad vydanou Ústavním soudem.

Tato situace může motivovat k nežádoucímu chování spočívajícímu v tom, že jednotlivci budou podávat ústavní stížnosti nezastoupení, aby získali zdarma advokáta od České advokátní komory.¹⁵ Vedle toho je pak takový postup neefektivní v případech, kdy se na Ústavní soud systematicky obracejí titíž stěžovatelé, kteří přes opakované poučení v minulých věcech přicházejí opět bez právního zastoupení. Ústavní soud reagoval tak, že v případech, kdy byl stěžovatel v minulosti prokazatelně opakovaně poučen o formálních náležitostech ústavní stížnosti a jeho nová podání mají stále totožné vady (tedy například stěžovatel opakovaně není zastoupen advokátem), může Ústavní soud přistoupit rovnou k odmítnutí ústavní stížnosti, ač jde o vady, které by bylo možno odstranit.¹⁶

Vyskytne-li se například stěžovatel, který sepíše kvalitní ústavní stížnost, avšak není zastoupen advokátem, ač v minulých třech případech mu již byla tato vada jeho podání vytčena, má soudce zpravodaj prostor pro úvahu, zda i po čtvrté stěžovatele vyzývá k odstranění vady, či zda podání rovnou odmítnout. Právě v takovém případě může soudce do svého rozhodnutí potenciálně promítnout i strategické úvahy. Je-li podání sepsáno kvalitně, soudce zpravodaj z něj může bez větších obtíží zjistit, o co ve stěžovatelově věci jde a jaké má případně vyhlídky na úspěch při meritorním rozhodování.

Prosazuje-li stěžovatel agendu, která je soudci nepřijemná, a zároveň soudce ví, že vzhledem k názorům ostatních členů senátu by bylo ústavní stížnosti nejspíš vyhověno, je možné, že soudce takovou ústavní stížnost odmítne pro vady.

Konvenuje-li obsah ústavní stížnosti soudcovým preferencím, mohou nastat dvě možnosti. Věřili-li soudce, že stěžovatel má naději na úspěch při meritorním projednání, pravděpodobně stěžovatele vyzve, aby si zajistil advokáta. Naproti tomu pokud by soudce očekával, že meritorní projednání skončí zamítavým nálezem, může tomu předejít a stížnost odmítnout pro vady. Tím soudce zpravodaj zabráni tomu, aby jeho senát dostal příležitost vydat závazné rozhodnutí, jež nekonvenuje jeho preferencím.

Obdobnou možnost promítnout své preference má soudce teoreticky i při samotném posuzování, zda má podaná ústavní stížnost vady. Jak ukazuje judikatura Ústavního soudu k problematice posuzování vad civilních dovolání, není vždy jednoduché posoudit, zda je konkrétní podání skutečně vadné.¹⁷ Tato situace však zřejmě nebude příliš častá s ohledem na to, že Ústavní soud ve svých rozhodnutích pravidelně opakuje, že je vázán pouze petitem ústavní stížnosti, a nikoliv jeho odůvodněním. Není tudíž důvod, aby soudce sympatizující se stěžovatelem vyzýval k odstranění vady v naději, že se objeví lepší argumentace, jež mu umožní připravit koncept vyhovujícího nálezu. Lze uvažovat nanejvýš o možnosti, že soudce, který si nepřeje meritorní projednání dané věci, vyzve k odstranění vady v naději, že stěžovatel na výzvu nebude reagovat, a stížnost tak bude odmítnuta pro neodstranění vad.

(Ne)zmeškaná lhůta

V minulosti činila řadě stěžovatelů obtíže kombinace 60denní lhůty (jež se z povahy věci počítala odlišně než lhůty vyjádřené v měsících) a způsobu jejího určení (lhůta začínala běžet již v den, kdy bylo doručeno rozhodnutí o posledním opravném prostředku). Tyto problémy již byly postupnou novelizací ZÚS odstraněny, přetrvává však skutečnost, že ne vždy se podaří podání vytvořit a doručit soudu včas. Zmeškání lhůty přitom nelze prominout.

