



Česká justice

– otázka správy
a nezávislosti

Česká justice

– otázka správy
a nezávislosti

Česká justice – otázka správy a nezávislosti

Praha, srpen 2010

Vedoucí projektu: Stanislav Beránek

Jazyková korektura: Hana Škapová

Grafická úprava: Václav Pišoft  Studio Pi

Transparency International – Česká republika, o. p. s. děkuje za finanční podporu Nadaci Open Society Fund Praha (OSF), která podpořila tuto publikaci v rámci programu Posilování role práva.

ISBN: 978-80-87123-15-7

2010 © Transparency International – Česká republika

www.transparency.cz

Obsah

Předmluva — **7**

Současný stav správy justice a pokusy o jeho reformu — **11**

Specializace v české justici. Jak posílit nezávislost obžaloby a soudu u citlivých případů? — **79**

Nezávislost – výhoda pro státní zastupitelství, nebo nutný předpoklad jeho řádného fungování? — **125**

Vyvážení moci a argumenty ve prospěch nové úpravy správy soudnictví — **155**

Dva vybrané problémy justice a možnosti jejich řešení — **175**

Vázanost soudců a nezávislost justice — **199**

Předmluva

Tato publikace vznikla v rámci projektu Transparency International – Česká republika (TIC) věnovaného justici. V hlavní oblasti naší činnosti, boji proti korupci, je fungující a nezávislá justice klíčovým partnerem. Považujeme za neúnosný stav, kdy je možné zpochybňovat nezávislost soudnictví a kdy kroky státního zastupitelství v závažných korupčních kauzách patří spíše do první linie advokacie a „korupčníci“ se mohou fakticky cítit beztrestní. To má závažné důsledky pro právní povědomí občanů, důvěru ve státní orgány a demokracii jako takovou. *„Tento systém legitimizuje rozsáhlou korupci. A korupce ve velkém rozsahu, to je vlastně utajený státní převrat,“*¹ píše liberální politologové v nedávno zveřejněném textu. Právě justice má za úkol chránit vládu zákona a bránit vytunelování demokracie a jejímu omezení na pouhou demokratickou Potěmkinovu vesnici institucí bez demokratického obsahu.

S výkonem práva a systému spravedlnosti přichází TIC do styku každodenně. TIC řeší řadu konkrétních podnětů od občanů, poskytuje právní poradenství, v určitých případech zpracovává trestní oznámení nebo zprostředkovává právní zastoupení obětem korupce. Proto cítíme potřebu podpořit veřejnou diskusi o stavu spravedlnosti a nabídnout pro takovou diskusi přijatelnou platformu. Těmi, kdo by se na této platformě měli setkat, jsou poslanci a senátoři, kteří v tomto volebním období budou reformu justice projednávat, dále pak představitelé ministerstva spravedl-

¹ Jiří Pehe, Jan Štern. Manifest radikálního liberalismu, Deník Referendum. www.pehe.cz/zapisnik/manifest-radikalniho-liberalismu-s-janem-sterнем

nosti, zástupci stavovských organizací jako Soudcovská unie ČR a Unie státních zástupců, lidé z akademické sféry a z nevládních organizací.

Pro příspěvky do tohoto sborníku jsme oslovili především mladší osobnosti z oblasti výkonu práva i právní teorie. K základním otázkám, s nimiž jsme se na ně obrátili, patřily: Co vnímáte jako největší problémy v české justici? Jak zajistit institucionální nezávislost výkonu spravedlnosti? Je řešením nějaká forma samosprávy? Obdržené příspěvky pokrývají celé spektrum justiční problematiky. František Korbel popisuje pokusy o reformy a dlouhou cestu k přijetí novely zákona a soudech a soudcích. Adam Bašný se věnuje otázce specializace státního zastupitelství a potřebě posílení nezávislosti v práci státních zástupců z hlediska citlivých – korupčních – kauz. Lenka Bradáčová se zamýšlí nad úlohou státního zastupitelství a nutností posílení jeho nezávislosti na moci výkonné. Tomáš Lichovník píše o potřebě vyváženosti mocí ve státě a upozorňuje na potřebu změn z pohledu Soudcovské unie. Tomáše Langáška a Martina Škopa jsme požádali o úvahu nad zadanými otázkami z pohledu teoretiků práva.

Tento sborník by měl být jakýmsi odstartováním debaty z naší strany. Za TIC dále přispíváme svým postojem zformulovaným do několika bodů v dokumentu na následujících stranách. Při jeho sestavování jsme vycházeli z praktických zkušeností získaných z naší činnosti. Jako u všech návrhů programů je nakonec podstatná až samotná forma realizace. Naše návrhy potřebných opatření zde uvádíme i pro posouzení, nakolik jsou názory přispěvatelů sborníku kompatibilní s postojem TIC. Za klíčové oblasti zároveň považujeme personální politiku a politickou vůli jakýkoliv reformní program realizovat. V tomto smyslu byl z našeho pohledu drobným krůčkem správným směrem nedávný rozsudek kárného senátu nad soudcem Kučerou. Můžeme jen doufat, že další podobné kroky budou následovat.

Stanislav Beránek
Transparency International – Česká republika

Soubor návrhů potřebných opatření pro oblast justice z pohledu TIC

Institucionální opatření

- Vytvoření Nejvyšší rady justice jako vrcholného samosprávného orgánu odpovědného za nezávislost a fungování justice.
- Vytvoření speciálních senátů určených pro případy zvláště závažné hospodářské kriminality a organizovaného zločinu. Uvažovat lze i o vytvoření přímo samostatného speciálního soudu s využitím zkušeností ze Slovenské republiky, byť v ČR nemá takovýto model mnoho příznivců. Hlavním důvodem pro specializaci v rámci soudnictví jsou požadavky na zkušenost soudce a jeho schopnost orientovat se ve složitých případech. Dalším důvodem je omezení korupčních a místních vlivů, byť v případě soudnictví se v ČR nejedná o zásadní problém – u zdokumentovaných případů se vždy jednalo o selhání jednotlivce nebo běžné kriminální jednání.
- Změna mechanismu výběru na funkci nejvyššího státního zástupce. Funkční období NSZ by mělo být prodlouženo a personální výběr by měl být ochráněn před politickými tlaky. Tuto pravomoc by bylo možné svěřit samosprávnému orgánu justice.
- Vytvoření speciálního státního zastupitelství pro boj se závažnou hospodářskou kriminalitou a organizovaným zločinem jako standardního partnera specializovaných útvarů policie. Důvodem je vyloučení korupčních a místních vlivů, požadavky na odbornost státního zástupce. Centralizace práce na závažných případech umožňuje lepší kontrolovatelnost kroků, které byly podniknuty při ochraně práva.

Organizační opatření

- Změna mechanismu výběru kandidátů na místa v justici.
- Stanovení dlouhodobých, reálně fungujících, jednoznačných pravidel při výběru kandidátů na funkci soudce (včetně legální definice cílů a metod psychologického vyšetření a požadavku řádného odůvodnění jeho závěrů) s cílem odstranit dosavadní nahodilost a neprůhlednost ve výběru soudců a koncipovat jej jako transparentní, nediskriminační (neovlivitelný osobními vazbami) a přezkoumatelný proces; obdobně koncipovat pravidla kariérního postupu soudce.
- Personální změny ve vedení nejvyššího státního zastupitelství a vrchních státních zastupitelství. Odchod lidí zkompromitovaných spoluprací s politickými lobbisty a nekompetentními zásahy do vyšetřování.
- Soudní znalci. Postavení znalce není právně upraveno přiměřeně tomu, jakou moc má znalecký posudek. Proto je třeba zásadně novelizovat současný zákon o znalcích a tlumočnících č. 36/1967 Sb. nebo ještě lépe vytvořit novou právní úpravu, která by měla zpřísnit dohled nad znalci, definovat kritéria, za jakých se uchazeč může stát soudním znalcem, přesně stanovit podmínky výkonu znalecké činnosti a způsob kontroly odbornosti znalců (pravidelné přezkušování) a zajistit odpovědnost znalců (povinné členství v profesní komoře, kárná odpovědnost).

Současný stav správy justice a pokusy o jeho reformu

František Korbek

Mgr. František Korbek, Ph.D.

Právník a politik. Po absolvování gymnázia v Táboře vystudoval Právnickou fakultu Masarykovy univerzity. Pracoval jako právník a advokát. Působil v legislativní radě vlády a jako náměstek ministra spravedlnosti a náměstek ministra životního prostředí pro legislativu. V současné době je náměstkem ministra spravedlnosti a místopředsdou Legislativní rady vlády.

Úvod

Současný stav správy justice prostřednictvím příslušného orgánu exekutivy (ministerstva spravedlnosti) vychází ze střeoevropské tradice. Zároveň si však nelze nepovšimnout, že tento model prodělává v evropském prostoru výraznou erozi a ve většině států byl postupně nahrazen modelem, který různou měrou a různými způsoby vychází z myšlenky justiční samosprávy, případně kombinace exekutivní správy s prvky justiční samosprávy. Klasický exekutivní model je vedle České republiky zachován zejména v Německu, resp. jeho jednotlivých spolkových zemích, a v Rakousku, tedy státech, které jsou nám nejen geograficky, ale i z hlediska právní kultury nejbliže (pokud nepočítám Slovensko, kde byl obdobný model nahrazen zřízením Súdnej rady Slovenskej republiky od dubna 2002).

Také v Německu však probíhá diskuse na téma opuštění exekutivního modelu správy justice a zřízení samosprávného orgánu soudnictví. Na stránkách Německého soudního spolku² se píše doslova: „Es ist an der Zeit, dass die Justiz in Deutschland dem Vorbild fast aller Staaten in Europa folgt und in den Ländern, aber auch im Bund ihre Aufgaben in die eigenen Hände nimmt.“ (Je načase, aby si justice v Německu vzala příklad skoro ze všech států v Evropě a vzala své úkoly ve spolkových zemích i v celém spolku do svých rukou).³

² Deutscher Richterbund; největší samosprávná organizace sdružující kolem 14 000 německých soudců a státních zástupců a 25 zemských spolků, obdoba české Soudcovské unie a Unie státních zástupců.

³ www.drb.de/cms/index.php?id=552

Také v Německu je přitom potřeba justiční samosprávy odůvodňována podobnými argumenty, jaké slyšíme u nás. Exekutivě je vytýkáno, že udržuje justici v závislosti v několika klíčových ohledech. Jde zejména o otázky jmenování a kariérního postupu soudců a státních zástupců, o čemž rozhoduje ve většině spolkových zemí pouze ministr spravedlnosti, a otázky financování a vybavení justice, o nichž zase fakticky rozhoduje ministr financí. Oba ministři jsou přitom ovlivňováni politickými vlivy a vázání stranickou a vládní disciplínou. Je jen přirozené, že tyto faktory determinují jejich rozhodování více než obecné principy nezávislosti justice. Podobný stav panuje i v České republice.

Německý soudní spolek vypracoval k 1. únoru 2010 vzorový zemský zákon o samosprávě justice (Landesjustizselbstverwaltungsgesetz – LJSvG).⁴ Návrh zákona počítá se zřízením soudní správní rady na úrovni každé spolkové země. Soudní správní rada by převzala značnou část dosavadních kompetencí ministra spravedlnosti. Byla by složena z pěti soudců a státních zástupců v čele s předsedou. Členové soudní správní rady by byli voleni na šest let s možností opakování funkce. Volil by je volební výbor složený z virilního předsedy, jímž by byl z titulu funkce zemský prezident (moc výkonná), devíti zemských poslanců (moc zákonodárná), sedmi soudců a dvou státních zástupců zvolených všemi soudci a státními zástupci (moc soudní) a jednoho advokáta jmenovaného zemskou advokátní komorou s hlasem poradním. Základním posláním soudní správní rady by měla být péče nad výkonností a kvalitou justice v dané zemi. Mezi její konkrétní kompetence by měly patřit všechny personální záležitosti ve věcech soudců a státních zástupců, výkon odborného dohledu nad činností justice a správa samostatné rozpočtové kapitoly pro financování soudů a státních zastupitelství. Soudní správní rada by nepřebírala činnosti, které v rámci svých kompetencí vykonávají samotné soudy a státní zastupitelství. Návrh získal zatím politickou podporu v Hamburku a ve spolkové zemi Šlesvicko-

⁴ Deutscher Richterbund:
www.drj.de/cms/fileadmin/docs/sv_gesetztentwurf_100325.pdf.

-Holštýnsko, v některých spolkových zemích byl odmítnut, v dalších je diskutován.

Uvedeným chci dokumentovat, že myšlenka justiční samosprávy pro výkon určitých kompetencí v soudnictví by pro nás měla být vážným tématem k diskusnímu zamyšlení, neboť v Evropě prakticky nenajdeme stát, kde by neexistovala nebo se o ní přinejmenším neuvažovalo.

Současný stav správy justice v České republice

Exekutivní správa

Základem státní správy justice v České republice je § 11 kompetenčního zákona, podle něž je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem státní správy pro soudy a státní zastupitelství. Státní správa soudů je upravena v § 118–174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích; státní správa státního zastupitelství v § 13a–13j zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. Obě právní úpravy jsou v zásadě analogické, neboť úprava státní správy byla doplněna do zákona o státním zastupitelství až jeho novelou č. 14/2002 Sb., inspirovaná právě tehdy nově přijatým zákonem o soudech a soudcích.

Státní správu soudů a státních zastupitelství vykonávají vedle Ministerstva spravedlnosti též justiční funkcionáři, tj. předsedové a místopředsedové okresních, krajských, vrchních i obou nejvyšších soudů a vedoucí státní zástupci okresních, krajských, vrchních státních zastupitelství a Nejvyššího státního zastupitelství a jejich náměstci. Pro soudy i státní zastupitelství platí stejný princip, a sice že správu nejvyšších složek vykonává Ministerstvo spravedlnosti zásadně prostřednictvím předsedy soudu/nejvyššího státního zástupce, zatímco při správě okresních, krajských a vrchních složek justice má ministerstvo na výběr, zda bude vykonávat správu přímo, nebo prostřednictvím příslušného funkcionáře. Správu ve věcech majetku státu a státního rozpočtu vykonává ministerstvo vždy prostřednictvím příslušného funkcionáře justice. Státní správu okresních soudů a okresních státních

zastupitelství lze vykonávat též prostřednictvím předsedů krajských soudů a vedoucích státních zástupců krajského státního zastupitelství. Pro účely zajišťování provozu soudů a státních zastupitelství vykonává správu též ředitel správy, kterého jmenuje, odvolává a za jeho činnost odpovídá příslušný předseda soudu či vedoucí státní zástupce.

Výše uvedené možnosti správy justice prostřednictvím funkcionářů soudů a vedoucích státních zástupců však nepředstavují prvky samosprávy, ale prvky decentralizované a dekoncentrované státní správy odvozené od exekutivní moci Ministerstva spravedlnosti. Jde totiž o přenesený výkon správy zajišťovaný funkcionáři, kteří nevezli z rozhodnutí justice, ale exekutivy, a jejichž manévrovací prostor v rámci svěřených kompetencí je značně omezen (minimálně finančními prostředky, které jim Ministerstvo spravedlnosti přidělí).

Úkolem státní správy je vytvářet soudům a státním zastupitelstvím podmínky k řádnému výkonu jejich zákonem stanovené činnosti, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a na řádné plnění jejich úkolů dohlížet způsobem a v mezích, jež stanoví zákon. Výkon státní správy nesmí zasahovat do nezávislosti soudů a nesmí narušovat úkoly vyplývající z působnosti státního zastupitelství.

Konkrétním obsahem státní správy justice jsou zejména následující aktivity:

1. Personalistika

- a) Stanovení počtu soudců, státních zástupců a dalšího justičního aparátu
- b) Výběr konkrétních soudců, státních zástupců a dalších zaměstnanců justice
- c) Kariéerní postup soudců a státních zástupců
- d) Umisťování soudců a státních zástupců, povolování stáží a přeložení
- e) Jmenování soudních funkcionářů a jmenování a odvolávání funkcionářů státního zastupitelství

- f) Výběr a přípravná služba čekatelů
 - g) Organizace justičních zkoušek
 - h) Odborná příprava a vzdělávání
 - i) Kárná agenda
2. Ekonomika
- a) Financování hospodaření soudů a státních zastupitelství
 - b) Kontrola hospodaření soudů a státních zastupitelství
 - c) Tvorba a správa rozpočtu soudů a státních zastupitelství
3. Provoz
- a) Dislokace soudů a státních zastupitelství
 - b) Vybavení soudů a státních zastupitelství
 - c) Informační a komunikační technologie
4. Organizace práce
- a) Rozdělování agend
 - b) Sledování a vyhodnocování chodu řízení z hlediska důstojnosti, etiky a zamezení průtahům
 - c) Prověrky soudních spisů a soudních jednání
 - d) Dohled
 - e) Statistika
5. Rozhodovací činnost
- a) Podněty ministerstva Nejvyššímu soudu k zaujetí stanoviska
 - b) Podněty předsedy Nejvyššího soudu ministerstvu k podání stížnosti pro porušení zákona

6. Jiné

- a) Zajišťování bezpečnosti a krizového řízení
- b) Vyřizování stížností
- c) Poskytování informací veřejnosti
- d) Další úkoly dle zvláštních zákonů

Prvky samosprávy

V platném právu v České republice nalezneme pouze náznak samosprávy v oblasti justice, kterým je úprava soudcovských rad (§ 46–59 zákona o soudech a soudcích). Soudcovské rady nemají žádné samostatné rozhodovací pravomoci, jsou jen poradním orgánem předsedy soudu. Zákon však na různých místech stanoví povinnost minimálně projednat některé personální a organizační otázky se soudcovskou radou (např. rozvrh práce, výběr soudců a soudních funkcionářů, zásadní otázky státní správy apod.). Soudcovské rady jsou ustanovovány klasickým samosprávným mechanismem, tj. volbou mezi všemi soudci daného soudu.

Samosprávné prvky vykazují samozřejmě zájmová sdružení soudců a státních zástupců (Soudcovská unie, Unie státních zástupců), ta však nejsou upravena zákonem, nemají tudíž žádné kompetence a jsou jen dobrovolnými (občanskými) sdruženími osob spojených svou profesní příslušností.

