

S D Ě L E N Í Ústavního soudu

Plénum Ústavního soudu přijalo dne 8. října 2015 pod sp.zn. Pl. ÚS-st. 42/15 ve složení Ludvík David, Jaroslav Fenyk, Jan Filip, Jaromír Jirsa, Vladimír Kůrka, Jan Musil, Pavel Rychetský, Vladimír Sládeček, Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček (soudce zpravodaj), Milada Tomková, David Uhlíř a Jiří Zemánek na návrh II. senátu Ústavního soudu podle ustanovení § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve věci právního názoru II. senátu pro řízení vedené pod sp. zn. II. ÚS 1966/15, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného ve stanovisku pléna ze dne 21. května 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471),

toto stanovisko:

Je-li účastníkem nebo vedlejším účastníkem řízení před Ústavním soudem advokát, nemusí být podle ustanovení § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zastoupen jiným advokátem.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 1. července 2015, se stěžovatel domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, který odmítl žalobu stěžovatele, neboť ten i přes výzvu soudu nedoplnil své (údajně) nesrozumitelné a nejasné podání.

2. Jedním ze zákonných předpokladů pro věcné projednání ústavní stížnosti je, aby byl stěžovatel zastoupen advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy – viz ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb.

3. Tato povinnost se dle stanoviska pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471) vztahuje též na stěžovatele-advokáty. V tomto stanovisku Ústavní soud zdůraznil, že smyslem a účelem citované právní normy je stanovení obecné povinnosti být v řízení před Ústavním soudem kvalifikovaně právně zastoupen, a to bez diferenciací vzhledem k druhu řízení před Ústavním soudem, jakož i vzhledem k druhu řízení, jež mu předcházelo, a současně i bez diferenciací povinnosti právního zastoupení v závislosti na stupni právní kvalifikace účastníků nebo vedlejších účastníků řízení. Smysl a účel obecné povinnosti právního zastoupení lze totiž spatřovat zejména ve zcela mimořádné závažnosti řízení před Ústavním soudem a s tím spjaté snaze povinným právním zastoupením nejenom zajistit právně kvalifikované uplatňování práv před Ústavním soudem, nýbrž i zaručit vyšší stupeň objektivity účastníků řízení při posuzování vlastního postavení.

4. V posuzované věci stěžovatel (advokát) podal ústavní stížnost bez povinného advokátního zastoupení, přičemž k výzvě soudu k odstranění této vady podání uvedl, že nemůže nalézt advokáta, který by se ujal jeho právní věci, a ani ho nemůže vyhledávat, neboť je ode dne 6. 8. 2015 v pracovní

neschopnosti z důvodu infekčního onemocnění doprovázeného vysokými teplotami, což mu brání v obstarání advokátní pomoci. Dále dodal, že po zlepšení svého zdravotního stavu požádá o určení advokáta Českou advokátní komoru. Současně však požádal, aby jeho ústavní stížnost byla projednána bez nutnosti advokátního zastoupení, neboť dle jeho názoru, je-li stěžovatelem v civilní věci advokát, je zbytečné, aby byl nuceně (povinně) v řízení o ústavní stížnosti zastupován jiným advokátem.

II.

Postup II. senátu

5. Protože rozhodující II. senát rovněž zastává názor, že v případech, kdy je stěžovatelem advokát, není trvání na povinném advokátním zastoupení účelné, předložil věc plénu Ústavního soudu s návrhem na přijetí stanoviska, kterým by bylo překonáno shora citované stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96.

6. K tomu také uvedl, že ustanovení § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, sice přímo nehovoří o možnosti, že by stanoviskem pléna bylo překonáno dříve přijaté stanovisko, nýbrž počítá výslovně pouze s překonáním právních názorů vyslovených v nálezech, uvedené však lze dovodit především ze smyslu dané normy, jejímž účelem je sjednocení judikatury Ústavního soudu. Zde je nutno především poukázat na skutečnost, že nelze přijmout úsudek, že by právní názor vyslovený ve stanovisku Ústavního soudu nebylo možno již nikdy a za žádných okolností změnit (samozřejmě vyjma zásahu zákonodárce), neboť nelze vyloučit možnost, že by dříve přijaté stanovisko opominulo například nějaký důležitý argument či se významně změnilo společenské poměry, aniž by se současně formálně změnil i vykládaný právní předpis. Ostatně právě proto ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu počítá s možností překonání již dříve vysloveného právního názoru v rozhodovací praxi Ústavního soudu, přičemž nemůže být činěno rozdílu mezi nálezem a stanoviskem, neboť z hlediska jejich podstaty a vztahu k ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu se tyto rozhodovací formy v zásadě neliší. Kromě toho je třeba mít na zřeteli skutečnost, že judikatura představuje v oblasti práva svojí podstatou daleko dynamičtější faktor než psané právo (normotvorba). Ke změně judikatury se proto přistupuje zásadně na základě přesvědčivosti použité právní argumentace a je proto podstatě rozhodovací činnosti soudů cizí, pokud by některá forma rozhodnutí (stanovisko) měla být z tohoto dynamického procesu zcela vyňata, jelikož takto by se soud stavěl do pozice neomylného vykladače práva, což mu jednak nepřísluší a jednak ani není pravda.

7. II. senát proto předložil plénu Ústavního soudu návrh na zaujetí stanoviska, jež by překonalo právní názor dříve vyslovený ve stanovisku pléna Ústavního soudu přijatém dle ustanovení § 23 zákona o Ústavním soudu.

III.

Vlastní odůvodnění stanoviska

8. Důvody k překonání citovaného dříve vysloveného právního názoru plénum shledalo zejména v následujících skutečnostech.

