Problematika opakovatelného mandátu soudců Ústavního soudu České republiky

Karolina Schwarzová

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Právo a právní věda

Prohlašuji, že jsem esej na téma: Problematika opakovatelného mandátu soudců Ústavního soudu České republiky zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny. Dávám souhlas s prvním zveřejněním své eseje vyhlašovateli soutěže nebo spolupracujícími institucemi v papírové či elektronické podobě.

Rozsah vlastní práce (bez titulní strany a seznamu pramenů): 53 257 znaků

Problematika opakovatelného mandátu soudců Ústavního soudu ČR

KAROLINA SCHWARZOVÁ

Úvod

Tato práce se věnuje problematice opakovatelného mandátu soudců Ústavního soudu České republiky. Možnost opětovného jmenování je po dlouhá léta opakovaně podrobována kritice z důvodu ohrožení nezávislosti ústavního soudce, který usiluje o své znovujmenování. Práce formuluje vlastní kvantitativní výzkum, jehož cílem je zjistit, jaký vliv má možnost opakování mandátu na rozhodovací činnost ústavních soudců.

V úvodu práce vymezuji pojem soudcovské nezávislosti ve vztahu k délce funkčního období. Poté se věnuji přehledu základních modelů délky funkčního období ústavních soudců, mezi které zasazuji model český, a shrnuji hlavní argumenty proti opakovatelnému mandátu soudců Ústavního soudu. Následně představuji vlastní kvantitativní výzkum rozhodovací činnosti ústavních soudců. První část výzkumu se věnuje nálezům vydaným v řízení o zrušení zákonů. Část druhá zkoumá odlišná stanoviska k těmto nálezům připojená. V závěru práce shrnuji výsledky výzkumu a nabízím jejich možnou intepretaci.

1 Méně či více závislý nezávislý soudce

Soudní nezávislost je jedním ze základních atributů právního státu.[1] Prospívá všem, neboť představuje záruku rovnosti a právní jistoty v demokratické společnosti.[2] V doslovném smyslu znamená schopnost soudů a soudců vykonávat své povinnosti bez vlivu nebo kontroly jiných aktérů.[3] Vlastnost nezávislosti můžeme přisuzovat nejen justici jako celku, ale také jednotlivým soudům a konečně jednotlivým soudcům.

Nezávislost soudce chápeme jako právo i povinnost soudce jednat a rozhodovat svobodně, bez jakéhokoli ovlivňování, v souladu s Ústavou a ostatními ústavními předpisy, zákony a mezinárodními smlouvami.[4] Znamená vyloučení možnosti účinně působit na svobodnou tvorbu vůle soudců.[5] V českém právním řádu je soudcovská nezávislost garantována čl. 82 Ústavy, který stanoví, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí.

Zárukami soudcovské nezávislosti rozumíme konkrétní instituty, jež mají na starost soudcovskou nezávislost zajišťovat.[6] Jedná se o ustanovení právního řádu výlučně sledující tento cíl. Mezi záruky soudcovské nezávislosti můžeme řadit způsob, jakým je soudce do funkce ustavován včetně délky

---

[1] Šimíček, V. *Nezávislost soudní moci.* Praga: Leges, 2020, s. 29.

[2] Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

[3] Law, D. S. *Judicial Independence*. In: Badie, B. Bergschlossser, D., Morlino, L. International Encyclopedia of Political Science. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011, s. 1369.

[4] Sládeček, V. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 860-905, komentář k čl. 82, bod 6.

[5] Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04.

[6] Zoulík, F. *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 97.

funkčního období, jeho nesesaditelnost a nepřeložitelnost, neslučitelnost funkcí, hmotné zabezpečení a odbornou a lidskou kvalitu soudce.

Nezávislým je soudce vázaný pouze zákonem, oddělený od politické moci, který není podřízen žádnému představiteli exekutivy či legislativy.[7] Nezávislost soudce na moci zákonodárné a výkonné ovšem nemůže být absolutní. To plyne již ze samotného principu brzd a protivah, mezi jehož kontrolní mechanismy řadíme mj. i pravomoc moci výkonné ke jmenování soudců.[8]

Významným a specifickým znakem ústavních soudů je jejich vztah k politice.[9] Ten je dán jednak jejich kompetencí ke kontrole norem, která má na politickou scénu nemalý vliv, jednak samotným způsobem výběru ústavních soudců. Ti jsou do funkce zpravidla dosazování menší či větší mírou spolupůsobení moci zákonodárné a výkonné. S rostoucím významem ústavních soudů roste i zájem politiků kontrolovat jejich složení.[10] Požadavek nezávislosti naráží již v průběhu geneze soudcovské funkce na protichůdný zájem moci politické, která může skrze personální obsazení soudu sledovat své vlastní zájmy.

Délka funkčního období ústavních soudců představuje nezanedbatelnou součást procesu jejich výběru. Aktér, který ustanovuje soudce do funkce doživotně, vylučuje v čase ze hry ostatní protihráče a do budoucna se pojišťuje pro případ obměny politické moci. Naopak ten, který tak činí s vědomím konečnosti mandátu soudce, operuje s eventualitou, že na lavičce politiků dojde dřív či později ke střídačce. Na hřišti se ovšem pohybují rovněž samotní soudci. Ti se mohou v závislosti na délce svého funkčního období a (ne)možnosti ucházet se o mandát opětovně stát více či méně „vděční“ svým jmenovatelům a tomu podřídit své „nezávislé“ rozhodování.

Vedle otázky *kdo jmenuje* soudce ústavních soudů je proto nezbytné se ptát i *na jak dlouho*.

2 Modely délky funkčního období

V praxi můžeme rozlišovat tři základní modely délky funkčního období ústavních soudců, a to (i) doživotní mandát, (ii) mandát shora omezený povinným věkem odchodu do důchodu a (iii) mandát na dobu určitou.[11] Mandát na dobu určitou lze dále dělit na mandát s možností opětovného jmenování a na úpravu, jež opakování mandátu neumožňuje.

Tabulka č. 1 – *Evropská perspektiva*

mandát na dobu určitou bez možnosti jeho opakování	Albánie, Arménie, Ázerbájdžán, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Bulharsko, Francie, Itálie, Litva, Maďarsko, Německo, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Severní Makedonie, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Ukrajina
mandát na dobu určitou s možností jeho opakování	Česko, Chorvatsko, Moldavsko, Srbsko

[7] Kopa, M. *Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi*. Praha: Linde, 2012, s. 22.

[8] Holländer, P. *Základy všeobecné státovědy*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 326-327.

[9] Šimíček, V. Ústavní stížnost. Praha: Leges, 2018, s. 21.

[10] Viz např. krize polského ústavního soudu, která započala roku 2015 nebo obecně problematika *court packingu*.

[11] Opeskin, B. Models of Judicial Tenure: Reconsidering Life Limits, Age Limits and Term Limits for Judges. Oxford Journal for Legal Studies. 2015, roč. 35, č. 4, s. 628. Pérez-Liñán, A., Castagnola, A. Judicial Tenure and Retirements. The Oxford Handbook of Comparative Judicial Behaviour. 2024, s. 398.

mandát na dobu neurčitou s horní věkovou hranicí	Belgie, Estonsko, Rakousko

Soudce Ústavního soudu ČR jmenuje prezident republiky se souhlasem prosté většiny Senátu Parlamentu na dobu 10 let. Přestože Ústava opakování mandátu ústavních soudců nevylučuje, dochází k němu jen zřídka. Z celkem devětapadesáti obsazovaných míst bylo pět z nich obsazeno opakovaně, přičemž k poslednímu znovujmenování došlo naposledy roku 2014.

3 Kritika přípustnosti opětovného jmenování soudců Ústavního soudu ČR

Možnost opětovného jmenování je opakovaně kritizována, neboť může mít vliv na nezávislost rozhodování ústavního soudce, který usiluje o své znovujmenování. Soudce, který má v úmyslu se o úřad opětovně ucházet, je přímo či nepřímo nucen zvažovat každé své rozhodnutí s ohledem na svou případnou opětovnou kandidaturu.[12]

Je-li soudce způsobilý k opětovnému jmenování, může být v pokušení změnit své rozhodování, pokud i) chce zůstat ve funkci a ii) věří, že rozhodnutí o opětovném jmenování bude záviset na jeho předchozím rozhodování.[13] V praxi ovšem není snadné rozlišit, zda jsou korelace mezi preferencemi jmenujících aktérů a rozhodovací činností soudců vysvětleny pečlivým prověřením a výběrem kandidáta při prvotním jmenování anebo právě soudci, kteří nechají eventualitu svého opětovného jmenování ovlivnit jejich rozhodnutí.[14]

Ústavní soudci jsou si vědomi, že přinejmenším ke konci svého mandátu mohou strategickým chováním zvýšit šance na své znovujmenování.[15] Soudci mohou přizpůsobit své hlasování a rozhodování postojům prezident nebo senátorů, kteří soudce do funkce ustavují. Mohou ovšem zohlednit i názory poslanců nebo jiných politiků, pocházejí-li tito z politické strany, která v Senátu drží většinu. V úvahu může připadat i veřejné mínění, zejména pokud jde o témata, která mohou politici využít např. v kampani.

Nezávislost soudců proto vyžaduje, aby soudci vykonávali mandát buď jen jedinkrát, anebo aby byly jejich hlasy důvěrné a jejich předchozí rozhodnutí tak nemohla ovlivnit proces znovujmenování.[16] Je-li soudcům umožněno volit otevřeně a vydávat individuální souhlasná a nesouhlasná stanoviska, jsou tito individuálně identifikovatelní soudci s obnovitelným funkčním obdobím motivováni k vydávání hlasů a rozhodnutí, která odpovídají zájmům těch, kteří jsou odpovědní za jejich opětovné jmenování.[17]

---

[12] Kysela, J. Kühn, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 1, s. 14.

[13] Stiansen, Ø. (Non)renewable Terms and Judicial Independence in the European Court of Human Rights. *Journal of Politics*. 2022, roč. 84, č. 2, s. 1.

[14] Tamtéž, s. 1-2.

[15] Kosař, D., Vyhnánek, L. Senát a výběr soudců Ústavního soudu. In: Jan Kysela. *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 194.

[16] Dunoff, J. L. Pollack, M. A. The Judicial Trilemma. *American Journal of International Law*. 2017, roč. 111, č. 2., s. 238-240.

[17] Tamtéž, s. 239

Na druhou stranu lze přípustnost opětovného jmenování chápat jako mechanismus odpovědnosti. Právě implicitní kontrolou rozhodování ústavních soudců lze argumentovat ve prospěch možnosti opakovaného jmenování ústavních soudců.[18]

V českém prostředí lze „korozivní účinky" opakovatelného mandátu demonstrovat na přechodu z „druhého" na „třetí" Ústavní soud.[19] Ti soudci, kteří hlasovali v nálezu *Církevní restituce*[20] v souladu s názorem většiny senátorů, na rozdíl od těch hlasujících proti tomuto názoru, u Senátu se svými nominacemi uspěli a byli jmenováni opětovně.

Očekávají-li soudci ke konci svého mandátu změnu obsazení úřadu prezidenta nebo složení Senátu, mohou se uchýlit ke „strategické rezignaci".[21] Je veřejným tajemstvím, že někteří soudci „prvního" Ústavního soudu, ve snaze zajistit, aby „druhý" Ústavní soud jmenoval opět Václav Havel, tuto rezignaci zvažovali, přičemž řada z nich doufala ve své vlastní znovujmenování.

4 Výzkum rozhodovací činnosti ústavních soudců

Česká právní úprava umožňující opětovné jmenování ústavních soudců byla tuzemskou literaturou shledána za nedostačující převážně na základě teoretických argumentů a několika politických kauz, které provázely opětovné jmenování některých ústavních soudců. Prostor pro empirické zkoumání tak zůstal nenaplněn.

Tento výzkum si klade za cíl zodpovědět otázku, *jaký vliv má přípustnost opakování mandátu na rozhodovací činnost ústavních soudců*?

Domnívám se, že má-li přípustnost opakovaného mandátu opravdu vliv na nezávislost soudců, budeme s koncem funkčního období a blížící se představy možného znovujmenování pozorovat změnu v rozhodovací činnosti soudců. S koncem mandátu mj. roste povědomí soudců o tom, které politické síly je budou do funkce potenciálně znovu ustavovat, čemuž mohou ve snaze je oslovit přizpůsobit své rozhodování.

Vycházím z předpokladu, že každý zásah do výsledků činnosti moci zákonodárně je většinou politického spektra, která tyto výsledky prosadila, vnímán převážně negativně. Z toho důvodu mám za to, že soudci budou ke konci mandátu s vědomím jeho možného opakování více zdrženliví.[22] Tato zdrženlivost se projeví (i) v poklesu rušení zákonů a jejich jednotlivých ustanovení a (ii) v poklesu vydávání odlišných stanovisek, které zaujímají postoj pro vyhovění návrhu, tedy zrušení zákona nebo jeho ustanovení.

---

[18] Kysela, J. Kuhn, Z. *Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy*, s. 14.

[19] Kosař, D., Vyhnánek, L. Senát a výběr soudců Ústavního soudu. In: Jan Kysela. *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 193-194.

[20] Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

[21] Kosař, D., Vyhnánek, L. Senát a výběr soudců Ústavního soudu. In: Jan Kysela. *Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech*. Praha: Leges, 2016, s. 194-195.

[22] Ke zdrženlivosti jako projevu sebeomezení vůči rozhodnutím učiněným jinými orgány veřejné moci viz Blažková, K. Soudcovská filozofie: právní, nikoli mimoprávní vliv na soudní rozhodování. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, roč. 30, č. 2.

Než přistoupím k vymezení parametrů samotného výzkumu, považuji za přínosné krátce shrnout samotný proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu v řízení o zrušení zákonů.[23] Po doručení návrhu na zahájení řízení napadá věc jednomu ze soudců jako soudci zpravodajovi. Ten může ve stanovených případech sám rozhodnout o odmítnutí návrhu.[24] Úkolem soudce zpravodaje je shromáždit podklady pro rozhodnutí, na jejichž základě vypracuje zpravodajskou zprávu, která obsahuje návrh rozhodnutí. Zprávu předloží plénu Ústavního soudu, které o věci diskutuje. Pro nalezení potřebného většinového konsensu se zpravidla schází hned několikrát. Plénum je usnášeníschopné za přítomnosti alespoň deseti soudců, přičemž ke zrušení zákona je k přijetí rozhodnutí nutno dosáhnout kvalifikované většiny alespoň devíti hlasů. V případě změn v odůvodnění upraví zpravodaj konečné znění rozhodnutí. Jestliže je však zpravodaj přehlasován ohledně samotného výroku rozhodnutí a na svém názoru nadále trvá, je nahrazen jiným zpravodajem. Po plenárním projednání věci a schválení finální podoby rozhodnutí připadá v úvahu nařízení ústního jednání. K tomu však dochází zcela výjimečně. Dojde-li plénum k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem, rozhodne nálezem o jejich zrušení. V opačném případě návrh zamítne.

Hlasování pléna je tajné a veřejnosti proto nejsou přístupná data o konkrétním hlasování jednotlivých soudců. Soudce, který s většinovým názorem pléna nesouhlasí, může k rozhodnutí připojit své odlišné stanovisko a svůj postoj ve věci otevřeně vyjádřit. Odlišná stanoviska, tzv. disenty, můžeme dělit na souhlasná a nesouhlasná. Souhlasná (*concurring opinion*) směřují do odůvodnění rozhodnutí. Soudce tedy souhlasí s výrokem rozhodnutí, ale ne s argumentací, pro kterou se většina rozhodla zákon (ne)zrušit. Nesouhlasná stanoviska (*dissenting opinion*) pak rozporují samotný výrok. Soudce, který s většinou nehlasoval, ovšem není povinen disent vypracovat. Tato úprava téměř znemožňuje provést výzkum, který by komplexně analyzoval rozhodovací činnost jednotlivých soudců.[25] Přesto existují způsoby, jak izolovat alespoň část hlasů bez uplatnění fikce, že soudci hlasují pro přijatý nález ve všech případech, kdy neuplatní odlišné stanovisko k jeho výroku.[26]

V tomto výzkumu se proto zaměřím na dva klíčové „nosiče“, ze kterých můžeme s jistotou číst informaci o tom, jak jednotlivý soudce v dané věci hlasoval, tj. zpravodajství a disent. Vzhledem k výše popsanému pravidlu, dle něhož v případě nesouhlasu zpravodaje s většinou pléna co do výroku dochází k jeho výměně, víme, že soudce zpravodaj zastával výsledný názor obsažený ve výroku rozhodnutí. O soudci zpravodaji proto vždy víme, zda hlasoval pro či proti zrušení zákona nebo jeho ustanovení. Individuální hlas soudce v té které věci můžeme rovněž vyčíst z obsahu jím připojených odlišných stanovisek.

---

[23] Postavení a pravomoci Ústavního soudu [online]. usoud.cz. [cit. 5. 5. 2025]. https://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci. Hořeňovský, J., Chmel, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 3, s. 304.