Pokusy o reformu správy justice do roku 2006

První demokratické zákony z roku 1991

Organizaci soudnictví v České republice upravoval od doby jejího vzniku v roce 1993 recipovaný zákon Federálního shromáždění ČSFR č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, který na našem území s účinností od 1. 9. 1991 nahradil předchozí zákon z doby nesvobody č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců. Tato první porevoluční úprava opustila totalitní doktrínu předchozího zákona, vyjádřenou zcela bez okolků v tehdejší ustanovení o prvním úkolu soudů Československé socialistické republiky: „Soudy jsou povolány chránit socialistický stát, jeho společenské zřízení a vztahy ke světové socialistické soustavě.“⁵ Podle zákona o soudech a soudcích z roku 1991 začaly být československé soudy teprve de iure skutečnými soudy demokratického státu, nezávislými, jejichž primárním úkolem je poskytovat ochranu právům a rozhodovat o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech fyzických a právnických osob.

Samotná úprava státní správy soudů však v novém zákoně o soudech a soudcích nebyla, obsahoval ji další zákon č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů České republiky, konkrétně jeho § 16–25. Obsah státní správy i její výkon prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti a funkcionářů soudů byl

⁵ Srov. § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 36/1964 Sb., o organizaci soudů a o volbách soudců.

konstruován v zásadě analogicky, jako je tomu dnes dle platného zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a jak bylo popsáno výše. Samostatně byla též upravena otázka kárné odpovědnosti soudců v zákoně č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců. Roztříštěnost materie upravující problematiku soudů a soudců do tří samostatných zákonů bývala oprávněně předmětem kritiky odborné veřejnosti.

Motejlův pokus o reformu z roku 2000

Prvním – a vlastně jediným – pokusem o reformu správy soudnictví se stal záměr ministra spravedlnosti JUDr. Otakara Motejla předložený v únoru 2000 vládou do Poslanecké sněmovny, v jejím třetím funkčním období. Konkrétně šlo o trojici vzájemně souvisejících norem, a to o novelu Ústavy České republiky (sněmovní tisk č. 541), zákon o soudech (sněmovní tisk č. 539) a zákon o soudcích (sněmovní tisk č. 540).

Novela Ústavy České republiky měla především zřídit ústřední samosprávný orgán správy justice v podobě Nejvyšší rady soudnictví (čl. 91a návrhu). Jejím ústavním úkolem měla být péče o nezávislost soudů a soudců a podíl na správě justice v personální oblasti. Nejvyšší rada soudnictví měla navrhopvat prezidentu republiky kandidáty na jmenování do funkce soudců a kandidáty na jmenování do funkce předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu a navrhopvat též jejich případné odvolání z funkce.

Nejvyšší rada soudnictví měla mít šestnáct členů s paritním zastoupením soudců a nesoudců v poměru 8:8. Předsedou rady měl být virilně předseda Nejvyššího soudu (v době tohoto reformního pokusu ještě neexistoval Nejvyšší správní soud). Dalšíh sedm členů rady měli volit ze svých řad v přímých volbách všichni soudci. Členem Nejvyšší rady soudnictví z řad soudců mohl být zvolen soudce, který splňuje podmínky volitelnosti do Senátu, vykonával funkci soudce po dobu nejméně sedmi let a je disciplinárně bezúhonný. Dalšíh osm nesoudců by bylo do rady ustaveno mocí zákonodárnou. Čtyři členy z řad významných osobností práva vo-

litelných do Senátu by volila Poslanecká sněmovna a čtyři Senát. Funkční období členů rady mělo trvat pět let. Členství člena rady voleného komorou Parlamentu mělo být neslučitelné s funkcí poslance, senátora, člena vlády a soudce.

Návrh novely Ústavy však obsahoval i další zajímavé náměty, jako např.:

- povinnost schválení zákona o organizaci soudů, zákona o Nejvyšší radě soudnictví a zákona o Ústavním soudu a jejich změn oběma komorami Parlamentu v režimu čl. 40 Ústavy,
- omezení jmenovacích pravomocí prezidenta republiky vůči soudcům a funkcionářům Nejvyššího soudu návrhem Nejvyšší rady soudnictví,
- zákaz opakovaného výkonu funkce soudce Ústavního soudu,
- zánik funkce soudce Ústavního soudu dovršením 70 let věku,
- zánik funkce soudce obecného soudu dovršením 65 let věku,
- doplnění slibu soudce do Ústavy.

Návrh zákona o soudech měl nově vymezit soudy klasické třístupňové soudní soustavy bez vrchních soudů, jejich obvody, sídla a organizaci, stanovit hlavní zásady činnosti soudů, upravit jejich správu a instituce vykonávající správu soudnictví a stanovit způsob vyřizování stížností na postup soudů.

Pokud jde o správu soudů, Motejlův návrh nebyl zdaleka tak radikální, jak by se snad z odmítavého postoje Parlamentu mohlo zdát. Návrh zákona o soudech rozlišoval:

1. správu soudnictví, kterou měly vykonávat samosprávné orgány justice – Nejvyšší rada soudnictví, soudcovské rady okresních a odvolacích soudů, Soudcovská rada Nejvyššího soudu a předsedové a místopředsedové soudů a
2. státní správu soudů, kterou mělo vykonávat i nadále Ministerstvo spravedlnosti a nově zřizované správní útvary okresních a odvolacích soudů; v případě Nejvyššího soudu měl vykonávat státní správu jeho předseda.

Správa soudnictví

Správou soudnictví byly míněny pouze kompetence v personální oblasti. Nejvyšší rada soudnictví měla v návrhu zákona stanoveny tyto úkoly:

- a) provádí výběr justičních čekatelů, stanoví obsahový a věcný plán jejich přípravné služby, organizuje, metodicky řídí a kontroluje její průběh, dohlíží na výchovně vzdělávací akce organizované odvolacími soudy a ověřuje výsledky odborné přípravy odbornou justiční zkouškou,
- b) rozhoduje o započtení jiné právní praxe a o uznání jiné odborné zkoušky,
- c) navrhuje prezidentu republiky kandidáty na jmenování do funkce soudce,
- d) rozhoduje o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, o přeložení soudce a o dočasném přidělení soudce k jinému soudu,
- e) navrhuje prezidentu republiky kandidáty z řad soudců na jmenování do funkce předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu a podává návrhy na odvolání z těchto funkcí,
- f) jmenuje a odvolává předsedy a místopředsedy odvolacích a okresních soudů,
- g) jmenuje a odvolává předsedy kolegií a předsedy senátů Nejvyššího soudu a odvolacích soudů,
- h) provádí výběrové řízení,
- i) vyjadřuje se ke stanovení počtu soudců,
- j) stanovuje obsahovou náplň dalšího odborného vzdělávání soudců,
- k) podává návrhy na zahájení kárného řízení ve věcech soudců,
- l) může vydat pravidla soudcovské etiky a sledovat a hodnotit jejich dodržování.

Nad rámec těchto ryze personálních kompetencí měla Nejvyšší rada soudnictví již jen několik souvisejících úkolů bez mocenské rozhodovací pravomoci, jako např.:

- vytvářet soudcům podmínky k řádnému výkonu soudnictví,
- přijímat opatření v rozsahu její působnosti nebo navrhopatření jiným orgánům přijetí opatření v jejich působnosti, je-li ohrožena nebo narušena nezávislost a nestrannost výkonu funkce soudce nebo přísedícího nebo nezávislé a nestranné rozhodování v soudním řízení,
- podávat ministerstvu návrhy a doporučení ve věcech náležejících do jeho působnosti,
- dohlížet na činnost soudů sledováním a hodnocením postupu soudů v řízení z hlediska plynulosti řízení a řádného výkonu soudnictví a přijímat opatření k nápravě zjištěných nedostatků,
- provádět prověrky soudních spisů a prověrky úrovně soudního jednání,
- vyřizovat stížnosti fyzických a právnických osob na postup soudů.

Soudcovské rady jednotlivých soudů se měly podílet na správě soudnictví tím, že:

- projednávají výsledky dohledové činnosti a vyjadřují se k účinnosti opatření přijímaných k nápravě zjištěných nedostatků,
- projednávají návrh rozvrhu práce a vyjadřují se k němu,
- podávají návrhy na zahájení kárného řízení ve věcech soudců.

Předsedové (příp. místopředsedové) soudů, kteří měli mít stanovenou čtyřleté funkční období, se měli podílet na správě soudnictví tím, že:

- organizují rozdělení prací u soudu zejména tím, že stanovují rozvrh práce soudu a jeho změny,
- dohlížíjí na činnost soudu tím, že sledují a hodnotí postup soudu v řízení z hlediska řádného výkonu soudnictví a přijímají opatření k nápravě zjištěných nedostatků,
- provádějí prověrky soudních spisů a prověrky úrovně soudního jednání,
- vyřizují stížnosti,
- podávají návrhy na zahájení kárného řízení ve věcech soudců,
- provádějí služební hodnocení soudce příslušného soudu na žádost Nejvyšší rady soudnictví,
- poskytují součinnost Nejvyšší radě soudnictví,
- informují příslušný správní útvar soudu o potřebách k zajištění řádného výkonu soudnictví a podávají mu návrhy a doporučení,
- zajišťují vzdělávání justičních čekatelů a další vzdělávání soudců.

Státní správa soudů

Státní správou soudů byly míněny všechny ostatní správní kompetence, jimiž disponuje i dnes Ministerstvo spravedlnosti, zejména v oblasti organizační, ekonomické a provozní. Podstatnou změnou, kterou návrh Motejlovy reformy v oblasti státní správy soudů přinášel, bylo zřízení decentralizovaných správních útvarů jednotlivých soudů, které měly vykonávat veškerou státní správu soudů, která je dnes vykonávána prostřednictvím soudních funkcionářů. Správní útvary soudů by byly samostatnými správními orgány podřízenými Ministerstvu spravedlnosti. Cílem mělo být odbřemenění předsedů soudů od agend státní správy a ponechání jim kompetencí pouze v oblasti správy soudnictví (viz výše).

Návrh Motejlovy ústavní reformy byl zamítnut 114 hlasy poslanců ODS, KDU-ČSL, Unie svobody a KSČM proti 68 hlasům poslanců ČSSD ve druhém čtení dne 17. května 2000.

Nový zákon o soudech a soudcích z roku 2002

Již rok po odmítnutí Motejlovy reformy, v březnu 2001, během funkčního období ministra spravedlnosti JUDr. Jaroslava Bureše, byl do Poslanecké sněmovny předložen návrh nového zákona o soudech a soudcích. Ten integroval dosavadní právní úpravu roztržštěnou ve třech zákonech z počátku 90. let a přinesl i množství novinek a změn v oblasti vztahů uvnitř soustavy soudů (se zachováním vrchních soudů), kárného řízení, vzdělávání soudců a hodnocení jejich odborné způsobilosti. Tento návrh byl Parlamentem přijat a vyhlášen pod č. 6/2002 Sb. a přes několik novelizací a deroğačních zásahů Ústavního soudu tvoří od 1. dubna 2002 současný stav správy justice v České republice, jak byl popsán výše.

Z nálezů Ústavního soudu týkajících se této právní normy je nutno zmínit zejména nález č. 349/2002 Sb. (Pl. ÚS 7/02), který k návrhu tehdejšího prezidenta republiky Václava Havla zrušil vícero ustanovení nového zákona o soudech a soudcích, zejména hodnocení odborné způsobilosti soudců, povinnost vzdělávání v justiční akademii a také výkon státní správy soudů prostřednictvím soudních funkcionářů kvůli narušení ústavní zásady dělby moci a ochrany nezávislosti soudců. Ústavní soud se vyjádřil ke stávající koncepci správy justice takto: „Současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (kterýžto orgán by mohl být orgánem povolaným převzít úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou (např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou

jejich využívání):“ Je ovšem pravdou, že zrušení ustanovení upravujících státní správu soudů nebylo přijato v plénu Ústavního soudu jednomyslně a proti těmto pasážím disentovali soudci Jiří Malenovský, Pavel Varvařovský, Vlastimil Ševčík a Vojen Güttler. Pasáže upravující výkon státní správy soudů zrušil Ústavní soud k 1. 7. 2003.

Na tento nálezh navázala bezprecedentní novela zákona o soudech a soudcích č. 192/2003 Sb., která s účinností od 1. 7. 2003 navrátila Ústavním soudem zrušená ustanovení zpět do zákona.

Na tuto novelu posléze navázal druhý nálezh Ústavního soudu č. 397/2006 Sb. (Pl. ÚS 18/06) ve věci Brožová, který opakovaně zrušil ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích umožňující exekutivě (zde prezidentu republiky) odvolání soudního funkcionáře z funkce. I v tomto nálezu se Ústavní soud vyslovil k principům správy soudnictví, když uvedl: „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.“ (viz dále).

Reformní aktivity Ministerstva spravedlnosti v letech 2006–2008

Základní dispozice

Po nástupu JUDr. Jiřího Pospíšila do funkce ministra spravedlnosti v létě 2006 ožily myšlenky reformy a modernizace české justice, které ustrnuly během předchozího funkčního období ministra JUDr. Pavla Němce. Pospíšilova reforma spočívala na třech základních pilířích, a to legislativním, personálním a technickém v podobě důrazu na rozvoj tzv. eJustice. Oblast správy soudů a soudců se prolínala hned dvěma z nich – změnou zákonné úpravy a následně, v dlouhodobějším horizontu se měla projevovat změnou personalistických postupů ministerstva i samotných soudů při správě justice.

Hlavním impulsem pro přípravu další novely zákona o soudech a soudcích, která byla nakonec prosazena a vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 314/2008 Sb. s účinností od 1. října 2008 (dále též jen „ministerská“ novela), byl právě shora popsáný nález Ústavního soudu č. 397/2006 Sb., kterým bylo zrušeno ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích ohledně odvolávání soudních funkcionářů. Zrušené ustanovení § 106 odst. 1 vycházelo z principu „kdo jmenuje, ten odvolává“. Předsedu nebo místopředsedu soudu mohl před nálezem Ústavního soudu odvolat z funkce ministr spravedlnosti, nebo prezident republiky v případě předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu, pokud soudní funkcionář závažným způsobem nebo opakovaně porušoval zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Tak se tomu stalo v případě odvolání předsedkyně

Nejvyššího soudu JUDr. Ivy Brožové rozhodnutím prezidenta republiky ze dne 30. ledna 2006, která proti tomuto aktu podala ústavní stížnost spojenou s návrhem na zrušení citovaného ustanovení zákona. Dodejme však, že se samozřejmě nejednalo o první využití institutu odvolání z funkce předsedy soudu. Známe je kupříkladu jednorázové odvolání pěti předsedů krajských soudů ministrem spravedlnosti Otakarem Motejlem v březnu 1999. To však i přes určitou kritiku nevyvolalo soudní dohru a zůstalo platným aktem, který výrazně zasáhl do poměrů v české justici. Brojit proti němu právními prostředky tehdy zřejmě nikoho nenapadlo, byť v zásadě již tehdy bylo představitelné napadnout rozhodnutí o odvolání správní žalobou v rámci obecné aktivní legitimace dotčeného dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, případně ústavní stížností, jak to učinila JUDr. Brožová, neboť potřebná ustanovení platila beze změny.

Faktem je, že odvolání Ivy Brožové z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu bylo ideálním modelovým případem pro ústavní při, neboť se v něm díky zúčastněným aktérům koncentrovala vrcholná moc exekutivní i soudní, těžko skrývaná arogance odvolávacího „dopisu“ přehlížející dokonce i tehdejší znění zákona vyžadované důvody pro odvolání ze strany prezidenta⁶ a zároveň velmi silný pocit nespravedlnosti a nepřipustného zásahu do ne-

⁶ „Rozhodnutí“ resp. dopis prezidenta republiky o odvolání JUDr. Ivy Brožové z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu zněl doslova pouze takto: „Vážená paní předsedkyně, rozhodl jsem se vyhovět žádosti ministra spravedlnosti ze dne 25. ledna 2006 a podle § 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), Vás odvolávám z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu.“ I tehdy platné znění § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích přitom podmiňovalo odvolání soudního funkcionáře tím, že závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. S tvrzením, natož prokazováním něčeho takového se dopis zjevně neobtěžoval.

závislosti justice, který vedl k využití všech možných opravných prostředků ze strany předsedkyně Nejvyššího soudu.⁷

Ústavní stížnosti JUDr. Ivy Brožové Ústavní soud vyhověl a konstatoval, že na vztahy v rámci soudní správy nelze aplikovat manažerský pracovněprávní 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. Právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí podle Ústavního soudu respektovat ústavní principy dělby moci a nesmí být jen ohrožovat principy nezávislosti a nestrannosti soudní moci vyjádřené v článku 82 Ústavy. 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 tito funkcionáři odvolatelní jinak, než pro zákonem předvídaný důvod a na základě rozhodnutí soudu. I přesto, že Ústavní soud nebyl v tomto ohledu jednotný (odlišná stanoviska k nálezu uplatnili soudci Pavel Rychetský, Vladimír Kůrka a částečně i Ivana Janů), uvedené závěry přijal pohodlnou většinou a ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.

V odůvodnění nálezu se Ústavní soud vyslovil i k širším souvislostem správy justice a k některým otázkám souvisejícím s její případnou samosprávou, s možnostmi ustanovování a odvolávání soudních funkcionářů včetně možnosti zákonem omezeného funkčního období aj., nicméně tyto úvahy *de lege ferenda*, i přes nezpochybnitelnou autoritu a relevanci k tématu, nelze bez dalšího ztotožnit s nosnými důvody meritorního rozhodnutí a činit z nich závazný pokyn pro zákonodárce ohledně budoucí právní úpravy.

⁷ Spolu s ústavní stížností byla podána i klasická správní žaloba k Městskému soudu v Praze. Ústavní soud ji však ignoroval, čímž popřel zásadu povinného předchozího vyčerpání všech opravných prostředků podle § 72 zákona o Ústavním soudu. Na tento nedostatek upozorňuje ve svém separátním vótu předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský.