9. Předně je nutno vycházet ze skutečnosti, že od doby přijetí stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 se výrazně změnilo okolnosti spjaté s řízením o ústavní stížnosti. Zatímco totiž v době přijetí citovaného stanoviska bylo řízení před Ústavním soudem stále poměrně novým druhem řízení, s nímž neměli advokáti výraznější zkušenosti, takže se i požadavek na striktní advokátní zastoupení bez diferenciací účastníků řízení mohl jevit racionálním, v současné době již každý advokát disponuje, resp. přinejmenším disponovat může, poměrně hojným množstvím informací a praktických pomůcek, které může při podání ústavní stížnosti využít (komentáře a další odborné i populárně naučné publikace zaměřené na řízení před Ústavním soudem, otevřený přístup do databáze judikatury Ústavního soudu, přístup k databázím judikatury a literatury vedeným soukromými subjekty, vzory podání k Ústavnímu soudu apod.). Za této situace (a s využitím těchto podkladů) by tedy měl být

schopen každý advokát právně kvalifikovaně chránit práva svých klientů před Ústavním soudem a stejně tak je jistě schopen chránit svá vlastní práva.

10. Stejně tak nelze z hlediska časového vývoje odhlédnout od skutečnosti, že se od doby přijetí stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 výrazně proměnila též zákonná úprava (viz zejména § 44 zákona o Ústavním soudu po novele provedené zákonem č. 404/2012 Sb.), podle níž se v současnosti konají ústní jednání v praxi spíše jen zcela výjimečně, a povinnost advokátního zastoupení před Ústavním soudem se tak prakticky zúžila na povinnost sepsání ústavní stížnosti (resp. vyjádření k ní) zastupujícím advokátem. Čirý formalismus striktního požadavku advokátního zastoupení jiným advokátem je pak ještě zřejmější v případě vedlejších účastníků řízení. Jinak řečeno: jestliže v době přijímání původního stanoviska platilo, že Ústavní soud rozhodoval nálezem bez přítomnosti účastníků řízení jen tehdy, pakliže s tím vyslovili souhlas, a počet těchto jednání byl proto relativně vysoký, mělo zřejmě určité opodstatnění vyžadovat zastoupení advokáta advokátem i z toho důvodu, že nikoliv všichni advokáti jsou ze své praxe zvyklí jednat před soudy. Tento potenciální důvod dalšího setrvávání na stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 však s ohledem na zmíněný legislativní i faktický vývoj zcela odpadá.

11. Stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 vymezilo dva nosné důvody, pro něž je nutno trvat na povinném advokátním zastoupení i pro advokáty samotné: 1. zajištění právně kvalifikovaných podání a 2. garance vyššího stupně objektivit. Oba tyto důvody však již v současné době nelze považovat za přesvědčivé.

12. Ohledně zajištění odborné kvalifikovanosti podání je vhodné předně odkázat na výše uvedené ve vztahu k množství právních informací vztahujících se k řízení před Ústavním soudem, jež může každému advokátovi posloužit k zajištění náležité odbornosti jeho podání. Zároveň nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že každý advokát se dnes s agendou ústavního práva seznamuje již při skládání advokátní zkoušky, neboť mezi jeden z jejích oborů náleží též správní a ústavní právo. Není zřejmě nutno ani připomínat, že rovněž v průběhu studia na českých právnických fakultách se zcela standardně vyučují i povinné předměty, v jejichž rámci se studenti učí sepsovat ústavní stížnosti a seznamují se podrobně se všemi podstatnými aspekty řízení před Ústavním soudem. Každý advokát by tedy v současnosti již měl disponovat dostatečnými znalostmi ohledně všech specifických rysů řízení před Ústavním soudem, přičemž nelze logicky dovozovat, že pokud by nebyl zastoupen jiným advokátem, že by jím sepsané podání mělo *a priori* menší odbornou fundovanost.

13. Je-li totiž každý advokát dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, obecně kvalifikován k sepsání ústavní stížnosti, nelze důvodně předpokládat, že při sepsování ústavní stížnosti týkající se jeho samého by postupoval s menší odborností či obezřetností. Naopak, z povahy věci lze očekávat, že pokud by pociťoval zásah do svých vlastních ústavně zaručených základních práv a svobod, tím spíše by předestřel pečlivou a fundovanou ústavněprávní argumentaci, která by svědčila důvodnosti jím podané ústavní stížnosti.

14. Nelze rovněž tvrdit, že by „další“ advokát, jímž by se nechal stěžovatel-advokát obligatorně zastoupit, nutně zvyšoval odbornou kvalifikovanost jím předloženého návrhu. Stěžovatel-advokát totiž může být sám specializován na ústavní právo a na řízení před Ústavním soudem. Ostatně již několik současných advokátů dříve působilo jako soudci Ústavního soudu a je absurdní uvažovat o tom, že by osoba jiného advokáta dávala bez dalšího předpoklad pro vyšší kvalitu jejich podání. V těchto případech tedy nehrozí, že by Ústavní soud byl neúměrně zatěžován nekvalifikovanými návrhy a nekvalifikovaným přístupem účastníků k jednání, což ostatně představuje základní účel dotčeného ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb. Ostatně, právo advokáta (nikoliv však povinnost) nechat se zastoupit advokátem jiným, který se např. na tento typ řízení specializuje, anebo se bude jevit jeho zastupování účelným z důvodu menších emocí a většího odstupu (také platí, že „více očí více vidí“), zůstává zachováno. Stejně tak pochopitelně žádnému stěžovateli nic nebrání, aby svůj případ ještě před podáním ústavní stížnosti konzultoval s někým, o jehož odbornosti bude přesvědčen (nikoliv nutně jen s advokátem), byť v konečném důsledku se nechat zastoupit nehodlá.

