

Úryvek z kapitoly věnované judikatuře v ústavním právu (Judikatura a právní argumentace, Auditorium 2013).

(...)

2.1.1. Volba způsobu rozhodování

S ohledem na právní úpravu (§ 54 ZÚS) by neměla činit problémy odpověď na otázku, kdy rozhodnout nálezem a kdy usnesením. Jedinou výjimku¹ v tomto ohledu (zejména v řízení o ústavní stížnosti) tvoří komplikovaný vztah mezi zamítavým nálezem a usnesením odmítajícím návrh pro zjevnou neopodstatněnost. Oba dvě formy rozhodnutí mají na navrhovatele podobný dopad – jeho návrhu nebylo vyhověno z (kvazi)meritorních důvodů² a jejich odlišení není tudíž tak jednoduché, jako např. odlišení nálezů od usnesení odmítajících návrh z čistě procesních důvodů (nepřípustnost, nepřislušnost apod.). V praxi Ústavního soudu je však odmítnutí návrhu pro „zjevnou neopodstatněnost“ výrazně preferováno,³ a to i případech, kdy návrh „zjevně neopodstatněný“⁴ zjevně není. Nadužívání usnesení odmítajících návrh pro zjevnou neopodstatněnost pak v praxi nebrání ani úprava, podle níž (na rozdíl od zamítavého nálezu) musí být rozhodnutí senátu o zjevné neopodstatněnosti návrhu jednomyslné (§ 19 odst. 2 ZÚS).

Příčiny tohoto stavu jsou zřejmě spíše povahy faktické než právní. Jednou z nich je nepochybně skutečnost, že vydání kvazimeritorního odmítavého usnesení je časově i administrativně méně náročné. V takovém případě se totiž nemusí konat ústní jednání, rozhodnutí nemusí být veřejně vyhlášeno, rozhodnutí nemusí (avšak může) být publikováno v tištěné Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, na odůvodnění odmítavého usnesení nejsou kladeny takové nároky apod. Právní příčinou tohoto stavu (avšak podle našeho názoru vysvětlující tento stav pouze z menší části) může být skutečnost, že celá řada otázek již byla zamítavými nálezy vyřešena a návrhy podobné v obdobných věcech je nyní možné odmítat jako zjevně neopodstatněné právě s odkazem na existující nálezovou judikaturu.

Nelze též zastírat, že odmítání návrhů pro zjevnou neopodstatněnost fakticky nahrazuje selekci nápadu Ústavním soudem,⁵ čemuž pak nezřídka odpovídá i obsah usnesení.

Rozhodnutí usnesením místo nálezem nemá valný dopad na účastníky řízení; nevytvoří se sice překážka *rei iudicatae*, což však pro stěžovatele v řízení o ústavní stížnosti s ohledem na lhůtu pro její případné další podání „výhoda“ iluzorní. Lze však vysledovat významné důsledky pro vývoj judikatury Ústavního soudu. Pokud se totiž senát Ústavního soudu hodlá odchýlit od právního názoru obsaženého v odmítavém usnesení (např. vyhovět

¹ Neřešíme tak vztah mezi jednotlivými důvody odmítavého výroku, i když např. nahrazování (senátního a jednomyslného) odmítání návrhu pro zjevnou neopodstatněnost odmítáním (soudcem zpravodajem) pro neoprávněnost navrhovatele je jistě neblahým jevem; k tomu srov. usnesení ze dne 13. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 2585/10, nepublikováno.

² V určitých případech však odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost kvazimeritorním není, neboť neopodstatněnost je vskutku zřejmá na první pohled bez jakéhokoli zkoumání (jde tedy o ideální variantu zjevné neopodstatněnosti).

³ To platí zejména pro řízení o ústavních stížnostech; druhá hlavní agenda – řízení o kontrole norem – tímto neduhem tolik netrpí.

⁴ Praxe se tak výrazně odchyluje od doktrinárních názorů, podle nichž např. zjevnou neopodstatněnost ústavní stížnosti lze shledat tehdy, pokud základní práva nebyla napadeným rozhodnutím či jiným zásahem vůbec dotčena a není třeba provádět jakýkoliv sofistikovanější přezkum (Pospíšil, I. in Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I., Wagnerová, E. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. ASPI, Praha 2007, s. 149 - 150). Přístup, podle něhož je mezi návrhem důvodným a zjevně neopodstatněným hranice tenčí lidského vlasu, působí na vnějšího pozorovatele velmi zvláště.