[24] Důvody, pro které může soudce zpravodaj návrh odmítnout upravuje § 43 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Jedná se např. o zjevnou neoprávněnost navrhovatele či nepřípustnost návrhu.

[25] K závěru o nemožnosti provést výzkum, ve kterém by byly hlasy soudců závislou proměnnou a možných alternativách, které však nejsou metodologicky bezchybné viz Smekal, H., Vyhnánek, L. Determinants of Judicial Decisionmaking: The State of the Art and the Czech Perspective. *The Lawyer Quarterly*. 2020, roč. 10, č. 2, s. 127.

[26] S uplatněním této fikce pracuje např. Jan Chmel ve svém výzkumu zabývajícím se vlivem politických názorů na hlasování soudců ÚS. Viz Chmel, J. Politika na Ústavním soudě? 2. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, roč. 21, č. 4.

Zpravodajství a disent představují významné signály, které soudci vysílají směrem k moci zákonodárné a výkonné. Z jejich obsahu je nám umožněno do menší či větší míry poznávat názory a ideologické ukotvení jednotlivých soudců. Je obecně známo, kdo je soudcem zpravodajem a tedy hlavním autorem v nálezu užité argumentace. Soudce zpravodaj vyhlašuje nález a je to právě on, kdo je s ním poté v médiích spojován.[27] Disenty zase poskytují soudcům široký prostor pro formulování jejich individuálních závěrů. Soudci v nich mohou kritizovat stanovisko většiny, nabídnout vlastní východiska, ale např. i akcentovat, které oblasti mají dle nich zůstat vyhrazeny zákonodárci a do kterých Ústavní soud zasahovat nemá.[28] Usilují-li soudci o své znovujmenování a chtějí-li pro ten účel oslovit ustanovující aktéry, jsou jejich jednotlivě identifikovatelné hlasy právě tou cestou, kterou tak mohou učinit. U disentů je tato funkce umocněna tím, že soudci nejsou povinni je v případě nesouhlasu s většinou vypracovat a činí tak zcela dobrovolně. Zpravodajství a disent lze vnímat jako platformu, jejímž prostřednictvím komunikuje soudce své postoje politikům. Těm je na straně adresátů umožněno se na základě jejich obsahu rozhodnout, zda chtějí soudce do funkce dosadit opakovaně.

Nyní k samotnému výzkumu.

Předmětem mého zkoumání je hlasování jednotlivých soudců v řízení o zrušení zákonů. Právě oblast ústavního přezkumu zákonů považuji z hlediska formování vztahu Ústavního soudu na straně jedné a Parlamentu a prezidenta na straně druhé za klíčovou. Výzkum se soustřeďuje pouze na rozhodnutí ve věci samé, kterými Ústavní soud autoritativně posuzuje soulad zákona nebo jeho ustanovení s ústavním pořádkem. První část výzkumu se věnuje nálezům vydaným v řízení o zrušení zákonů a druhá část odlišným stanoviskům k nim připojeným. Zdrojem zpracovaných dat je oficiální databáze rozhodnutí Ústavního soudu dostupná na stránkách nalus.usoud.cz.

Pro řádné porozumění toho, jaký vliv má možnost opakování mandátu na rozhodovací činnost ústavních soudců, je důležité sledovat, jak soudci hlasují v průběhu celého svého funkčního období, a zejména pak v jeho závěrečné fázi. Z tohoto důvodu byly z výzkumu vyloučeny tři skupiny soudců. První z nich tvoří soudci dosud úřadující. Předmět zkoumání je proto omezen na nálezy vydané v řízení o zrušení zákona do 10. 12. 2024, kdy skončil mandát poslednímu odešlému soudci, Davidu Uhlířovi. Druhou skupinu představují soudci, kteří nedospěli do posledních dvou let jejich funkčního období. Jmenovitě se jedná o Ivu Brožovou, která se po šesti letech přemístila k Nejvyššímu soudu, Jiřího Malenovského, jež po čtyřech letech odešel k SDEU a konečně Kateřinu Šimáčkovou, která se krátce po dosažení osmi let ve funkci stala soudkyní ESLP. Poslední skupinu opominutých soudců tvoří soudci, kteří do konce svého mandátu sice dospěli, avšak v posledních dvou letech (i) nebyli v řízení o zrušení zákona soudcem zpravodajem žádného nálezu a současně (ii) k těmto nálezům neuplatnili ani jedno odlišné stanovisko. Jedná se o Ivanu Janů, Vladimíra Paula a Zdeňka Kesslera. Soudci, kteří v posledních dvou letech splnili

---

[27] Vedle předsedy Ústavního soudu to byl např. Jan Filip, který jako zpravodaj komentoval pro ČT24 zrušení části volebního zákona anebo Vojtěch Šimíček, který se jako zpravodaj vyjádřil ve věci mimořádné valorizace penzí. Viz Ústavní soud zrušil část volebního zákona. Koalicím postačí pět procent už v letošních volbách [online]. *ct24.ceskatelevize.cz* 3. 2. 2021 [cit. 23. 5. 2024]. https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-zrusil-cast-volebniho-zakona-koalicim-postaci-pet-procent-uz-v-letosnich-volbach-38450 a Snížení mimořádné valorizace penzí u Ústavního soudu obstálo. Šlo o udržitelnost důchodového systému, řekl Baxa [online]. *ct24.ceskatelevize.cz* 3. 2. 2021 [cit. 23. 5. 2024]. https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-odpoledne-vyhlasi-jak-rozhodl-o-snizeni-lonske-valorizace-duchodu-345267

[28] Viz např. Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka k nálezu Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 nebo Vojtěcha Šimíčka k nálezu Pl. ÚS 22/22 ze dne 9. 5. 2023.

pouze jednu z podmínek jsou poté zahrnuti toliko v příslušné kapitole věnující se nálezům nebo disentům.

Vzhledem k tomu, že nepředpokládám, že by podruhé jmenování soudci očekávali, že budou znovujmenování i po třetí funkční období a doposud se tak ani nestalo, nezabývá se výzkum pro její nadbytečnost činností soudců pocházející z jejich druhého funkčního období.

Pro lepší porozumění rozhodovací činnosti ústavních soudců a jejích příp. změn souvisejících s blížícím se koncem mandátu, je nutné rozdělit ji do tří časových období. První z nich (označeno slovy „10 let“) představuje hlasování soudce v průběhu celého jeho desetiletého funkčního období. Období druhé (označeno jako „8 let“) zahrnuje rozhodovací činnost soudce pocházející z prvních osmi let jeho mandátu. Poslední časové období (označeno slovy „2 roky“) znázorňuje blížící se konec mandátu a zahrnuje hlasování soudce v posledních dvou letech. Takto určený přelom označující blížící se konec mandátu soudce považuji vzhledem k jeho celkové délce deseti let za rozumný. Předtím než jsou nálezy a odlišná stanoviska přiřazeny k příslušnému období, jsou dle svého obsahu kódována na hodnoty 0 a 1, kdy 0 znamená zamítnutí a 1 vyhovění návrhu.

Obě kapitoly, které obsahují kvantitativní výzkum, mají totožnou strukturu a tvoří je celkem čtyři podkapitoly. V té první se zabývám hlasováním soudců obecně, a to jak z pohledu jednotlivců, tak Ústavního soudu jako celku. Druhá podkapitola zkoumá vliv věku a profesních zkušeností soudců na jejich rozhodovací činnost. Podkapitola třetí se zabývá tím, jak ovlivňuje hlasování soudců konečná znalost aktérů, kteří je budou ustavovat do funkce. Poslední, čtvrtá, podkapitola se soustřeďuje na subjekty, které řízení o zrušení zákona iniciují.

5 Soudce zpravodaj

První část výzkumu se věnuje nálezům vydaným v řízení o zrušení zákonů a informaci o jednotlivém hlasování soudce, která je z výroku nálezu znatelná díky institutu soudce zpravodaje.

Nad rámec vymezený v kapitole šesté je z této části výzkumu dále vyřazena dvojice soudců, kteří v posledních dvou letech svého mandátu nebyli zpravodajem žádného nálezu (Vlastimil Ševčík a Vladimír Kůrka).

Databáze rozhodnutí Ústavního soudu eviduje ke dni 10. 12. 2024 celkem 397 nálezů vydaných v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, kdy napadeným aktem byl zákon. Odečteme-li od těchto 397 rozhodnutí dále (i) nálezy, jejichž soudcem zpravodajem byl dosud úřadující soudce (27 nálezů), (ii) nálezy, jejichž soudcem zpravodajem byl opominutý soudce (35 nálezů) a (iii) nálezy pocházející z druhého funkčního období soudce zpravodaje (35 nálezů), dostaneme se na konečný počet 300 nálezů. Tyto nálezy jsou dále předmětem zkoumání této kapitoly.

Pokud bylo návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení byť jen z části vyhověno, byl nález kódován jako 1 tedy „pro zásah“ do zákona. Pokud naopak nebylo návrhu vyhověno ani z části, byl nález kódován jako 0 tedy „proti zásahu“ do zákona. Nálezy byly následně rozřazeny dle příslušného časového období – 10 let, 8 let a 2 roky. Jednotlivé hodnoty (0 a 1) byly poté sečteny a převedeny na procenta. Tento výsledek představuje míru vyhovění návrhu, která demonstruje v kolika případech byl zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení v příslušném období zrušeno.

5.1 Zpravodajství obecně

Z celkem 300 zkoumaných nálezů vydaných v řízení o zrušení zákona bylo 230 z nich vydáno v prvních osmi letech mandátu soudce zpravodaje a 70 v posledních dvou letech.

Tabulka č. 2 – *Počet nálezů v řízení o zrušení zákonů*

celkem soudců	celkem nálezů	8 let	2 roky
31	300	230	70

Ze tří stovek řízení byla v 45 % případů shledána protiústavnost a napadené ustanovení bylo zrušeno. Procentuální míra vyhovění v posledních dvou letech mandátu soudce zpravodaje vzrůstá, a to až o 15,8 procentního bodu oproti předchozím osmi rokům. Z toho plyne dílčí závěr, že soudci se s blížícím koncem mandátu profilují jako více aktivní, co se týče zásahů do výsledků činnosti moci zákonodárné.

Tabulka č. 3 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení*

10 let	8 let	2 roky	rozdíl
45	41,3	57,1	+ 15,8

Počet jednotlivými soudci zpravodajovaných nálezů se pohybuje v rozmezí od 4 do 19 nálezů. Dvě třetiny soudců byli v posledních dvou letech svého mandátu soudcem zpravodajem max. 2 nálezů. Připomínám, že mimo tři soudce (Brožová, Malenovský, Šimáčková), kteří do konce mandátu vůbec nedospěli, nebylo dalších pět (Janů, Kessler, Kůrka, Paul, Ševčík) zpravodajem ani jednoho nálezu rozhodnutého v posledních dvou letech jejich mandátu. Z toho lze usuzovat, že ne každému soudci je ke konci jeho funkčního období umožněno věnovat se kauzám, jejichž výsledek by mohl vzbuzovat zájem politické reprezentace.

Tabulka č. 4 – *Počet nálezů v řízení o zrušení zákona dle soudce zpravodaje*

zpravodaj	10 let	8 let	2 roky
Cepl	7	6	1
Čermák	8	7	1
Güttler	16	14	2
Holeček	5	3	2
Holländer	18	14	4
Jurka	8	6	2
Klokočka	19	17	2
Procházka	7	5	2
Zarembová	8	5	3
Varvařovský	10	8	2
Wagnerová	11	6	5
Duchoň	8	6	2
Mucha	8	6	2
Výborný	10	7	3
Rychetský	13	11	2
Lastovecká	10	9	1
Musil	7	5	2
Nykodým	13	10	3
Balík	12	8	4

Židlická	6	4	2
Formánková	8	7	1
Fenyk	8	5	3
Filip	12	9	3
Tomková	12	10	2
Sládeček	7	4	3
David	4	3	1
Suchánek	10	9	1
Zemánek	9	6	3
Šimíček	7	5	2
Lichovník	10	8	2
Uhlíř	9	7	2
průměrně	9,7	7,4	2,3

Procentuální míra vyhovění jednotlivých soudců opisuje trend nárůstu zásahu do zákona s blížícím se koncem mandátu. To ale neplatí pro všechny soudce. Vyšší míru vyhovění návrhu v posledních dvou letech funkčního období oproti předchozím osmi pozorujeme u více než poloviny soudců. Zhruba u třetiny je trend opačný a s blížícím se koncem mandátu se u nich projevuje větší zdrženlivost k zásahům do zákona. Pouze dva soudci vykazují konstantní hodnoty a nepozorujeme v jejich rozhodovací činnosti změnu.

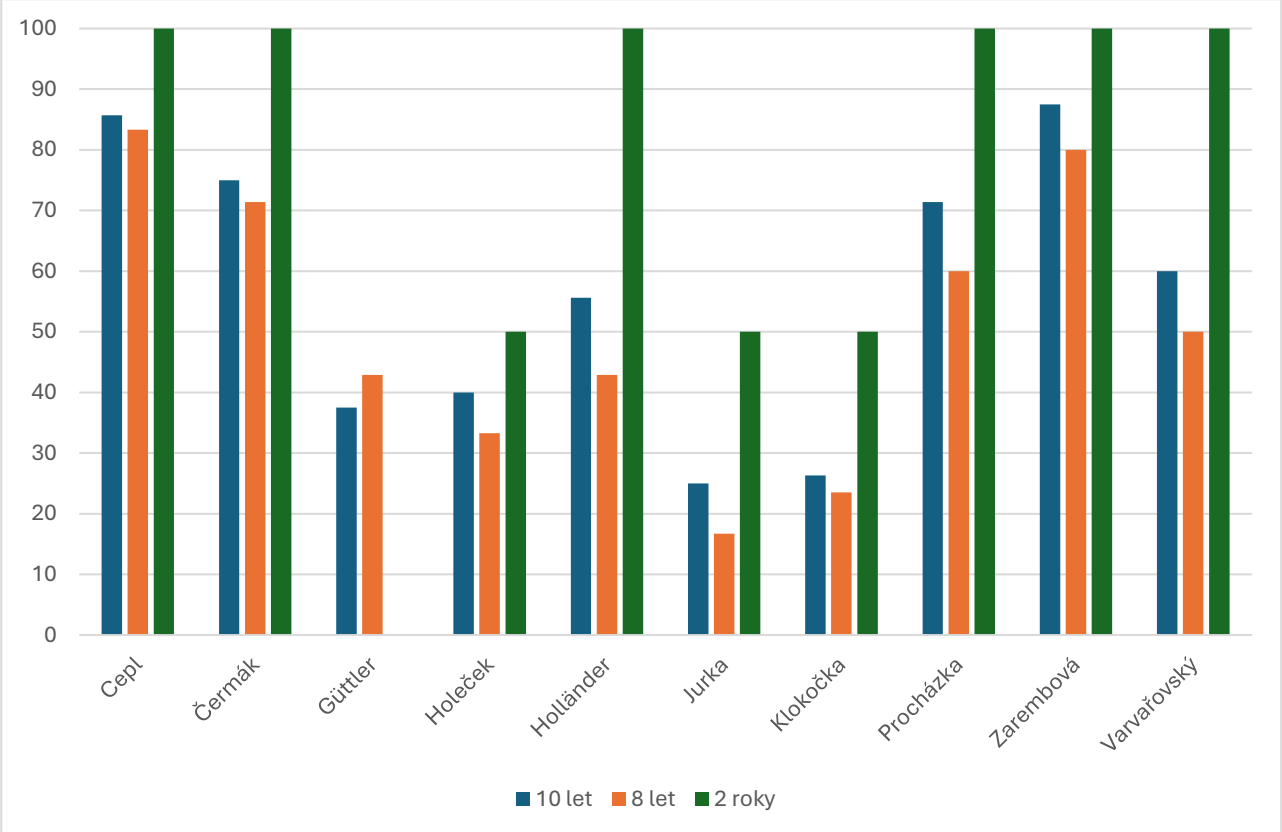
Tabulka č. 5 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle soudce zpravodaje*

soudce	**10 let**	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
Cepl	85,7	83,3	100	+ 16,7
Čermák	75	71,4	100	+ 28,6
Güttler	37,5	42,9	0	- 42,9
Holeček	40	33,3	50	+ 16,7
Holländer	55,6	42,9	100	+ 57,1
Jurka	25	16,7	50	+ 33,3
Klokočka	26,3	23,5	50	+ 26,5
Procházka	71,4	60	100	+ 40
Zarembová	87,5	80	100	+ 20
Varvařovský	60	50	100	+ 50
Wagnerová	90,9	83,3	100	+ 16,7
Duchoň	50	50	50	0
Mucha	50	50	50	0
Výborný	40	42,6	33,3	- 9,3
Rychetský	53,8	45,5	100	+ 54,5
Lastovecká	60	66,7	0	- 66,7
Musil	42,9	60	0	- 60
Nykodým	46,2	40	66,7	+ 26,7
Balík	41,7	25	75	+ 50
Židlická	66,7	50	100	+ 50
Formánková	25	28,6	0	- 28,6
Fenyk	12,5	0	33,3	+ 33,3