15. Druhý argument (tzn. záruka vyššího stupně objektivit) také není v současné době udržitelný. Předně, smyslem zastoupení advokátem není zaručovat klientovi objektivitu (to je úkolem soudu), nýbrž chránit a prosazovat práva a oprávněné zájmy svého klienta a poslouchat jeho příkazy (§ 3 odst. 1 a § 16 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění zákona č. 79/2006 Sb.).

16. Dále je možné poukázat na praktickou rovinu řešeného problému. Pokud totiž některý advokát usoudí, že on sám je nejpovolanější k sepsání podání k Ústavnímu soudu týkajícího se jeho samotného, nelze mu fakticky nikterak zabránit, aby tak učinil a následně v rámci advokátního stavu oslovil dalšího advokáta, který by pod jím sepsaný návrh pouze formálně připojil podpis, a prokázal tím existenci zastoupení. Za této situace lze však toto právní zastoupení považovat pouze za formální úkon, protože i trvání na něm ze strany Ústavního soudu, opakovaně se vyjadřujícího kriticky k přepjatému formalismu, se nejeví účelné, nýbrž nedůvodně formalistické.

17. Pokud stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96 argumentuje též tím, že v trestním řízení zákonodárce výjimku z nutné obhajoby u osoby s právníkem vzděláním (včetně advokáta) nestanovil, a pokud by tedy Ústavní soud přijal názor, že stěžovatel-advokát by v řízení o ústavní stížnosti zastoupen být nemusel, vznikl by problém diferenciací jednotlivých řízení (občanské versus trestní), je třeba uvést, že podle setrvalé judikatury Ústavního soudu není řízení o ústavní stížnosti pokračováním řízení předchozích. Jedná se o řízení zcela samostatné, Ústavní soud není další instancí v soustavě obecných soudů, a bylo by proto systémově chybné, pokud by byla zaměňována procesní pravidla platná pro tato odlišná řízení. Úkolem Ústavního soudu je totiž podle čl. 83 Ústavy České republiky ochrana ústavnosti, nikoliv rozhodování o vině a trestu, o důvodnosti civilního nároku či o zákonnosti rozhodnutí správního orgánu. Jeho referenčním kritériem je ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod a důvody, pro které se v trestním řízení trvá na zastupování obhájcem i u osoby, která sama má právníkem vzdělání, proto nejsou bez dalšího přenositelné i na řízení o ústavní stížnosti.

18. Tím samozřejmě nemá být nikterak popřeno, že eventuální zastoupení jiným advokátem, který má od řešené věci určitý odstup, může být v konkrétním případě smysluplné, a to podle zásady, že „není dobré dělat lékaře a právníka ve vlastní rodině“. Daná otázka je však nastavena tak, zda stát (prostřednictvím zákona a jeho dosavadního striktního výkladu provedeného Ústavním soudem) má každého advokáta nutit bezvýjimečně se nechat zastoupit advokátem jiným, a nikoliv, zda není v konkrétním případě smysluplnější nechat se zastoupit, pokud tak ovšem advokát sám uzná. Dosavadním výkladem ostatně Ústavní soud fakticky popírá často traktovaný přístup, podle něhož je současný ústavní systém založen na primátu jednotlivce před státem. Přiblíženo na daný problém: Ústavní soud přikazuje advokátovi nechat se zastoupit advokátem jiným i tehdy, pokud je bytostně přesvědčen, že toto zastoupení vůbec nepotřebuje.

19. S tím souvisí další otázka, kterou je náhrada nákladů zastoupení. Protože řízení o ústavní stížnosti je nastaveno velmi široce (neplatí se soudní poplatek, napadnout lze i rozhodnutí či zásahy orgánů veřejné moci, které třeba ani neprošly odvolacím řízením atp.), představuje povinnost být zastoupen advokátem prakticky jediné faktické omezení přístupu k soudu. Platí totiž, že náklady řízení hradí účastník nebo vedlejší řízení sám (§ 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu). V daném případě, kdy stěžovatel-advokát sám je zjevně schopen kvalifikovaně sepsat svoje podání k Ústavnímu soudu a před tímto soudem dále vystupovat, je zcela zbytečně nucen zaplatit jinému advokátovi (přínejmenším) částku za 2–3 úkony právní služby. Pokud k této platbě nedojde a k zastoupení dojde jaksi *pro bono*, neboť jiný advokát si nevezme peníze za práci, kterou neodvedl, resp. dojde ke vzájemné kompenzaci jiným způsobem, potvrzuje se tím pouze nesmyslnost striktního trvání na splnění této ryze formální podmínky řízení v těchto případech (jiný advokát podepíše z důvodu kolegiality či přátelství něco, co sám nevytvořil vůbec anebo v podstatné části).

20. Nemluvě o tom, že zákon o Ústavním soudu dává možnost uložit účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi nahradit náklady řízení účastníkovi jinému (ustanovení § 62 odst. 4). Nelze proto zcela vyloučit, že tyto zcela zbytečně vynaložené náklady na zastoupení by mohly být přeneseny na bedra

účastníka jiného, což je však okolnost, která by mohla v konkrétním případě dosáhnout až ústavního rozměru.

21. Další argument proti striktnímu trvání na bezpodmínečném zastupování stěžovatele-advokáta jiným advokátem plyne z ustálené judikatury Ústavního soudu. Podle ní totiž státní orgány, veřejné instituce a řada veřejnoprávních korporací nemají v soudních řízeních využívat služby advokátů, resp. pokud tak učiní, není důvod, aby obecné soudy takto vynaložené náklady přikazovaly k uhrazení neúspěšným účastníkům řízení, s odůvodněním, že se nejedná o náklady vynaložené účelně, jelikož tyto veřejné instituce jsou schopny si zajistit „základní právní servis“ z vlastních personálních zdrojů. V tomto světle nazíráno je proto velmi nekonzistentní, aby stejný Ústavní soud přikazoval advokátům nechat se zastupovat, a zvyšovat tím vlastní náklady řízení, když je zcela jednoznačné, že toto zastoupení v řadě případů vůbec nepotřebují.