Určitou skulinu nabízí výše popsání praxe odstraňování vad podání. Stěžovatel může podat ústavní stížnost záměrně s vadami či

¹⁴ Vyjádření České advokátní komory ke kritice věcného záměru zákona o bezplatné právní pomoci. Dostupné na <www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2016/04/ATT00977.docx>.

¹⁵ Další „bonus“ tohoto postupu pak může spočívat v tom, že Ústavní soud zpravidla určí lhůtu v trvání 30 dní či přinejmenším v řádu týdnů, během které může stěžovatel rovněž promýšlet argumentaci či obstarávat podklady pro ústavní stížnost, a ve výsledku tak získá více času na přípravu podání, než by měl, kdyby dodržel zákon a podal ústavní stížnost již zastoupen advokátem.

¹⁶ Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3477/17 ze dne 14. 11. 2017.

¹⁷ Srov. judikaturu citovanou na podporu tohoto tvrzení v bodě 29 usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2910/17 ze dne 24. 1. 2018, jímž II. senát Ústavního soudu přerušil řízení a předložil plénu návrh na zrušení několika ustanovení občanského soudního řádu.

bez právního zastoupení, aby získal další čas díky výzvě k odstranění vad. Tento postup však může opakovat nejvýše několikrát. V zásadě již při druhém takovém pokusu čelí výše popsáným možnostem, jak může být jeho podání odmítnuto.

Další možnost je pak skryta v nálezu Ústavního soudu, který se týkal podání kasační stížnosti.¹⁸ Ústavní soud v něm konstatoval, že je nerozhodné, zda advokát doručil podání několik desítek minut před půlnocí poslední den lhůty, či několik desítek minut po půlnoci, neboť žádný soud nebude vybírat svou datovou schránku uprostřed noci. Jestliže se zaměstnanec soudu přihlásil do datové schránky kolem osmé hodiny ráno, nemohlo mít doručení krátce po půlnoci žádný vliv na efektivitu práce soudu.

Tento názor lze potenciálně aplikovat i na doručování ústavní stížnosti. V určitých případech přitom díky němu může stěžovatel získat až několik dní navíc. Například končí-li lhůta na Zelený čtvrtek, stačilo by teoreticky doručit podání v časných ranních hodinách následujícího úterý, neboť Velký pátek i Velikonoční pondělí jsou dny pracovního klidu.

Nastane-li taková mezní situace, kdy je podání sice objektivně opožděné, ale ono krátké zpoždění fakticky nemělo žádný vliv na fungování soudu, může soudce opět zvažovat i své preference ohledně obsahu ústavní stížnosti.

(Ne)přípustná ústavní stížnost

Vedle obecných pravidel společných pro všechna řízení, která činí ústavní stížnost nepřipustnou pro překážku věci rozhodnuté či překážku věci zahájené, existuje ještě zvláštní úprava specifická pro ústavní stížnost, jež vyžaduje, aby stěžovatel před podáním ústavní stížnosti vyčerpal všechny jiné dostupné prostředky nápravy.

Pouze výjimečně se stane, že není k dispozici žádný opravný prostředek, a stěžovatel se tak může obrátit na Ústavní soud přímo.¹⁹ Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, na niž následně navázal i sám Ústavní

soud, ovšem vyplývá, že nelze trvat na podání těch opravných prostředků, které fakticky nejsou účinné.²⁰ V některých případech bylo posuzování nutnosti vyčerpat určitý opravný prostředek předmětem stanoviska pléna Ústavního soudu.²¹ K povaze některých jiných opravných prostředků existuje judikatura ve formě nálezů, jež je (s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy) závazná i pro soudce zpravodaje.²² Může se ovšem vyskytnout procesní situace, která dosud nebyla judikaturou řešena vůbec,²³ popřípadě byla řešena v usneseních, jež nejsou precedenčně závazná.²⁴ V takové situaci může soudce zpravodaj posoudit přípustnost ústavní stížnosti sám a rozhodnout jak odmítavým usnesením pro nepřipustnost, tak učinit závěr, že stížnost je přípustná a má být meritorně rozhodnuta.