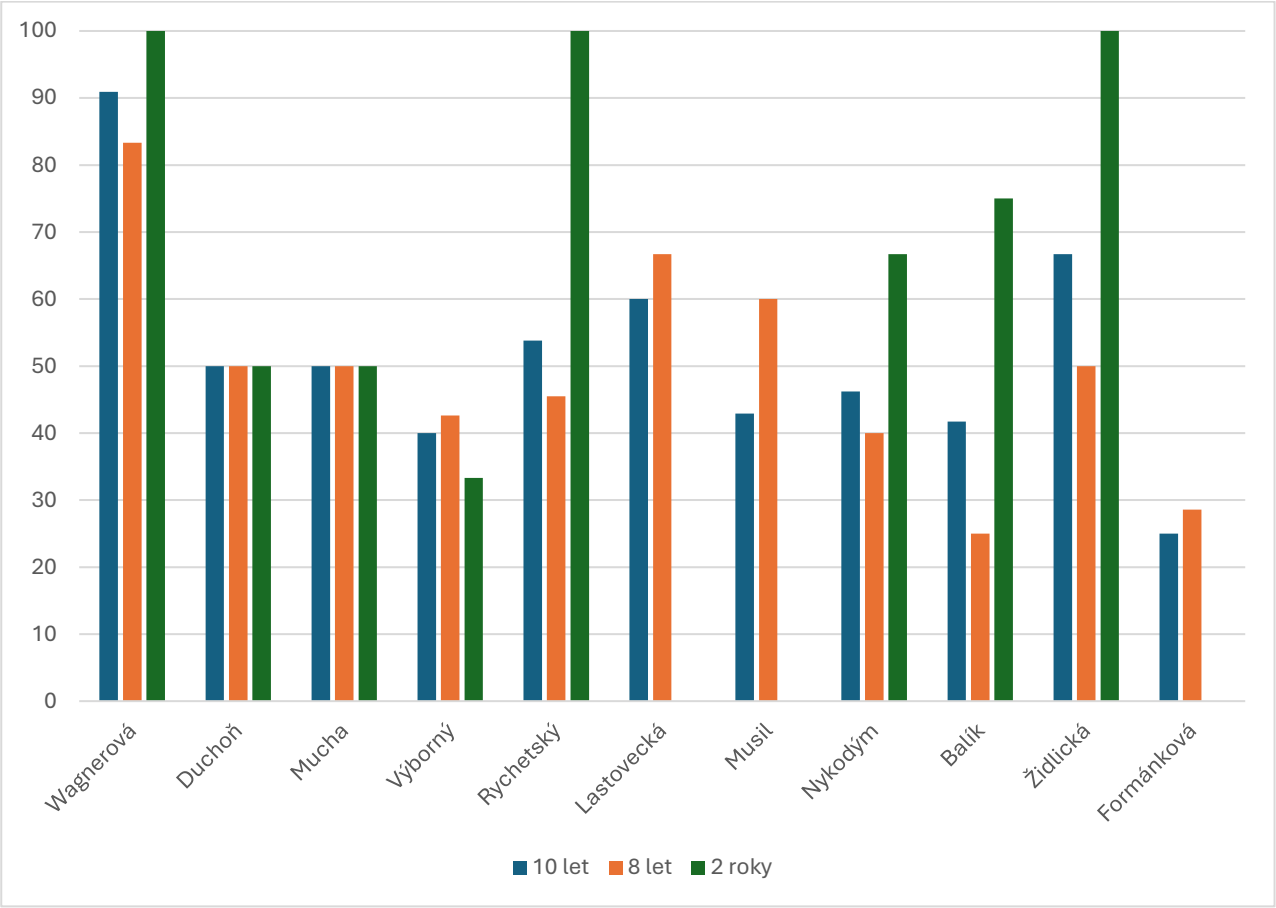
Filip	33,3	44,4	0	- 44,4
Tomková	33,3	40	0	- 40
Sládeček	42,9	0	100	+ 100
David	25	33,3	0	- 33,3
Suchánek	30	22,2	100	+ 77,8
Zemánek	11,1	16,7	0	- 16,7
Šimíček	42,9	60	0	- 60
Lichovník	10	12,5	0	- 12,5
Uhlíř	44,4	28,6	100	+ 71,4
průměrně	45,7 %	42 %	53,5 %	+ 11,4

Hlasování soudců zpravodajů je znázorněno v následujících grafech. První sloupec zaznamenává zpravodajskou činnost soudce po celé jeho funkční období. Sloupec druhý a třetí ji rozdělují do prvních osmi a posledních dvou let jeho mandátu.

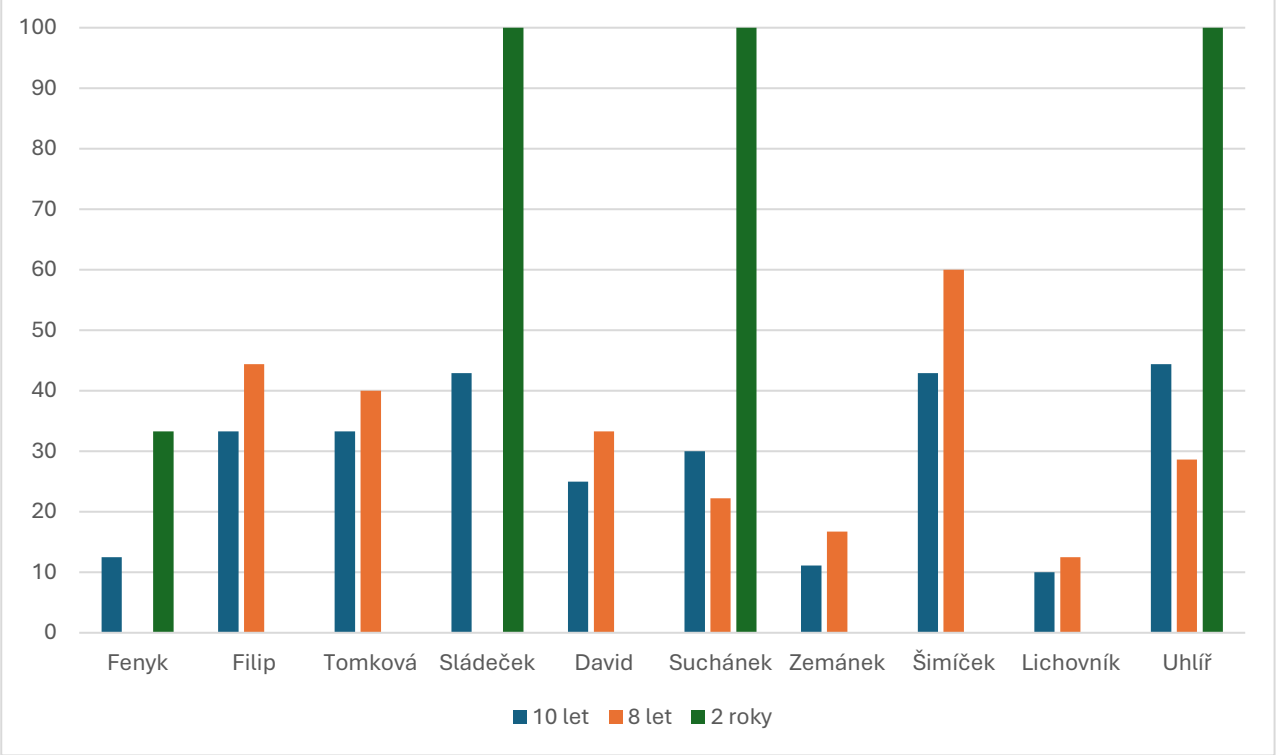
Graf č. 1 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení soudců zpravodajů „prvního“ Ústavního soudu*



Graf č. 2 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení soudců zpravodajů „druhého“ Ústavního soudu*

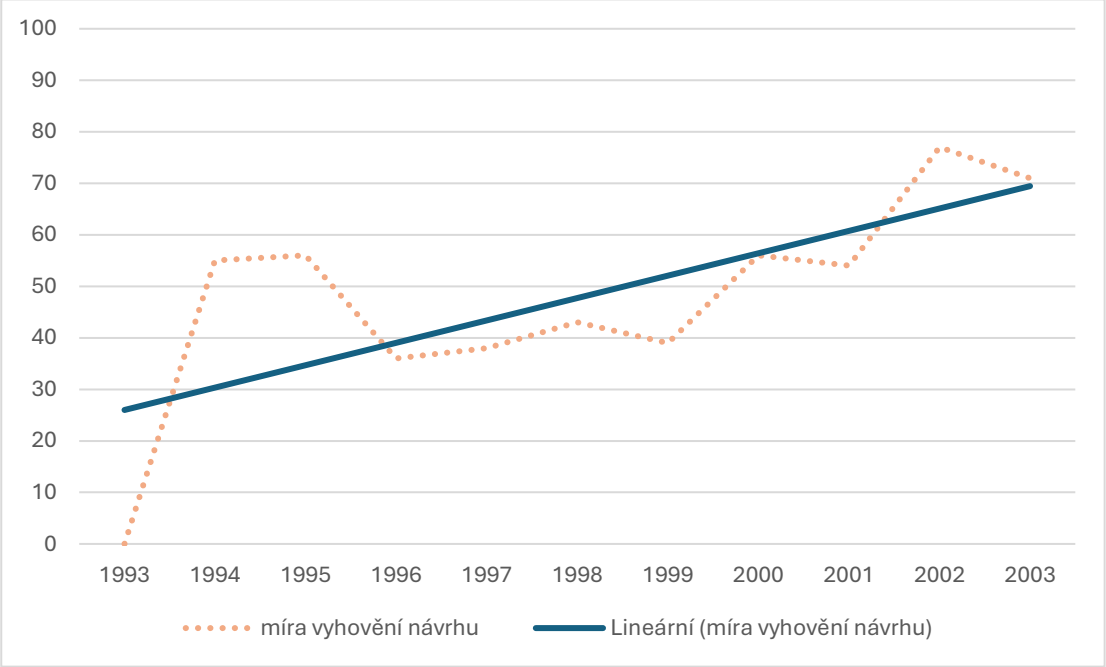


Graf č. 3 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení soudců zpravodajů „třetího“ Ústavního soudu*

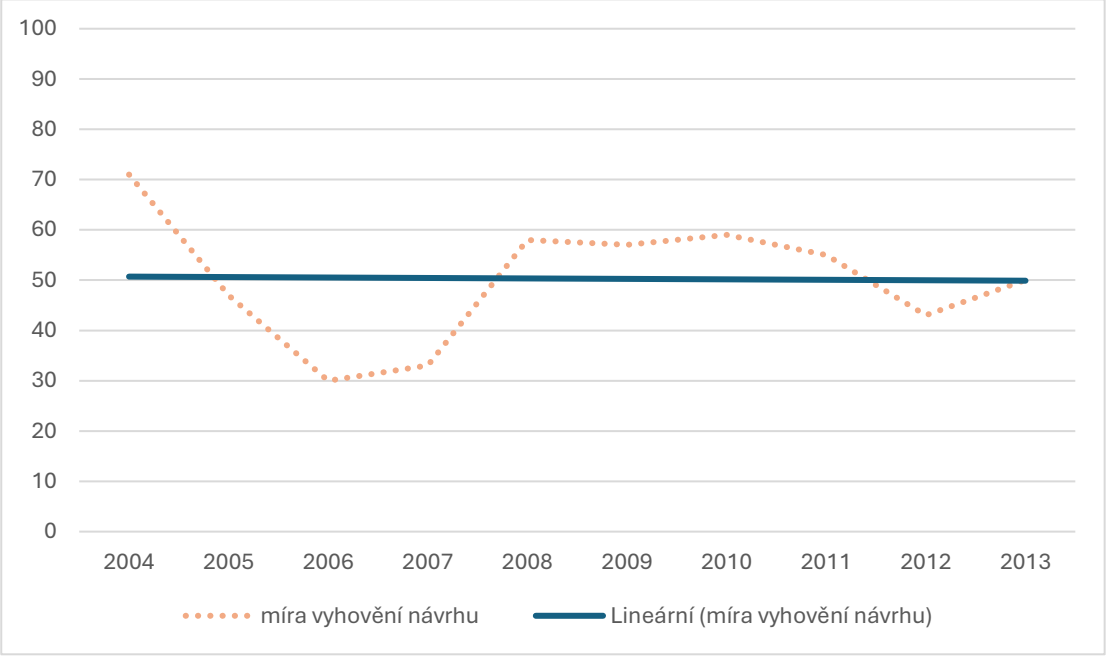


Procentuální míra vyhovění návrhu se v průběhu funkčního období jednotlivých soudců liší, avšak hlubší pozorování ukazuje, že soudci působící ve stejném časovém období vytvářejí skupiny navenek s odlišnými, ale v rámci skupiny relativně homogenními trendy. Zatímco soudci „prvního“ Ústavního soudu dosahují vyšší míry vyhovění v posledních dvou letech, u soudců „třetího“ Ústavního soudu je tomu právě naopak. „Druhý“ Ústavní soud představuje pomyslný předěl, neboť jeho výsledky zůstávají v průběhu mandátu bez výrazných rozdílů mezi prvními osmi a posledními dvěma roky funkčního období. To naznačuje, že přestože je u každého soudce průběh individuální, nemalou roli hraje i časový kontext jeho působení na Ústavním soudu.

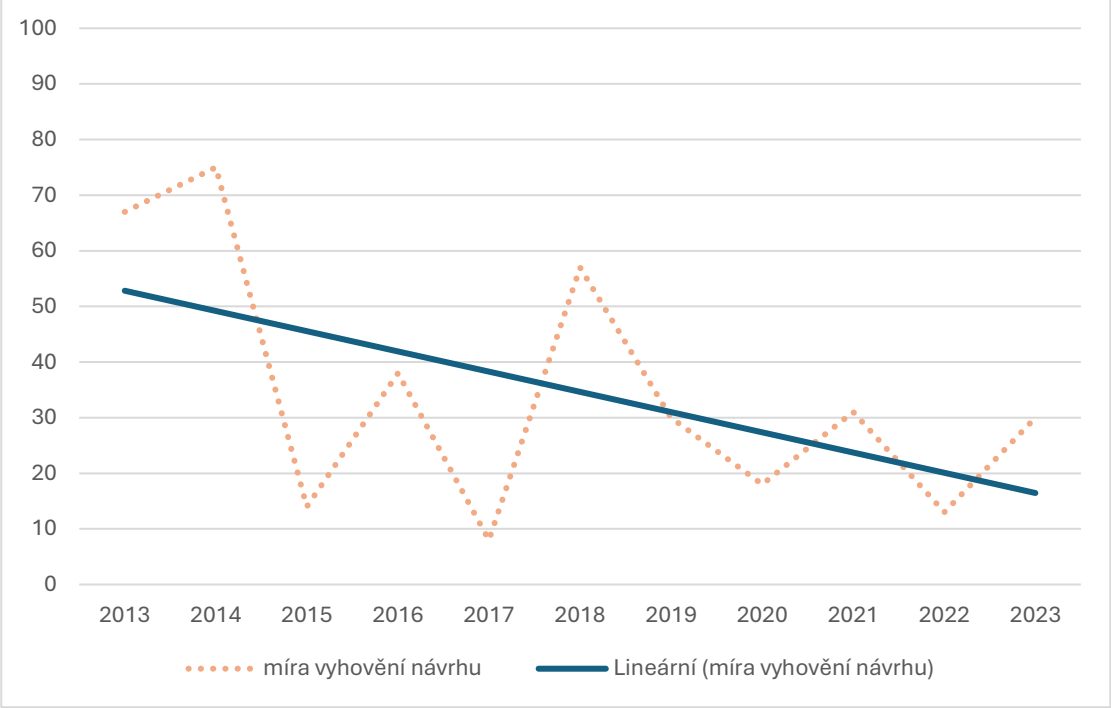
Graf č. 4 – *Míra vyhovění návrhu „prvního“ Ústavního soudu v čase*



Graf č. 5 – *Míra vyhovění návrhu „druhého“ Ústavního soudu v čase*



Graf č. 6 – *Míra vyhovění návrhu „třetího" Ústavního soudu v čase*



5.2 Zpravodajství pohledem věku a profesního zázemí soudců

Analýzou hlasů jednotlivých soudců ESLP před a po zavedení zákazu opakování mandátu v roce 2010 dospěl Øyvind Stiansen[29] k závěru, že zrušení možnosti znovujmenování oslabilo tendenci soudců favorizovat nominující stát. To však neplatilo shodně pro všechny soudce. Oslabení této tendence bylo pozorovatelné u soudců s dřívějším akademickým a soukromoprávním zázemím. Naopak u soudců přicházejících k ESLP z národních soudů, diplomacie nebo státní správy, nebyla shledána žádná změna v jejich chování. Tito soudci i po zavedení neopakovatelného mandátu pravděpodobněji spoléhali na vládu svého nominujícího státu při hledání budoucího zaměstnání. Obdobně byla změna v chování pozorovatelná pouze u soudců v roce 2010 mladších 65 let. Změna v chování spojená se zavedením neopakovatelného mandátu byla vysvětlena budoucími kariérními úvahami soudců.