22. Výklad provedený v tomto stanovisku lze podpořit též zněním a logikou některých dalších ustanovení zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 29 citovaného zákona totiž zakotvuje možnost zastoupení pouze advokátem („... se může dát ... zastupovat pouze advokátem ...“), následující ustanovení § 30 odst. 1 upravuje povinnost fyzických a právnických osob být zastoupeny advokátem a z odstavců 2 a 3 plyne, že státní orgán nebo úřad zastoupen advokátem být nemusí. Tuto úpravu jde skutečně vyložit – čistě gramaticky – tak, že všechny fyzické a právnické osoby musí být zastoupeny advokátem, tedy i advokáti samotní. Současně se však nabízí výklad druhý, který gramatickému znění citovaných ustanovení neprotiřečí a současně daleko více odpovídá jejich smyslu a účelu. Tedy výklad, podle něhož není třeba na advokátním zastoupení trvat tehdy, pokud je účastníkem či vedlejším účastníkem samotný advokát. Z citovaných zákonných ustanovení totiž podle přesvědčení Ústavního soudu plyne, že jejich smyslem je zaručit potřebnou odbornost jednání činěných v jednotlivých řízeních, což je blíže konkretizováno tak, že povinné zastoupení advokátem se vůbec nevyžaduje u státních orgánů a úřadů, u nichž lze očekávat, že potřebnou odborností a způsobilostí samostatně jednat v řízení před Ústavním soudem disponují. Obdobné však samozřejmě logicky platí i pro advokáty, jejichž zákonem presumovaná odbornost je nezpochybnitelná. Navíc, pokud by skutečně měl jako jediný možný platit prvně provedený výklad, pak by postrádalo jakékoliv rozumné opodstatnění ustanovení § 29 věty první citovaného zákona, jelikož v tomto případě by toto ustanovení neupravovalo nic jiného, než plyne z ustanovení následujícího.

23. Dále je třeba uvést, že závěr, podle něhož advokát jako účastník či vedlejší účastník řízení nemusí být v řízení před Ústavním soudem povinně zastoupen advokátem jiným, nepředstavuje ani diskriminační opatření oproti jiným právnickým profesím, nýbrž jedná se o jedno z možných řešení zvolené zákonodárcem, založené na racionálním základu o specifickém postavení, odbornosti a prestiži advokátní profese. Je nicméně stejně tak možné, že podobně racionálním by bylo do budoucna i legislativní řešení odlišné (viz např. § 241 občanského soudního řádu nebo § 105 odst. 2 soudního řádu správního). Ústavnímu soudu, který je podle čl. 88 odst. 2 Ústavy České republiky vázán zákonem o Ústavním soudu, však nepřísluší tímto stanoviskem zákonodárci určovat, jakým způsobem má být zastoupení v tomto řízení upraveno, resp. které osoby s ohledem na svoji odbornost zastoupeny být nemusí, nýbrž toliko vyložit ustanovení § 30 odst. 1 citovaného zákona.

24. Skutečnost, že podle obou citovaných procesních předpisů (občanského soudního řádu a soudního řádu správního) v řízení o mimořádných opravných prostředcích před nejvyššími soudy osoby s právnickým vzděláním (a tedy ani advokáti) nemusejí být zastoupeny advokátem, vede k absurdnímu výsledku, že stejná osoba si musí zajistit zastoupení advokátem výhradně až pro řízení o ústavní stížnosti (v postavení stěžovatele či vedlejšího účastníka). Jinak řečeno, musí do řízení přibrat osobu, která v něm dosud nevystupovala, nic o něm neví, není seznámena s detailními okolnostmi nezdídky i několik let trvajících řízení a jejímž úkolem je pouze sepsat ústavní stížnost či vyjádření k ní namísto jiné a stejně kvalifikované osoby, která však těmito detailními informacemi a zasvěceností do věci disponuje. Přitom jakkoliv není namístě trivializovat obtížnost sepsání těchto podání, nelze na straně druhé přesvědčivě tvrdit, že jsou dramaticky náročnější než podání jiná (žaloba, odvolání, stížnost, dovolání, kasační stížnost apod.).

25. Závěrem je vhodné připomenout ustálenou judikaturu Ústavního soudu, dle níž gramatické znění zákonného ustanovení představuje pouze prvotní způsob, jak se přiblížit ke skutečnému obsahu dané právní normy, a pro jeho zjištění je proto nutno vycházet též z jeho účelu, okolností jeho vzniku, systematických souvislostí a v neposlední řadě z obvyklých výkladových principů. Pokud proto zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb., v ustanovení § 30 odst. 1 určuje, že fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem musí být zastoupeny advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy, je zřejmým účelem tohoto ustanovení, aby Ústavní soud nebyl zahlcován podáními, která by nebyla právně kvalifikovaná a která by fakticky nesměřovala k ochraně ústavnosti, k čemuž je pouze Ústavní soud povolán. Z hlediska účelu dotčeného ustanovení však nelze nikterak dovést, že by advokát vystupující před Ústavním soudem jako účastník či vedlejší účastník řízení *a priori* nedosahoval potřebné odbornosti (na rozdíl od situace, kdy by on sám zastupoval jiného účastníka řízení, kde zákon žádné omezení nestanoví), a nemohl tedy před Ústavním soudem vystupovat bez advokátního zastoupení. Jakkoliv je proto sice nezbytné i nadále trvat na bezpodmínečném advokátním zastoupení pro řízení před Ústavním soudem, neplatí tato podmínka pro případy, kdy sám advokát je účastníkem řízení, neboť ten jako osoba bytostně povoláná k zastupování fyzických a právnických osob před Ústavním soudem nepochybně dokáže být též sám sobě kvalifikovaným právním zástupcem.