V každém případě bylo po zrušení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích jasné, že právní úprava neobsahující vůbec žádnou úpravu skončení funkce soudních funkcionářů je těžce deficitní a musí být neprodleně zahájeny práce na jejím doplnění.⁸

Věcný záměr

Práce na novele byly zahájeny ihned po nástupu JUDr. Jiřího Pospíšila do funkce ministra spravedlnosti po jmenování první Topolánkovy vlády v létě 2006. Zdaleka se však nejednalo jen o práci Ministerstva spravedlnosti. Základní myšlenky novely se formovaly jednak na bázi politických dohod mezi experty všech pěti politických stran zastoupených od voleb v roce 2006 v Poslanecké sněmovně, jednak byly určovány i odbornou debatou s předsedy soudů a dalšími osobnostmi z řad práva a justice. Za nejvýznamnější lze považovat dvě pracovní večere, které k této věci uspořádal ministr spravedlnosti v roce 2007 v Lichtenštejnském a Hrzánském paláci, jichž se účastnili společně jak pověření zástupci poslaneckých klubů, tak i nejvyšší představitelé justice. Tak rozsáhlé a pestré fórum samozřejmě nedokázalo přijmout jednotný závěr, nicméně vzešly z něj alespoň určité trendy, z nichž pak vycházelo Ministerstvo spravedlnosti při další tvorbě. Zejména se znovu ukázalo, že od doby reformního pokusu tehdejšího ministra spravedlnosti Otakara Motejla se nijak zásadně nezměnil chladný přístup politických stran k samosprávě justice. Shoda obecně panovala v tom, že právní úprava musí umožňovat efektivní postih funkcionářů soudů, ale zároveň jim musí garantovat ochranu nabytého oprávnění a přístup k soudu. Širokou polemiku vyvolala již

⁸ V důsledku předchozí koncepce „manažerského“ odvolávání soudních funkcionářů nespádali tito za případná porušení svých povinností při výkonu správy soudů pod skutkovou podstatu kárného provinění. Po vyhlášení nálezu ve Sbírce se soudní funkcionáři stali prakticky beztrestní – nepostižitelní a neodvolatelní.

tehdy diskutovaná otázka časového omezení mandátu předsedů a místopředsedů soudů, na kterou byly názory rozporuplné, od jednoznačného doporučení po úplné odmítnutí.

První verze věcného záměru změn byla dokončena Ministerstvem spravedlnosti a projednána s předsedy krajských a vyšších soudů v zimě 2007. Věcný záměr předkládal popis a variantní řešení čtyř relativně samostatných oblastí právní úpravy, a to:

- znovuzavedení ústavně konformní možnosti odvolávání soudních funkcionářů,
- reformy kárného řízení,
- změn ve jmenování soudních funkcionářů,
- změn v postavení ekonomického ředitele v rámci správy soudu.

Odvolávání soudních funkcionářů

Kromě přirozených případů, s nimiž je spojen zánik funkce předsedy či místopředsedy soudu (smrt, vzdání se funkce, pravomocné odsouzení pro trestný čin a další případy, pro které je v zákoně stanoveno zánik funkce soudce, případně uplynutí funkčního období, pokud je stanoveno), by měla právní úprava umožňovat i nucené ukončení funkce v případě extrémně neuspokojivých výsledků, které již dosáhnou intenzity porušování povinností dle zákona. Při konstruování takové právní úpravy bylo třeba zohlednit následující teze:

- a) Nezbytnou podmínkou odvolání z funkce je zákonné vymezení podmínek (hmotněprávních důvodů) pro odvolání z funkce.

- b) S přihlédnutím k odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 397/2006 Sb. lze uvažovat pouze o odvolání z funkce na základě rozhodnutí nezávislého soudu.⁹
- c) V úvahu přichází i možnost vymezit zákonem délku funkčního období soudních funkcionářů.
- d) Je nezbytné zvážit míru zapojení soudcovských rad nebo shromáždění soudců soudu, o jehož funkcionáře se jedná, do procesu odvolávání soudních funkcionářů (stanovisko, podnět k zahájení řízení, aktivní legitimace k návrhu na zahájení řízení, závazné rozhodnutí apod.).
- e) Funkcionář může být odvolán přímo rozhodnutím nezávislého soudu, nebo rozhodnutím ministra spravedlnosti (příp. prezidenta republiky) na základě rozhodnutí nezávislého soudu, kterým bude potvrzena existence podmínek pro odvolání, nebo rozhodnutím ministra (příp. prezidenta republiky), které by bylo přezkoumatelné rozhodnutím soudu s tím, že zákon by spojoval s podáním žaloby automaticky odkladný účinek.
- f) Odvolání může být důsledkem uložení kárného opatření za kárné provinění nebo důsledkem nezpůsobilosti k výkonu funkce předsedy (místopředsedy) soudu (např. faktická ne-

⁹ Tento způsob je v souladu i se závěry Ústavního soudu vyjádřenými v jiné souvislosti v nálezu č. 349/2002 Sb., v němž se uvádí: „...funkce předsedy a místopředsedy soudů by měla být považována za kariéerní postup soudce (podobně jako je tomu v případě jmenování do funkce předsedy senátu), a proto by ani předseda soudu neměl být odvolatelný jinak než pro zákonem předvídaný důvod a postupem v kárném řízení, tj. rozhodnutím soudu.“ Odpovídá též Ústavním soudem nezrušenému ustanovení § 128 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, které ukládá příslušnému orgánu státní správy soudů podat kárnou žalobu v případě, kdy zjistí, že funkcionář soudu porušuje povinnosti spojené s výkonem státní správy soudů, i ustanovení § 14 písm. d) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, které existenci kárného provinění spočívajícího v porušení povinností při výkonu státní správy soudů výslovně předpokládá.

možnost vykonávat funkci po stanovenou dobu). V úvahu přichází i úprava obou možností.

- g) Kárné opatření odvolání z funkce předsedy (místopředsedy) soudu může být vázáno pouze na porušení povinností uložených v oblasti státní správy soudů nebo může být uloženo i za porušení jiných povinností spojených obecně s výkonem soudcovské funkce.
- h) V souvislosti s průběhem kárného řízení je třeba uvážit vhodnost doplnění úpravy odvolávání soudních funkcionářů o možnost dočasného zproštění výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu pro flagrantní případy porušení jejich povinností.

Na základě těchto tezí byly ve věcném záměru zpracovány variantní návrhy řešení, které představovaly základní modely přístupu k problematice odvolávání soudních funkcionářů, připouštějící tou dobou vzájemné kombinace a předpokládající před jejich provedením v zákonném textu pokračující odbornou diskusi a detailní propracování procesních a dalších souvislostí.

Varianta I počítala s tím, že odvolávání soudních funkcionářů by bylo realizováno ministrem spravedlnosti z důvodů přesně vymezených zákonem, s možností soudního přezkumu zákonnosti i věcné správnosti (tj. v plné jurisdikci) podle soudního řádu správního a se zákonem stanoveným odkladným účinkem žaloby.

Varianta II předpokládala, že funkcionáři soudu budou odvoláváni soudem v kárném řízení, ve kterém se bude zjišťovat zaviněné porušení povinností stanovených zákonem. V takovém řízení se bude postupovat podle zákona č. 7/2002Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Ministr spravedlnosti nebo kterýkoliv jiný příslušný orgán státní správy soudů by byl oprávněn a povinen pouze k podání návrhu na zahájení kárného řízení proti předsedovi nebo místopředsedovi soudu a k vystupování v řízení jako procesní (žalující) strana.

Varianta III byla alternativou varianty II, při níž by byli funkcionáři soudu odvoláváni v disciplinárním řízení, ve kterém by se zjišťovala jejich objektivní nezpůsobilost k výkonu funkce (např.

zásadní nedostatky při organizaci práce soudu, kontrolní činnosti atd.). Orgán státní správy soudů by byl pouze v postavení kárného žalobce. K řízení by byly příslušné buďto obecné soudy, příp. lze rovněž zvažovat postup podle zákona č. 7/2002Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

Jako **varianta IV** byla zmíněna i myšlenka převedení kompetence odvolávat soudní funkcionáře do působnosti soudcovské samosprávy. Tato zásadní změna koncepce výkonu státní správy soudů byla již v minulosti Ministerstvem spravedlnosti navrhována, nebyla však akceptována tehdy ani dnes.

Reforma kárného řízení

Záměr reformy kárného řízení ve věcech soudců úzce navazoval na navrhovaná řešení odvolávání soudních funkcionářů. Jeho cílem bylo dosáhnout jistého zpřísnění kárného systému a navrácení jeho důvěryhodnosti v očích veřejnosti, neboť tato důvěryhodnost byla těžce pošramocena několika exemplárními příklady stavovské solidarity mezi soudci a nedůsledností či zjevně nepřiměřenou mírností některých kárných rozsudků, zejména Nejvyššího soudu.¹⁰

Věcný záměr předpokládal, že podle zvoleného modelu kárného či disciplinárního řízení by současně bylo vhodné upravit složení kárných senátů, aby v nich vedle soudců zasedali i nesoudci, například státní zástupci, advokáti, notáři či exekutoři, a upravit i způsob jejich nominace (např. návrh příslušné komory) a způsob ustavení členů kárného senátu pro konkrétní řízení předsedou soudu. Počet členů kárného senátu (tj. pětičlenný) měl být zachován s důrazem na většinové obsazení soudci. V úvahu připadala i možnost, aby kárné řízení vedené proti všem soudcům působícím

¹⁰ Zvláště flagrantní byl případ mladoboleslavského soudce Pavla Nagyho, který byl za „vymyšlení“ celého hlavního líčení, které zmeškal, včetně nadiktování smyšlených závěrečných řečí obžaloby i obhajoby a vynesení rozsudku „potrestán“ Nejvyšším soudem snížením platu o jednu čtvrtinu na půl roku.

v obvodu působnosti Vrchního soudu v Olomouci, tedy nejen proti soudcům tohoto soudu, vedl Vrchní soud v Praze a naopak.

Krom variant samotného modelu pro odvolávání soudních funkcionářů se variantně navrhovaly i další komponenty kárné odpovědnosti, jako např.

- rozsah skutkové podstaty provinění soudního funkcionáře, které by mohlo vést k odvolání z funkce, zejména z toho hlediska, zda vedle dosud definovaných případů (§ 87 zákona o soudech a soudcích) se provinění má dopustit funkcionář, který neplní řádně své povinnosti pouze v oblasti výkonu státní správy soudů, nebo při výkonu (všech) povinností spojených s touto funkcí,
- vztah porušení povinností soudních funkcionářů v oblasti státní správy soudů k porušení obecných povinností soudce a dopady případné sankce uložené soudnímu funkcionáři na prostou funkci soudce a naopak,
- doplnění nového kárného opatření spočívajícího v odvolání soudce z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu,
- úprava institutu dočasného zproštění výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu v souvislosti se zahájením trestního nebo kárného řízení nebo řízení o nezpůsobilosti k výkonu funkce proti předsedovi nebo místopředsedovi soudu a platové důsledky takového opatření aj.

Změny ve jmenování soudních funkcionářů

Společně s úvahami o změnách v odvolávání soudních funkcionářů nemohly být opomenuty ani komplementární úvahy o požadavcích na výkon řídicích funkcí v justici, jejich trvání a ustanovování do nich.

Předseda soudu má zásadní a nezastupitelnou úlohu nejenom při zajišťování vlastního výkonu soudnictví, ale též jako představitel organizační složky státu, jako zaměstnavatel a v podstatě jediný

orgán státní správy soudů s plnou působností v této oblasti. Spojení všech uvedených působností klade na osobu zastávající tuto funkci značné a různorodé požadavky. Kromě odbornosti a morální integrity, která zajišťuje profesní respekt v rámci soudcovského sboru, je nezbytným požadavkem i schopnost organizační (organizovat práci soudu i svoji vlastní), schopnost komunikovat se zaměstnanci, motivovat je k řádnému a aktivnímu plnění úkolů, řešit každodenní personální otázky, řešit efektivně konfliktní situace atd. Součástí požadavků na osobu zastávající tuto funkci je dále schopnost akceptovat a vyhodnocovat zpětné vazby z jednání s ostatními, realizovat konstruktivní návrhy jiných, kreativita, orientace na týmovou práci, schopnost řídit druhé za použití optimálního způsobu a míry přenášení úkolů a zodpovědnosti a schopnost dávat věcné, přesné a splnitelné pokyny a kontrolovat jejich plnění. Předseda by nepochybně měl mít i manažerskou rozhodnost a zároveň schopnost nést odpovědnost za svá rozhodnutí a schopnost tato rozhodnutí formulovat vzhledem k vytyčeným cílům, kterých má být postupně dosaženo. Současně by mělo jít o osobu, která se ztotožňuje s cíli, k nimž by justice měla směřovat, a to nejenom v oblasti vlastního výkonu soudnictví a způsobu tohoto výkonu, ale i pokud jde o oblast minimalizace ekonomické náročnosti činnosti soudu a justice jako celku, hospodárnosti při nakládání s rozpočtovými prostředky, upřednostňování obecného zájmu nad zájmy individuálními nebo skupinovými atd. Zdaleka tedy nejde jen o zajištění prostého chodu soudu, ale o podíl na koordinované správě a rozvoji justice jako takové.

V zahraničí je jmenování předsedů a místopředsedů soudů, s výjimkou Švédska a Velké Británie, v nichž platí zcela specifická úprava, upraveno v zásadě dvěma způsoby, a to buď ministrem spravedlnosti či prezidentem republiky při různé míře asistence soudcovského prvku (např. Dánsko, Estonsko, Moldavsko, Německo, Polsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Litva, Francie), nebo přímo orgánem soudcovské samosprávy (např. Bulharsko, Itálie). V České republice platil do Pospíšilovy ministerské novely č. 314/2008 Sb. velmi tvrdý exekutivní princip, kdy soudní funkcionáře jmenoval výhradně ministr (v případech předsedy a místopřed-

sedů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu prezident republiky), aniž by byl vázán jakýmkoli návrhem, doporučením, projednáním či jinou podmínkou či omezením. Tento princip převzal zákon o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. ještě z předchozího zákona o soudech a soudcích č. 335/1991 Sb. (§ 39 odst. 3 cit. zák.).

Ministerstvo spravedlnosti zastávalo ve věcném záměru názor, že změna dosud platné právní úpravy jmenování soudních funkcionářů není nezbytná, zůstane-li beze změny i neomezené funkční období. Bude-li však jako jeden ze způsobů zániku funkce předsedy a místopředsedy soudu akceptováno uplynutí funkčního období, bude třeba v části zákona o soudech a soudcích, který upravuje jmenování soudních funkcionářů, tuto úpravu doplnit a zřejmě určitým způsobem podmínit jmenovací právo ministra, které by pak bylo využíváno častěji než doposud.

Pokud jde o funkční období, to může být samozřejmě stanoveno bez časového omezení, tj. na dobu neurčitou (tak tomu bylo do „ministrské“ novely v ČR, je tomu tak např. i v Německu, Rakousku, Švýcarsku, ve Francii aj.), nebo s časově omezeným mandátem (tak je tomu kupříkladu v Bulharsku, Estonsku, Litvě, Moldavsku, na Slovensku, ve Slovinsku aj.). Funkční období trvá zpravidla 5 let (Moldavsko 4 roky, Slovinsko 6 let) s možností opakovaného zastávání funkce.

Věcný záměr popisoval a přikláněl se k zavedení časově omezeného funkčního období předsedů a místopředsedů soudů s výjimkou nejvyšších soudů s tím, že zákon by měl stanovit:

- a) možnost opakovaného výkonu funkce po uplynutí funkčního období,
- b) podmínky, které výkon funkce v dalším funkčním období vylučují,
- c) přechodné ustanovení upravující další výkon funkce dosavadních předsedů a místopředsedů soudů.

Se změnou způsobu ustanovování soudních funkcionářů úzce souvisí též problematika dalších personálních agend, jako např. otázka zákonné úpravy výběrových řízení na pozice funkcionářů soudů,

soudců vyšších soudů a k obsazování volných soudcovských míst, vzdělávání a hodnocení soudců aj., nicméně s ohledem na potřebu naléhavého řešení důsledků nálezu Ústavního soudu zrušujícího § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích z roku 2007 se ministerstvo v této fázi neodhodlalo k řešení dalších personálních otázek, které byly dotčeny zrušujícím náležením Ústavního soudu č. 349 z roku 2002 Sbírky.

Ministerstvo spravedlnosti v roce 2007 předpokládalo, že během funkčního období JUDr. Jiřího Pospíšila zvládne připravit dvě novely, z nichž první pouze odstraní deficit právní úpravy odvolávání soudních funkcionářů a zreformuje kárné řízení, a teprve druhá zasáhne do koncepčních záležitostí správy soudnictví a personálních věcí justice. Tento předpoklad se však bohužel ukázal jako nespelnitelný, a také proto se s prodlužující dobou schvalování první novely k této novele v parlamentu přidávaly některé další aspekty, jež měly být řešeny v budoucnu samostatným vládním návrhem (viz dále).

Ekonomický ředitel správy soudů

Ministerstvo spravedlnosti si bylo vědomo, že kritiku některých soudců a soudních funkcionářů vyvolává fakt, že předsedové soudů jsou odpovědní též za ryze nesoudcovské ekonomicko-administrativně-technické záležitosti zajištění chodu soudů. Mám na mysli zejména zajištění provozuschopného stavu soudních budov a techniky, obstarávání nákupu zboží a služeb, zajišťování oprav, plnění různých nesoudcovských povinností podle předpisů a norem na úseku veřejného práva atp.

Ke zvýšení efektivity práce soudů by proto mohla přispět i úprava působnosti a odpovědnosti ředitelů správ soudů – ekonomických ředitelů tak, aby veškeré činnosti v oblasti (státní) správy soudů zajišťovali na vlastní odpovědnost pouze tito funkcionáři podřízení buď přímo ministerstvu, nebo příslušnému předsedovi soudu, jimž by byli též plně odpovědní za výkon své funkce.