Zatímco v případě ESLP je vztah mezi soudci a jmenující vládou determinován zájmem státu na výsledku sporu, je situace ústavních soudců odlišná. Jejich pravomoc k rušení zákonů sice omezuje Parlament, avšak nemusí být nutně v rozporu se zájmy vlády a prezidenta, který soudce do funkce navrhuje. Přesto lze dle mého názoru z těchto zjištění vyvozovat určité logické předpoklady, které mohou napomoct hlubšímu porozumění zkoumané problematiky. Tyto dva předpoklady formuluji následovně.

1. *Soudci mladší 65 let budou ve svém rozhodování zdrženlivější než soudci starší 65 let.*

Důvodem pro větší zdrženlivost je skutečnost, že mladší soudci se budou po vypršení mandátu ústavního soudce nacházet v produktivním věku a budou pravděpodobně hledat zaměstnání nové. Lze předpokládat, že neodejdou do důchodu a mohou tak spíše usilovat i o opětovné jmenování na Ústavní

[29] Stiansen, Ø. (Non)renewable Terms and Judicial Independence in the European Court of Human Rights. *Journal of Politics*. 2022, roč. 84, č. 2.

soud.[30] Hranici 65 let shledávám s ohledem na Stiansenův výzkum, důchodový věk ČR i úpravu důchodového věku soudců obecných soudů pro účely výzkumu za rozumně stanovenou.

2. *Soudci přicházející z justice budou ve svém rozhodování zdrženlivější než soudci přicházející z akademie či soukromé praxe.*

Důvodem větší zdrženlivosti je skutečnost, že soudci působící v justici jsou naproti soudcům akademikům či advokátům více závislí na moci výkonné co se týče jistoty jejich budoucího zaměstnání.

Tyto předpoklady budou dále rozebrány v následujících dvou podkapitolách.

5.2.1 Věkový aspekt

Většina soudců končila mandát ústavního soudce mladší 65 let. Skupina relativně mladých soudců v produktivním věku, kteří se mohou dále ucházet o významné profesní pozice, je proto poměrně početná.[31]

Tabulka č. 6 – *Rozdělení soudců dle věku*[32]

soudci mladší 65 let	**soudci starší 65 let**
Brožová, Holeček, Holländer, Jurka, Zarembová, *Janů*, Varvařovský, *Malenovský*, Wagnerová, Výborný, Lastovecká, Balík, Židlická, Formánková, Fenyk, Tomková, *Šimáčková*, Suchánek, Šimíček, Lichovník	Cepl, Čermák, Güttler, *Kessler*, Klokočka, *Paul*, Procházka, *Ševčík*, Duchoň, Mucha, Rychetský, Musil, Nykodým, *Kůrka*, Filip, Sládeček, David, Zemánek, Uhlíř

Nálezy byly dle věku soudce zpravodaje rozděleny do výše uvedených skupin. Celková míra vyhovění se mezi mladšími a staršími soudci liší o pouhých 1,6 %. Taktéž v úvodních osmi letech mandátu je rozdíl zanedbatelný. S blížícím se koncem mandátu se však rozdíly v rozhodovací činnosti výrazně prohlubují. Mladší soudci hlasují pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení o 10 % častěji než jejich starší kolegové.

Tabulka č. 7 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle věku soudce zpravodaje*

soudci končící mandát mladší 65 let věku			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
45,8	40,4	61,5	+ 21,1
soudci končící mandát starší 65 let věku			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
44,2	42,2	51,6	+ 9,4

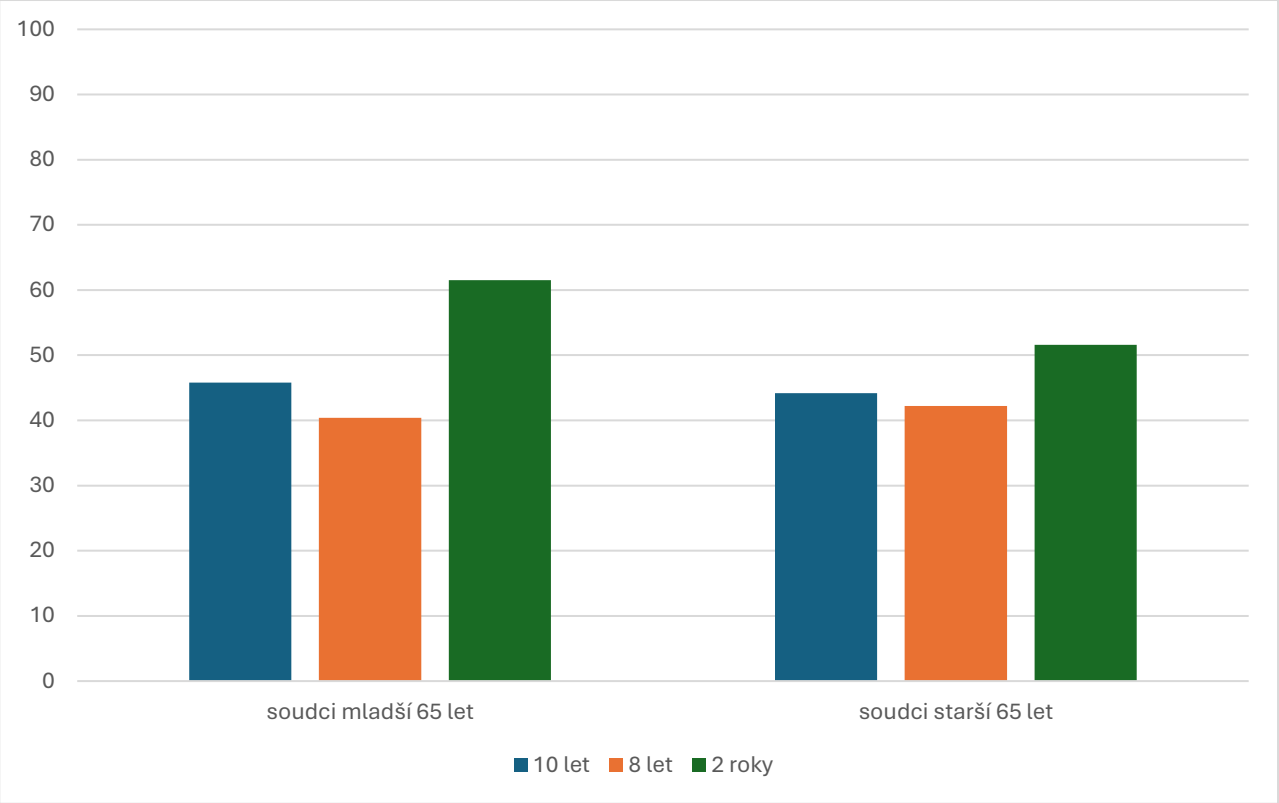
[30] Je pravdou, že v praxi byli do funkce znovujmenování i soudci starší pětašedesáti let. Pět znovujmenovaných soudců mělo v roce svého znovujmenování 69 (Güttler), 50 (Holländer), 58 (Janů), 70 (Rychetský) a 72 let (Musil).

[31] Následující kariérním dráhám soudců se budu věnovat v další podkapitole.

[32] K tabulce uvádím následující vysvětlení. Zaprvé se jedná o předpokládaný ne skutečný věk, ve kterém mandát soudce skončil. Nejsou tedy zohledněny rezignace ani jiné důvody, pro které funkce skončila dříve než bylo předpokládáno (úmrtí). Zadruhé bylo pro zjednodušení počítáno s rokem, ve kterém se soudce narodil ne však s konkrétním datem jeho narození. Jedná se tedy o věk, kterého měl soudce dosáhnout v roce skončení mandátu. Kurzívou jsou v tabulce označena jména soudců, kteří nejsou předmětem výzkumu (tzv. opominutí soudci). Zohledněno je rovněž pouze první funkční období soudců.

Předpoklad o větší zdrženlivosti mladších soudců se na základě kvantitativní analýzy nepotvrdil. Rozdíly v rozhodování mladších a starších soudců jsou zanedbatelné. Výraznější odchylky mezi oběma skupinami se začínají projevovat až v závěrečné fázi funkčního období.

Graf č. 7 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle věku soudce zpravodaje*



5.2.2 Profesní zázemí

Profesní zkušenosti soudců přicházejících na Ústavní soud jsou různorodé. Setkat se můžeme se soudci okresních a krajských soudů, soudci Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, asistenty soudců, podnikovými právníky, advokáty, členy poradních orgánů vlády a konečně akademiky. Následující tabulka uvádí rozdělení příchozích dle toho, zda před jmenováním do funkce ústavního soudce působili jako soudci, či nikoli.

Tabulka č. 8 – *Rozdělení soudců dle předchozí profesní zkušenosti soudce zpravodaje*[33]

soudci s předchozí soudcovskou zkušeností	soudci bez soudcovské zkušenosti
Brožová, Čermák, Güttler, Holeček, Jurka, *Ševčík*, Zarembová, Varvařovský, Wagnerová, Duchoň, Formánková, *Kůrka*, Tomková, David, *Šimáčková*, Šimíček, Lichovník	Cepl, Holländer, *Kessler*, Klokočka, *Paul*, Procházka, *Janů*, *Malenovský*, Mucha, Výborný, Rychetský, Lastovecká, Musil, Nykodým, Balík, Židlická, Fenyk, Filip, Sládeček, Suchánek, Zemánek, Uhlíř

Předchozí soudcovskou zkušenost měla skoro polovina příchozích soudců. Lze tedy očekávat, že tyto osoby se budou po konci mandátu pravděpodobněji ucházet o pozice, jejichž obsazení je kontrolováno vládou. Proto považuji za důležité zabývat se i tím, kam soudci z Ústavního soudu odešli.

[33] Kurzívou jsou v tabulce označena jména soudců, kteří nejsou předmětem výzkumu (tzv. opominutí soudci).

Tabulka č. 9 – *Činnost soudců po skončení mandátu ústavního soudce*[34]

další působení	**konec kariéry** důchod, úmrtí, ad. včetně těch, jejichž profesní činnost není dále známa	**mimosoudní dráha** akademie, advokacie ad.	**soudní dráha**
jmenovitě	Čermák, *Kessler*, *Paul*, *Ševčík*, Duchoň, Mucha, Tomková, David	Cepl, Klokočka, Procházka, Zarembová, Varvařovský, Wagnerová, Lastovecká, Nykodým, Balík, Židlická, Fenyk, Filip, Sládeček, Suchánek, Zemánek, Uhlíř	*Brožová*, Holeček, Jurka, *Janů*, *Malenovský*, Výborný, Formánková, *Kůrka*, *Šimáčková*, Šimíček, Lichovník
procentuálně	23 %	46 %	31 %

Zhruba třetina soudců působí po odchodu z Ústavního soudu dále v justici. I mimosoudní kariéra může ale znamenat, že je soudce do funkce dosazen mocí výkonnou či zákonodárnou. Jako příklad může sloužit Pavel Varvařovský, který se v roce 2010 stal Veřejným ochráncem práv. Dále je třeba zmínit, že někteří soudci sice fakticky v soudcovské kariéře nepokračovali, ale zájem o to v ní pokračovat měli. Kromě soudců Miloslava Výborného a Jiřího Nykodýma, kteří s nominací na post ústavního soudce neuspěli v Senátu, můžeme zmínit např. Miladu Tomkovou, která o pokračování na Ústavním soudu usilovala, ale nominaci od prezidenta neobdržela.[35] Podobný scénář nastal také u soudce Jaroslava Fenyka, který měl zamířit na Nejvyšší soud, ale prezident měl k jeho jmenování výhrady.[36]

Tabulka č. 10 – *Soudní instituce, na které odešli soudci z Ústavního soudu*

instituce	**krajské soudy**	**Nejvyšší soud**	**Nejvyšší správní soud**	**nadnárodní soudy**
jmenovitě	Holeček, Formánková	*Brožová*, Jurka, *Kůrka*, Lichovník	Výborný, Šimíček	*Janů*, *Malenovský*, *Šimáčková*
procentuálně	18 %	36 %	18 %	27 %

Nejčastěji pokračovali soudci na Nejvyšším soudu, po dvou jich odešlo k soudům krajským a na Nejvyšší správní soud. Významná část se uplatnila u nadnárodních soudů, a to konkrétně ICTY, SDEU a ESLP. Celkem čtyři soudci se po uplynutí mandátu ústavního soudce vrátili na svůj soud původní.[37]

Obdobně jako v předchozí kapitole byly nálezy rozděleny do dvou skupin dle předchozí profesní zkušenosti soudců. Celková míra vyhovění návrhu se mezi skupinami liší o 3,2 %. Značné rozdíly se opět projevují až s blížícím se koncem funkčního období. V posledních dvou letech bylo návrhům na zrušení

[34] Kurzívou jsou v tabulce označena jména soudců, kteří nejsou předmětem výzkumu (tzv. opominutí soudci). Nejsou zohledněni soudci, kteří opakovali mandát bezprostředně po skončení prvního funkčního období (Güttler, Holländer, Rychetský, Musil).

[35] Dimun, P. Bývalý ústavní soudce Fenyk má zamířit na Nejvyšší soud. Tomková z justice odchází [online]. *ceska-justice.cz*. 8. 7. 2023 [cit. 28. 5. 2024]. https://www.ceska-justice.cz/2023/07/byvaly-ustavni-soudce-fenyk-ma-zamirit-na-nejvyssi-soud-tomkova-z-justice-odchazi/

[36] Pokorná, Z. Minulost dohání i bývalého ústavního soudce Fenyka. Prezident se nekloní k jeho jmenování na Nejvyšší soud [online]. *denikn.cz*. 19. 10. 2023 [cit. 28. 5. 2024]. https://www.ceska-justice.cz/2023/07/byvaly-ustavni-soudce-fenyk-ma-zamirit-na-nejvyssi-soud-tomkova-z-justice-odchazi/

[37] Miloš Holeček na Krajský soud v Brně, Vlasta Formánková na Krajský soud v Plzni, Vladimír Kůrka k Nejvyššímu soudu a Vojtěch Šimíček k Nejvyššímu správnímu soudu.

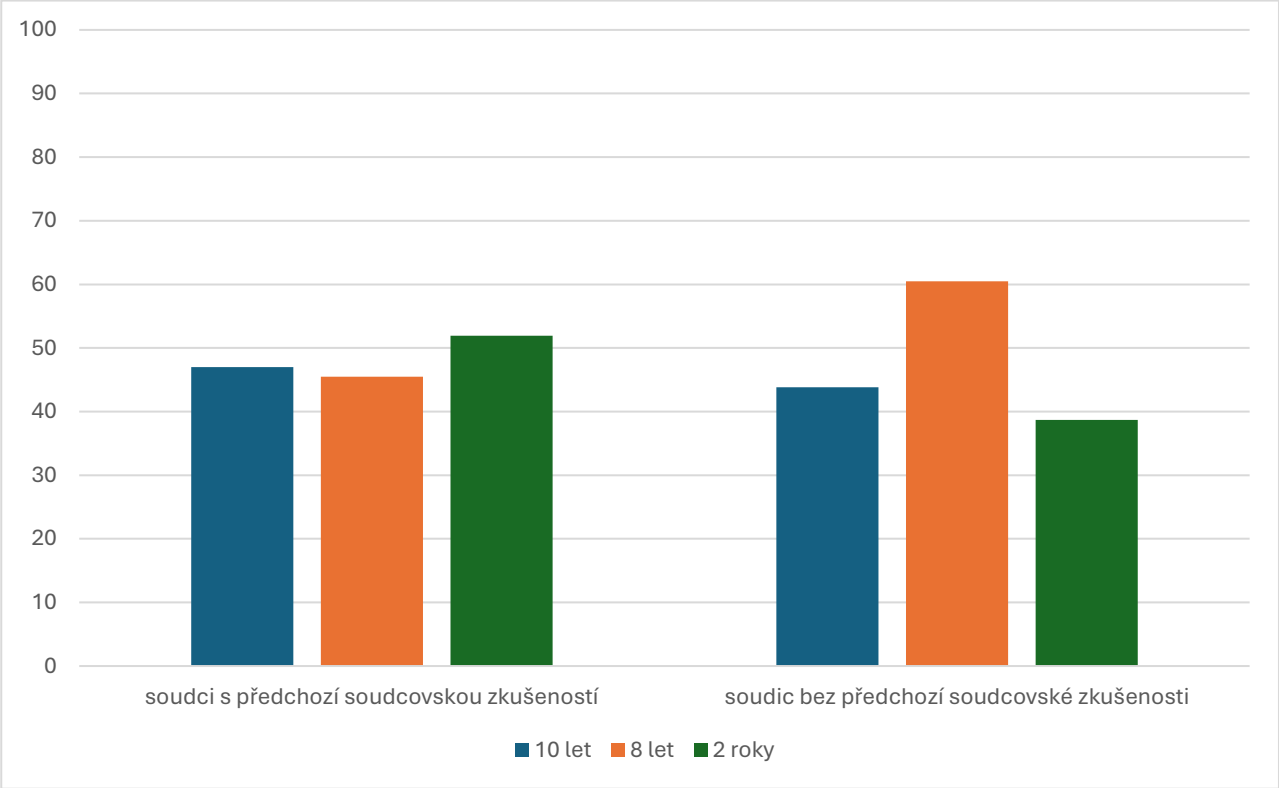
zákona soudci zpravodaji s předchozí soudcovskou zkušeností vyhověno v 51,9 % případů, zatímco soudci zpravodaji bez této zkušeností pouze v 38,7 % případů.