26. Protože se shora uvedené právní závěry odchylují od právního názoru Ústavního soudu obsaženého ve stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, bude Ústavní soud napříště vycházet z předpokladu, že advokát nemusí být v řízení před Ústavním soudem obligatorně zastoupen jiným advokátem.

27. Právní názor obsažený v tomto stanovisku se použije na ústavní stížnosti podané k Ústavnímu soudu dnem následujícím po dni vyhlášení stanoviska ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali ke stanovisku pléna soudci Jan Filip, Pavel Rychetský a Vladimír Sládeček.

Odlišná stanoviska

1. Odlišné stanovisko soudce Jana Filipa

Ve smyslu § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) podávám odlišné stanovisko jak k výroku, tak k odůvodnění stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (dále jen „Stanovisko“), kterým většina Ústavního soudu překonala stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96. Tímto Stanoviskem bylo navzdory výslovnému znění § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu umožněno, aby v řízení ve „vlastní věci“ nebylo nutné, aby byl advokát zastoupen jiným advokátem.

S postupem pléna, které se znovu vrací k původně překonanému právnímu názoru, nemohu souhlasit. Sám jsem se konečně kriticky k uvedenému nálezu sp. zn. I. ÚS 89/94 ze dne 29. 11. 1994 (N 58/2 SbNU 151) vyjádřil ještě dříve v odborném tisku (K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu Ústavního soudu. Právník, roč. 1995, č. 8, s. 771–782). Sdílím sice pochybnosti většiny o úrovni právní úpravy v § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nicméně se necítím oprávněn měnit zákon či spíše ono stanovisko z roku 1996, když vlastnímu rozboru ustanovení § 30 odst. 1 není pozornost *de lege lata* vlastně věnována. Proto považuji za potřebné uvést alespoň následující důvody, proč měl být návrh zamítnut, či lépe, proč neměl být vůbec předložen:

1. Na prvním místě kladu otázku potřebnosti přijetí takového názoru (*quieta non movere*). Není snad až tak důležité, jak často je toto ustanovení aplikováno na advokáty. Dokonce není ani významné to, že stanovisko se navzdory znění § 23 zákona o Ústavním soudu nevymezuje vůči právnímu názoru vyjádřenému v nějakém nálezu. Tím mohlo být především východiskové usnesení ze dne 5. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 244/95 (řízení bylo zastaveno z důvodu zpětvzetí), nebereme-li v úvahu nedávné usnesení ze dne 5. 6. 2014 sp. zn. I. ÚS 1863/14 či usnesení ze dne 23. 9. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 44/04 (dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), kterými byl návrh na zrušení § 30 odst. 1 odmítnut, nehledě na množství řízení, ve kterých bylo na zastoupení advokátem důsledně po téměř 25 let s jednou výjimkou trváno.

2. Vadně až klamně se v bodu 6 identifikuje účel tohoto ustanovení jako sjednocení judikatury. Pak by byla namísto otázka, kde se po sjednocení v roce 1996 (spíše odstranění jednoho výjimečného odklonu) má ještě něco sjednocovat, když se od roku 1996 postupuje zcela jednotně? Jak to souvisí s rozhodovací činností předkládajícího senátu? Dospěl by snad k jinému neústavnímu výsledku v iniciačním případě? Na to ve Stanovisku marně hledám odpověď, a tím mé pochybnosti o potřebě jeho přijetí rostou a sílí.

3. Odůvodnění stanoviska je problematické již co do samého základu. Jistě není pochyb o tom, že se od roku 1996 změnila situace, co se týče počtu a částečně i úrovně podání advokátů. S rostoucím počtem podání to však neplatí vždy; konečně ani bod 1 Stanoviska pro toto tvrzení není nejlepším příkladem. Navíc je to pouhé tvrzení bez statistických a dalších dokladů. Rovněž tak je pravda, že zákon o Ústavním soudu již nepočítá s ústním jednáním jako pravidlem. To je právě (rozuměj ústní jednání) i v zahraničních úpravách důvod, pro který se při něm zastoupení vyžaduje i tam, kde advokátní přímus (v podstatě omezení přístupu k soudu) není zakotven. Toto jsou však okolnosti v rovině *de lege ferenda*, významné pro případné zvážení právní úpravy zastupování před Ústavním soudem ze strany samotného zákonodárce, nikoli pro změnu obsahu ustanovení § 30 odst. 1. Znamená to snad, že např. při návratu k ústnímu jednání bude § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu třeba zase vykládat v původním smyslu? Ústavní soud není zákonodárce a nepřísluší mu výklad jasného ustanovení pouze z důvodu problematického dopadu jeho účinků na jednu skupinu právnických profesí. Stanovisko je tak zčásti úvahou o dopadech zákona č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, na využívání formy ústního jednání, zčásti pojednáním o tom, jak nám roste úroveň výuky právnického dorostu a podání advokátů; přesto jsem vůbec nepochopil (nehledě na známý koncept normativní síly faktického – ta však platila pro důsledky skutečné revoluce, ne pro změnu výuky na fakultách), proč by se tím mělo něco změnit na jasném obsahu ustanovení § 30 odst. 1. Uvedené pojednání je snad ukázkou, jak by měl vypadat protipól (stejně vadný) přepjatého formalismu; na kogentním obsahu ustanovení § 30 odst. 1 („musí být zastoupeny“) to nemění zhora nic. Stále si přece podržuje váhu ona starodávná maxima, které se v této souvislosti dovolává občas ovšem nevhodně i Ústavní soud: nerozlišuje-li zákon, nemůžeme tak činit ani my (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*). To platí tím

spíše, že – jak jsem již zmínil (sub 1) – tak Ústavní soud nerozlišuje v důsledku sledování litery (a i ducha) zákona již téměř čtvrtstoletí.