V rámci této změny se zvažovaly dvě možnosti, a to, že by předseda soudu byl jmenován jako „statutární orgán“ soudu a současně

jako funkcionář plně odpovědný za výkon rozhodovací činnosti. Ředitel správy soudu – ekonomický ředitel by byl jmenován a odvoláván předsedou soudu jako funkcionář výhradně odpovědný za výkon (státní) správy soudu a pověřován předsedou soudu k výkonu správy v rozsahu, který by určil. Druhou možností byla úplná změna organizace soudu spočívající v nahrazení předsedy soudu jako vedoucího organizační složky státu osobou, která není soudcem. Předseda soudu by se tak stal pouze vedoucím sboru soudců působících u příslušného soudu jako tzv. první mezi rovnými a nesl by odpovědnost za výkon rozhodovací činnosti soudců a osob bezprostředně se podílejících na rozhodovací činnosti (asistenti soudců, vyšší soudní úředníci, soudní tajemníci). Statutárním orgánem soudu by byl ekonomický ředitel, který není soudcem. Věci týkající se soudců a podmínek pro rozhodovací činnost by rozhodoval po dohodě s předsedou soudu.

Vzhledem k tomu, že na tyto otázky panovaly v justici i v širší odborné veřejnosti značně rozporuplné názory (zejména bylo některými namítáno, že jakýmkoli posilováním kompetencí exekutivně jmenovaného nesoudce-ředitele správy soudu vůči soudci-předsedovi soudu by mohlo dojít i k omezování nebo přinejmenším ohrožování nezávislosti klíčové rozhodovací činnosti soudu), do dalších prací na paragrafovém znění se tato část záměru nepromítla.

Připomínky soudů

Věcný záměr byl podroben připomínkovému řízení uvnitř justice, kam byl zaslán krajským a vyšším soudům k vyjádření.

Za Nejvyšší soud se dvěma samostatnými stanovisky vyjádřili ministerstvu jednak jeho předsedkyně JUDr. Iva Brožová, jednak oba tehdejší místopředsedové, JUDr. Pavel Kučera a JUDr. Jaroslav Bureš. Předsedkyně Nejvyššího soudu odkázala na nálezy Ústavního soudu a požadovala, aby se postavení soudních funkcionářů, pokud jde o nezávislost na moci výkonné, co nejvíce blížilo postavení soudců. Předsedkyně Nejvyššího soudu preferovala z předložených základních modelů variantu II. Oba místopředsedové

Nejvyššího soudu naopak uvedli, že by měl být respektován model „kdo jmenuje, odvolává“, tedy oprávnění ministra spravedlnosti odvolávat předsedy a místopředsedy soudů z důvodů, které se obsahově nemusí příliš odlišovat od dřívějšího ustanovení § 106 zákona o soudech a soudcích (varianta I), ovšem za příslušné kontroly moci soudní. Jelikož by nemělo jít o tzv. přezkum v rámci správního soudnictví, máme za to, že odvolaný soudní funkcionář by se mohl se svou žalobou obrátit na Nejvyšší soud, který by rozhodl ve zvláštním řízení, zda k odvolání byly zákonné důvody. Pouze v případě, že odvolávaným funkcionářem by byl předseda nebo místopředseda Nejvyššího soudu, by bylo vhodné, aby o takové žalobě rozhodl Nejvyšší správní soud. Stejný právní režim by mohl platit i ve vztahu k případnému odvolávání funkcionářů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu prezidentem republiky. Jaké bylo oficiální stanovisko Nejvyššího soudu, ani to, zda jedno či druhé stanovisko bylo projednáno s jeho soudci a s jakým výsledkem, se nepodařilo zjistit.

Nejvyšší správní soud přivítal návrh věcného záměru a souhlasil s nutností urychleného legislativního zaplnění mezery, která vznikla zrušujícím nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/06. Nejvyšší správní soud podpořil široký přesun správy soudů na profesionálního manažera v podobě skutečného a samostatného (nejen fakticky, ale i formálně právně) ředitele správy či kancléře. V těchto činnostech je soudce-předseda zcela nahraditelný. Tato problematika by však vyžadovala podrobnější rozpracování s tím, že nejtěžší otázkou by bylo pochopitelně vymezení kompetencí ředitele správy vůči předsedovi soudu. K jednotlivým variantám řešení Nejvyšší správní soud uvedl, že varianta I je podle jeho názoru protiústavní, když popírá ratio nálezu Ústavního soudu, který podmínil odvolání soudního funkcionáře rozhodnutím soudu. Mezi variantami II a III nespatořoval Nejvyšší správní soud podstatný rozdíl, nicméně jako přirozenější a lépe propracovanou preferoval variantu II.

Vrchní soud v Praze nepodpořil žádnou z variant a přiklonil se k ryzímu exekutivně-manažerskému principu s možností odvolání soudního funkcionáře tím, kdo jej do funkce jmenoval, i bez uve-

dení důvodu a bez možnosti soudní ochrany. Uvedl, že jmenovat a odvolávat soudní funkcionáře by měl jen ten, kdo je pověřuje plněním úkolů a komu jsou odpovědní za řádný výkon funkcí. Jelikož výkon soudnictví je jednou ze základních funkcí státu, je za jeho chod ve vztahu k občanům odpovědná příslušná složka státu nadaná výkonou pravomocí, tj. Ministerstvo spravedlnosti. Odpovědností za činnost justice je určena též odpovědnost k obsazování rozhodujících správních funkcí. Aby nedocházelo k přílišným zásahům moci výkonné do sféry justičních činností, navrhl, aby pravomoc ministra spravedlnosti byla omezena jen na jmenování nejvyšších správních funkcionářů – předsedů vrchních soudů, od nichž by se odvíjela další správní a personální odpovědnost (jmenování předsedů krajských soudů, kteří by jmenovali předsedy soudů okresních). Předsedové soudů by jmenovali a odvolávali své místopředsedy, neboť mezi nimi je vzájemný vztah odpovědnosti. Odvolatelnost funkcionářů by byla věcí odpovědnosti funkcionářů vyššího stupně za chod systému. S výjimkou jmenování a odvolávání předsedů vrchních soudů by nešlo o zásahy moci výkonné do moci soudní, neboť předsedové soudů jsou jako soudci součástí moci soudní, byť vykonávají i funkce správní. Kárné senáty by i nadále neměly pravomoc k posuzování správní činnosti funkcionářů, neboť nelze stanovit odpovědnost za nedostatky manažerské, přičemž manažerská činnost je základem práce soudních funkcionářů. Stanovení doby výkonu funkce je v případě zavedení popsaného systému nadbytečným a de facto i kontraproduktivním prvkem, protože v případě manažerských selhání by nebylo možno činit personální kroky k nápravě před uplynutím doby výkonu této funkce.

Vrchní soud v Olomouci uvedl, že nejvhodnější je varianta II s doplněním institutu dočasného zproštění výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy pro případ, poruší-li soudní funkcionář své povinnosti tak fatálním způsobem, že mu hrozí v kárném řízení odvolání z funkce soudce. V ostatních případech by měl být zánik funkce soudního funkcionáře spojen až s rozhodnutím kárného soudu. Za nešťastnou považuje variantu III, která by vedle kárného řízení zaváděla i další řízení disciplinární.

Městský soud v Praze potvrdil fakt, že dosavadní situace, kdy nelze soudního funkcionáře odvolat, je zcela neúnosná a ve svých důsledcích by mohla i paralyzovat chod toho kterého soudu. Musí tedy být urychleně přijata úprava, která bude v souladu s citovaným nálezem Ústavního soudu a zároveň bude funkční a praktická. V tomto smyslu se jednoznačně přiklonil k variantě I. Ministr spravedlnosti by dle této úpravy odvolával funkcionáře soudů s tím, že důvody odvolání by byly taxativně stanoveny v zákoně, přičemž úprava odvolání z důvodů porušování povinností by se mohla blížit úpravě v § 106 zákona o soudech a soudcích před jeho zrušením. Před rozhodnutím by si ministr spravedlnosti vyžádal stanovisko příslušné soudcovské rady. Nabízí se možnost brát v úvahu i stanovisko předsedy soudu v případě odvolávání jeho místopředsedy a předsedy krajského soudu v případě odvolávání předsedy nebo místopředsedy jím řízeného okresního soudu. Toto rozhodnutí ministra spravedlnosti by podléhalo soudnímu přezkumu Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu. Tímto soudním přezkumem by bylo učiněno zadost citovanému ústavnímu nálezu. Další varianty odvolávání soudních funkcionářů považoval soud za problémové a nereálné.

Krajský soud v Praze vyjádřil preferenci variantě IV, aby odvolávání soudních funkcionářů bylo v kompetenci soudcovské samosprávy, s možností přezkoumání rozhodnutí soudem. Pokud by tato varianta nepřicházela v úvahu, přiklonil se k variantě I, „i když si je vědom závěrů Ústavního soudu zakotvených v nálezech č. 349/2002 Sb. a 397/2006 Sb.“ Dle názoru soudu až doposud v odvolávání soudních funkcionářů žádný vážnější problém nebyl a diskutovala se pouze možnost přezkumu rozhodnutí ministra soudem. Tato nepatrná novela by tedy možné pochybnosti vyřešila. Soud se dále vyjádřil proti jmenování soudních funkcionářů na omezenou dobu.

Krajský soud v Českých Budějovicích podpořil zachování principu jmenování předsedů a místopředsedů soudů výkonnou mocí (ministrem spravedlnosti), čili variantu I, a to přestože ji považoval s ohledem na nález Ústavního soudu za obtížně průchozí. Varianty II a III jsou podle soudu v podstatě alternativami téhož řešení

s tím, že varianta II počítá s řízením před kárným senátem a se zavedením nových skutkových podstat kárných provinění a nového typu kárného opatření speciálně pro funkcionáře soudu, zatímco varianta III předpokládá zavedení nového typu disciplinárního řízení – jako věcně správnější se jeví varianta III. Konečné slovo by tak či onak (tedy při použití kterékoli z obou variant) mělo náležet ministru spravedlnosti, tzn. výsledek kárného či disciplinárního řízení by pro něj neměl být závazný, ale sloužil by mu jako podklad pro jeho konečné rozhodnutí. Podle soudu je legitimní uvažovat o možnosti stanovení délky funkčního období, on sám to však nepodporuje, protože z rozboru zahraničních právních úprav je zřejmé, že délka funkčního období je omezena pouze v tzv. mladých (postsovětských) demokraciích, zatímco ve státech s tzv. vyspělou demokracií (Německo, Rakousko, Francie) omezena není; z věcného hlediska by tedy mohlo zůstat funkční období bez časového omezení – otázka proto zní spíše tak, nakolik je takové řešení v současné situaci politicky průchozí.

Krajský soud v Plzni uvedl, že nejvíce je doporučována (zřejmě soudci tohoto soudu) varianta II. Zároveň však předseda soudu uvedl, že pro něj osobně je nejpřijatelnější varianta III, neboť nejlépe vystihuje způsob odvolání soudního funkcionáře; lze předpokládat, že soudní funkcionář by byl odvoláván zejména proto, že není schopen zvládnout manažerské řízení soudu, nikoli proto, že se dopouští kázeňských přestupků či provinění. Pak slovo disciplinární stav lépe vystihuje. Výhledově by se však především mělo uvažovat o převedení kompetence odvolávat soudní funkcionáře do působnosti soudcovské samosprávy. Má-li být uzákoněno, že funkce předsedy či místopředsedy soudu zaniká uplynutím funkčního období, je nutno zdůraznit, že v legislativě je pojmově funkční období spojeno s volenými funkcemi. Pokud by bylo zavedeno funkční období, pak by předseda soudu musel být volen shromážděním soudců. Úprava institutu dočasného zproštění výkonu funkce předsedy nebo místopředsedy soudu by byla důvodná jen v případě zahájení řízení o nezpůsobilosti k výkonu vedoucí funkce. Pro ostatní případy je dostatečná stávající úprava.

Krajský soud v Ústí nad Labem se ústy svého předsedy přiklonil k variantě I, tedy k tomu, že odvolávání soudních funkcionářů bude realizováno ministrem spravedlnosti z důvodů přesně vymezených zákonem s možností soudního přezkumu Nejvyšším správním soudem. Před odvoláním předsedy soudu by mělo být vyžádáno stanovisko jeho a příslušné soudcovské rady. Další navržené návrhy odvolávání soudních funkcionářů jsou podle názoru soudu problémové.

Krajský soud v Hradci Králové považoval za aktuální problém v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu, kterým bylo zrušeno ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, pouze vymezení podmínek pro odvolávání soudních funkcionářů, proti jeho věcnému řešení nemá námitek. Upřednostňuje variantu I, tedy odvolávání soudních funkcionářů (z důvodů vymezených zákonem) ministrem spravedlnosti s možností soudního přezkumu. Vzhledem k tomu, že v současné době neexistuje soudcovská samospráva, domnívá se, že zapojení soudcovské rady nebo shromáždění soudců soudu, o jehož funkcionáře se jedná, by bylo pouze na úrovni nezávazného vyjádření (analogie se současnou úpravou při jmenování soudních funkcionářů), stanoviska nebo podnětu. Do konečného vyřešení otázky soudcovské samosprávy by tyto sbory neměly mít pravomoc předkládat procesní návrhy na odvolání soudního funkcionáře. Funkcionáře soudů by měl do funkcí jmenovat ministr spravedlnosti jako člen vlády, který má – právě tak jako celá vláda – politickou odpovědnost za chod justice. Před svým rozhodnutím by si měl sice vyžádat stanovisko soudcovské rady toho soudu, o jehož funkcionáře by šlo, a stanovisko předsedy nadřízeného soudu, šlo-li by o jmenování funkcionáře nižšího soudu, ale tímto stanoviskem by nebyl vázán. Při jmenování funkcionářů soudů je totiž třeba postupovat urychleně, aby uvolněné místo funkcionáře soudu bylo obsazeno bez prodlení. Složitější procedura jmenování by mohla vést k průtahům. Při splnění těchto předpokladů by funkcionáři soudů měli být jmenováni bez časového omezení.

Krajský soud v Brně zastával názor, že odvolávat soudní funkcionáře by bylo nejlépe podle varianty II., tedy v kárném řízení,

ve kterém bude zjištěno zaviněné porušení povinností stanovených zákonem. Navrhuje se tedy doplnit nové kárné opatření spočívající v odvolání soudce z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu. Odvolání by bylo účinné dnem právní moci rozhodnutí kárného senátu. Objevil se i návrh rozšířit kárnou iniciativu na soudcovskou radu příslušného soudu. Vzhledem k posuzování otázek soudní samosprávy by však cílem řešení mělo být odvolávání soudních funkcionářů soudcovskou samosprávou. To je však otázkou budoucnosti a dalších diskusí a posuzování (varianta IV).

Krajský soud v Ostravě upozornil, že přijetí varianty I (odvolávání soudních funkcionářů ministrem spravedlnosti) by mohlo vést k opětovnému zrušení této zákonné úpravy Ústavním soudem, který – vzhledem k opakovaně vyslovenému názoru, že předsedové a místopředsedové soudů by měli být odvolatelní jen rozhodnutím soudu na základě kárného řízení – tak již dvakrát učinil (nálezy č. 349/2002 Sb. a č. 397/2006 Sb.). Jako nejvhodnější řešení se při současné zákonné úpravě státní správy soudů jeví varianta III doplněná o odvolávání ministrem spravedlnosti na základě výsledku disciplinárního soudního řízení. Perspektivně by však kompetence jmenovat i odvolávat soudní funkcionáře měla přejít do působnosti orgánů soudní moci (varianta IV). Při úvahách o délce funkčního období při jmenování soudních funkcionářů pokládal soud za vhodnější tuto délku po vzoru úprav států právní kulturou nám nejbližších (Rakousko, Německo) neomezovat.

Z výsledků připomínek soudů lze vysledovat poměrně překvapivou tendenci, že při stávající koncepci státní správy justice vykonávané prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti zůstává preferován exekutivní model, kdy funkcionáře soudů by měl odvolávat ministr spravedlnosti, s tím, že oproti úpravě zrušené ústavním soudem by měly být konkretizovány zákonné důvody pro odvolání a výslovně deklarováno právo funkcionáře na soudní přezkum. Zároveň lze sledovat přesvědčení, byť ne zcela jednomyšlné a nijak silně akcentované, že do budoucna by měl být reformován samotný základ správy justice a v určitém rozsahu převeden do působnosti moci soudní na nově zřízený nejvyšší samosprávný orgán. Vyjádřené preference jednotlivým variantám odvolávání

soudních funkcionářů ze strany krajských a vyšších soudů podává následující tabulka (pokud soud uvedl více preferovaných variant, je značen u každé z nich).

Varianta řešení	Podpora
I (Exekutivní model – odvolávání ministrem spravedlnosti)	7 (Nejvyšší soud – místopředsedové, Vrchní soud v Praze, Městský soud v Praze, Krajský soud v Praze, Krajský soud v Českých Budějovicích, Krajský soud v Ústí nad Labem, Krajský soud v Hradci Králové)
II (Soudní model – odvolávání v kárném řízení)	5 (Nejvyšší soud – předsedkyně, Nejvyšší správní soud, Vrchní soud v Olomouci, Krajský soud v Plzni, Krajský soud v Brně)
III (Soudní model – odvolávání v disciplinárním řízení)	2 (Krajský soud v Plzni, Krajský soud v Ostravě)
IV (Samosprávný model – odvolávání nejvyšším orgánem soudcovské samosprávy)	5 (Krajský soud v Praze, Krajský soud v Plzni, Krajský soud v Ostravě, Krajský soud v Hradci Králové, Krajský soud v Brně)

První návrh paragrafového znění

První návrh paragrafového znění novely zákona o soudech a soudcích byl vypracován legislativním odborem Ministerstva spravedlnosti podle výsledků připomínkového řízení k věcnému záměru a podle politických zadání ke dni 30. března 2007.

Připravený návrh novely se týkal nejen problematiky odvolávání funkcionářů soudů, ale i změn kárného řízení, umožnění vysílání soudců do zahraničních misí, posílení kompetencí Rady justiční akademie vůči jejímu řediteli v otázkách odborného vzdělávání a zavedení kategorie soudce „juniora“. Mezi upravované

okruhy naopak nebyl zapracován požadavek na zavedení časově omezeného funkčního období funkcionářů soudů.

