

ČÁST PRVNÍ

Soudy

I. Státní správa soudů

A. Jmenování a odvolávání soudních funkcionářů

1. Nemožnost aplikace principu „kdo jmenuje, odvolává“

čl. 82 odst. 2 Ústavy
§ 106 odst. 1 zák. č. 6/2002 Sb.,
o soudech a soudcích

Na vztahy v rámci soudní správy nelze aplikovat princip „kdo jmenuje, odvolává“, a není možné ani konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Proto prostřednictvím maximy vyjádřené v čl. 82 odst. 2 Ústavy je nutno poměřovat rovněž způsob odvolávání předsedů soudů, tedy i předsedy Nejvyššího soudu; nejen právní úprava zakotvující odvolávání soudců, ale i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci.

Funkce předsedů a místopředsedů soudů, jakož i předsedů kolegií, by měla být, kromě jiného, považována za profesní postup (podobně jako je tomu v případě jmenování předsedou senátu), a proto by neměli být odvolatelní jinak, než pro zákonem předvídaný důvod a na základě rozhodnutí soudu.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06
SbÚS č. 130/2008

Z odůvodnění:

Předmětem přezkumu je ustanovení § 106 odst. 1 zák. č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších změn a doplňků, jehož text zní: „Předseda a místopředseda soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo kolegia Nejvyššího správního soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže neplní řádně své povinnosti“.

Ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích stěžovatelka napadla pro rozpor se základními ústavními principy – konkrétně s principem dělby moci ve státě a principem nezávislosti soudní moci.

Ústavní soud úvodem ústavního přezkumu v dané věci konstatuje, že základní ústavní garance dělby moci demokratického právního státu jsou upraveny ustanovením čl. 2 odst. 1 Ústavy: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní“, princip nezávislosti soudní moci je upraven zejména ustanovením čl. 81 Ústavy, podle nějž: „Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy“, a ustanovením čl. 82 Ústavy, jehož

odst. 1 stanoví: „Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat“, a podle jehož odst. 2: „Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon“. Další garancí, která má rovněž zajistit eliminaci vnějších vlivů na výkon soudnictví, je čl. 82 odst. 3 Ústavy, podle něž „funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný“.

V tomto kontextu Ústavní soud poukazuje na to, že ve svém nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/02 se vyjádřil obecně k principům dělby moci, jeho historickému kontextu a především zdůraznil, že „jakkoli ani ve sféře justice neusiluje demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě „soudcovského státu“, je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů jako – pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě – významného státotvorného, současně však i polemického prvku. Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybnován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné se žádným způsobem infiltrace

jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci“.

(...)

V souvislosti s odvoláním předsedy Nejvyššího soudu dle ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích hodnotil Ústavní soud nejprve možnou aplikovatelnost tohoto ustanovení.

Předseda Nejvyššího soudu je jmenován prezidentem republiky na základě čl. 62 písm. f) Ústavy, tedy na základě jeho autonomní pravomoci nezávislé na kontrasegnaci vlády. V tomto oddělení jmenování předsedy vrcholného orgánu soudní soustavy od politicky profilované vlády je nutno spatřovat prvek oddělení (a tím i nezávislosti) moci soudní. Nutno však podotknout, že v jiných systémech dochází k absolutní separaci moci soudní a výkonné, kdy žádný orgán moci výkonné předsedu nejvyššího soudu nejmenuje a moc výkonná plní především roli konzultativní, případně navrhuje kandidáty.

Ústava, jak plyne z předchozího, zajišťuje personální nezávislost předsedy Nejvyššího soudu na vládě při jmenování; tím však není dotčena nutnost zachování takové personální nezávislosti i v průběhu výkonu funkce a jejího zániku, zvláště pak při zániku odvoláním. Je-li prezidentu republiky svěřena pravomoc jmenovat předsedu Nejvyššího soudu bez jakéhokoliv

omezení a bez součinnosti s jakýmkoliv jiným mocenským orgánem, nelze dovodit při mlčení Ústavy ničím neomezenou pravomoc k odvolání předsedy Nejvyššího soudu. Za situace, kdy pravomoc k odvolání předsedy Nejvyššího soudu není Ústavou výslovně zmíněna, by přijetí výkladu, podle kterého pravomoc prezidenta republiky ke jmenování implikuje mlčky také možnost jeho odvolání, bylo v rozporu s ústavně chráněnou hodnotou nezávislosti moci soudní a jejího oddělení od moci výkonné. Prezidentu republiky je tak svěřena v systému, který neodděluje soudní moc od moci výkonné absolutně, pouze pravomoc založit funkci předsedy Nejvyššího soudu, přičemž z hlediska ovlivňování jejího průběhu a zániku se s žádnou ústavní kompetencí prezidenta republiky nepočítá.