4. Kromě toho je třeba zmínit další důvody, které souvisejí s historií tohoto ustanovení. Většina soudců Ústavního soudu prvního období, zejména ti, kteří se podíleli na přípravě zákona č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním, a stejně tak následně v pracovní skupině pro přípravu zákona o Ústavním soudu na počátku roku 1993, si byla samozřejmě vědoma toho, co tato úprava znamená. Jen připomínám, že návrh z jejich dílny (tisk Federálního shromáždění č. 859 z roku 1991) po vzoru zákona o Ústavním soudu SRN předpokládal, že se bude možno na Ústavní soud obracet i bez advokáta nebo učitele práva na československé vysoké škole. Povinné zastoupení návrh vyžadoval až při ústním jednání, kde však zastoupení opět nebylo vázáno pouze na advokáta, nýbrž vystupovat zde bez zastoupení mohl každý, kdo měl vysokoškolské právnické vzdělání. Pro ústavní stížnost fyzické osoby (§ 59 tohoto návrhu) pak měla platit povinnost zastoupení, nemá-li stěžovatel sám vysokoškolské právnické vzdělání, po celý průběh řízení včetně podání návrhu advokátem nebo učitelem práva na některé československé vysoké škole. Toto jiné obvyklé řešení nebylo přijato (viz § 58 schválené podoby tohoto zákona), což vedlo k pochybnostem právě z hlediska řešené otázky. Proto pracovní verze návrhu zákona o organizaci Ústavního soudu a řízení před ním (název původní verze stav březen 1993) znovu obsahovala ustanovení (jednalo se tehdy o § 48), podle kterého zastoupení nebylo nutné v případě osob s vysokoškolským právnickým vzděláním. Stejně jako v případě zákona federace i zde však nakonec bylo prosazeno povinné zastoupení advokátem, které bylo pozměňovacími návrhy rozšířeno o komerční právníky nebo notáře s poukazem na rovnost profesí poskytujících právní pomoc (po těchto profesích zbyl již jen text „v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy“, který bez nich nedává smysl, když je pro advokáty bez významu). A opět si zákonodárci (resp. profesní lobbisté) neuvědomili důsledky takové formulace pro situace, kdy bude ústavní stížnost podávat někdo, kdo má vysokoškolské právnické vzdělání, tj. i advokát, komerční právník nebo notář, avšak navrhovaná výjimka již v textu zákona (na rozdíl od jiných procesních řádů) obsažena nebude. Tato situace brzy nastala a Ústavní soud tento právní stav potvrdil v roce 1996 v uvedeném stanovisku tak, jak to odpovídalo znění zákona a zachování principů rovnosti a nediskriminace.

5. Tuto okolnost nevzala většina Ústavního soudu na zřetel. Smyslem změny provedené ve vládním návrhu, a později v Poslanecké sněmovně, nebylo umožnit advokátům, aby vystupovali sami za sebe, nýbrž aby byla vyloučena (stejně jako v roce 1991) ona široká možnost vystupovat před Ústavním soudem pro všechny, kdo mají vysokoškolské právnické vzdělání (s konkurenčními důsledky pro tuto skupinu). To, že tím byla vzata tato možnost i advokátům, kteří do této množiny (v pozici fyzických osob jako nositelů základních práv) rovněž spadají, si tenkrát nikdo zřejmě neuvědomil. Tehdejší diskuse byla zajímavá i tím, že postavení advokátů bylo pojímáno a zdůrazňováno jako postavení obhájců. Ale stěžovatel přece není v řízení o ústavní stížnosti obžalován; on si naopak, tak jak to konstrukce ústavní stížnosti v právním státě již téměř dvě stě let předpokládá, „stěžuje“ na stát nebo veřejnou moc!

6. Z hlediska legislativního vyjádření je rovněž významná další skutečnost. Je-li stanoven advokátní přímus, a není současně uvedeno, že z něj platí výjimky, které je třeba vždy – jak známo – vykládat restriktivně (*exceptiones non sunt extendendae*), je nutno se držet textu, neplyne-li z kontextu právního řádu něco jiného (*clara non sunt interpretanda*). „Něco jiného“ však – srov. ustanovení § 105 odst. 2 soudního řádu správního, § 36 a n. trestního řádu či § 241 odst. 2 písm. a) občanského soudního řádu – z právního řádu neplyne, protože ten takové výjimky jinak výslovně stanoví. Naopak to prokazuje, že úpravy provedené vládou či poslanci jsou nepochopením věci. V daném případě se dokonce v případě postupu většiny Ústavního soudu nejedná o rozšiřující výklad, nýbrž stanovení nového pravidla či výjimky z pravidla, aniž je k tomu dán podklad, jde tedy o *interpretationem abrogans*, což nezachrání ani odkaz na závěr, že gramatické znění zákonného ustanovení představuje pouze prvotní způsob, jak se přiblížit ke skutečnému obsahu dané právní normy (bod 25 Stanoviska). V tomto případě si však většina vytvořila obsah nový (chtěný), když skutečný obsah minula. Nebudou-li si moci být jisti jasným gramatickým a jazykovým vyjádřením obsahu práva, čím si budou jeho adresáti vlastně jisti, znelíbí-li se takové ustanovení, ač ústavní?