Pokud jde o odvolávání funkcionářů soudů, vyšel první návrh z převažujícího výsledku připomínkového řízení k věcnému záměru, že tito funkcionáři budou odvoláváni rozhodnutím ministra spravedlnosti, které bude moci být přezkoumáno na návrh odvolaného funkcionáře Nejvyšším soudem, příp. Nejvyšším správním soudem. Přezkumné řízení nebylo řešeno odkazem na soudní řád správní, ale konstruováno jako zvláštní přezkumné kárné řízení podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců (modifikovaná varianta I doplněná o proces podle varianty II), které by mohl odvolaný funkcionář využít na svou obranu podáním návrhu do 15 dnů od odvolání.

Návrh na změnu kárného řízení počítal s určitým zpřísněním tohoto řízení; např. se jednalo o zvýšení maximální hranice kárného opatření snížení platu soudce z 25 % na 50 % platu nebo o to, že opakované uložení kárného opatření v určitém časovém úseku (předpokládalo se časové období 5 let) by mělo vést k zahájení řízení o nezpůsobilosti soudce vykonávat soudcovskou funkci. Předpokládalo se rovněž, že s přihlédnutím k všeobecnému požadavku na zavedení laického prvku budou v kárných senátech zasedat osoby s právníckým vzděláním, které nejsou soudci. Počítalo se tehdy s 5 členným senátem, který by tvořili 3 soudci a 2 právníci jiných profesí. Vysílání soudců do zahraničních misí by se dělo se souhlasem soudce, šlo by o dočasné přidělení na žádost ministra, v jehož gesci by mezinárodní mise byla zajišťována, a soudci by dále náležel plat, pokud s mezinárodní misí nebude spojeno poskytování odměny. Návrh předpokládal zavedení přechodného období 3 let od vzniku pracovního vztahu soudce, po jehož uplynutí budou u soudce zhodnoceny odborné a osobnostní předpoklady pro výkon funkce soudce (institut „soudce juniora“). Hodnocení by měl provádět předseda soudu, u něhož soudce působí, a k jeho závěrům by se vyjadřovala i soudcovská rada. Předseda soudu by při hodnocení přihlížel rovněž k závěrům senátu odvolacího soudu, který by rozhodoval o odvoláních proti rozhodnutím vydaným hodnoceným soudcem. V období prvních 3 let by také bylo

umožněno přeložení soudce, a to jen na základě jeho předchozího generálního souhlasu uděleného před jmenováním, bez souhlasu předsedy soudu, za účelem zajišťování nezbytných potřeb justice (zejména s ohledem na potřebu dočasného odstraňování historického nápadu v obvodu místní příslušnosti Krajského soudu v Ústí nad Labem).

V této podobě byl návrh zákona rozeslán dne 8. června 2007 do oficiálního mezesortního připomínkového řízení s tím, že připomínková místa byla opět doplněna o všechny krajské a vyšší soudy. Ze strany ministerstev a dalších orgánů exekutivy byl návrh vesměs přivítán s návrhy drobných formulačních změn. Některé resorty však upozornily na riziko neústavnosti spočívající v tom, že i přes doplnění zákonných důvodů pro odvolání a zavedení zvláštního přezkumu soudu zůstává prvotní rozhodnutí o odvolání soudního funkcionáře v rukou exekutivy. Ze strany soudů se ministerstvo setkalo s kritikou zaměřenou jednak na rozsah návrhu, neboť návrh se neomezoval pouze na rekonstrukci odvolávání soudních funkcionářů, jednak na některé nové instituty, mezi nimiž vzbuzovala zásadní nechuť soudů (s několika čestnými výjimkami) zejména účast nesoudců v kárných senátech. To byl však dosti kategorický ideový požadavek ministerstva a nesouhlas soudů v tomto případě předkladatele spíše utvrdil v tom, že monolitní stavovské obsazení kárných senátů je třeba skutečně změnit. Ty soudy, které nepodporovaly ve věcném záměru variantu I, samozřejmě kritizovaly zvolený způsob odvolávání soudních funkcionářů ministrem.

Zásadní nesouhlas nezanedbatelné části soudů i některých resortů a požadavek maximálního souladu s nosnými důvody rozhodnutí Ústavního soudu nakonec přiměly Ministerstvo spravedlnosti k ústupu od varianty I (odvolávání ministrem) a změně základního modelu odvolávání soudních funkcionářů směrem k variantě II (odvolávání soudem v kárném řízení) s doplněním dalších navazujících změn do úpravy kárného soudu a kárného procesu, což se dotklo mnoha ustanovení a vedlo k zásadnímu přepracování návrhu.

Druhý návrh paragrafového znění

Druhý návrh paragrafového znění byl připraven na základě dohod ze závěrečného vypořádání připomínek k prvnímu návrhu mezi předkládajícím Ministerstvem spravedlnosti, ostatními ústředními orgány státní správy a soudy na vypořádací poradě dne 27. června 2007.

Přepracovaný návrh ze dne 30. června 2007 již přináší variantu vycházející ze zásady, že předsedové soudů, místopředsedové soudů a předsedové kolegií Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu by měli být odvoláváni v kárném řízení; proto se tato varianta dotýká jak právní úpravy kárné odpovědnosti obsažené v zákoně č. 6/2002 Sb., tak i kárného řízení obsaženého v zákoně č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. Poprvé se zde objevuje myšlenka (později úspěšná), že kárné řízení může být jednoinstanční. Kárným soudem měl být dle tehdejší představy Nejvyšší soud (ten byl později nahrazen Nejvyšším správním soudem). Kárný soud měl rozhodovat v senátu složeném ze soudců všech stupňů soudní soustavy (1 soudce Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, 1 soudce vrchního soudu, 1 soudce krajského soudu a 1 soudce okresního soudu) a z přísedících, kteří nejsou soudci a kteří budou navrhováni jednak prezidentem republiky, ministrem spravedlnosti a Veřejným ochráncem práv a jednak zástupci profesních komor. Členy senátu měl určovat losem předseda Nejvyššího soudu. Senát kárného soudu měl být osmičlenný a rovněž poprvé se zde objevila myšlenka parity, že by soudci a přísedící měli být zastoupeni v poměru 4 : 4, přičemž hlas předsedy by nebyl rozhodující a na rozhodnutí by se tedy musela většina senátu dohodnout (tato myšlenka později s drobnými modifikacemi a zmenšením senátu na 6 osob v paritním poměru 3 : 3 uspěla a dnes je součástí platného a účinného práva). Již v této verzi se objevil návrh (později rovněž úspěšný), že aktivní žalobní legitimací k zahájení kárného řízení proti funkcionáři soudu by měl disponovat též Veřejný ochránce práv.

Popsaný návrh však zdaleka nebyl finální verzí ministerstva, byl pouze administrativně zpracovanou verzí z připomínkového

řízení pro další odborná a politická jednání. V září 2007 byl Ministerstvem spravedlnosti představen další materiál, který se vrátil zpět k věcnému záměru a otevřel zásadní otázky změn správy justice, včetně problematiky soudcovské samosprávy, a který byl projednán na již shora zmíněném zasedání s osobnostmi politiky i justice v Hrzánském paláci dne 25. září 2007. Tento materiál se týkal čtyř klíčových sporných oblastí správy justice:

- stanovení časově omezeného funkčního období předsedů a místopředsedů soudů,
- soudcovské samosprávy v podobě nejvyšší rady soudnictví,
- problematiky jednotné kárné odpovědnosti,
- odvolávání funkcionářů soudů.

Časově omezené funkční období předsedů a místopředsedů soudů

Podzimní materiál se opět vrátil k myšlence zavést časové omezení výkonu funkce předsedy a místopředsedy soudu, v zájmu posílení manažerského prvku v řízení soudů. Uvažovalo se o stanovení funkčního období v délce 5 let. V přechodných ustanoveních by bylo upraveno ukončení funkce dosavadních funkcionářů soudů tak, aby k ukončení výkonu funkce nedocházelo v jednom roce, ale aby každý rok došlo k obměně přibližně stejného počtu funkcionářů (tato myšlenka se sice nakonec nestala součástí konečného vládního návrhu novely, ale byla v obdobném provedení vyžádána a doplněna poslanci všech stran v ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny). Předseda a místopředseda soudu by mohli být do své funkce jmenováni opakovaně (tento postup se předpokládá, jestliže se funkcionář po dobu výkonu funkce nedopustil kárného provinění a s jeho opakovaným jmenováním vyslovila souhlas soudcovská rada soudu, předseda soudu nejlépe vyššího stupně a ministr spravedlnosti).

Nejvyšší rada soudnictví

V návaznosti na nálezy Ústavního soudu a na stanoviska některých soudů i právních autorit prověřovalo ministerstvo možnosti posílení samosprávných prvků v justici. Na rozdíl od stávající úpravy, kdy státní správa soudů je komplexně svěřena do působnosti orgánů státní správy soudů, jimiž jsou Ministerstvo spravedlnosti a předsedové soudů, by šlo o přenesení části působnosti především v oblasti personální a dohledové na Nejvyšší radu soudnictví. Přitom by bylo nutné též zvážit, zda složení Nejvyšší rady soudnictví a způsob ustanovování jejích členů nemá ústavněprávní konsekvence s nutností úpravy v Ústavě.

Pro účely konkrétního návrhu úpravy Nejvyšší rady soudnictví vytypovalo ministerstvo několik okruhů otázek. Počet členů rady by se měl pohybovat v řádu 15 až 20 osob, a to tak, že polovina z nich by měla být zvolena soudci z řad soudců (je třeba zvážit, zda budou muset být zastoupeny všechny stupně soudů či nikoli), druhá polovina by měla být jmenována z řad významných odborníků ostatních právnických profesí (státních zástupců, advokátů, notářů, exekutorů) a právní teorie, a to nejen představiteli těchto profesí, ale i Veřejným ochráncem práv a v neposlední řadě též zástupci moci výkonné (Ministerstva spravedlnosti, prezidenta republiky). Je třeba zvážit, zda virilními členy by měli být vždy předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu a zda by některý z nich neměl být současně předsedou Nejvyšší rady soudnictví. Funkční období Nejvyšší rady soudnictví by mohlo být šestileté s tím, že po třech letech se bude pravidelně polovina členů obměňovat, aby byla zajištěna návaznost na způsob rozhodování. Na příslušné období by měli být jmenováni a voleni náhradníci členů Nejvyšší rady soudnictví s určením pořadí, v němž budou povoláni k členství, pokud některý z členů Nejvyšší soudcovské rady nebude moci svou funkci vykonávat; zákon by měl současně taxativním způsobem vymezit případy, kdy ze zákona bude zanikat členství v Nejvyšší soudcovské radě. Zvažuje se, aby funkce člena Nejvyšší rady soudnictví jmenovaného z řad odborníků z právní teorie a praxe byla veřejnou funkcí, která nebude vykonávána

v pracovním poměru a za její výkon bude náležet odměna. Členům rady, kteří jsou soudci, by měl náležet pouze jejich soudcovský plat a měli by mít nárok na náhradu výdajů souvisejících s výkonem této funkce. Činnost pro radu by byla soudcům kompenzována odpovídajícím snížením jejich nápadu. Je otázkou, zda členem Nejvyšší rady soudnictví bude ministr spravedlnosti, měl by však, s ohledem na působnost v oblasti státní správy soudů, být alespoň oprávněn účastnit se jejich zasedání, činit návrhy a vyjadřovat se k projednávaným otázkám.

Podle zpracovaného materiálu by mohla být svěřena Nejvyšší radě soudnictví následující působnost:

a) v oblasti personální:

- provádět výběr justičních čekatelů, organizovat a řídit jejich odbornou přípravu a ověřovat výsledky jejich odborné přípravy odbornou justiční zkouškou;
- rozhodovat o případném zkrácení přípravné služby, započtení jiné právní praxe a o uznání jiné odborné zkoušky;
- navrhopvat kandidáty na jmenování do funkce soudce;
- rozhodovat o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, rozhodovat o přeložení či povýšení soudce a o dočasném přidělení soudce k jinému soudu (s výjimkou dočasného přidělení soudce s jeho souhlasem k výkonu funkce k jinému okresnímu soudu v rámci obvodu téhož odvolacího soudu);
- navrhopvat ministru spravedlnosti jmenování a odvolání předsedy a místopředsedy okresních, krajských a vrchních soudů;
- navrhopvat prezidentu republiky vhodné kandidáty na jmenování předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu a předsedy a místopředsedů Nejvyššího správního soudu, popřípadě navrhopvat jejich odvolání;
- vyjadřovat se k počtu soudcovských míst;
- vykonávat další zákonem stanovenou působnost;

- b) v oblasti ochrany nezávislého a nestranného výkonu soudnictví:
- Každý soudce bude oprávněn požádat Nejvyšší radu soudnictví o ochranu, bude-li mít za to, že je ohrožena jeho nezávislost a nestrannost při výkonu soudcovské funkce nebo nestrannost a nezávislé rozhodování v soudním řízení. Nejvyšší rada soudnictví bude oprávněna přijímat nebo navrhopvat přijetí k tomu účelu potřebných opatření;
- c) v oblasti dohledu a stížností na činnost soudů:
- Nejvyšší rada soudnictví bude oprávněna provádět dohled spočívající ve sledování a hodnocení postupu soudů v řízení z hlediska dodržování zásad důstojnosti jednání, soudcovské etiky a plynulosti řízení a v oblasti kvality výkonu soudcovské činnosti. K tomu účelu bude oprávněna provádět prověrky soudních spisů, prověrky úrovně soudního jednání aj. Nejvyšší rada soudnictví bude vyřizovat stížnosti na postup odvolacích soudů, směřuje-li stížnost vůči předsedovi tohoto soudu, a dále bude vyřizovat podání, jejichž obsahem je nesouhlas se způsobem vyřízení stížnosti vyřizované předsedou Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu, vrchního soudu nebo krajského soudu;
- d) v oblasti disciplinární:
- Nejvyšší rada soudnictví (popřípadě jednotlivé senáty složené z jejích členů) bude plnit úkoly související s projednáváním kárných provinění soudců a státních zástupců v obou stupních řízení a s projednáváním kárných provinění notářů, exekutorů a advokátů, a to pouze ve druhém stupni řízení;
- e) v oblasti výchovy soudců:
- Nejvyšší rada soudnictví bude organizovat a řídit další odbornou přípravu soudců.

Problematika jednotné kárné odpovědnosti

V zájmu odstranění stavovské solidarity a zdůraznění rovnováhy ve věcech kárného postihu soudců a funkcionářů soudů a ostatních právnických profesí se ministerský materiál věnoval myšlence vytvoření univerzálního nadstavovského systému kárného řízení, které by zajistilo objektivitu posuzování kárných provinění a jednotu rozhodování.

V rámci kárného řízení musí být posuzováno především profesní selhání a porušení morálních standardů. Požadavky na funkci soudce, státního zástupce, advokáta, notáře nebo exekutora však nejsou pouze otázkou „vnitrostavovskou“. Jsou spoluurčovány vnějším odborným světem a celou společností. Vnější svět by proto měl mít své slovo při určování a rozhodování o těchto standardech. Otevřenost kárného řízení zabraňuje nadměrné shovívavosti a profesní solidaritě na nesprávném místě. Zvyšuje také legitimitu celého kárného procesu navenek.

Zahrnutím respektovaných profesionálů z jiných právnických profesí do kárného systému by mělo dojít k rozumnému kompromisu při správě soudnictví v širším smyslu. K rozhodování je tak přizvána i další část uživatelů justičního systému, a jsou tedy zohledněny názory a představy adresátů justičních výstupů. Přitom se však jedná o jedince, kteří s ohledem na svoji činnost mají zkušenosti a odborné znalosti s fungováním všech složek justice a jsou kvalifikovaně schopni posuzovat případná selhání zástupců jednotlivých právnických profesí.

Předpokládá se, že pro soudce a státní zástupce by disciplinární odpovědnost i odpovědnost soudních funkcionářů posuzovaly v obou stupních kárné senáty Nejvyšší rady soudnictví. Pokud jde o advokáty, notáře a exekutory, posuzovaly by jejich kárná provinění v prvním stupni i nadále kárné orgány příslušné profesní samosprávy a teprve ve druhém stupni by bylo projednávání vedeno před kárnými senáty Nejvyšší rady soudnictví.

Problematika odvolávání funkcionářů soudů

Popis problematiky a návrhy řešení nového odvolávání funkcionářů soudů vycházely z předchozích verzí, varianta I (odvolávání ministrem) však byla s ohledem na námitky možné neústavnosti doplněna o změnu Ústavy. Do čl. 62 Ústavy upravujícího působnost prezidenta republiky se navrhuje výslovně doplnit vedle jmenovací pravomoci též pravomoc odvolávat funkcionáře Nejvyššího soudu a jmenovat a odvolávat funkcionáře Nejvyššího správního soudu. Čl. 82 odst. 3 Ústavy, který stanoví, že funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě, by se měl doplnit o výjimku týkající se výkonu státní správy soudů. V čl. 91 Ústavy se pak navrhuje doplnit odstavce 2 a 3, z nichž plyne, že výkon státní správy soudů je výkonem veřejné správy a že funkcionáře ostatních soudů jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Další modifikací byl návrh, aby rozhodnutí o odvolání bylo přezkoumatelné v obecném správním soudnictví (nikoli ve speciálním kárném přezkumném řízení).

V případě ustavení Nejvyšší rady soudnictví by předsedy okresních, krajských a vrchních soudů jmenoval do funkce ministr spravedlnosti na návrh (popřípadě se souhlasem) Nejvyšší rady soudnictví, předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu by jmenoval do funkce prezident republiky na návrh Nejvyšší rady soudnictví. Lze však zvolit i druhou variantu, podle níž by předsedy a místopředsedy okresních, krajských a vrchních soudů jmenovala Nejvyšší rada soudnictví, jestliže s jejich jmenováním bude souhlasit ministr spravedlnosti. Předsedy a místopředsedy Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu by však vždy jmenoval prezident republiky.