Pravidlo, podle kterého „kdo jmenuje, odvolává“, je naprosto logické v případech, kdy se jedná o přímý vztah nadřízenosti či podřízenosti. Takový vztah však není mezi prezidentem republiky a předsedou Nejvyššího soudu (stojícím dle čl. 92 Ústavy v čele vrcholného orgánu soudní moci). Je tak možné uzavřít, že obdobně jako v případě Nejvyššího kontrolního úřadu a České národní banky či v případě dalšího vrcholného orgánu moci soudní – Nejvyššího správního soudu – jednal zákonodárce v intencích čl. 63 odst. 2 Ústavy i v případě Nejvyššího soudu úpravou odvolání v § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

Ústavní soud v řadě svých nálezů (Pl. ÚS 34/04, Pl. ÚS 43/04) autoritativně vyložil obsah ústavního principu nezávislosti soudnictví: „Princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Požadavek nezávislé justice pramení ze dvou zdrojů: z neutrality soudců, jako garance spravedlivého, nestranného a objektivního soudního řízení a ze zajištění práv a svobod jednotlivců soudcem od-

členěným od politické moci. Nezávislost soudců je garantována zárukami zvláštního právního postavení (mezi něž nutno zařadit nesaditelnost, neodvolatelnost, nedotknutelnost), dále zárukami organizační a funkční nezávislosti na orgánech, reprezentujících zákonodárnou a zejména výkonnou moc, jakož i oddělením soudnictví od moci zákonodárné a výkonné (zejména uplatněním zásady inkompatibility). Z hlediska obsahového je pak soudcovská nezávislost zajištěna vázaností soudců toliko zákonem, tj. vyloučením jakýchkoli prvků subordinace v soudcovském rozhodování. Základními komponenty principu nezávislosti soudnictví se Ústavní soud komplexně zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02.“

V kontextu posuzované věci Ústavní soud konstatuje s ohledem na závěry, které v minulosti vyslovil, že z Ústavy vyplývá nutnost autonomního postavení soudní moci. Tento Ústavou předpokládaný a „ideální“ stav však v podmínkách České republiky neexistuje, neboť soudní moc zde nepředstavuje svébytnou a samostatnou reprezentaci, nemůže se projevovat navenek jako jedna z nezávislých mocí, ale je fakticky reprezentována Ministerstvem spravedlnosti, což se zobrazuje i v celé úpravě modelu správy soudů *de lege lata*.

V této souvislosti je ovšem třeba zdůraznit, že Ústavnímu soudu nepřisluší v projednávané věci posuzovat ústavnost úpravy celé koncepce státní správy soudnictví, neboť je v dané věci příslušný posuzovat pouze ústavnost napadeného ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. To však neznamená nemožnost přihlížet obsahově k této úpravě při reflexi ústavnosti napadeného ustanovení; v určitých rovinách je totiž zákonodárcem zvolenou úpravu správy soudů nutno zohledňovat, neboť má jistou relevanci ve vztahu k ústavně právnímu přezkumu ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

Ve vztahu k napadenému ustanovení nabývá potom na významu maxima, dle které naprosto přirozeným důsledkem a podmínkou institucionální nezávislosti je nezávislost personální, která vybavuje představitele soudní moci potřebnou mírou autonomie na vnějších vlivech. Personální nezávislost má ve smyslu čl. 82 Ústavy více atributů, přičemž podstatnou je v souvislostech posuzovaného případu zásada neodvolatelnosti z funkce, která je prolomena pouze v případě odvolání realizovaného zejména v důsledku zákonem uplatněné kárné odpovědnosti soudce. Prostřednictvím výše zmiňovaného atributu nezávislosti tak Ústavní soud posuzoval i napadené ustanovení.

Postavení Ministerstva spravedlnosti ve vztahu k moci soudní a k jednotlivým soudním funkcionářům (§ 102 zákona o soudech a soudcích) je vytyčeno v § 119 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, a to jako ústředního orgánu státní správy soudů, jehož dalšími orgány jsou předsedové (a místopředsedové) soudů s tím, že státní správa je vykonávána buď přímo ministerstvem nebo prostřednictvím předsedů (a místopředsedů). Od postavení ministerstva jako ústředního orgánu státní správy soudů se potom odvíjí pravomoc ministra jmenovat předsedy a místopředsedy soudů a pravomoc je odvolávat dle § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

Ústavní soud zdůrazňuje, že princip „kdo jmenuje, odvolává“ je vlastní systému státní správy. Toliko pro státní správu je totiž charakteristické uskutečňování veřejné moci, tj. realizace výkonné moci ve vztazích hierarchických, tedy vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Obsahem je činnost nařizovací vyjadřující mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je vykonávána, což platí jak pro působení navenek, tak uvnitř organizačního systému. Správní orgán disponuje

vrchnostenským oprávněním (srov. Průcha, P. Správní právo, obecná část, MU Brno, 2004).

Pokud je tedy v § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích obsažen prvek vlastní systému státní správy, Ústavní soud se musí zabývat tím, zda i správu soudů lze považovat za státní správu.