Shora uvedené pravidlo zakotvující povinnost vyčerpat všechny dostupné opravné prostředky zároveň explicitně připouští dvě výjimky. Ústavní stížnost bude přípustná i v případě, že stěžovatel nevyčerpal všechny opravné prostředky, jestliže jeho stížnost podstatně přesahuje jeho vlastní zájmy. Druhou možností pak je, že stěžovatel opravný prostředek sice podal, ale v řízení o něm dochází ke značným průtahům.

Již samotná formulace podmínek (přesah zájmů stěžovatele musí být podstatný, průtahy musejí být značné) dává tušit, že obě výjimky mají být vykládány restriktivně. Přestože zejména k první výjimce existuje bohatá judikatura popisující, kdy je zpravidla dán podstatný přesah zájmů stěžovatele, je interpretace obsahu neurčitých pojmů věcí Ústavního soudu, tedy v první fázi soudce zpravodaje, jenž může ústavní stížnost odmítnout jako nepřipustnou, a v případné druhé fázi (předloží-li zpravodaj věc senátu) senátu, který může dospět k závěru, že ústavní stížnost vůbec přípustná nebyla.

Jak upozorňuje komentář k ZÚS, rozhodování o otázce, zda podaná ústavní stížnost podstatně přesahuje zájmy stěžovatele, má činit senát, a nikoliv soudce zpravodaj.²⁵ Proto je v případě, že stěžovatel předloží argumentaci, proč v jeho případě jeho stížnost

¹⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2560/13 ze dne 20. 5. 2014 (N 101/73 SbNU 639).

¹⁹ Například před novelou provedenou zákonem č. 7/2009 Sb. bylo možno podat ústavní stížnost přímo v případě, že byl stěžovatelem obecným soudem ustanoven jako opatrovník zaměstnanec soudu, který byl následně zcela pasivní. Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3269/07 ze dne 1. 12. 2008 (N 208/51 SbNU 593), bod 13.

²⁰ Vývoj judikatury Ústavního soudu v této otázce přehledně popisuje HLÁVKOVÁ, M. K. hodnocení efektivity opravných prostředků v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. *Soudní rozhledy*, 2009, č. 9, str. 323–325.

²¹ Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 26/08 ze dne 16. 12. 2008 (ST 26/51 SbNU 839; 79/2009 Sb.) se věnovalo povinnosti podat žalobu pro zmatečnost dle § 229 odst. 4 OSŘ, stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 ze dne 4. 3. 2014 (ST 38/72 SbNU 599; 40/2014 Sb.) řeší nutnost vyčerpání dovolání v trestních věcech.

²² Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1565/14 ze dne 2. 3. 2015 (N 51/76 SbNU 691), zabývající se povahou žádosti o výkon dohledu podle § 12d odst. 1 zákona o státním zastupitelství.

²³ Příkladem může být zpravodajské usnesení sp. zn. IV. ÚS 2130/09 ze dne 15. 3. 2010.

²⁴ K závaznosti odmítavých usnesení srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 950/17 ze dne 19. 12. 2017, body 24 až 28.

²⁵ FILIP, J. In: Filip, J. – Šimíček, V. – Holländer, P. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*, Praha 2007, str. 581–582, bod 77.

přesahuje jeho vlastní zájmy, třeba, aby tuto argumentaci posoudil senát.²⁶ Naproti tomu není-li předložena žádná taková argumentace, odmítne ústavní stížnost soudce zpravodaj.²⁷

Zvláštní situace nastává v případě, že stěžovatel žádnou argumentaci nepředložil, avšak jde o hraniční situaci, kdy by mohl být dán důvod k výjimečné aplikaci § 75 odst. 2 ZÚS. Například judikatura říká, že stížnost podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele, týká-li se tisíců jiných lidí.²⁸ Proto bude-li se v modelovém případě problém týkat 999 osob, otvírá se prostor pro strategickou úvahu. Zpravodaj může buď stížnost odmítnout s tím, že je nepřipustná pro nevyčerpání opravných prostředků a stěžovatel nepředložil žádnou argumentaci, proč by měla být stížnost výjimečně přípustná, nebo může věc postoupit senátu k meritornímu projednání s vlastní argumentací založenou na tom, že věc je velmi podobná případům, v nichž byla stížnost v minulosti posouzena jako přípustná.