7. Nelze dále pominout, zvláště pak z pozice Ústavního soudu, že se tímto postupem dostává určité skupině osob výhody vůči všem ostatním fyzickým osobám, neboť v jejím případě odpadá filtr či brzda (regulace přístupu k soudu) v podobě zvažování nákladů na zastupování před Ústavním soudem,

což Stanovisko dokonce označuje jako „zbytečné placení“. Další zvýhodnění je vůči ostatním osobám, které splňují podmínku právnického vzdělání potřebného pro výkon advokacie. Právě důvod odpadnutí ústního jednání prokazuje, že i jiné osoby „práva znalé“ by se mohly rovněž obracet na Ústavní soud, neboť v takovém případě oslabuje výtku, že nejsou např. zběhlé vystupovat při soudním jednání. Pak roste důraz na znalost především podstaty demokratického právního státu, teorie a povahy základních práv a svobod a jejich procesního uplatňování. Je však možné takovou výtku směřovat vůči soudci nebo státnímu zástupci s víceletou praxí? Nebo vůči bývalému soudci Ústavního soudu [viz usnesení II. ÚS 446/04 ze dne 16. 6. 2005 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), kde byl bez jakýchkoli námitek zastoupen]? Přesto, že se na ně vztahuje veškerá argumentace ve prospěch advokátů, jejichmi beneficiary podle většiny pléna Ústavního soudu být nemohou. Proč?

8. Ústavní soud si byl v roce 1996 vědom nedostatků právní úpravy provedené vládou a v posledku Poslaneckou sněmovnou v návrhu zákona o Ústavním soudu. Nicméně místo toho, aby tehdejší soudci se zdánlivou elegancí nyní většiny suplovali zákonodárce bez ohledu na pochybnosti o vzniku nerovnosti a rozlišování různých skupin navrhovatelů v rovině povinného zastupování, trvali naopak na kogentním znění § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, které tyto pochybnosti, byť za cenu řady praktických výtek, nevyvolává, ač se to nemuselo všem líbit. Úkolem Ústavního soudu však (doufám) není zákony měnit, nýbrž rušit či ústavně konformně vykládat. Dospěli-li tehdy naši vážení předchůdci k závěru, že zachování ústavnosti se sice bude jevit toporným, ale pro Ústavní soud jedině možným, museli se přiklonit k nyní odklizenému řešení. Nejen z úcty k nim se proto i po dvaceti letech alespoň takto k jejich postupu hlásím.

2. Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji, směřuje proti stanovisku pléna, kterým byl vysloven právní názor, že podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (dále jen „ZÚS“) nemusí být účastník nebo vedlejší účastník řízení před Ústavním soudem, je-li advokátem, zastoupen jiným advokátem. Stanovisko se formálně vymezuje vůči stanovisku pléna ze dne 21. 5. 1996 sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, avšak fakticky jde o pokus nově interpretovat ustanovení § 30 odst. 1 ZÚS, jehož znění doznalo ode dne účinnosti zákona i stanoviska, od něhož se odchyluje, jedinou změnu. Ta spočívá v tom, že zákonná úprava ponechala zakotvenou povinnost všech fyzických a právnických osob být v řízení před Ústavním soudem právně zastoupeny, avšak příslušnost k výkonu tohoto zastoupení omezila výlučně na advokáty. Celé ustanovení § 30 ZÚS je normou kogentního charakteru, která v odstavci 1 stanoví tuto obligatorní formu pro zastupování, a v následujících odstavcích připouští výjimky, které vyjmenovává taxativně, tj. výčtem úplným, závazným a konečným. Tento výčet se stanovisko, proti němuž tímto uplatňuji dissent, rozhodlo rozšířit, avšak bez jakékoli opory v ústavním pořádku. Praktické dopady této právní úpravy jsou sice naprosto marginální (případy, kdy stěžovatelem či vedlejším účastníkem v řízení před Ústavním soudem je fyzická osoba zapsaná v seznamu advokátů, jsou naprosto výjimečné a vzácné) a jistě lze s úspěchem pochybovat o racionalitě interpretované úpravy, když nařizuje i účastníkovi, který vykonává profesi advokáta, aby se pro toto řízení nechal zastupovat advokátem jiným. Na druhé straně dikce nyní nově interpretovaného ustanovení neposkytuje podle mého soudu prostor pro rozšiřující výklad, kterého se v daném případě většina pléna dopustila.

3. Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podávám toto odlišné stanovisko jako konkrétní vyjádření nesouhlasu s výrokem stanoviska a s jeho odůvodněním.

K tomu, že návrh nemohu podpořit, mě vedou následující důvody:

1. Odůvodnění navrhované změny původního stanoviska považuji jen za málo přesvědčivé a ne zcela konzistentní, v nemalé míře předkládající spekulativní, nepodložené úvahy, a nikoliv racionální právní argumentaci. Ostatně stanovisko prošlo těsnou většinou devíti hlasů. Obsah odůvodnění se spíše blíží k (předběžnému) odůvodnění legislativní změny úpravy ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) v tom směru, že advokát nemusí být v řízení u Ústavního soudu zastoupen. Také se – na rozdíl od většiny – nedomnívám, že došlo k tak závažným právním či faktickým změnám, které by vyvolávaly potřebu úpravy dosavadního stanoviska.