Tabulka č. 11 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle profesních zkušeností soudce zpravodaje*

soudci s předchozí soudcovskou zkušeností			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
47	45,5	51,9	+ 6,4
soudci bez předchozí soudcovské zkušenosti			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
43,8	60,5	38,7	- 21,8

Přestože ani v tomto případě nedošlo k naplnění předpokladu větší zdrženlivosti soudců přicházejících na Ústavní soud z justice, vyplývá z údajů zajímavý trend. Zatímco u soudců s předchozí soudcovskou praxí dochází v posledních dvou letech k nárůstu míry vyhovění o 6,4 procentního bodu u soudců bez předchozí justiční zkušenosti se ve stejném období míra vyhovění výrazně snižuje, a to o 21,8 %.

Graf č. 8 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle profesních zkušeností soudce zpravodaje*



5.3 Zpravodajství pohledem jmenujících aktérů

Jedním z klíčových argumentů proti opakování mandátu je obava, že soudci mohou ke konci funkčního období předvídat, kdo je bude do funkce znovu ustavovat a tomu podřídit své rozhodování. Dle Kosaře a Vyhnánka[38] může soudce zvýšit své šance na znovujmenování například tím, že se zdrží prosazování

[38] Kosař, D., Vyhnánek, L. Senát a výběr soudců Ústavního soudu. In: Jan Kysela. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016, s. 194.

vlastního právního názoru v případech, kdy by byl v rozporu s převažujícím postojem většiny Senátu nebo prezidenta. Kysela a Kühn[39] uvádějí, že pokud by docházelo k výraznějším politickým obměnám většiny v Senátu, snížilo by se riziko vytváření „politických" předpokladů pro opětovné jmenování soudců, neboť by soudce nevěděl, jak politicky složená většina bude o jeho opětovné nominaci rozhodovat. V českém kontextu lze však předpokládat pravostředový Senát jako dlouhodobější fenomén. Považuji proto za důležité zabývat se blíže tím, kdy opravdu mohou soudci s jistotou předvídat, kdo bude potenciálně rozhodovat o jejich opětovném jmenování.

Specifický model senátních voleb, ve kterém dochází k obměně jedné třetiny Senátu každé dva roky, zajišťuje soudcům určitou předvídatelnost jeho složení. Dvě třetiny senátorů jsou soudcům známy s předstihem, přičemž z dlouhodobého hlediska u nás převládá středopravá a konzervativněji laděná ideová orientace Senátu. Přestože Senát sehrává nemalou roli v konečném schválení nominací, chtějí-li se soudci vůbec „dostat do hry", musí je nejprve navrhnout prezident. Předvídat obsazení prezidentského úřadu a tedy názorové ukotvení jejich navrhovatele není dle mého názoru ovšem vůbec jednoduché. To je dáno především těsnými výsledky prezidentských voleb a značnými ideovými rozdíly mezi kandidáty, kteří postoupí do druhého kola.[40] Jediným relativně stabilním faktorem zůstává, že prezidenti zpravidla obhájí druhé funkční období.

Časová mapa níže zachycuje obměnu Ústavního soudu v kontextu relevantních voleb. Za relevantní volby jsou považovány volby prezidenta republiky, jenž mohl během svého pětiletého funkčního období jmenovat nové soudce, a volby poslední třetiny senátorů, kteří mohli prezidentské nominace schvalovat.

Časová mapa – *Konec mandátu ústavních soudců v kontextu relevantních voleb*

[39] Kysela, J. Kühn, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. Časopis pro právní vědu a praxi. 2003, roč. 11, č. 1, s. 14.

[40] Prezidentské volby 2003: Klaus 142 hlasů, 2008: Klaus 141 hlasů, 2013: Zeman 54,8 % hlasů, 2018: Zeman 51,4 % hlasů, 2023: Pavel 58,3 % hlasů. Všechny prezidentské volby byly rozhodnuty nejdříve ve druhém kole (u nepřímé volby v roce 2003 bylo rozhodnuto dokonce až v kole třetím).

- červenec 2001 — dva roky do konce mandátu - **Cepl, Čermák, Güttler, Holeček, Holländer, Jurka, Kessler, Klokočka, Paul, Procházka, Ševčík**
- listopad 2001 — dva roky do konce mandátu - **Zarembová, Janů**
- březen 2002 — dva roky do konce mandátu - **Varvařovský**
- říjen 2002 — **volby do Senátu**
- únor 2003 — volba prezidenta republiky - **Václav Klaus**
- březen 2003 — **inaugurace Václava Klause**
- červenec 2003 — konec mandátu - **Cepl, Čermák, Güttler, Holeček, Holländer, Jurka, Kessler, Klokočka, Paul, Procházka, Ševčík**
- listopad 2003 — konec mandátu - **Zarembová, Janů**
- březen 2004 — konec mandátu - **Varvařovský**
- únor 2008 — volba prezidenta republiky - **Václav Klaus**
- březen 2008 — **inaugurace Václava Klause**
- březen 2010 — dva roky do konce mandátu - **Wagnerová**
- červen 2010 — dva roky do konce mandátu - **Duchoň**
- říjen 2010 — **volby do Senátu**
- leden 2011 — dva roky do konce mandátu - **Mucha**
- červen 2011 — dva roky do konce mandátu - **Výborný**
- srpen 2011 — dva roky do konce mandátu - **Rychetský, Lastovecká**
- listopad 2011 — dva roky do konce mandátu - **Musil**
- prosinec 2011 — dva roky do konce mandátu - **Nykodým**
- březen 2012 — konec mandátu - **Wagnerová**
- květen 2012 — dva roky do konce mandátu - **Balík**
- červen 2012 — konec mandátu - **Duchoň**
- červen 2012 — dva roky do konce mandátu - **Židlická**
- říjen 2012 — **volby do Senátu**
- leden 2013 — volba prezidenta republiky - **Miloš Zeman**
- leden 2013 — konec mandátu - **Mucha**
- březen 2013 — **inaugurace Miloše Zemana**
- červen 2013 — konec mandátu - **Výborný**
- srpen 2013 — dva roky do konce mandátu - **Formánková**
- srpen 2013 — konec mandátu - **Rychetský, Lastovecká**
- listopad 2013 — konec mandátu - **Musil**
- prosinec 2013 — dva roky do konce mandátu - **Kůrka**
- prosinec 2013 — konec mandátu - **Nykodým**
- květen 2014 — konec mandátu - **Balík**
- červen 2014 — konec mandátu - **Židlická**
- říjen 2014 — **volby do Senátu**
- srpen 2015 — konec mandátu - **Formánková**
- prosinec 2015 — konec mandátu - **Kůrka**
- květen 2021 — dva roky do konce mandátu - **Fenyk, Filip, Tomková**
- červen 2021 — dva roky do konce mandátu - **Sládeček**
- srpen 2021 — dva roky do konce mandátu - David
- listopad 2021 — dva roky do konce mandátu - **Suchánek**
- leden 2022 — dva roky do konce mandátu - **Zemánek**
- červen 2022 — dva roky do konce mandátu - **Šimíček, Lichovník**
- říjen 2022 — **volby do Senátu**
- prosinec 2022 — dva roky do konce mandátu - **Uhlíř**
- leden 2023 — volba prezidenta republiky - **Petr Pavel**
- březen 2023 — **inaugurace Petra Pavla**
- květen 2023 — konec mandátu - **Fenyk, Filip, Tomková**
- červen 2023 — konec mandátu - **Sládeček**
- srpen 2023 — konec mandátu - **David**
- listopad 2023 — konec mandátu - **Suchánek**
- leden 2024 — konec mandátu - **Zemánek**
- červen 2024 — konec mandátu - **Šimíček, Lichovník**
- září 2024 — **volby do Senátu**
- prosinec 2024 — konec mandátu - **Uhlíř**

Na základě výše znázorněného časového kontextu dospívám k následujícím závěrům. V posledních dvou letech mandátu ústavního soudce zpravidla proběhnou jedny volby do Senátu a volba prezidenta republiky. Úplné složení Senátu, které bude schvalovat nominace ústavních soudců, je soudcům známo průměrně 11 a půl měsíce před skončením jejich mandátu. Prezident, jenž je může znovu navrhnout do funkce, je s jistotou znám v průměru necelých 10 a půl měsíce před uplynutím jejich funkčního období.

S těmito znalostmi nyní provedeme rozdělení nálezů dle posledních pro soudce relevantních voleb. První skupina je tvořena nálezy, které byly rozhodnuty před volbami a tedy před tím, než soudci s jistotou znali aktéry, kteří je budou do funkce znovu ustavovat. Druhou skupinu naopak tvoří nálezy rozhodnuté po volbách.

Tabulka č. 12 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle jmenujících aktérů*

nálezy rozhodnuté do voleb	nálezy rozhodnuté po volbách	rozdíl
42,3	61,5	+ 19,2

Pozorujeme, že rozdíl v míře vyhovění návrhů před a po uskutečněním posledních pro soudce relevantních voleb činí 19,2 procentního bodu. Nyní se zaměříme na jednotlivé soudce.

Tabulka č. 13 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení soudců zpravodajů dle jmenujících aktérů*

soudce	počet nálezů rozhodnutých po volbách	nálezy rozhodnuté do voleb	nálezy rozhodnuté po volbách
Holländer	1	52,9	100
Jurka	1	14,3	100
Klokočka	1	27,8	0
Zarembová	1	85,7	100
Varvařovský	1	55,6	100
Wagnerová	3	87,5	100
Duchoň	1	57,1	0
Výborný	1	33,3	100
Lastovecká	1	66,7	0
Musil	1	50	0
Nykodým	2	36,4	100
Balík	3	22,2	100
Židlická	1	60	100
Formánková	1	28,6	0
Fenyk	1	14,3	0
Filip	1	36,4	0
Sládeček	1	33,3	100
Šimíček	1	60	0
Lichovník	1	11,1	0
Uhlíř	1	37,5	100

Skoro polovina (44 %) soudců, kteří dospěli do konce mandátu, v době, kdy jsou jí známy jmenující aktéři, nezpravodajuje žádný nález.[41] Skoro polovina (47 %) soudců je v tomto období soudcem zpravodajem pouze jedné rozhodnuté věci. Pouhá desetina soudců zpravodajuje v tomto období dvě a více věcí. U 11 soudců pozorujeme po volbách vyšší míru vyhovění návrhu, naopak u 9 soudců dochází k častějšímu zamítnutí návrhu.

5.4 Zpravodajství pohledem navrhovatelů

Za zásadní problém považují Kysela a Kühn[42] situaci, kdy ústavní soudce na sklonku svého funkčního období rozhoduje o návrhu prezidenta republiky nebo skupiny senátorů, má-li v úmyslu svůj post obhájit a současně ví, že právě dotyčný prezident v blízké době předloží Senátu své nominace. Obdobně, že právě senátoři jako navrhovatelé ve věci, ve které soudce rozhodoval, budou v budoucnu potvrzovat možná právě jeho nominaci.

Tato podkapitola analyzuje, zda lze pozorovat rozdíly v rozhodování v závislosti na tom, kdo návrh podává, a zda lze v rozhodovací činnosti Ústavního soudu identifikovat zvýhodňování návrhů podaných prezidentem republiky či skupinou senátorů. Respektive v případě senátorů je pravděpodobněji vhodnější otázka, zda soudci senátorské menšině naopak vyhovují méně.[43]

Návrh na zrušení zákona nebo jeho ustanovení jsou oprávnění podat[44] i) prezident republiky, ii) skupina nejméně 17 senátorů, iii) skupina nejméně 41 poslanců, iv) senát Ústavního soudu, v) ten, kdo podal ústavní stížnost, vi) soud a konečně za velmi specifických podmínek také vii) vláda.[45]

Zkoumané nálezy byly dle navrhovatelů rozděleny do šesti skupin.[46]

Tabulka č. 14 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle navrhovatelů*

navrhovatel	prezident republiky	skupina senátorů	skupina poslanců	senát ÚS	stěžovatel (FO i PO)	soud
počet návrhů	10	60	49	13	48	125
10 let	72,7	46,7	44,9	76,9	41,7	39,2
8 let	77,8	42,9	37,1	70	39,5	35,8
2 roky	100	55,6	64,3	100	60	50
rozdíl	+ 22,2	+ 12,7	+ 27,2	+ 30	+ 20,5	+ 14,2

Nejprve se pozastavím nad senátory jakožto navrhovateli. Z hlediska celkové míry vyhovění jejich návrhům dosahují senátoři průměrných hodnot, které se od výsledků poslanců skoro neliší. V posledních dvou letech se však umisťují až na předposlední příčce pomyslného žebříčku úspěšnosti

[41] Jmenovitě soudci Cepl, Čermák, Güttler, Holeček, Kessler, Paul, Procházka, Ševčík, Janů, Mucha, Rychetský, Kůrka, Tomková, David, Suchánek a Zemánek.

[42] Kysela, J. Kühn, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. Časopis pro právní vědu a praxi. 2003, roč. 11, č. 1, s. 14.

[43] Skupina senátorů, která návrh podává čítá zpravidla kolem 20 senátorů. Setkáme se ale i s návrhy více než poloviny senátorů, viz např. nález ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. 38/17 nebo nález ze dne 17. 12. 2021, sp. zn. 1/20.

[44] V podrobnostech viz § 64 odst. 1 ve spojení s odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů.

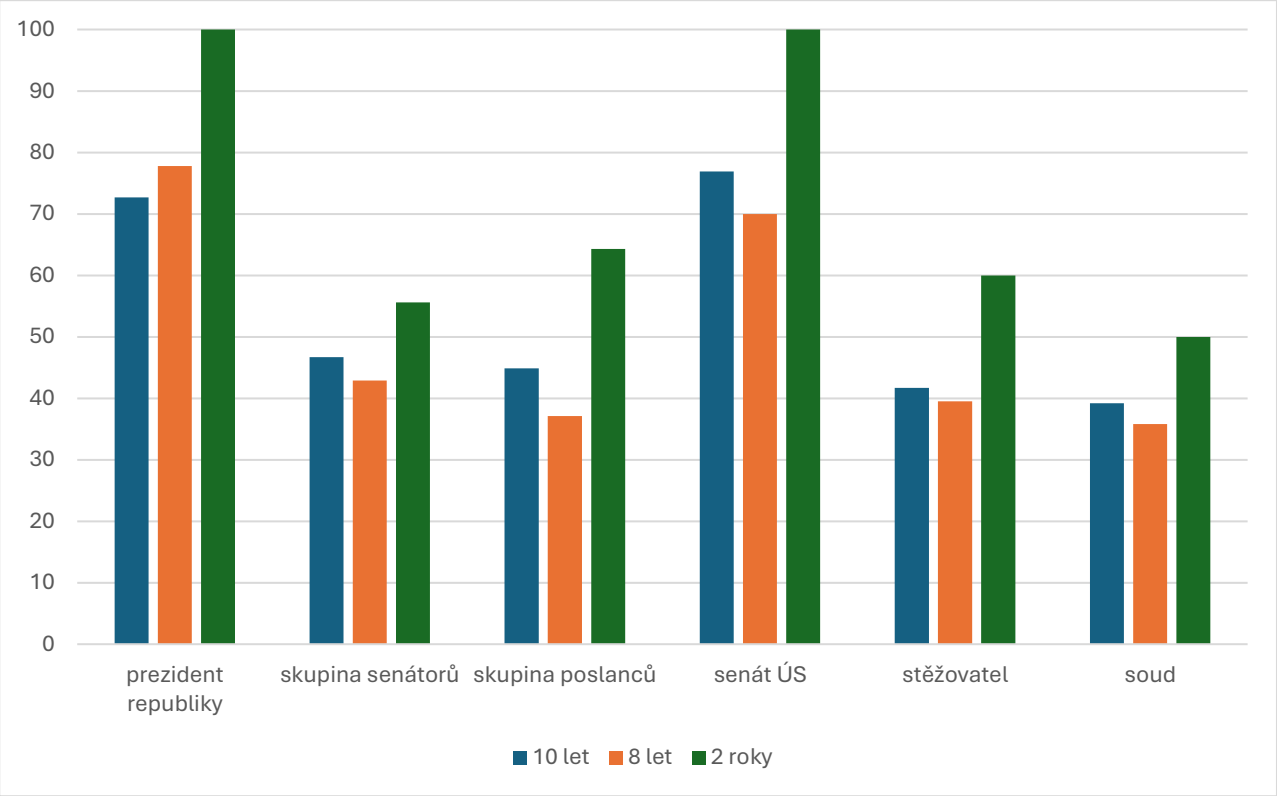
[45] K dnešnímu dni vláda žádný návrh nepodala.