Výkon státní správy soudů je obecně charakterizován jako vytváření podmínek k řádnému výkonu soudnictví (§ 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), tj. po stránce organizační, personální, hospodářské, finanční a výchovné, a rovněž dohlížení na řádné plnění úkolů svěřených soudům. Určité pravomoci svěřené předsedům soudů v rámci „státní správy soudů“ nemají pouze charakter správní činnosti. Příkladmo lze poukázat na pravomoc stanovit rozvrh práce, provádět prověrky soudních spisů, dohlížet na úroveň soudních jednání, vyřizovat stížnosti nebo činit podněty ministru spravedlnosti k podání stížností pro porušení zákona. Byť tedy zákonodárce použil pojem „státní správa soudů“, který svým formálním označením navozuje dojem, že se jedná o státní správu, je nutno reflektovat formální vymezení obsahu pojmu „státní správa soudu“ (tj. dle zákona o soudech a soudcích) a materiální vymezení předmětu činnosti funkcionářů soudů. Pouhé formální označení nemůže převážit nad obsahem, a tak i nad skutečnou povahou soudní správy. Veškeré činnosti vykonávané předsedou a místopředsedou soudu jsou přitom činnostmi, které mohou nepřímo ovlivňovat výkon soudní moci, a mohou tak ve svém důsledku znamenat určitý zásah moci výkonné do moci soudní.

Z výše uvedeného vyplývá, že výkon státní správy soudů neodpovídá svojí povahou obecnému vymezení výkonu státní správy. Jedná se v tomto případě o specifickou činnost vykonávanou pouze uvnitř

soudní soustavy a podmiňující více či méně vlastní rozhodovací činnost soudů. V tomto kontextu je potom nutno posuzovat i princip „kdo jmenuje, odvolává“, zakotvený v ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, který je vlastní hierarchickému systému vztahů přímé nadřízenosti a podřízenosti (jak je již výše uvedeno). Přítomnost podstatného atributu vlastního systému státní správy nelze tolerovat ve vztazích v rámci správy soudů, kterážto státní správou není.

Při posuzování postavení předsedů soudů jako soudních funkcionářů jmenovaných ministrem spravedlnosti a prezidentem republiky je nutno reflektovat, že soudní funkcionář se nadále podílí na vlastní rozhodovací činnosti jako soudce.

Je třeba potom vyjít z premisy, že funkce předsedů soudů, jakož i předsedy Nejvyššího soudu, je neoddělitelná od funkce soudce, neboť nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Atributy nezávislosti soudní moci, resp. nezávislosti soudců, je tak nutno vztahovat ve shora naznačeném směru i k předsedům soudů, včetně předsedy Nejvyššího soudu. Nelze potom akceptovat jejich odvolání orgánem moci výkonné právě tím způsobem, který napadené ustanovení předpokládá, při současném zachování výše uváděných požadavků.

Ústavní soud odkazuje na ustanovení čl. 82 odst. 2 Ústavy, dle kterého soudce nelze proti jeho vůli odvolat, přičemž zákon může stanovit výjimky z neodvolatelnosti funkce soudce, zejména z kárné odpovědnosti. Prostřednictvím maximy vyjádřené v tomto článku je přitom nutno poměřovat rovněž způsob odvolávání předsedů soudů, tedy i předsedy Nejvyššího soudu. Proto nejen právní úprava zakotvu-

jící odvolávání soudců, ale i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci, nezávislosti soudní moci apod. Nelze tak bez reflexe ústavních hodnot stanovit jakýkoli model odvolávání soudních funkcionářů.

Z principu oddělení moci soudní a moci výkonné podle současné ústavní úpravy a v souladu se standardy, které pramení z evropského i mezinárodního prostředí, vyplývá požadavek, aby funkcionář moci soudní byl odvoláván pouze postupem, jenž je realizován uvnitř moci soudní.

Ostatně zákonodárcem zvolený výše uvedený způsob odvolávání nereflektuje samotnou povahu „funkcionářství“ coby kariérního postupu, jímž je nutno rozumět objektivní možnost soudce dosáhnout za stanovených požadavků takového postavení, které jej profesně uspokojuje. V zásadě to znamená buď převzetí větší odpovědnosti při výkonu soudnictví při rozhodování o řádných a mimořádných opravných prostředcích nebo participaci na státní správě soudů ve funkci předsedy nebo místopředsedy soudu (tak in Král, V.: Ke koncepci stabilizace justice, *Trestněprávní revue* č. 4/2004, str. 108 a násl.).

(...)

Ústavní soud po zhodnocení, zda zákonem o soudech a soudcích předpokládaným postupem odvolání předsedy soudu nedochází k zásahu do garancí institucionální a personální nezávislosti soudnictví, dospěl k závěrům především v tom směru, že nelze aplikovat princip „kdo jmenuje, odvolává“ na vztahy v rámci soudní správy a že není možné ani konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Proto prostřednictvím maximy vyjádřené v čl. 82 odst. 2