Bohužel, při projednání materiálu s představiteli politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně a s nejvyššími představiteli justice v Hrzánském paláci dne 25. září 2007 nezískaly návrhy zásadních změn typu soudcovské samosprávy dostatečnou podporu, aby je bylo možno vážně rozpracovat a předložit jako vládní návrh s nadějí na úspěch do Parlamentu.

S ohledem na běh času a fakt, že od zahájení prací na novele uplynul již téměř rok, bylo vedením Ministerstva spravedlnosti na podzim 2007 rozhodnuto neprovádět v návrhu již takové další změny, které by představovaly jeho zásadní změnu vyvolávající potřebu opakovaného rozeslání do připomínkového řízení, a urychlit jeho dokončení a postoupení vládě. Z tohoto důvodu nebylo do návrhu novely zapracováno např. omezení funkčního období soudních funkcionářů, přestože je požadovali zejména zástupci politických stran.

Konečné znění druhého návrhu paragrafového znění novely zákona o soudech a soudcích bylo odesláno Ministerstvem spravedlnosti vládě dne 7. 11. 2007 a obsahovalo zejména:

- zřízení formalizovaného zárodku justiční samosprávy v podobě „Kolegia předsedů krajských soudů“ dle požadavků předsedů krajských soudů, které by se mělo vyjadřovat k zásadním otázkám správy soudů a plnit další úkoly stanovené zákonem (nový § 32a),
- zjednodušení a prodloužení možnosti dočasného přidělení soudce s jeho souhlasem na stáž k jinému soudu, Justiční akademii, Ministerstvu spravedlnosti nebo do zahraniční mise, zrušení blokačního práva příslušného předsedy soudu (§ 68, § 70a),
- rozšíření, resp. zpřesnění definice kárného provinění soudce o zjevně nezákonný exces (§ 87 odst. 1),
- doplnění skutkové podstaty kárného provinění soudního funkcionáře o manažerské selhání (§ 87 odst. 2),
- zvýšení možných peněžitých sankcí a prodloužení doby jejich působení (§ 88 odst. 1, 2),
- výrazné prodloužení doby zániku kárné odpovědnosti (§ 89),
- zásadu „tříkrát a dost!“ pro zahájení řízení o nezpůsobilosti k výkonu funkce soudce v důsledku třetího pravomocného

odsouzení pro kárný delikt v předchozích pěti letech [§ 91 písm. c)],

- dočasné zproštění výkonu funkce soudce (§ 99, 100),
- ústavně konformní řešení odvolávání funkcionářů soudů soudem v kárném řízení podle varianty II (§ 106).

Návrh současně obsahoval i doprovodnou novelu zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, která přinášela:

- zrušení stávajících kárných soudů (oba vrchní soudy a Nejvyšší soud) a zavedení jediného nového kárného soudu, kterým má být Nejvyšší správní soud (§ 3),
- zřízení šestičlenného kárného senátu s paritně zastoupeným soudcovským a nesoudcovským prvkem z odborné právní veřejnosti (§ 4, § 4a, § 5),
- rozšíření okruhu kárných žalobců proti soudním funkcionářům o prezidenta republiky a Ombudsmana (§ 7 odst. 3),
- prodloužení objektivní i subjektivní lhůty pro podání kárné žaloby (§ 9),
- prodloužení doby nezbytné k zahlazení odsouzení (§ 24),
- vyloučení odvolání a konstrukce kárného řízení v jediném stupni (§ 21).

Změny provedené v Legislativní radě vlády

Proces schvalování vládou započal dne 26. listopadu 2007 projednáním ve Vedralově komisi Legislativní rady vlády pro veřejné právo, správní právo I. Tato komise uplatnila k návrhu nejvíce připomínek, včetně několika zásadních. Vyjádřila se též k formulaci zjevně nezákonného excesu, u nějž i samo ministerstvo předpokládalo, že půjde o záležitost velmi polemickou. Zjevně nezákonný exces byl v návrhu formulován jako upřesnění skutkové podstaty kárného provinění, tak, že „důvěru v odborné rozhodování soudu ohrožuje

soudce, který při rozhodování porušuje platné právní předpisy, obecně uznávaná pravidla interpretace právních předpisů, nepoužívá racionální argumentaci, dopouští se libovůle nebo jiným závažným způsobem porušuje základní požadavky na kvalitu soudního rozhodování.“ Podle názoru komise je toto vymezení nadbytečné, neboť popsané jednání musí nepochybně spadat pod obecné vymezení skutkové podstaty kárného provinění soudce, jímž je „jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.“ Komise se tedy nepostavila proti postihu zjevně nezákonného excesu v rozhodovací činnosti soudce, ale konstatovala, že ten je možný i bez navrhovaného doplnění již na základě stávajícího znění skutkové podstaty kárného provinění. Komise dále navrhla, aby odvolání z funkce předsedy kolegia nebylo libovolné, ale aby podléhalo obdobnému procesnímu režimu a bylo možné jen jako zákonná sankce v důsledku kárného provinění zjištěného kárným soudem. Komise se vyslovila proti tomu, aby přisedící kárného soudu jmenovali předsedové komor Parlamentu.

Komise též zpochybňovala konstrukci, podle níž je kárným soudem Nejvyšší správní soud, neboť ve skutečnosti jím není tento soud, ale zvláštní kárný senát, který nemá se správním soudnictvím ani s Nejvyšším správním soudem nic společného. Bylo by tedy logické upravit postavení tohoto kárného senátu podobně, jako je upraveno postavení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů v zákoně č. 131/2002 Sb., tedy vytvořit zvláštní orgán soudního typu *sui generis* a nesnažit se za každou cenu přiřazovat tuto rozhodovací pravomoc některému z existujících soudů.

Obdobné připomínky uplatnila i trestní komise Legislativní rady vlády, která navíc napadla jednoinstančnost kárného procesu a stanovení Nejvyššího správního soudu za kárný soud (tyto výhrady však neuspěly).

Komise pro soukromé právo upozornila na problémy konstrukce kárného senátu se sudým počtem členů a dále požadovala, aby pro odvolávání předsedů kolegií platil stejný režim jako pro jiné soudní funkcionáře.

Komise pro finanční právo a komise pro pracovní právo a sociální věci uplatnily pouze formulační doporučení.

K návrhu se vyjádřil též odbor kompatibility sekce Legislativní rady vlády, který uvedl, že návrh se sice netýká přímo problematiky upravované předpisy evropského práva, nicméně za „evropsky“ významnou považoval otázku vedení kárného řízení v jediném stupni s vyloučením opravného prostředku, a to z hlediska naplnění záruk ochrany základních lidských práv podle evropské (římské) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, k nimž se evropské právo hlásí. Odbor kompatibility uvedl, že dodatkový protokol č. 7 k Úmluvě upravuje ve svém článku 2 právo každého odvolat se proti výroku o vině k soudu vyššího stupně. Z tohoto práva jsou však přípustné výjimky, mezi které patří i případy, kdy o vině a trestu rozhoduje již v prvním stupni nejvyšší soudní orgán. Jednostupňový model posuzování kárné odpovědnosti soudců kárným senátem Nejvyššího správního soudu spadá pod uvedenou výjimku a není proto v rozporu s článkem 6 SEU.

Ze stanovisek komisí vypracoval odbor vládní legislativy návrh stanoviska Legislativní rady vlády, který mimo formulačních a legislativně technických úprav doporučoval zvážit následující otázky.

- Za prvé bylo namítáno, že úprava odvolávání soudních funkcionářů v kárném řízení nezahrnuje předsedy kolegií Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Možnost odvolání předsedů kolegií z funkce tím, kdo je do funkce jmenoval, a to zcela neformálně a bez jakéhokoliv důvodu, se jeví jako poměrně citelný zásah do výkonu soudnictví, neboť výkon funkce předsedy kolegia souvisí mnohem spíše s činností soudce než výkon státní správy soudu. Má-li být odvolání z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu vázáno na rozhodnutí v kárném řízení, mělo by to tím spíše platit i pro funkci předsedy kolegia. Z tohoto důvodu by měl být do návrhu zákona doplněn mechanismus pro odvolávání předsedy kolegia Nejvyššího soudu a předsedy kolegia Nejvyššího správního soudu, stejný jako pro odvolávání předsedy a místopředsedy soudu.

- Za druhé bylo namítáno, že určení Nejvyššího správního soudu jako kárného soudu neodpovídá navrhovanému složení kárných senátů, které budou mít s Nejvyšším správním soudem společnou jen osobu předsedy senátu, resp. zástupce předsedy senátu, půjde-li o řízení ve věcech soudců rozhodujících ve správním soudnictví. Kárným soudem tak bude ve skutečnosti nikoliv Nejvyšší správní soud, ale zvláštní soud složený z kárných senátů.
- Za třetí bylo namítáno, že složení senátů kárného soudu vzbuzuje vzhledem k sudému počtu členů senátu pochybnosti o funkčnosti systému, neboť je nutné, aby senát vždy rozhodl. Z tohoto důvodu se doporučuje stanovit lichý počet členů senátu nebo přesně stanovit pravidla pro případ rovnosti hlasů, která zajistí, aby vždy došlo k rozhodnutí.
- Za čtvrté se doporučovalo přezkoumat výčet osob oprávněných navrhnout osoby do seznamu přisedících a vypustit z něj předsedu Senátu a předsedu Poslanecké sněmovny, neboť vzhledem k tomu, že nominace kandidátů má prakticky rysy jmenování, není v souladu s principem dělby moci, aby představitelé moci zákonodárné mohli tímto způsobem ovlivňovat složení kárných senátů. Dále pak vypustit například prezidenta Exekutorské komory, a to s ohledem na povahu a odlišné zájmy exekutorské činnosti a její funkci v právním systému. Naopak se doporučovalo mezi oprávněné osoby doplnit např. prezidenta republiky, který soudce jmenuje, a ministra spravedlnosti, který soudce navrhuje a je zodpovědný za personální zabezpečení soudů.
- Konečně za páté se dávala k úvaze vhodnost zavedení jednostupňového kárného řízení s tím, že toto povede k nahrazení druhé instance Ústavním soudem, který by se tak stával soudem odvolacím, což by mohlo vést k jeho přetížení. Návrh stanoviska proto doporučoval zvážit zavedení malých a velkých senátů tak, jak je tomu u Evropského soudu pro lidská práva.

Na plénu Legislativní rady vlády byl návrh projednán na jejím 29. zasedání dne 10. ledna 2008 v budově Úřadu vlády. Zpravodajem návrhu byl určen poslanec Marek Benda, za navrhovatele byl přítomen osobně ministr spravedlnosti Pospíšil. Jednání Legislativní rady vlády se účastnili i nejvyšší představitelé justice, předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Iva Brožová a předseda Nejvyššího správního soudu JUDr. Josef Baxa.

Zpravodaj ve své zprávě uvedl, že nová právní úprava odvolávání soudních funkcionářů je nezbytná, protože stávající stav je zcela neudržitelný. Předložený návrh novely se snaží vyhovět poměrně úzkým mantinelům, které ve své judikatuře vytyčil Ústavní soud, a zároveň vytvořit funkční systém a obnovit rovnováhu jednotlivých mocí ve státě, která byla absolutní neodvolatelností funkcionářů soudů výrazně narušena. To považoval zpravodaj za obtížné a osobně nesouhlasil s opuštěním exekutivní varianty jmenování a odvolávání soudních funkcionářů ministrem spravedlnosti. Rovněž požadoval, aby byla co nejdříve předložena další novela řešící funkční období funkcionářů soudů. Zpravodaj se vyjádřil též k obecným připomínkám uvedeným v návrhu stanoviska Legislativní rady, a to tak, že první připomínku doporučil akceptovat, druhou a třetí připomínku odmítl. Ke čtvrté připomínce týkající se navrhovatelů členů kárných senátů uvedl, že vyžaduje zásadnější zamyšlení. Jsou prakticky dvě možnosti, jak posílit postavení ostatních mocí ve státě ve vztahu k justici, chceme-li ve výsledku dojít k nové rovnováze. Jednou je posílení legislativy a exekutivy v oblasti kárných senátů a druhou je posílení jejich iniciační role v kárných řízeních. Pokud je převažující stanovisko svěřit rozhodování v kárném řízení do rukou odborníků – právníků, navrhl posílit postavení ostatních mocí ve státě posílením jejich iniciační úlohy. Doporučil proto vyjmout z navrhovatelů členů kárných senátů předsedy komor Parlamentu a zároveň jim a prezidentu republiky svěřit aktivní legitimaci k podávání kárných žalob jak proti soudcům, tak proti soudním funkcionářům. K páté připomínce uvedl, že možnost obrátit se na Ústavní soud není volbou jedno- či dvouinstančního modelu kárného řízení nijak dotčena a doporučil připomínku neakceptovat.

Po obsáhlé debatě v plénu Legislativní rady vlády se dospělo k následujícím závěrům:

- Legislativní rada akceptovala první připomínku a návrh zákona byl doplněn o princip odvolávání předsedů kolegií nejvyšších soudů v kárném řízení, shodně jako u ostatních funkcionářů soudů.
- Druhá připomínka ohledně Nejvyššího správního soudu nebyla akceptována s ohledem na taxativní výčet existujících soudů podle čl. 91 odst. 1 Ústavy. Převážil názor, že konstruovat v zákoně jakýsi nový soud, který by stál mimo soudy vypočtené v Ústavě, by mohlo přinést ještě vážnější ústavněprávní komplikace, než přijmout tezi, že kárným soudem je Nejvyšší správní soud, přestože působnost v kárném řízení bude mít pouze jeho samostatný zvláštní senát.
- Legislativní rada odmítla pro neopodstatněnost výhrady k sudému počtu členů kárného senátu, nicméně v zájmu jednoznačnosti doplnila do § 4 odst. 7 zákona č. 7/2002 Sb. výslovný text, že v případě rovnosti hlasů vydá senát zproštlující rozhodnutí. Sudý počet členů senátu tak ve skutečnosti nebrání přijetí rozhodnutí, ale naopak posiluje většinový prvek a zvyšuje legitimitu odsuzujícího rozhodnutí tím, že jej musí vždy schválit zástupci soudců i přisedících bez možnosti se navzájem přehlasovat. Legislativní rada naopak akceptovala doporučení vypustit předsedy Senátu a Poslanecké sněmovny z okruhu navrhovatelů přisedících a světila kreaci kárného senátu expertním místům (profesní právnické komory a děkani právnických fakult), místo představitelům moci zákonodárné či výkonné.
- Pokud jde o otázku přípustnosti odvolání proti rozhodnutí kárného senátu v prvním stupni, Legislativní rada setrvala většinově na jednoinstanční předloze, neboť konstrukce šestičlenného vysoce heterogenního senátu při Nejvyšším správním soudu nevyvolává věcnou potřebu řízení v další instanci. Navíc by bylo obtížné takovou přezkumnou in-

stanci nad kárným senátem vytvořit a výsledný efekt by byl v rozporu s principem rychlosti a procesní ekonomie.

Z dalších změn provedených přímo plénem Legislativní rady lze jmenovat zejména vypuštění zárodku justiční samosprávy v podobě kolegia předsedů (§ 32a zákona o soudech a soudcích), které bylo (jako jediné) provedeno samostatným hlasováním proti vůli předkladatele a jeho vypuštění bylo kupodivu podpořeno i přítomnými představiteli justice. Plénum Legislativní rady rovněž rozhodlo o vypuštění zpřesňující definice zjevně nezákonného excesu jako dílem nadbytečné, dílem zbytečně riskantní a kontroverzní (což ovšem nic nemění na tom, že zbývající znění skutkové podstaty kárného provinění v § 87 nadále obsahuje i ohrožení důvěry v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů, kam lze rozhodovací exces výkladově i bez výslovné legální definice podřadit).

Ve znění shora uvedených závěrů byl pak návrh zákona v Legislativní radě vlády aklaťací schválen.

Vláda schválila návrh dle doporučení Legislativní rady dne 4. února 2008 usnesením č. 109. V této fázi vyvolal návrh čilý zájem širší odborné veřejnosti.¹¹

Vláda předložila návrh zákona Poslanecké sněmovně dne 20. února 2008 a tam byl rozeslán poslancům jako tisk číslo 425.

Změny provedené v Poslanecké sněmovně

Návrh zákona byl ve Sněmovně projednán v prvním čtení na 28. schůzi dne 14. března 2008. Návrh uvedl ministr Pospíšil rekapitulací jeho obsahu a odkazem na limity dané Ústavním soudem, s jehož názorem sice nesouhlasí, ale respektuje jej. Výslovně též zmínil neustále opakovanou myšlenku časově omezeného man-

¹¹ Srov. např. Malenovský, J.: Nakousnuté sousto nezávislosti soudní moci na moci výkonné zůstává na stole, *Právní rozhledy* 8/2008, p. 217. Dále Senát Parlamentu ČR: Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku, sborník příspěvků z konference, editor Jan Kysela, Praha 2008.

dátu soudních funkcionářů, která by měla být řešena co nejrychleji další novelou. Poté se ujal slova zpravodaj návrhu poslanec JUDr. Stanislav Křeček, který rovněž kritizoval názor Ústavního soudu, vyslovil se pro manažersko-exekutivní model jmenování a odvolávání soudních funkcionářů dle principu „kdo jmenuje, odvolává“ a nadhodil možnost příslušné změny Ústavy, která by toto i proti nálezu Ústavního soudu zajistila. Jinak kritizoval princip kárného řízení v jediném stupni a účast exekutorů v kárných senátech. Dále vystoupil poslanec Zdeněk Jičínský, který navrhl řešit odvolávání soudních funkcionářů samostatným senátem mimo běžné kárné řízení a kritizoval účast nesoudcovského prvku v kárných senátech. Po něm vystoupil poslanec Marek Benda, který přivítal zrušení neomezené možnosti ministra odvolávat předsedy a místopředsedy soudů, což považoval za relikv jiného pojetí soudů a soudců, nikoliv jako ústavních činitelů, ale prodloužené ruky státu. Otázkou je, kdo by jmenování a odvolávání měl činit, přičemž osobně by se klonil spíše k rozdělení těchto pravomocí mezi ministra spravedlnosti a prezidenta, případně ministra a některou z komor Parlamentu. Vyslovil se dále pro doplnění časově omezeného funkčního období soudních funkcionářů a pro rozšíření okruhu kárných žalobců. Na závěr vystoupil ještě poslanec Stanislav Grospič, který kritizoval některé instituty, ale celkově přislíbil podporu v prvním čtení i ze strany klubu KSČM a potřebu další diskuse na půdě ústavně právního výboru. Návrh zákona byl poté schválen hlasy 104 poslanců všech politických stran ze 108 přítomných (nikdo nebyl proti) a byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru s prodloužením lhůty k projednání o 20 dnů.

V ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny byl návrh projednáván opakovaně a bylo k němu vzneseno množství zásadních i dílčích technických pozměňovacích návrhů. Z koncepčních změn, které byly navrhovány, lze zmínit opakovaný pokus Marka Bendy o navrácení zárodku justiční samosprávy vypuštěného v Legislativní radě vlády. Místo „kolegia předsedů soudů“ v § 32a ZSS navrhoval obdobnou úpravu „grémia předsedů soudů“ v § 59a, které by mělo být jednak formalizovaným poradním orgánem ministra spravedlnosti pro odborné a organizační otázky soudů,

jednak mělo mít i samostatné vyjadřovací a podnětové kompetence. Tento návrh však podporu znovu nezískal, a to opět i pro nesouhlas nejvyšších zástupců justice.

Zásadní změnou byl též několikrát avizovaný návrh na časové omezení funkčního období předsedů a místopředsedů soudů, který si během diskuse při prvním projednávání v ústavně právním výboru vyžádali zástupci všech politických stran (s výjimkou strany Zelených, která neměla v ÚPV svého zástupce). Tento návrh na základě požadavku poslanců zpracovalo odborně Ministerstvo spravedlnosti a předkládal jej opět poslanec Marek Benda. Funkční období soudních funkcionářů mělo trvat 7 let, u nejvyšších soudů 10 let. Opakované jmenování mělo být možné, pokud soudní funkcionář po dobu výkonu funkce nebyl shledán odpovědným za kárné provinění nebo odsouzen za trestný čin. Návrh byl doplněn přechodnou úpravou skončení mandátu tak, aby funkční období stávajících funkcionářů neskončilo v jeden okamžik, ale bylo rovnoměrně rozděleno do následujících sedmi let podle délky trvání dosavadního mandátu. Předsedům a místopředsedům nejdéle sloužícím (konkrétně jmenovaným ještě před rokem 1989) skončí funkční období uplynutím jednoho roku. Naopak služebně „nejmladším“ jmenovaným po roce 2004, skončí funkční období až za sedm let od účinnosti zákona. Počet zákonem ukončovaných mandátů činí v každém roce cca 10–15 předsedů soudů. Ze stejných důvodů byl rozdělen i okamžik skončení funkce a jmenování předsedou obou nejvyšších soudů, a to tak, že dříve jmenované předsedkyni Nejvyššího soudu skončí mandát za pět let od účinnosti zákona, později jmenovanému předsedovi Nejvyššího správního soudu uplyne mandát za deset let od účinnosti zákona. Tyto návrhy byly jednoznačně schváleny. Počty stávajících soudních funkcionářů jmenovaných v jednotlivých letech uvádí pro informaci následující tabulka:

Rok	Jmenování předsedové	Jmenování místopředsedové
1978	0	1
1982	2	1
1983	0	0
1984	1	1
1985	0	0
1986	1	0
1987	1	1
1988	2	1
1989	2	0
1990	15	5
1991	2	3
1992	3	2
1993	2	5
1994	6	3
1995	3	6
1996	2	8
1997	4	4 + 1 pověřený
1998	4	9
1999	12	11
2000	6	11
2001	9	20
2002	5	13
2003	6	17
2004	3	13
2005	0	10
2006	2	13 + 3 pověření
2007	2 + 3 pověření	6 + 8 pověřených

V souvislosti s faktem, že časově omezený mandát zvýší frekvenci jmenování soudních funkcionářů, navrhlo ministerstvo z vlastní iniciativy též změny v právní úpravě jmenování tak, aby bylo omezeno dosavadní bezvýhradné právo ministra vybírat a jmenovat soudní funkcionáře a bylo navázáno na součinnost jiných institucí. Konkrétně byl zvolen model, že předsedy krajských a vrchních soudů by měl ministr spravedlnosti pouze vybírat, jmenoval by je následně na jeho návrh prezident republiky. Předsedy okresních soudů by jmenoval ministr spravedlnosti na základě výběru a návrhu předsedy příslušného krajského soudu. Místopředsedy všech okresních, krajských a vrchních soudů by jmenoval ministr spravedlnosti na návrh předsedy příslušného soudu. Změna se nedotkla předsedů a místopředsedů nejvyšších soudů, neboť u nich vyplývá ničím neomezené právo prezidenta republiky je vybírat i jmenovat přímo z Ústavy. Přestože uvedené návrhy, které nakonec prošly ústavně právním výborem a staly se součástí platného práva, nebyly nikdy doceněny zástupci justice, přinesly bezprecedentní posílení samosprávného prvku justice za současného oslabení mocenské pozice ministra spravedlnosti. Při počtu téměř tří set soudních funkcionářů v České republice zůstalo ministrovi spravedlnosti právo výběru pouze u deseti z nich (osm předsedů krajských soudů a dva předsedové vrchních soudů), a to ještě s tím, že je dále podvázáno souhlasem, resp. vyhověním návrhu na jmenování ze strany prezidenta. Všechny ostatní soudní funkcionáře již dnes vybírají samotní vyšší soudní funkcionáři. Dík za tuto úpravu zasluhuje především bývalý ministr Jiří Pospíšil, který si byl vědom dlouhodobých rizik přílišného vlivu ministra na personální výběr soudních funkcionářů a podporoval rozmělnění ministerské pravomoci systémem demokratických brzd a zapojení jiných mocí, aniž by jej k tomu kdokoli nutil. Návrh příslušných změn si osvojil, předložil a obhájil poslanec Marek Benda.

Ministerstvo spravedlnosti se v souvislosti se změnami při jmenování soudních funkcionářů snažilo doplnit přímo do zákona i některé kvalitativní hmotně právní podmínky pro jmenování soudce předsedou či místopředsedou soudu. Navrhovalo doplnit nový § 105b, podle něž by soudce mohl být jmenován předsedou nebo

místopředsedou soudu, jestliže vykonával funkci soudce nejméně 3 roky, byl dočasně přidělen na dobu nejméně 3 měsíců k ministerstvu a má zkušenosti a morální vlastnosti dávající záruku, že bude svou funkci řádně zastávat. Dále by byl povinen zúčastnit se do 1 roku poté, co byl do této funkce jmenován, vzdělávací akce Justiční akademie zaměřené na výkon správy soudů. Bohužel, tyto návrhy v ústavně právním výboru nezískaly podporu.

Z pozměňovacích návrhů Marka Bendi se sluší zmínit ještě úspěšnou změnu slova „místopředseda“ (Nejvyššího soudu v zákoně o soudech a soudcích) v jednotném čísle na „místopředsedy“ v množném čísle, a to za účelem uvedení do souladu se zněním Ústavy, které v této souvislosti používá plurál. Tato změna, byť snad motivována pouze formálně právně, vyvolala posléze až překvapivě polemickou reakci ohledně počtu místopředsedů Nejvyššího soudu na pozadí konkrétního sporu o jmenování JUDr. Bureše, nicméně pozměňovací návrh nakonec prošel. Poslanec Benda navrhl též rozšířit okruh kárných žalobců, jak avizoval již v Legislativní radě, a to o soudcovské rady a prezidenta republiky. Při hlasování prošlo pouze rozšíření o prezidenta, a pouze ve vztahu k soudním funkcionářům, nikoli řadovým soudcům. Konečně poslanec Benda navrhl zvýšit platové koeficienty soudních funkcionářů na dvojnásobek, a to za účelem výraznějšího ocenění jejich manažerské práce, odpovědnosti i požadavků na ně kladených oproti řadovým soudcům. Je totiž faktem, že stávající cca 10–20% příplatky za výkon funkce předsedy či místopředsedy soudu tuto funkci příliš atraktivní nečiní. Tento návrh však neprošel.

Po poslanci Bendovi byl velmi aktivní též zpravodaj návrhu, poslanec Stanislav Křeček. Ten navrhoval především doplnění druhého stupně kárného řízení (legislativně zpracované Ministerstvem spravedlnosti). Druhý stupeň měly tvořit rozšířené osmičlenné senáty kárného soudu. Odvolání mělo být možné podat pouze tehdy, pokud bylo uloženo v prvním stupni kárné opatření odvolání z funkce soudce, odvolání z funkce státního zástupce nebo odvolání z funkce předsedy nebo místopředsedy soudu nebo předsedy kolegia nejvyššího soudu. Tento návrh byl těsnou většinou zamítnut. Zamítnutí podporoval též sám kárný soud (Nejvyšší

správní soud), neboť podle něj byly dosavadní zkušenosti s dvou-
stupňovým modelem kárného soudnictví negativní. Druhý stupeň
fungoval tradičně jako orgán „graciační“, který sankce odpouští či
je zmírňuje a prodlužuje řízení. Navíc kárné řízení je typem spíše
etického než právního posuzování, jedná se především o hod-
notový soud; problémem v praxi dosavadních kárných senátů
nebývalo zjištění skutkového stavu nebo řešení složitých práv-
ních otázek, ale ukládání sankcí. Z tohoto důvodu není v případě
kárných řízení ve věcech soudců dán hlavní důvod pro vytváření
odvolacích orgánů, tedy korekce omylů a nedostatků ve skutko-
vých zjištěních či jejich právním posouzení. Požadavek na druhou
instanci nevyplývá ani z žádných ústavních či mezinárodních
závazků, pokud je již v prvním stupni rozhodováno na úrovni nej-
vyšších soudů. Ostatně v právu obecně panuje mylný předpoklad,
že více opravných prostředků znamená větší spravedlnost.

S dalšími pozměňovacími návrhy však již zpravodaj návrhu po-
slanec Křeček uspěl. Šlo především o návrh na vypuštění exekutorů
a notářů z okruhu přisedících v kárných senátech v řízeních ve vě-
cech soudců a jejich nahrazení státními zástupci. Dále si zpravodaj
po dohodě s ministerstvem osvojil množství technických zlepšení
a návrhů Nejvyššího správního soudu, který se projednávání
předlohy účastnil z titulu své působnosti designovaného kárného
soudu. Jednalo se např. o doplnění výslovné právní úpravy požitků
soudců dočasně přidělených k jinému soudu i pro soudce, kteří
budou členy kárného senátu, zajištění rovnoměrnosti zastoupení
jednotlivých skupin přisedících v konkrétních kárných senátech
(tj. aby byl mezi třemi přisedícími vždy pouze jeden advokát, jeden
státní zástupce a jeden jiný právník vylosovaný z kandidátů navr-
žených děkany právnických fakult), právních záruk nezávislosti
přisedících obdobných jako u přisedících obecných soudů, výše
odměny přisedících, vyloučení člena kárného senátu či sjedno-
cení sankcí v kárném řízení pro soudce a pro státní zástupce. Dále
bylo u dočasného zproštění funkce předsedy nebo místopředsedy
soudu upřesněno, jaký způsob zániku funkce brání tomu, aby byl
doplacen ušlý plat, a byla též zkrácena subjektivní lhůta pro podání
návrhu na zahájení kárného řízení z jednoho roku na šest měsíců.

Dále bylo navrženo a schváleno, že do doby přípravné služby justičních čekatelů se bude započítávat praxe asistentů všech soudců a praxe asistentů státních zástupců.

Prošel též pozměňovací návrh poslance Křečka na zrušení beneficie pro soudce, podle nějž si mohli v případě spáchání přestupku vybrat, zda bude projednáván jako u jiných osob v obecném správním řízení o přestupcích, nebo kárným senátem v kárném řízení. Tato částečná imunita byla zrušena a soudci byli podrobeni za spáchání přestupku stejnému přestupkovému režimu jako běžní občané.

Dne 22. května 2008 přijal ústavně právní výbor (ÚPV) doporučující stanovisko k návrhu novely a veškeré schválené změny – s ohledem na jejich počet a rozsah – zapracoval do komplexního pozměňovacího návrhu, který byl předložen Poslanecké sněmovně a stal se základem pro další projednávání.

Ve druhém čtení byl návrh projednán dne 18. června 2008. Kromě komplexního pozměňovacího návrhu ÚPV byl načten ještě samostatný pozměňovací návrh poslance Křečka, který se jím chtěl znovu na plénu Sněmovny pokusit o doplnění odvolací instance do kárného řízení.

Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 26. června 2008. Komplexní pozměňovací návrh ÚPV byl schválen velkou většinou 146 poslanců všech politických stran ze 154 přítomných, jeden byl proti. Pozměňovací návrh poslance Křečka byl zamítnut, když pro něj ze 154 přítomných hlasovalo pouze 51 poslanců. V důsledku toho mírně opadla podpora poslanců ČSSD pro konečné hlasování, nicméně i v něm byl návrh schválen bezpečnou většinou 109 poslanců všech politických stran ze 155 přítomných, proti bylo pouze 8 poslanců ČSSD, zbytek se zdržel hlasování.

Konečná cesta do Sbírký

Poslanecká sněmovna postoupila schválený návrh Senátu dne 2. července 2008, kde byl zařazen jako senátní tisk č. 276. Organizační výbor Senátu stanovil garančním výborem ústavně právní výbor (zpravodajka Jiřina Rippelová) a přikázal tisk k projednání

těž stálé komisi Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury (zpravodaj doc. JUDr. Petr Pithart).

Ústavně právní výbor doporučil Senátu projednávaný návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

Komise pro Ústavu a parlamentní procedury projednala návrh podrobněji a kritizovala, že předložená novela neřeší koncepční otázky správy soudnictví. Komise je ve shodě s nálezy Ústavního soudu dlouhodobě toho názoru, že stávající vztah soudní moci k moci výkonné vykazuje vážné ústavní deficity, a to v důsledku organizační, personální, rozpočtové a jiné závislosti soudní moci na moci politické. Žádoucí by proto bylo posílit administrativní autonomii soudní moci tím, že by po vzoru mnoha evropských i mimoevropských zemí vznikl vrcholný kolegiální správní orgán s významným zastoupením soudců (Nejvyšší rada soudnictví). Tuto ambici však návrh od počátku neměl. Samotné řešení odvolávání soudních funkcionářů, k němuž by již nemělo docházet na základě individuálního aktu ministra spravedlnosti, ale rozhodnutím kárného soudu, komise uvítala. Kritiku si však vysloužily změny provedené ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny, a to jednak kvůli formě komplexního pozměňovacího návrhu, jednak kvůli množství zásadních změn, zejména zavedení časově omezeného mandátu soudních funkcionářů. Komise uzavřela, že návrh by se měl omezit v souladu s původními plány ministerstva spravedlnosti jen na novou úpravu kárných řízení. Vše ostatní by mělo být vyděleno a podrobeno separátní diskusi zohledňující dopady zavedení funkčních období soudních funkcionářů.

Plénium Senátu návrh projednalo dne 16. července 2008. Návrh zákona byl schválen bezpečnou většinou 35 senátorů z 54 přítomných, 12 bylo proti, 7 se zdrželo.

Prezident republiky zákon podepsal dne 11. srpna 2008.

„Ministerská“ novela ukončila svou pouť ve Sbírce zákonů dne 21. srpna 2008 v částce 101 pod číslem 314/2008 Sb., jako zákon, kterým se mění zákon 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 předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů,

zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

„Ministerská“ novela zákona o soudech a soudcích č. 314/2008 Sb. nabyla účinnosti dne 1. října 2008 a ke dni sepsání tohoto příspěvku je již přes rok a půl součástí účinného práva České republiky. V průběhu legislativního procesu prodělala bouřlivý vývoj od tvorby na Ministerstvu spravedlnosti, přes změny provedené v Legislativní radě vlády až po změny přijaté v ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny. Přestože ministerstvo kontrolovalo legislativní proces až do samého konce a prakticky všechny pozměňovací návrhy vznikly technicky na legislativním odboru ministerstva, podílelo se na rozhodování o obsahu novely množství osob zvenčí, zejména členů Legislativní rady vlády, poslanců, soudních funkcionářů a soudců. O některé jejich návrhy byla novela obohacena, jinými jejich návrhy byly záměry ministerstva ochuzeny či změněny. Jak tomu bývá, výsledné znění novely je kompromisem po všech stránkách. Ač měla původní ambici pouze umožnit odvolávání soudních funkcionářů poté, co Ústavní soud zrušil tuto exekutivní pravomoc ministru spravedlnosti, zašla nakonec mnohem dál. Nevyřešila však koncepční otázky (samo) správy justice a nebyla již během druhé vlády Mirka Topolánka doprovázena žádnou další novelou na toto téma.

Přesto lze spatřovat její zásadní přínos přinejmenším ve třech oblastech. Novela úspěšně znovuzavedla možnost odvolat soudní funkcionáře a učinila to způsobem ústavně konformním, tj. pouze ze zákonem stanovených důvodů v důsledku kárného provinění a pouze na základě rozhodnutí kárného soudu, přičemž orgány moci výkonné mají pouze procesní postavení kárného žalobce. Toto řešení bylo po dlouhém váhání a zvažování možností, jak le-

gislativně zopakovat předchozí exekutivní princip „kdo jmenuje, odvolává“, akceptováno všemi politickými stranami zastoupenými ve Sněmovně a v jejich rámci i politickými „jestřáby“. Díky tomu je zvolené řešení stabilní a má ambici odolat případným pokusům o jeho další změny jak v Poslanecké sněmovně, tak u Ústavního soudu.