Ostatní důvody odmítnutí

Ústavní stížnost je koncipována jako prakticky univerzálně použitelný prostředek nápravy porušení základních práv. Pouze výjimečně tak přichází v úvahu použití důvodů odmítnutí podle § 43 odst. 1 písm. c) a d), tedy pro neoprávněnost návrhatele, respektive pro nedostatek příslušnosti Ústavního soudu.

V minulosti byla judikatura Ústavního soudu nejednotná v posuzování, zda může stát či jeho organizační složka podat ústavní stížnost. Paralelně se objevovala jednak odmítavá zpravodajská usnesení a jednak nálezy, jimiž bylo v obdobných situacích ústavním stížnostem vyhověno.²⁹ Ve svém odlišném stanovisku k nálezu Pl. ÚS 20/15 Kateřina Šimáčková konstatuje, že podle jejího názoru by měla být jakákoliv ústavní stížnost podaná státem odmítnuta pro neoprávněnost návrhatele, nicméně že respektuje názor většiny pléna a ve svých věcech postupuje v souladu s ním. Uvedené tak naznačuje, že tato interpretační otázka již byla definitivně vyřešena, a zpravodajské odmítnutí (bez předchozí změny judikatury Ústavního soudu provedené prostřednictvím stanoviska pléna) by tak bylo ve

zjevném rozporu se zákonem (respektive s jeho nyní již ustálenou závaznou interpretací).

Může se ovšem objevit případ stěžovatele, který se dosud na Ústavní soud neobrátil a v jehož případě budou pochybnosti, zda je oprávněným návrhatelem. S ohledem na to, že Ústavní soud existuje již téměř 25 let a řadu problémů již ve své judikatuře vyřešil, je však výskyt takové situace velmi nepravděpodobný. Podobně nepravděpodobná je i možnost, že nastane situace, kdy bude soudce zpravodaj čelit dosud nevyřešené otázce ohledně toho, zda je dána příslušnost Ústavního soudu pro rozhodování v dané věci.

Odmítnutí pro nedostatek příslušnosti Ústavního soudu k projednání ústavní stížnosti se reálně používá zejména v případě petitů požadujících něco jiného než zrušení napadených rozhodnutí.³⁰ Skutečný nedostatek pravomoci a příslušnosti je vzhledem k univerzálně koncipovanému institutu ústavní stížnosti velmi vzácný.³¹

Závěr

Záměrem článku bylo zjistit, do jaké míry představuje odlišná právní úprava řízení o ústavní stížnosti překážku pro případ, že by se čeští soudci chtěli chovat jako ti američtí a promítat své preference ohledně výsledku řízení do fáze výběru jednotlivých věcí, o nichž bude meritorně rozhodováno. Hlavním zjištěním článku je, že možnosti takového chování jsou velmi omezené. Právní úprava formálních náležitostí je poměrně podrobná (tedy předepisující řadu náležitostí) a zároveň velmi striktní v tom, že nedostatek těchto náležitostí má vždy vést k odmítnutí ústavní stížnosti.

Pouze ve zcela specifických procesních situacích může nastat příležitost, kdy lze legitimně rozhodnout jak odmítnutím ústavní stížnosti, tak propuštěním stížnosti do meritorního přezkumu. Těmto situacím je společné, že k nim stěžovatel vždy nějak přispěl (ať už tím, že jeho podání mělo vady, bylo podáno opožděně, či tím, že bylo podáno v situaci, kdy byla stížnost nepřipustná pro nevyčerpání opravných prostředků), soudce tak nemá nad situací nikdy plnou kontrolu a nemůže bez přispění stěžovatele takovou situaci sám zkonstruovat.

²⁶ Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2315/17 ze dne 10. 10. 2017.

²⁷ Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2290/16 ze dne 28. 2. 2017.

²⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 38/95 ze dne 24. 4. 1996 (N 35/5 SbNU 283).

²⁹ Přehled této judikatury i jejího historického vývoje podává BARÁKOVÁ, M. *Aktivní legitimace státu k podávání ústavních stížností*. Brno 2015, Diplomová práce, str. 67 a násl.