⁵ Srov. Bobek, M. Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy č. 22/2006. Mimořádná příloha, s. 7.

návrhu takřka shodnému s návrhem dříve odmítnutým), může tak učinit sám bez použití procedury podle § 23 ZÚS, což by v případě odklonu od právního názoru obsaženého v zamítavém nálezu *de iure* možné nebylo. Nadužívání usnesení o zjevné neopodstatněnosti tudíž nahrává vzniku rozporů v judikatuře Ústavního soudu a koneckonců i komplikuje působení judikatury Ústavního soudu navenek.⁶ Tyto problémy jsou nepochybně spjaty s tím, že ÚS nemá možnost selektovat přijatá podání (certioari), a musí tudíž každé přijaté rozhodnutí odůvodnit

V praxi jsou tedy zamítavé nálezy poměrně řídkým jevem a v drtivé většině případů tudíž „rozhodnout nálezem“ znamená „vyhovět“, což lze dokumentovat následujícími čísly.⁷ V řízeních o ústavních stížnostech bylo od 1. 1. 1993 do 1. 1. 2012 přijato celkem 2968 nálezů (počítaje v to nálezy s výroky vyhovujícími, zamítavými, interpretativními i aditivními). Nálezů, v nichž byl alespoň jeden výrok zamítavý, pak bylo evidováno 503. Ještě výmluvnější je počet nálezů, v nichž se zamítavý výrok nepojil s výrokem vyhovujícím (např. zčásti vyhověno, zbytek zamítnut), aditivním či interpretativním. V takovém případě je totiž zamítavý náleží reálnou alternativou k usnesení odmítajícímu návrh pro zjevnou neopodstatněnost. Takových nálezů bylo 362, přičemž jejich relativní četnost byla výrazně (cca dvakrát) vyšší před rokem 2000. Nelze navíc dost dobře odhadnout, jak často je zamítnutí návrhu projevem přesvědčení členů senátu, že je rozhodováno o relevantní ústavněprávní otázce, a kdy jde o důsledek skutečnosti, že se nepodařilo dosáhnout jednomyslnosti vyžadované k odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost ustanovením § 19 odst. 2 ZÚS.

Výjimkou potvrzující pravidlo je rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu či velkého senátu kolegia Nejvyššího soudu. Ústavní soud v těchto případech nejen, že rozhoduje v plénu,⁸ nýbrž i poměrně často rozhoduje nálezem. Důvody jsou zřejmě jednak právní (zmiňovaná tělesa často rozhodují komplikované případy, často s ústavním přesahem) i psychologické (roli hraje to, že se Ústavní soud vypořádává s právním názorem reprezentujícím celou jednu část obecného soudnictví). Ústavní soud tak naopak někdy rozhodne zamítavým nálezem, i když by šlo uvažovat i o odmítnutí návrhu pro zjevnou neopodstatněnost.⁹

Vývoj v poslední době potvrzuje naznačené tendence (jak podíl nálezů, tak střídme rozhodování zamítavým nálezem), což můžeme dokumentovat následující tabulkou:

Tabulka č. 1 – formy rozhodování

Soudce zpravodaj (číslo senátu)	Počet rozhodnutí ¹⁰	Z toho náleží	Vyhověno ¹¹	Podíl nálezů (vyhověno)
Pavel Rychetský (předseda)	600	59	44	9,8 % (7,3 %)

⁶ Tomuto problému se věnujeme v části pojednávající o závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu.

⁷ Získány z veřejně dostupné databáze NALUS (<http://nalus.usoud.cz>) a tedy volně ověřitelnými. Žádné údaje obsažené v této práci nebyly získány z interních zdrojů Ústavního soudu, přestože k některým měl autor – asistent soudce Ústavního soudu – přístup.

⁸ Rozhodnutí o atrakci senátních věcí plénem. Dostupné na <http://www.usoud.cz/clanek/2020> (ověřeno 2. 9. 2012).

⁹ Srov. např. náleží ze dne 23. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 7/08, N 62/56 SbNU 697.

¹⁰ V řízení o ústavní stížnosti za období od 1. 1. 2006 do 1. 1. 2012. Předseda a místopředsedové Ústavního soudu mají podle rozvrhu práce snížený nápad.

¹¹ Zahřnutý jsou i náleží částečně vyhovující – vyhovující výrok se přitom např. s výrokem odmítavým pojí poměrně často.

Eliška Wágnerová (místopř.)	945	141	138	14,9 % (14,6 %)
Pavel Holländer (místopř.)	970	57	55	5,9 % (5,7 %)
František Duchoň (I.)	1392	62	55	4,5 % (4,0 %)
Vojen Güttler (I.)	1281	177	168	13,8 % (13,1 %)
Ivana Janů (I.)	1314	130	112	9,9 % (8,5 %)
Stanislav Balík (II.)	1231	81	78	6,6 % (6,3 %)
Dagmar Lastovecká (II.)	1336	88	87	6,6 % (6,5 %)
Jiří Nykodým (II.)	1307	113	104	8,6 % (8,0 %)
Vladimír Kůrka (III.)	1308	49	41	3,7 % (3,1 %)
Jiří Mucha (III.)	1323	81	77	6,1 % (5,8 %)
Jan Musil (III.)	1236	55	44	4,4 % (3,6 %)
Vlasta Formánková (IV.)	1393	60	56	4,3 % (4,0 %)
Miloslav Výborný (IV.)	1225	72	68	5,9 % (5,6 %)
Michaela Židlická (IV.)	1313	61	59	4,6 % (4,5 %)

(...)