[46] Pokud byl návrh podán současně dvěma skupinami, byl výsledný nález přiřazen ke každé z nich.

navrhovatelů, hned před soudy. Zároveň u nich byl zaznamenán nejnižší nárůst míry vyhovění ve srovnání s předchozím osmiletým obdobím, a to o 12,7 %.

Prezident republiky naopak vykazuje vysokou úspěšnost návrhů jak celkově, tak i v období posledních dvou let funkčního období ústavních soudců. Z časového hlediska se ale nejednalo o případy, kterými by mohli soudci sledovat zájem na svém opětovné jmenování. Z deseti návrhů podaných prezidentem jich osm pocházelo od Václava Havla, přičemž soudci jím znovujmenováni být nemohli, neboť jejich mandát končil v době, kdy již nemohl být prezidentem, což bylo soudcům od počátku známo.[47] Zbylé dva návrhy podal prezident Miloše Zeman. První návrh byl rozhodnut v červnu 2015 a druhý v únoru 2020. Ani o jednom z nich však nebylo rozhodnuto v době, kdy by se mandát soudce zpravodaje chýlil ke konci a kdy by jej právě Miloš Zeman mohl znovu navrhnout. Jedinou relevantní se tak jeví úvaha, že soudci obecně přistupují k návrhům prezidenta vstřícněji, což bylo mohlo vzbuzovat očekávání obdobného zacházení prezidentů budoucích.

Graf č. 9 – *Míra vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle navrhovatelů*



6 Disentující soudce

Druhá část výzkumu se věnuje obsahu odlišných stanovisek, které soudci v řízení o zrušení zákona uplatnili k nálezům vydaným do 10. 12. 2024.

Nad rámec vymezený v kapitole šesté je z této části výzkumu dále vyřazeno sedm soudců, kteří v posledních dvou letech svého mandátu neuplatnili žádné odlišné stanovisko. Jedná se o Vojena Güttlera, Vladimíra Klokočku, Jaroslava Fenyka, Miladu Tomkovou, Jiřího Zemánka, Tomáše Lichovníka a Davida Uhlíře.

[47] V úvahu by tedy přicházel pouze scénář, ve kterém by se soudci zamýšleli uchýlit ke strategické rezignaci, k tomu ale fakticky u žádného z nich nedošlo.

Z celkového počtu 397 nálezů vydaných v řízení o zrušení zákona ve sledovaném období, připojil alespoň jeden soudce odlišné stanovisko ke 141 z nich. Celkem uplatnili soudci k nálezům 369 odlišných stanovisek[48] z toho 53 směřovalo do odůvodnění nálezu (*concurring opinion*) a 315 do samotného výroku (*dissenting opinion*).[49] Tyto disenty jsou dále předmětem zkoumání této kapitoly.

V prvé řadě bylo nutné projít obsah jednotlivých disentů. Soudci svá odlišná stanoviska zpravidla nadepisují, resp. uvádějí jako odlišná stanoviska co do odůvodnění anebo do výroku, ale není tomu tak vždy. Soudci rovněž ne vždy výslovně formulují jimi zastávaný výrok, resp. výsledek řízení, pro který hlasovali. V některých případech je postoj soudce pochopitelný až z celkového znění a argumentace užité v disentu. [50] Formuloval-li soudce výslovně závěr, že (i) návrhu mělo být vyhověno, (ii) zákon nebo jeho ustanovení mělo být zrušeno, (iii) zákon nebo jeho ustanovení je protiústavní či v rozporu s čl. Listiny či Úmluvy anebo (iv) vyplývalo-li jinak z obsahu disentu, že soudce chtěl návrhu byť jen z části vyhovět, byl disent kódován jako hodnota 1 tedy „pro zásah“ do zákona. V opačném případě byl disent kódován jako hodnota 0 tedy „proti zásahu“ do zákona. Disenty byly následně přiřazeny k příslušnému časovému období – 10 let, 8 let a 2 roky. Jednotlivé hodnoty (0 a 1) byly poté sečteny a převedeny na procenta. Tento výsledek znázorňuje v kolika procentech případů zaujali soudci v disentu postoj „pro zásah“ do zákona.

6.1 Disent obecně

Z celkem 369 odlišných stanovisek uplatněných v řízení o zrušení zákonů jich 310 pochází z prvních osmi let funkčního období soudců a 59 z posledních dvou let.

Tabulka č. 15 – *Počet připojených disentů v řízení o zrušení zákonů*

celkem soudců	celkem disentů	8 let	2 roky
26	369	310	59

Postoj, že návrhu mělo být vyhověno, zastával soudce v odlišném stanovisku v 59,8 % případů. Ke konci mandátu lze pozorovat pouze mírný pokles stanovisek požadujících zrušení zákona nebo jeho ustanovení.

Tabulka č. 16 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení*

10 let	8 let	2 roky	rozdíl
59,8	60,2	57,6	- 2,6

[48] Není zohledněno, zda byla odlišná stanoviska jednotlivých soudců ve skutečnosti podána vícero soudci společně jako jedno nebo se některý soudce připojil k odlišnému stanovisku jiného soudce.

[49] K nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, byla připojena dvě odlišná stanoviska. Tato stanoviska ovšem nejsou podepsána a nelze tak identifikovat, které patří soudci Pavlu Holländerovi a které opominutému soudci Vladimíru Paulovi. Do výzkumu je proto ve skutečnosti zahrnuto pouze 368 disentních hlasů. Obdobný problém (nepodepsání disentu) nastal i u nálezu ze dne 22. 3. 1994, sp. zn. 37/93. Zde však oba soudci Vojtěch Cepl a Vladimír Čermák požadovali návrhu vyhovět a jejich hlas tak mohl být kódován hodnotou 1.

[50] I přes vynaloženou pečlivost a opakovanou kontrolu je tedy možné, že jsem mohla některému obsahu špatně porozumět a disent „zakódovat“ nepřesně.

Počet uplatněných disentů se soudce od soudce liší. Rekordmankou je Eliška Wagnerová, která v průběhu svého mandátu napsala celkem 30 odlišných stanovisek.

Tabulka č. 17 – *Počet připojených disentů v řízení o zrušení zákonů dle jejich autorů*

zpravodaj	10 let	8 let	2 roky
Cepl	2	1	1
Čermák	12	10	2
Holeček	6	5	1
Holländer	14	10	4
Jurka	5	3	2
Procházka	8	6	2
Ševčík	14	12	2
Zarembová	7	6	1
Varvařovský	14	11	3
Wagnerová	30	25	5
Duchoň	6	5	1
Mucha	6	4	2
Výborný	12	9	3
Rychetský	13	12	1
Lastovecká	16	14	2
Musil	21	17	4
Nykodým	14	11	3
Balík	21	16	5
Židlická	7	6	1
Formánková	17	15	2
Kůrka	24	20	4
Filip	12	11	1
Sládeček	18	16	2
David	23	22	1
Suchánek	21	20	1
Šimíček	26	23	3
průměrně	14,2	11,9	2,3

S blížícím se koncem funkčního období lze u většiny soudců zaznamenat tendenci k poklesu počtu stanovisek, ve kterých soudci doporučovali návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení vyhovět. Nejde však o trend dominantní. U 14 soudců převládá tendence návrhy zamítat (příp. odmítat), zatímco u 10 soudců převládá postoj návrhům vyhovět. U dvou soudců zůstávají výsledky po sledované období beze změny.

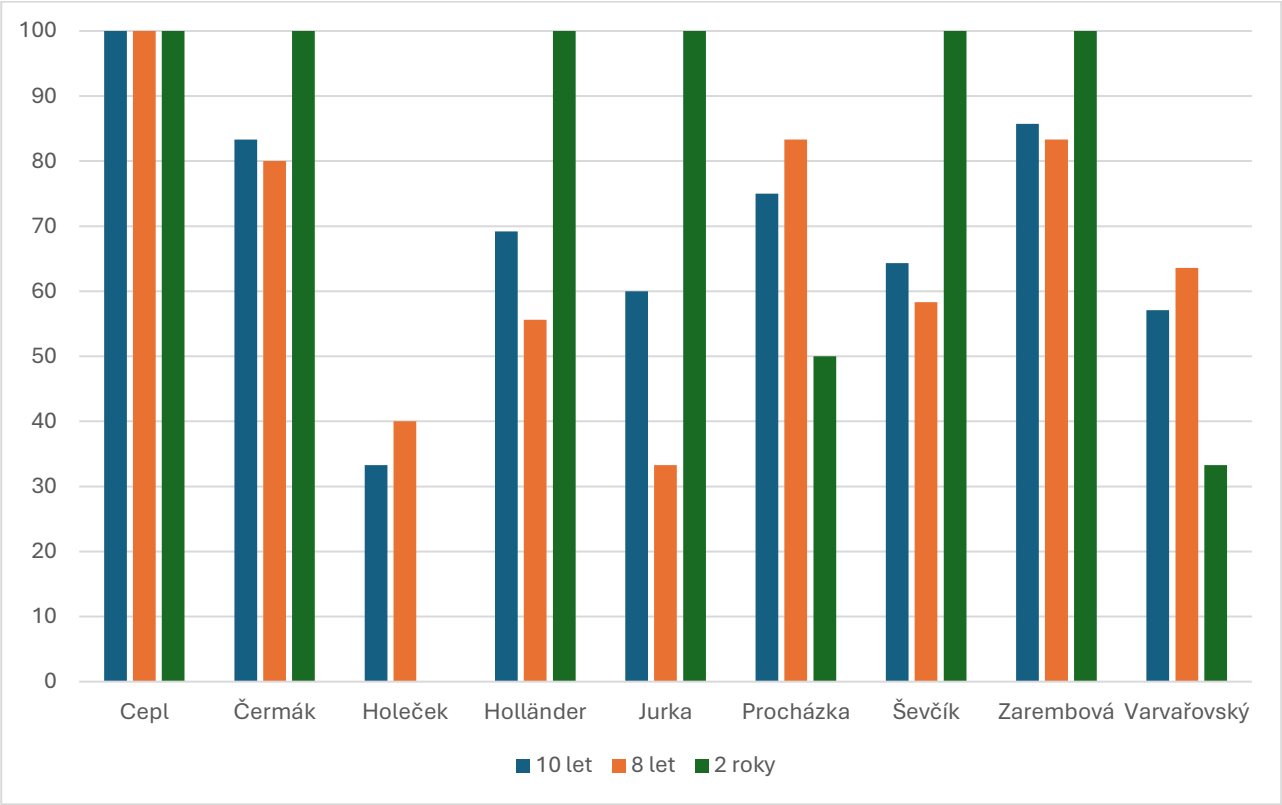
Tabulka č. 18 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle jejich autorů*

soudce	10 let	8 let	2 roky	rozdíl
Cepl	100	100	100	0
Čermák	83,3	80	100	+ 20
Holeček	33,3	40	0	- 40

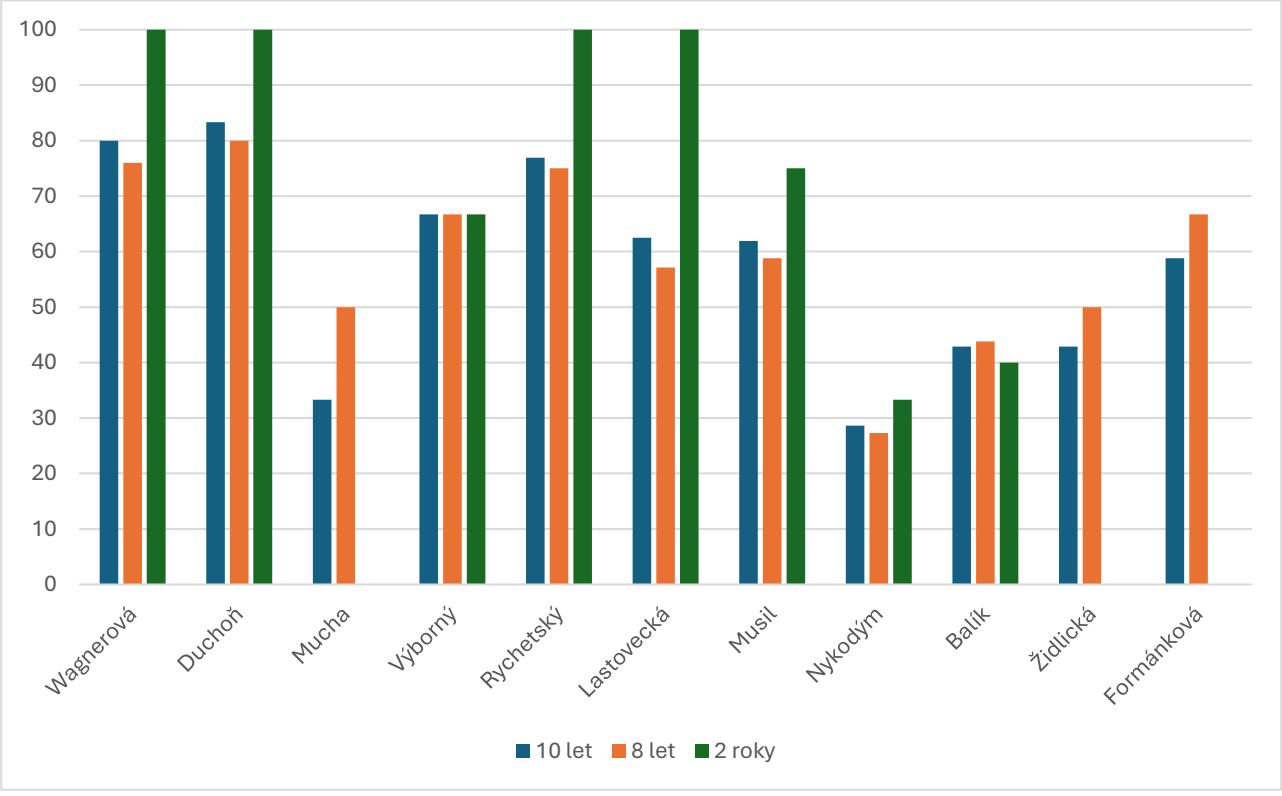
Holländer	69,2	55,6	100	+ 44,4
Jurka	60	33,3	100	+ 66,7
Procházka	75	83,3	50	- 33,3
Ševčík	64,3	58,3	100	+ 41,7
Zarembová	85,7	83,3	100	+ 16,7
Varvařovský	57,1	63,6	33,3	- 30,3
Wagnerová	80	76	100	+ 24
Duchoň	83,3	80	100	+ 20
Mucha	33,3	50	0	- 50
Výborný	66,7	66,7	66,7	0
Rychetský	76,9	75	100	- 25
Lastovecká	62,5	57,1	100	+ 42,9
Musil	61,9	58,8	75	- 16,2
Nykodým	28,6	27,3	33,3	- 6
Balík	42,9	43,8	40	- 3,8
Židlická	42,9	50	0	+ 50
Formánková	58,8	66,7	0	- 66,7
Kůrka	33,3	40	0	- 40
Filip	58,3	63,6	0	- 63,6
Sládeček	27,8	31,3	0	- 31,3
David	87	86,4	100	+ 13,6
Suchánek	23,8	25	0	- 25
Šimíček	84,6	87	66,7	- 20,3
průměrně	60,8	60,9	56,3	- 4,3

Postoje jednotlivých soudců jsou znázorněny v následujících grafech. První sloupec zaznamenává disentní činnost soudce po celé jeho funkční období. Sloupec druhý a třetí ji rozdělují do prvních osmi a posledních dvou let jeho mandátu.