³⁰ Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3662/16 ze dne 28. 2. 2017.

³¹ Příkladem může být usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015 (U 2/76 SbNU 909).

Konstatování, že je něco možné, rozhodně neznamená zároveň důkaz, že k něčemu takovému dochází. Tím méně pak jde o návod či doporučení soudcům, že by se tak měli chovat. Tyto aspekty problému článek přenechává dalšímu bádání, jež téma může uchopit normativně (a vyjádřit se k tomu, zda je žádoucí, aby se soudci při rozhodování chovali strategicky) či empiricky (a zjistit, zda čeští

soudci Ústavního soudu opravdu něco takového dělají).

Stejně tak bude věcí dalšího bádání zjistit, jak často se takové situace vyskytují, zda jsou si soudci vědomi toho, že v nich mají možnost obojího rozhodnutí, a především zda při výběru varianty do svého rozhodování promítají své preference ohledně výsledku meritorního přezkumu v dané věci.

Zaměstnanec veřejné správy dobrovolníkem: náměty *de lege ferenda*

MARTIN ŠTEFKO*

Public Servant as an Aid Worker in the Light of De Lege Ferenda Suggestions

Summary: *This article deals with the chosen shortcomings of the Act on Aid Services. Although the legislator was not able to accomplish the proposal on a new Aid Act, there is narrow space for widening of the volunteers' potential by collective agreements even if they are state servants or work in civil service. The suggested strategy can enhance providers and aid workers; a solution desirable for the specific Czech legal situation where we can easily identify a few obstacles for a boom of aid services.*

Keywords: *volunteer, aid services, employee*

I když většina z nás musí vykonávat onerózní činnost s cílem získat prostředky na živobytí, řada lidí chce být a je prospěšná pro druhé nikoliv výměnou za peníze. Dobrovolnictví, včetně poskytování dobrovolnické služby, má v českých zemích určitou tradici. Dle Českého statistického úřadu působilo v České republice v roce 2007 zhruba 1 215 363 dobrovolníků. Přibližně stejný počet dobrovolníků odhadlo Národní dobrovolnické centrum Hestia v roce 2015.¹

V současné době nabývá dobrovolnictví pro naši atomizovanou stárnoucí společnost ještě většího a celospolečenského významu. Nutně se stává podstatnou součástí tématu sladění pracovního, osobního a rodinného života. Jak ovšem ukážeme v úvodním vhladu

do této problematiky, platná úprava stále není dostatečným právním základem pro poskytování kvalitních dobrovolnických služeb při garantování adekvátní ochrany dobrovolníků i klientů (oddíl první tohoto článku). To lze doložit jednak nízkým počtem dobrovolníků, kteří pracují v programech akreditovaných dle zákona o dobrovolnické službě, jednak stesky aplikační praxe. Přestože byla připravena nová, komplexní úprava, nepodařilo se ji uvést v život (oddíl druhý). Základním právním problémem bylo nedostatečné rozlišení práv a povinností dobrovolníka od statusu zaměstnance (v duchu ideje dobrovolník zaměstnancem) a zvýšené benefity vysílajícím organizacím,² což se projevilo mimo jiné ve zvýšené nákladnosti dobrovolnictví.

* Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení PF UK a v advokátní kanceláři Kocián Šolc Balaščík. Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo a výzvy dneška“, id. č. Q03. E-mail: stefkom@prf.cuni.cz.

¹ Autor děkuje p. Tošnerovi, řediteli centra, za cenné materiály a pomoc při výzkumu zvoleného tématu. Dlužno dodat, že téma dobrovolnické služby je právní doktrínou zatím spíše opomíjeno. Publikovány byly doposud jen praktické návody, a to ještě v souvislosti s jinými tématy.

² Konkrétně se jednalo o snahu o zajištění financování projektů z veřejných rozpočtů do úrovně tzv. hodnoty vykonané dobrovolnické činnosti. Pro stanovení výše hodnoty odvedené dobrovolnické činnosti měla být použita částka ve výši 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok. Příjmy vzniklé v souvislosti s výkonem dobrovolnictví měly být osvobozeny od daně z příjmů právnických osob.