2. Nepovažuji za relevantní argument, pokud se uvádí, že je „čirým formalismem“ striktní požadavek advokátního zastoupení, když po novelizaci provedené zákonem č. 404/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je ústní jednání v praxi zcela výjimečné (bod 10). Je sice pravda, že od účinnosti této novely se žádné ústní jednání nekonalo, ale nedomnívám se, že je advokáta (který se, pravda, zpravidla umí na ústním jednání řádně „chovat“) třeba především právě na ústním jednání. U kolem advokáta je – v každém jednotlivém případě – především zpracovat kvalifikovaný a ústavněprávní argumentací podložený návrh (zpravidla ústavní stížnost). Snad je vhodné v této souvislosti připomenout, že zdrcující většina ústavních stížností se rozhoduje usnesením, a nikoliv nálezem (a tedy ani ústní jednání nepřichází v úvahu).

3. Předchozí bod úzce souvisí se zpochybněním jednoho z „nosných důvodů“ předchozího stanoviska, totiž se zajištěním právně kvalifikovaných podání. Dovoluji si vyslovit důvodnou pochybnost o tom, jak dalece se úroveň podání zlepšila. Argument, že je kvalifikovanost podání zajištěna, protože se studenti na právnických fakultách učí sepsovat ústavní stížnosti a advokáti jsou v tomto směru snad vzděláváni, mají k dispozici různé příručky atp. (bod 9), podle mých zkušeností příliš neobstojí. Zdá se, že se „kvalifikovanost“ podání zlepšila v převažující většině v tom, že ústavní stížnosti jsou podstatně obsáhlejší. Není to však zpravidla způsobeno hojností argumentace svědčící o vysoké erudici advokáta. Rozsáhlost podání totiž umožňuje technicky jednoduchý přenos (písemné) argumentace použité v rámci předchozího (soudního) řízení, který bývá nezřídka doplněn toliko holou citací ustanovení zejména Listiny základních práv a svobod, která měla být porušena. Tím samozřejmě nechci tvrdit, že se nesetkáváme s podáními advokátů, kteří ústavní stížnost „umějí“, tj. formulují návrh poměrně stručně, výstižně a s potřebnou podporou odkazů na judikaturu nejen Ústavního soudu.

4. Pokud jde o druhý „nosný důvod“, který je napadán, tedy o aspekt odstupu či „garance vyššího stupně objektivity“, myslím si, že advokát by měl také působit jako určitý filtr, který zajišťuje jistý odstup od subjektivního hodnocení věci, kterého se zastupovaný navrhovatel – a to nejen advokát – může sotva zbavit. Vůbec se domnívám, že obecně by mělo platit, že (slušný) advokát (na základě svých zkušeností a znalostí) klientovi vysvětlí, proč je nevhodné podání nějakého návrhu či jiný klientem požadovaný postup, protože má zcela minimální (mizivou) naději na úspěch či jde o úkon zcela marný (zbytečný). Tím spíše by se tento přístup měl uplatnit u tak významného podání, jako je ústavní stížnost. A proto je i zde role advokáta zastupujícího advokáta podle mého názoru žádoucí a nezastupitelná, sotva lze v tomto případě mluvit o „přepjatém formalismu“ (bod 16). Není vcelku rozhodující, zda jde o kamarádkou výpomoc či placenou službu. Nedomnívám se ale, že advokát bývá – na rozdíl od jiných stěžovatelů – v tak kritické situaci, aby si nemohl dovolit „zbytečně (?) zaplatit jinému advokátovi“ (bod 19).

5. Pokud jde o v odůvodnění prosazovaný výklad ustanovení § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, tj. že z něj má vyplývat, že advokát nepotřebuje zastupování advokátem, považuji takovou interpretaci za naprosto absurdní. Citované ustanovení zcela zřetelně (kogentně) stanoví pro každého povinnost obligatorního zastoupení advokátem, když uvádí, že „fyzické a právnické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem musí být zastoupeny advokátem“. Dovožovat z této dikce možnost nezastoupení advokáta, protože právě jen advokát může zastupovat účastníka řízení, je zkrátka nad mé chápání...

6. Není bez zajímavosti si v této souvislosti připomenout přípravu této úpravy. Návrh zákona o Ústavním soudu z dubna roku 1993 počítal s tím, že fyzické a právnické osoby budou muset být zastoupeny jenom tehdy, jestliže samy nemají vysokoškolské právnické vzdělání nebo osoba, která je zastupuje, nemá vysokoškolské právnické vzdělání. Vládní návrh – zřejmě i s přispěním tehdejšího ministra spravedlnosti (J. Novák, advokát) – již v ustanovení § 29 obsahoval současné znění a po cílené diskusi v Poslanecké sněmovně se předloha doplnila tak, aby mohli kromě advokátů zastupovat také notáři a komerční právníci. Novelizace zákona o Ústavním soudu provedená zákonem č. 83/2004 Sb. vypustila z dikce ustanovení komerční právníky a notáře, neboť zastupování notáři se ukázalo problematickým a stav komerčních právníků zanikl fúzí s advokáty.

7. Ve světle výše uvedeného (bod 6) se nabízí také hyperbolicky pojatý pohled jaksi z druhé strany. Ovšem též spíše ve formě eventuální legislativní iniciativy ke změně, tedy stejně jako vyznívá odůvodnění přijatého stanoviska. Není schválená exkluzivita (nezastupování) advokátů diskriminací ostatních právníků (a to např. nejen soudců, státních zástupců či akademiků)? Vždyť většina právníků – bez ohledu na to, zda se „vyučili“ psaní ústavních stížností na škole – by jistě byla schopna sepsat

ústavní stížnost, ostatně všechny příručky, které má k dispozici advokát (bod 9), jsou přístupné každému právníkovi.

8. Na závěr jen suché konstatování, že přijaté stanovisko, obávám se, jen přispěje k nepříznivému rozšiřování fenoménu tzv. judicializace společenského života, tedy k nárůstu „sudičství“.