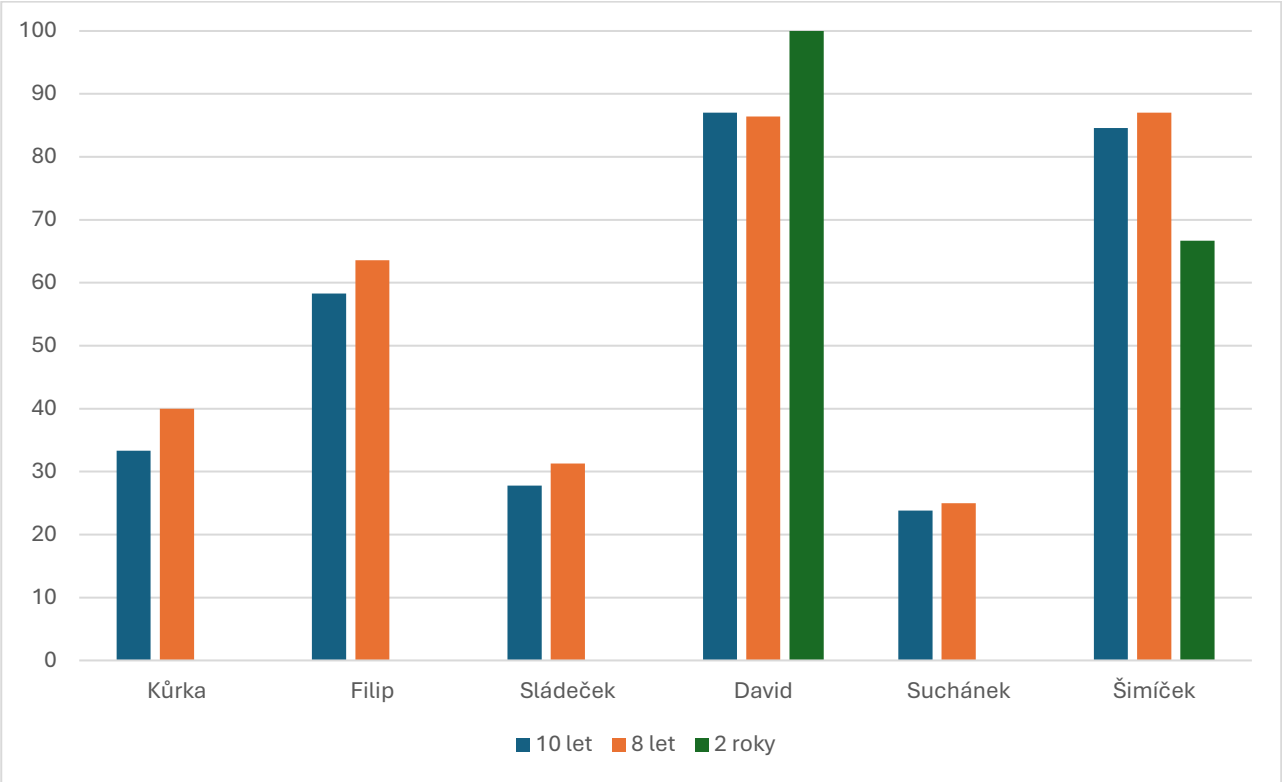
Graf č. 10 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle jednotlivých soudců „prvního“ Ústavního soudu*



Graf č. 11 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle jednotlivých soudců „druhého“ Ústavního soudu*

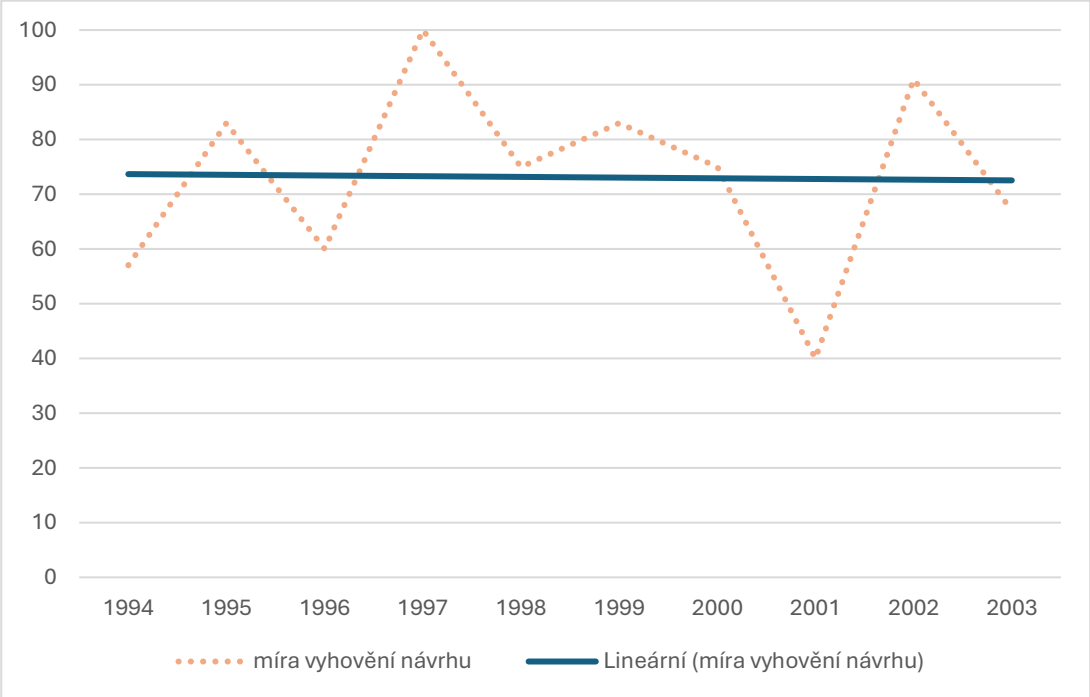


Graf č. 12 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle jednotlivých soudců „třetího“ Ústavního soudu*

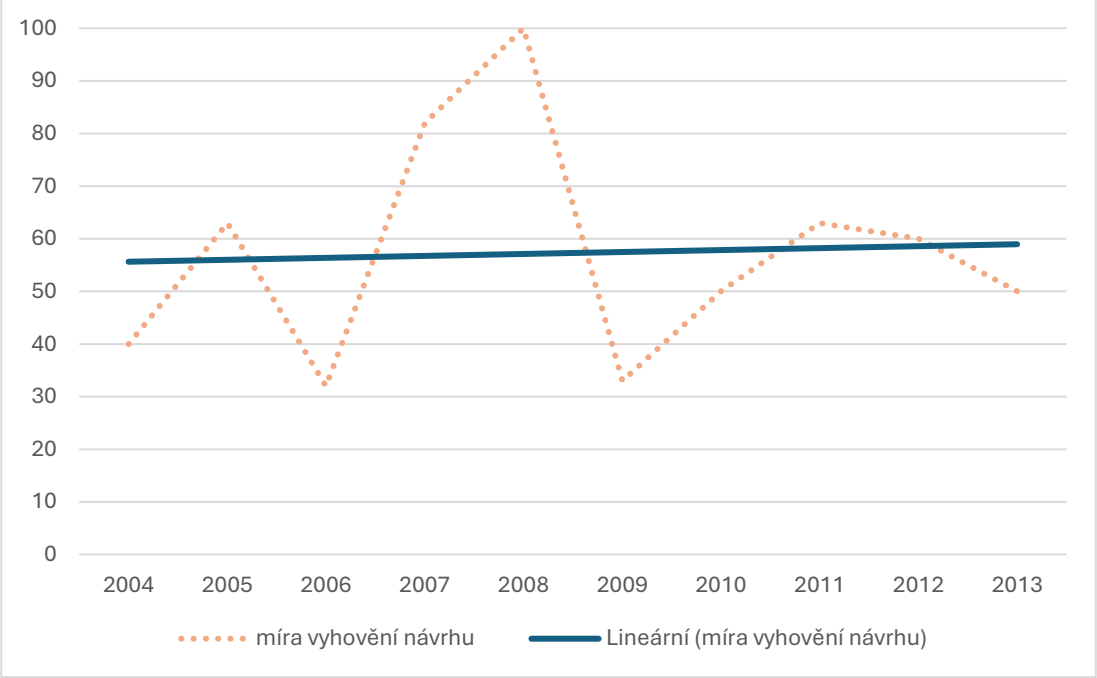


Na rozdíl od nálezů analyzovaných v kapitole sedmé nelze u odlišných stanovisek pozorovat obdobný trend, v němž by se soudci působící v rámci „prvního“, „druhého“ či „třetího“ Ústavního soudu jako skupiny profilovali výrazně odlišně. Časový kontext zde nehraje tak zřetelnou roli.

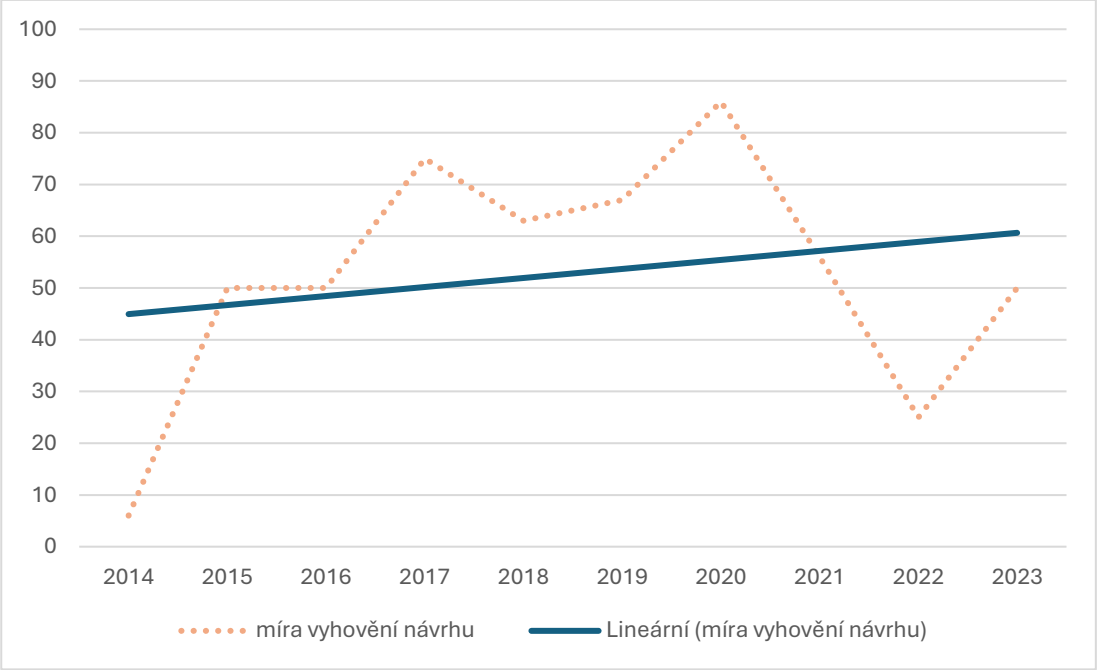
Graf č. 13 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu „prvního“ Ústavního soudu v čase*



Graf č. 14 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu „druhého“ Ústavního soudu v čase*



Graf č. 15 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu „třetího“ Ústavního soudu v čase*



6.2 Disent pohledem věku a profesního zázemí soudců

Obdobně jako v podkapitole 7.2 formuluji dva teoretické předpoklady o rozhodovací činnosti ústavních soudců, které by se měly projevit v jejich disentní činnosti.

1. *Soudci mladší 65 let budou méně vydávat odlišná stanoviska zastávající postoj pro rušení zákona nebo jeho ustanovení než soudci starší 65 let.*
2. *Soudci s předchozí soudcovskou zkušeností budou méně vydávat odlišná stanoviska zastávající postoj pro rušení zákona nebo jeho ustanovení než soudci přicházející na Ústavní soud z akademie či soukromé praxe.*

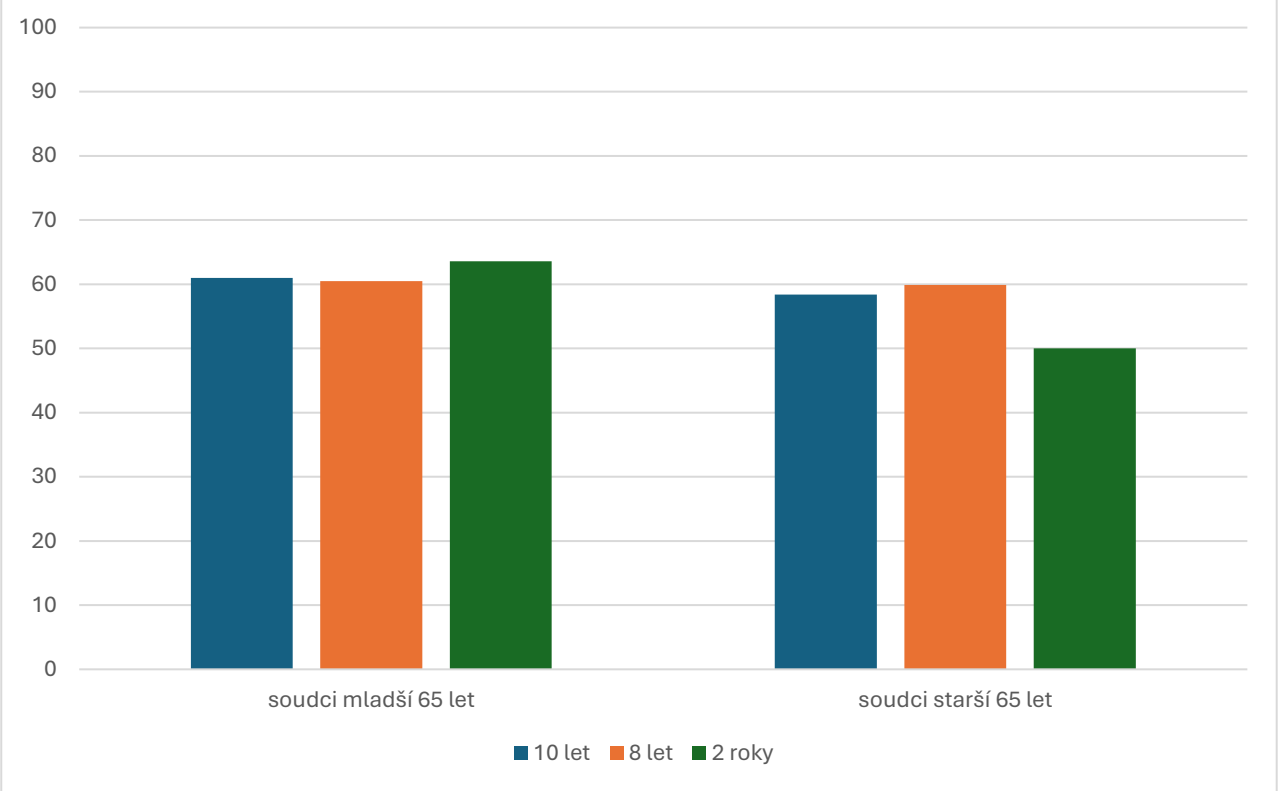
6.2.1 Věkový aspekt

Disenty byly rozděleny do dvou skupin dle věku, kterého měl soudce jako autor disentu dosáhnout v roce, ve kterém mu uplynul mandát. V prvních osmi letech mandátu se výsledky mladších a starších soudců podstatně neliší. Rozdíl pozorujeme až v posledních dvou letech funkčního období. Zatímco u mladších soudců míra vyhovění ve srovnání s předchozími osmi lety mírně narůstá (+ 3,1 p. b.), u soudců starších dochází k výraznému poklesu (- 9,9 p. b.). S blížícím se koncem mandátu podporují mladší soudci návrhy na zrušení zákona nebo jeho ustanovení častěji než jejich starší protějšky.

Tabulka č. 19 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle věku jejich autora*

soudci končící mandát mladší 65 let věku			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
61	60,5	63,6	+ 3,1
soudci končící mandát starší 65 let věku			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
58,4	59,9	50	- 9,9

Graf č. 16 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle věku jejich autora*



6.2.2 Profesní zázemí

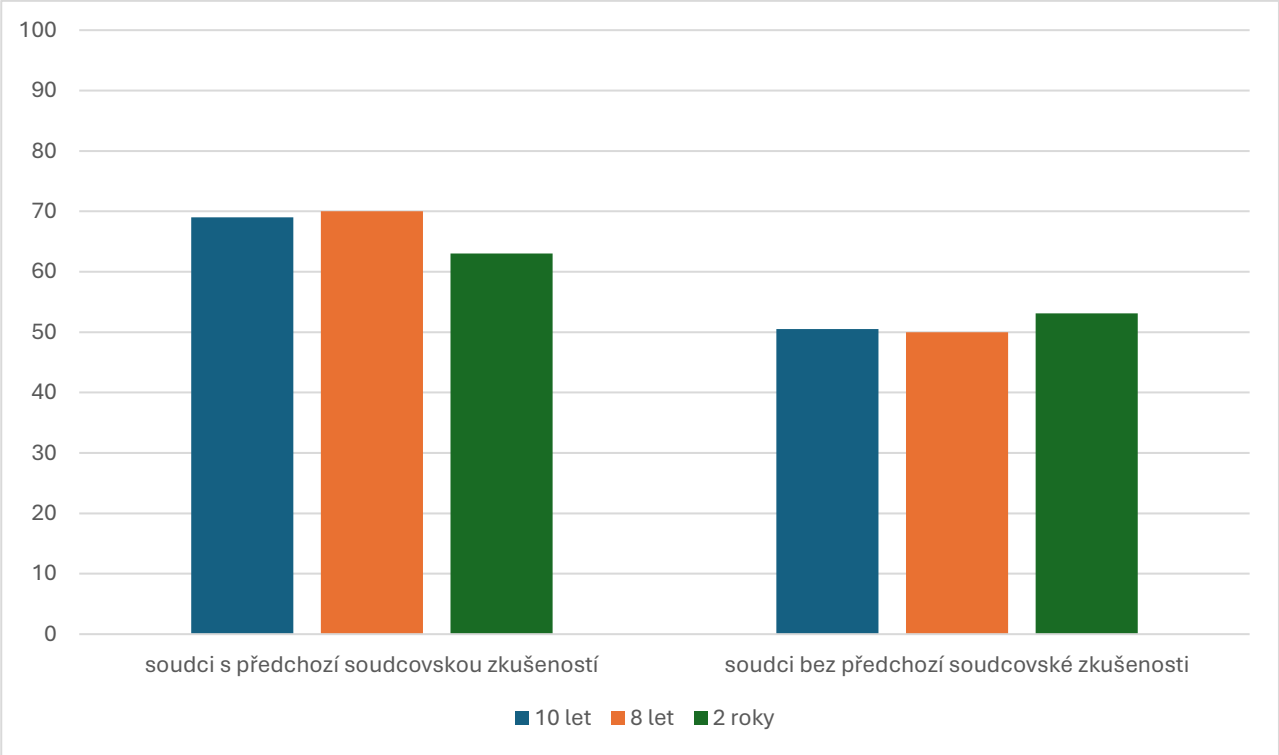
Mezi soudci s předchozí soudcovskou praxí a soudci bez této praxe se projevují výrazné rozdíly v podílu disentů, v nichž soudci navrhovali vyhovět návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení. U soudců s předchozí soudcovskou zkušeností je tento podíl o 18,5 % vyšší než u jejich kolegů bez soudcovské praxe. Zatímco s blížícím se koncem mandátu míra vyhovění ve srovnání s předchozími osmi lety u první skupiny klesá (- 7 p. b.), u druhé skupiny pozorujeme mírný nárůst (+ 3,1 p. b.). Přestože se rozdíly

v rozhodovací činnosti v závěru mandátu částečně stírají, soudci bez předchozí soudcovské zkušenosti zůstávají po celé období k zásahům do legislativy obecně zdrženlivější.

Tabulka č. 20 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle profesních zkušeností jejich autorů*

soudci s předchozí soudcovskou zkušeností			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
69	70	63	- 7
soudci bez předchozí soudcovské zkušenosti			
10 let	**8 let**	**2 roky**	**rozdíl**
50,5	50	53,1	+ 3,1

Graf č. 17 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle profesních zkušeností jejich autorů*



6.3 Disent pohledem jmenujících aktérů

Tato podkapitola zkoumá, zda lze v obsahu disentů pozorovat změnu postojů soudců v období, kdy jim bylo s jistotou známo, který prezident je bude funkce navrhovat a jak složený Senát bude o jejich nominaci rozhodovat.

Při rozdělení disentů do dvou skupin, kdy první tvoří disenty vydané do posledních pro soudce relevantních voleb a druhou disenty vydané po těchto volbách, dospíváme k závěru, že v rozhodovací činnosti soudců nelze pozorovat téměř žádnou změnu (rozdíl necelého jednoho p. b.).

Tabulka č. 21 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle jmenujících aktérů*

disenty vydané do voleb	disenty vydané po volbách	rozdíl
64,3	65,2	+ 0,9

Dále se zaměříme na disentní činnost jednotlivých soudců

Tabulka č. 22 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení jejich autorů dle jmenujících aktérů*

soudce	počet disentů vydaných po volbách	disenty vydané do voleb	disenty vydané po volbách
Cepl	1	100	100
Čermák	1	81,8	100
Holeček	1	40	0
Holländer	1	66,7	100
Procházka	1	71,4	100
Varvařovský	1	61,5	0
Wagnerová	4	76,9	100
Duchoň	1	80	100
Rychetský	1	75	100
Lastovecká	2	60	100
Musil	2	63,2	50
Balík	3	44,4	33,3
Židlická	1	50	0
Kůrka	1	34,8	0
Šimíček	3	86,7	66,7

Více než polovina (58 %) soudců, kteří dospěli do posledních dvou let funkčního období, neuplatnila v období po volbách žádné odlišné stanovisko.[51] Třetina soudců (28 %) vydala v tomto období pouze jedno odlišené stanovisko. Pouze pět soudců vyjádřilo ve sledovaném období svůj názor ve věci formou disentu více než jednou. U soudců, kteří disent uplatnili, lze u sedmi z nich pozorovat zvýšení míry vyhovění návrhu, zatímco u dalších sedmi naopak došlo k jejímu snížení.

6.4 Disent pohledem navrhovatelů

Tato podkapitola se věnuje tomu, zda se postoj soudců vyjádřený v jejich odlišných stanoviscích liší v závislosti na tom, kdo je navrhovatelem zrušení zákona nebo jeho ustanovení. Za tímto účelem byly disenty rozděleny na základě toho, který subjekt zahájení řízení o zrušení zákona inicioval.[52]

Tabulka č. 23 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle navrhovatelů*

[51] Jmenovitě soudci Güttler, Jurka, Kessler, Klokočka, Paul, Ševčík, Zarembová, Janů, Mucha, Výborný, Nykodým, Formánková, Fenyk, Filip, Tomková, Sládeček, David, Suchánek, Zemánek, Lichovník, Uhlíř

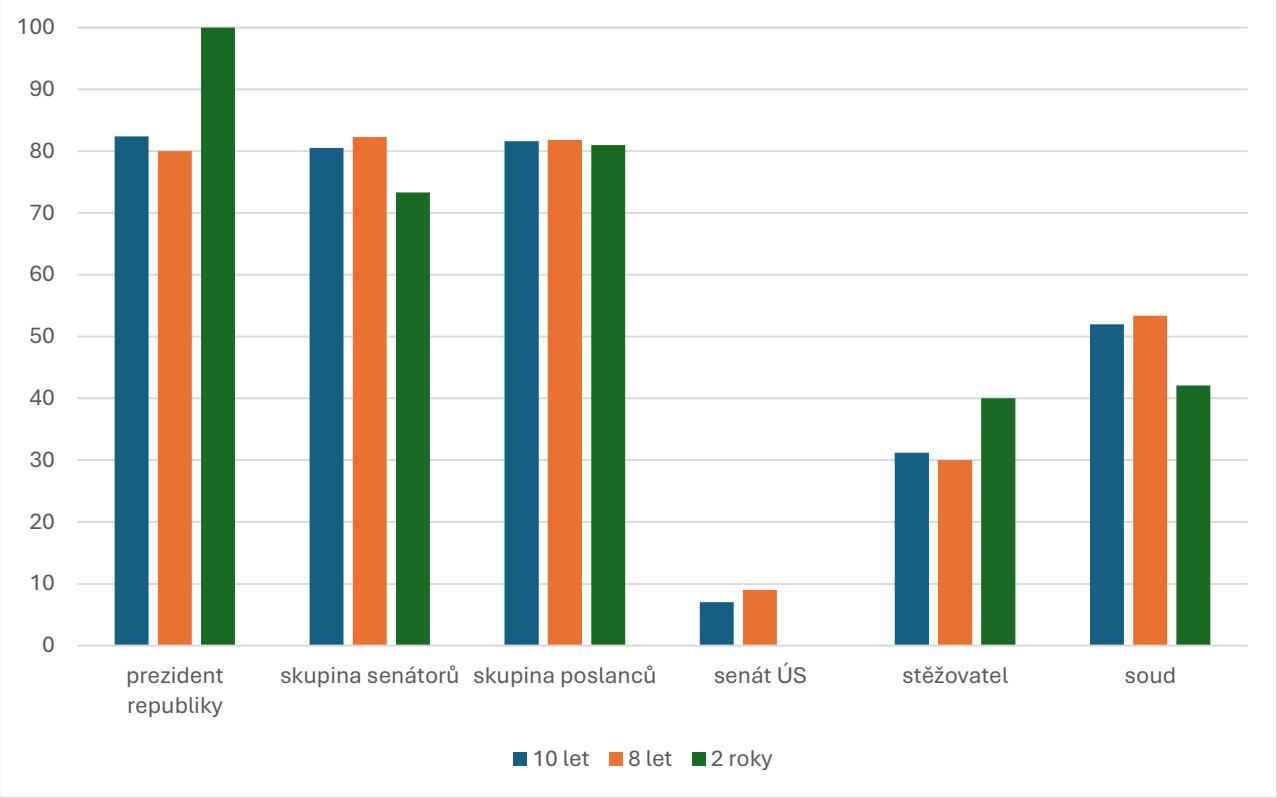
[52] Pokud byl návrh podán současně dvěma skupinami, byla k nálezu připojená odlišná stanoviska přiřazena ke každé z nich.

navrhovatel	prezident republiky	skupina senátorů	skupina poslanců	senát ÚS	stěžovatel (FO i PO)[53]	soud
počet disentů směřujících k návrhu	17	78	87	14	48	150
celkem	82,4	80,5	81,6	7	31,2	52
8 let	80	82,3	81,8	9	30	53,4
2 roky	100	73,3	81	0	40	42,1
rozdíl	+ 20	- 9	- 0,8	- 9	+ 10	- 11,3

Odlišná stanoviska soudců vykazují vysokou míru podpory návrhů, které byly podány prezidentem republiky nebo skupinou senátorů. Obdobnou úspěšnost lze pozorovat pouze u skupiny poslanců.

U senátorů dochází v posledních dvou letech k poklesu míry vyhovění oproti předchozímu osmiletému období. Tento trend je pozorovatelný i u návrhů skupiny poslanců, senátu ÚS a soudu. Naopak u prezidenta dochází k nárůstu, a to až o 20 procentních bodů.

Graf č. 18 – *Podíl disentů zastávajících postoj pro vyhovění návrhu na zrušení zákona nebo jeho ustanovení dle navrhovatelů*



[53] Jeden návrh pocházel rovněž od politické/volební strany.

7 Shrnutí výzkumu

Výzkum zaměřený na rozhodovací činnost ústavních soudců v oblasti přezkumu ústavnosti zákonů potvrzuje, že s blížícím se koncem mandátu pozorujeme změny v hlasování jednotlivých soudců a Ústavního soudu jako celku.

Z výsledků výzkumu plyne, že soudci se ke konci mandátu nijak nezdráhají k zásahům do výsledků činnosti moci zákonodárné. V posledních dvou letech funkčního období nepozorujeme pokles rušení zákonů a jejich ustanovení. Dochází sice k mírnému poklesu vydávání disentů, které zaujímají postoj návrhu vyhovět, tento rozdíl ovšem není nijak signifikantní. Obecně nepozorujeme s blížícím se koncem mandátu větší zdrženlivost soudců.

Za zvláště významné pokládám zjištění, která poukazují na to, že ne všem soudcům je ke konci mandátu umožněno věnovat se kauzám, jejichž výsledek by mohl vzbuzovat zájem politické reprezentace. Ne všichni soudci vystupují na konci mandátu v řízení o zrušení zákonů jako soudci zpravodajové. Dvě třetiny soudců pak mají na starost max. dva nálezy. Současně s tím značná část soudců nevydává v tomto období odlišná stanoviska, jimiž by mohla komunikovat své individuální názory veřejnosti. To se dále prohlubuje, soustředíme-li se na poměrně krátké období, ve kterém soudci již s jistotou znají aktéry, kteří je mohou do funkce znovu ustavovat.

Shora uvedené závěry podporují i dílčí výsledky o vlivu věku a profesního zázemí soudců na jejich rozhodování. Soudci mladší a soudci s předchozí soudcovskou zkušeností jsou navzdory očekávání v zásazích do legislativy více aktivní než jejich protějšky. Rovněž se neprokázalo, že by soudci systematicky zvýhodňovali konkrétní skupiny subjektů, které řízení o zrušení zákonů iniciují. Obsah disentů však odkrývá značnou podporu vybraných skupin navrhovatelů.

Interpretace výsledků ovšem není dle mého názoru zcela jednoznačná. Nabízí se závěr, že soudci jsou s blížícím se koncem mandátu více aktivističtější. Toto zjištění ovšem nelze vztáhnout na všechny soudce a s postupnými obměnami Ústavního soudu pozorujeme změny v trendech chování soudců. Především není snadné rozlišit, zda jsou změny v hlasování soudců zapříčiněny jejich snahou mandát opakovat, anebo jsou pouze projevem blížícího se konce funkce ústavního soudce. Tam, kde soudci zasahují více, se nabízí interpretace, že si před odchodem píšou svou labutí píseň. Naopak ti, kteří jsou více zdrženliví, možná jen nechtějí v závěru příliš čeřit ústavněprávní vody.

Tak či tak poskytují výsledky výzkumu zajímavý vhled do rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Jejich limitem je omezené množství individuálních hlasů, které můžeme z této činnosti vyčíst. Na druhou stranu, pokud se v práci zaměřuji na to, jaké vztahy vytváří možnost opětovného jmenování mezi soudci a politiky, jsou to právě tyto početně omezené hlasy, kterými mohou soudci politiky oslovit. Tento výzkum navíc doplňuje dosud provedené analýzy rozhodovací činnosti Ústavního soudu postavené na analýze odlišných stanovisek o institut soudce zpravodaje.

Seznam zkratek

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ICTY	Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Seznam literatury

Odborné publikace a články

1) Blažková, K. Soudcovská filozofie: právní, nikoli mimoprávní vliv na soudní rozhodování. Časopis pro právní vědu a praxi. 2022, roč. 30, č. 2.

2) Dunoff, J. L. Pollack, M. A. The Judicial Trilemma. *American Journal of International Law*. 2017, roč. 111, č. 2.

3) Holländer, P. Základy všeobecné státovědy. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009.

4) Hořeňovský, J., Chmel, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 3.

5) Chmel, J. Politika na Ústavním soudě? 2. část. Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 4.

6) Kopa, M. Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi. Praha: Linde, 2012.

7) Kosař, D., Vyhnánek, L. Senát a výběr soudců Ústavního soudu. In: Jan Kysela. Dvacet let Senátu Parlamentu České republiky v souvislostech. Praha: Leges, 2016.

8) Kysela, J. Kühn, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. Časopis pro právní vědu a praxi. 2003, roč. 11, č. 1.

9) Law, D. S. Judicial Independence. In: Badie, B. Bergschlossser, D., Morlino, L. International Encyclopedia of Political Science. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2011.

10) Opeskin, B. Models of Judicial Tenure: Reconsidering Life Limits, Age Limits and Term Limits for Judges. Oxford Journal for Legal Studies. 2015, roč. 35, č. 4.

11) Pérez-Liñán, A., Castagnola, A. Judicial Tenure and Retirements. The Oxford Handbook of Comparative Judicial Behaviour. 2024.

12) Sládeček, V. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

13) Smekal, H., Vyhnánek, L. Determinants of Judicial Decisionmaking: The State of the Art and the Czech Perspective. The Lawyer Quarterly. 2020, roč. 10, č. 2.

14) Stiansen, Ø. (Non)renewable Terms and Judicial Independence in the European Court of Human Rights. *Journal of Politics*. 2022, roč. 84, č. 2.

15) Šimíček, V. Nezávislost soudní moci. Praga: Leges, 2020.

16) Šimíček, V. Ústavní stížnost. Praha: Leges, 2018.

17) Zoulík, F. Soudy a soudnictví. Praha: C. H. Beck, 1995.

Internetové zdroje

18) Dimun, P. Bývalý ústavní soudce Fenyk má zamířit na Nejvyšší soud. Tomková z justice odchází [online]. *ceska-justice.cz*. 8. 7. 2023 [cit. 28. 5. 2024]. https://www.ceska-justice.cz/2023/07/byvaly-ustavni-soudce-fenyk-ma-zamirit-na-nejvyssi-soud-tomkova-z-justice-odchazi/

19) Pokorná, Z. Minulost dohání i bývalého ústavního soudce Fenyka. Prezident se nekloní k jeho jmenování na Nejvyšší soud [online]. *denikn.cz*. 19. 10. 2023 [cit. 28. 5. 2024]. https://www.ceska-justice.cz/2023/07/byvaly-ustavni-soudce-fenyk-ma-zamirit-na-nejvyssi-soud-tomkova-z-justice-odchazi/

20) Postavení a pravomoci Ústavního soudu [online]. usoud.cz. [cit. 5. 5. 2025]. https://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci.

21) Snížení mimořádné valorizace penzí u Ústavního soudu obstálo. Šlo o udržitelnost důchodového systému, řekl Baxa [online]. *ct24.ceskatelevize.cz* 3. 2. 2021 [cit. 23. 5. 2024]. https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-odpoledne-vyhlasi-jak-rozhodl-o-snizeni-lonske-valorizace-duchodu-345267

22) Ústavní soud zrušil část volebního zákona. Koalicím postačí pět procent už v letošních volbách [online]. *ct24.ceskatelevize.cz* 3. 2. 2021 [cit. 23. 5. 2024]. https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-zrusil-cast-volebniho-zakona-koalicim-postaci-pet-procent-uz-v-letosnich-volbach-38450

Judikatura

23) Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02.

24) Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04.