Druhým nezpochybnitelným úspěchem je reforma kárného řízení, která jej v mnoha ohledech zpřísnila (zvýšení sankcí, prodloužení doby pro podání kárné žaloby a pro zahlazení odsouzení, institut „tříkrát a dost“ aj.) a bezprecedentním zapojením nesoudců do kárných senátů odstranila veřejností dlouhodobě kritizovanou stavovskou solidaritu. Kárné senáty Nejvyššího správního soudu pro řízení ve věcech soudců byly využity i pro kárné řízení vedené se státními zástupci a od 26. června 2009 i pro kárné řízení s exekutory a vytvořily tak univerzálně použitelný model důvěryhodného kárného řízení. Reprezentativní složení kárných senátů, jakož i sudý počet jeho členů a potřeba získání většiny pro odsuzující rozhodnutí dávají rozhodnutím vysokou legitimitu. Patrně jediným sporným momentem je vyloučení opravného prostředku, nicméně i k tomu byl jednak dostatek věcných důvodů, jednak právo na opravný prostředek proti rozhodnutí nejvyššího soudu neplyne z žádných ústavních ani mezinárodních záruk ochrany lidských práv.

Třetím přínosem je nová úprava jmenování soudních funkcionářů, která za použití systému demokratických brzd a vyvažování zrušila dosavadní bezvýhradné právo ministra spravedlnosti vybírat si a jmenovat soudní funkcionáře. Právo ministra vybírat předsedy krajských a vrchních soudů bylo podmíněno následným jmenováním ze strany prezidenta republiky, čímž je zároveň vyjádřeno i posílení těchto funkcionářů v systému moci ve státě. U předsedů okresních soudů a místopředsedů okresních, krajských i vrchních soudů byl jejich výběr svěřen nadřízeným funkcionářům uvnitř justice a ministru spravedlnosti zůstalo pouze právo rozhodnout o návrhu na jmenování, jímž je vázán. Litovat lze snad pouze toho, že ani Legislativní radou vlády, ani ústavně právním výborem Poslanecké sněmovny neprošel opakovaný pokus ministerstva

o zřízení zárodku justiční samosprávy cestou formalizace tělesa tvořeného předsedy krajských soudů.

Čtvrtou zásadní novinkou, na jejíž prospěšnosti se však odborná veřejnost neshoduje, je zavedení časově omezeného funkčního období předsedů a místopředsedů soudů. Tato změna i způsob jejího provedení (až v rámci komplexního pozměňovacího návrhu ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně) se staly předmětem ústavní stížnosti senátorů proti novele. Osobně jsem spíše příznivcem tohoto řešení, což jsem vyslovil jako – tehdy ještě menšinový – názor již během první debaty o reformě správy soudnictví v Lichtenštejnském paláci v roce 2007. Faktem v každém případě je, že šlo o problém známý a dlouze diskutovaný, který se neobjevil v ústavně právním výboru náhodou. Jakmile se ukázalo, že má podporu všech politických stran, měli poslanci plné právo jej do zákona doplnit a nečekat na neurčité předpoklady další novely.

Znovuotevření zákona č. 6/2002 Sb. však lze očekávat i v tomto volebním období (2010–2014), a to přinejmenším ve třech oblastech, o nichž se zmiňuje programové prohlášení vlády Petra Nečase. První z nich je revize podmínek pro jmenování soudcem, která by měla vyjádřit vážnost a prestiž povolání soudce. Soudcem by se dle koaličního závazku měla stát osoba, která má nejméně pět let praxe, z toho nejméně tři roky mimo justici. Dojde-li v tomto bodě koaliční dohoda a programové prohlášení vlády naplnění, půjde o zcela převratnou změnu oproti dosavadnímu nejčastějšímu způsobu ustanovování soudců z řad justičních čekatelů či asistentů, kteří velmi často nezažili po skončení právnické fakulty jinou právní praxi než soud. S tímto závazkem souvisí potřeba celkové reformy výběru nových soudců, který by měl být centralizován pod Ministerstvo spravedlnosti (příp. ústřední samosprávný orgán justice) a měl by mít nastaveny podrobné parametry zohledňující nejen dnes dominantní vyjádření psychologa, ale v první řadě dosažené vzdělání a další průkazné znalosti a schopnosti k výkonu funkce soudce.

Druhou oblastí, kterou nová vláda zmiňuje, je provedení analýzy efektivity organizace soudnictví, zejména čtyřstupňové soudní soustavy a návrh možností jejího zjednodušení. Opět se tak ote-

vírá zřejmě nekonečné téma zrušení vrchních soudů (a vrchních státních zastupitelství). I přes dlouhodobě převažující pozitivita takového řešení v podobě zjednodušení soudní soustavy a odstranění výjimek a sporů o věcnou příslušnost v prvním stupni nelze dospět k jednoznačné odpovědi jen odbornými argumenty. Soudní soustava může pochopitelně fungovat s vrchními soudy i bez nich. Názory odborné veřejnosti jsou v této věci rozdělené podle osobních názorů i zájmů jednotlivých aktérů a zevnitř justice nelze příliš očekávat podporu nejen z vrchních soudů, ale ani z okresních a krajských soudů, které budou dotčeny novými agendami a celkovým růstem nápadu. Osobně se domnívám, že zrušení vrchních soudů je otázkou politickou a její realizace je primárně otázkou politické odvahy a podpory.

Konečně třetí revizní oblastí podle programového prohlášení vlády je prověrka efektivity působnosti soudcovských rad jako orgánů soudcovské samosprávy a možností jejich posílení. V tomto bodě se vláda opatrně přihlašuje k myšlenkám, které bývaly vládám a zákonodárcům všech velkých politických stran cizí. Připočteme-li k tomu rizika vyplývající z aktuálního projednávání některých ustanovení zákona o soudech a soudcích Ústavním soudem, není vyloučeno, že projekt zřízení soudcovské samosprávy bude znovu nastolen. V takovém případě se přikláním nejen k úpravě samosprávy na jednotlivých soudech, ale především ke zřízení ústředního orgánu, který by měl vykonávat personální kompetence ve věcech soudců.

Specializace v české justici. Jak posílit nezávislost obžaloby a soudu u citlivých případů?

Adam Bašný

JUDr. Adam Bašný

Státní zástupce. Po začátkách na Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 5 byl v září 2006 jmenován vedoucím liberecké pobočky Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem. Po vystoupení na konferenci Transparency International – ČR byl z vedoucí pozice v Liberci odvolán. Je členem výkonného výboru Unie státních zástupců. Jeho specializací je hospodářská a finanční trestná činnost, korupce a trestná činnost veřejných činitelů. Angažuje se ve Společnosti pro církevní právo.

Úvod

Na základě zadání editorů tohoto sborníku jsem se pokusil v rámci účelu a rozsahu textu a s ohledem na primární cílovou skupinu stručně a bez zbytečného zabíhání do postradatelných detailů popsat některé otázky specializace v trestní justici. Specializace je již dlouhou dobu silným trendem ve všech oborech lidského konání. Dokonce se dá říci, že čím vyspělejší je daný obor, tím vyšší míru specializace lze rozeznat. Nejinak tomu musí být i v rámci české justice. Rozdíly v soustavě soudů a státního zastupitelství, jak jsou popsány níže, vyplývají z jiného legislativního zakotvení obou justičních složek a odlišných rolí v různých fázích trestního řízení. S ohledem na aktuální společenskou a resortní situaci věnuji větší pozornost soustavě státního zastupitelství, jehož reforma se jeví jako velmi potřebná. Moje nastíněné názory a návrhy, zejména ve vztahu ke zřízení zvláštního protikorupčního úřadu státního zastupitelství, nechť jsou podrobeny odborné kritice a jsou základem další diskuse.

Specializace soudů

Jedna ze základních českých ústavněprávních norem, Listina základních práv a svobod, ve svém článku 38 odst. 1 deklaruje právo na zákonného soudce. Podle Listiny tak nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon.

Součástí práva na zákonného soudce jsou požadavky na dodržení zákonného vymezení věcné, funkční a místní příslušnosti soudu, dodržení hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a jednotlivé soudce (samosoudce), včetně počtu soudců a přísedících v senátech, vyloučení soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti a ve vztahu ke konkrétnímu soudci, dodržení zásady přidělování soudní agendy a určení složení senátů podle předem stanovených pravidel obsažených v rozvrhu práce toho kterého soudu vypracovaného v souladu s obecně závaznými právními předpisy tak, aby i pro účastníky řízení byla zaručena předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu v konkrétní věci.¹² Platí tedy, že v okamžiku podání obžaloby, návrhu či žaloby k soudu lze bez dalších soudem užívaných pomůcek určit, který soudce bude příslušný k projednání věci. Tento systém zajišťuje, aby nemohlo dojít k tomu, že by z jakýchkoli důvodů mohla být věc předána k rozhodnutí soudci, jehož právní názor je předem znám nebo má vztah k určité záležitosti, má více či méně zkušeností apod.

¹² Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 28 Cdo 318/2002, ze dne 19. 2. 2004.

Ústavněprávní princip práva na zákonného soudce je základním způsobem upraven v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

Vnitřní organizaci soudů a otázky rozvrhu práce obsahují ustanovení § 40 až 45. Základem vnitřní organizace soudu jsou soudní oddělení vytvořená podle senátů nebo samosoudců. Počet soudních oddělení odpovídá tomu, jaké počty soudců stanovilo ministerstvo spravedlnosti pro každý soud. Rozvrhem práce se do soudních oddělení dopředu druhově rozdělují věci, které mají být u soudu projednány a rozhodnuty. Rozvrh práce vydává na období kalendářního roku předseda soudu po projednání s příslušnou soudcovskou radou. Rozvrh práce musí být vydán nejpozději do konce předchozího kalendářního roku a v průběhu kalendářního roku může sice předseda soudu rozvrh práce změnit, ale jen po projednání s příslušnou soudcovskou radou a za podmínky, že to vyžaduje potřeba nového rozdělení prací u soudu. Vydaný rozvrh práce je veřejně přístupný. V rozvrhu práce soudu se zejména jmenovitě určují soudci tvořící senát, samosoudci, přísedící, asistenti soudců, vyšší soudní úředníci, soudní tajemníci a soudní vykonavatelé, kteří budou působit v jednotlivých soudních odděleních, a stanoví se jím způsob rozdělení věcí mezi jednotlivá soudní oddělení. Jednotlivé kauzy se rozdělují mezi jednotlivá soudní oddělení podle jejich druhu, určeného předmětem řízení v jednotlivé věci. Zákon výslovně ukládá, že způsob rozdělení věcí musí být současně stanoven tak, aby byla zajištěna specializace soudců podle zvláštních právních předpisů, aby věci, které se projednávají a rozhodují na pobočce soudu, připadly soudnímu oddělení působícímu na této pobočce, aby pracovní vytížení jednotlivých soudních oddělení bylo, pokud je to možné, stejné a aby nejpozději v den, kdy věc soudu došla, bylo bez využití rejstříků nebo jiných evidenčních pomůcek soudu nepochybné, do kterého soudního oddělení náleží.

Vyhláškou č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, jsou stanoveny podrobnosti organizace a specializace u základních článků soudní soustavy. Na základě § 2 jednacího řádu jsou na trestním úseku stanoveny specializace pro věci a) korupce

veřejných činitelů, b) korupce při veřejných zakázkách, c) korupce při veřejných soutěžích, d) korupce při dražbách. Vyhláška ukládá předsedům soudů povinnost zajistit v rozsahu, v jakém je soud příslušný na daném stupni v těchto věcech podle zákona jednat, a s přihlédnutím k personálnímu vybavení soudu, specializace soudních oddělení:

a) **na trestním úseku** zejména v řízení ve věcech

1. mladistvých,
2. cizinců,
3. dopravní kriminality,
4. finanční a bankovní kriminality,
5. trestných činů vojenských,
6. závažné organizované kriminality (zejména zločinné spolčení a trestné činy spáchané organizovanou skupinou);

b) **na občanskoprávním úseku** zejména v řízení ve věcech

1. péče o nezletilé,
2. dědických,
3. ochrany osobnosti a ochrany podle předpisů o hromadných sdělovacích prostředcích,
4. nájmu bytu a nebytových prostor,
5. průmyslového vlastnictví a ochrany práv k odrůdám,
6. jiného duševního vlastnictví včetně ochrany před nekalou soutěží,
7. obchodních,
8. obchodního rejstříku,

9. insolvenčních,
10. směnečných a šekových,
11. pracovněprávních,
12. výkonu rozhodnutí,
13. s cizím prvkem;

c) na úseku **správního soudnictví**.

Podle § 37 zák. č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, je Obvodní soud pro Prahu 2 příslušný k řízení v trestních věcech proti pachatelům trestných činů spáchaných porušením právních předpisů silničního, železničního, leteckého a plavebního provozu a provozu podzemní dráhy, včetně trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 trestního zákoníku, v nichž by jinak podle trestního řádu byly příslušné obvodní soudy v hlavním městě Praze. Následující ust. § 38 zakládá působnost Obvodního soudu pro Prahu 6 namísto všech okresních soudů (tedy i u obvodních soudů v hlavním městě Praze a Městského soudu v Brně) k řízení v trestních věcech týkajících se občanů České republiky, jde-li o výkon rozhodnutí cizozemského soudu podle mezinárodní smlouvy, s níž vyslovil souhlas Parlament, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.

Zvláštním druhem specializace soudců založené na základě zvláštního právního předpisu jsou případy mladistvých pachatelů a řízení o tzv. činech jinak trestných spáchaných dětmi mladšími patnácti let. Základní právní úpravu v těchto oblastech obsahuje zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže). V ustanovení § 2 je založena osobní specializace (primárně) soudů ustavením tzv. soudů pro mládež (§ 2 písm. c) a § 4), jimiž jsou zvláštní senát anebo v zákonem stanovených případech předseda takového senátu nebo samosoudce příslušného okresního, krajského, vrchního a Nejvyššího soudu (§ 2 písm. d). Zákon výslovně stanoví, byť ne zcela

konkrétně, že soudci (a dále i státní zástupci, příslušníci policejních orgánů a úředníci Probační a mediační služby) působící v trestních věcech mládeže musí mít zvláštní průpravu pro zacházení s mládeží. V této otázce však zůstává základní úmysl zákonodárce nenaplněn, neboť blíže neurčená forma průpravy pro zacházení s mládeží není specifikována a soudcem pro mládež tak v praxi může být kterýkoli soudce.

Lze konstatovat, že v českém soudnictví funguje zcela transparentní rozdělování napadlých věcí a ústavněprávní princip práva na zákonného soudce je v praxi plně respektován. Je tak garantována nejen transparentnost soudnictví před veřejností, ale zejména je tak podmíněna skutečná nezávislost soudního rozhodování. Specializace soudců vyplývá z rozvrhu práce soudů. V současnosti není fakticky nutná jakákoli systémová změna v oblasti úpravy rozvrhů práce a na tom založené specializace, byť se nyní vede diskuse o následcích usnesení Nejvyššího soudu č.j. 21 Cdo 1316/2008-114 ze dne 26. ledna 2010.¹³

Ke zvýšení efektivity soudního řízení, zejména ve vztahu k složitým kauzám finanční a hospodářské kriminality, chybí u některých soudů častější stanovení specializace soudců právě ve zmíněné oblasti, neboť není v možnostech běžného soudce např. krajského soudu v prvoinstančním řízení, aby zároveň zpracovával kauzy nejzávažnější finanční i násilné kriminality a byl pro ně odborně a zkušenostně vysoce připraven. Takový všeobecný rozsah činnosti soudců není výjimečný a zákonitě se tak musí projevit na kvalitě a rychlosti řízení a v konečném důsledku i na kvalitě toho nejdůležitějšího, čímž je meritorní rozhodnutí ve věci.

¹³ Blíže viz např. Langášek, T.: Právo na zákonného soudce v justici v ohrožení?, publikováno dne 15. 4. 2010 na webu <http://jinepravo.blogspot.com/2010/04/tomas-langasek-pravo-na-zakonneho.html>.

Specializace státních zástupců

V soustavě státního zastupitelství má de facto každý státní zástupce svoji specializaci. K pojednání o specializacích státních zástupců je nejdříve nutné rozčlenit formy specializací.¹⁴ Podstatné je rozlišení podle hledisek hmotněprávních, tedy podle okruhu trestné činnosti, např. hospodářská a majetková trestná činnost, drogová trestná činnost, postih korupce atd.

Z jiného úhlu pohledu lze specializace rozlišit na osobní a organizační. V rámci osobní specializace se konkrétní státní zástupce věnuje pouze či alespoň především jedné oblasti trestné činnosti či jiné zvláštní (netrestní) působnosti státního zastupitelství. Pod specializací organizační se rozumí specializované organizační útvary v rámci jednotlivých úřadů soustavy státního zastupitelství. Takovými útvary jsou např. oddělení obecné kriminality a oddělení hospodářské a finanční kriminality na krajských státních zastupitelstvích anebo odbory závažné hospodářské a finanční kriminality na obou vrchních státních zastupitelstvích.

Pro určení specializací státních zástupců je podstatné ustanovení § 8 odst. 3 zák. č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, který vedoucímu státnímu zástupci ukládá povinnost stanovit vnitřní organizaci státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a rozdělení agendy státního zastupitelství mezi státní zástupce, přičemž vedoucí státní zástupce má povinnost zajistit specializaci státních zástupců podle zvláštních právních předpisů. Zákon tak nestanoví jasnou formu pro určování specializace a výběr, resp. požadavky

¹⁴ Crha, L.: Specializace státních zástupců v trestním řízení. Státní zastupitelství, 2007, č. 3, str. 29–30.

pro přidělení specializace konkrétnímu státnímu zástupci. Nodostatek požadavku na takovou formu se v praxi odráží tak, že o vlastní pracovní specializaci nebo zařazení na specializované oddělení či odbor v rámci daného úřadu státního zastupitelství se státní zástupce dozví třeba i ústně nebo v zápisu z pracovní porady. Specializace státního zástupce ve smyslu osobním i organizačním je tak velmi nestabilní a záleží jen na kvalitě přístupu konkrétního vedoucího státního zástupce, zda dovede státnímu zástupci vzhledem k jeho vlastnostem, vzdělání a zkušenostem přiřadit vhodnou specializaci. Zároveň tato pravomoc vedoucího státního zástupce může být zneužita (a v nedávné době se taková podezření opakovaně objevila) vůči nepohodlnému státnímu zástupci, kterému lze (třeba i jen ústním pokynem) přidělením činnosti, se kterou nemá žádné zkušenosti či o ni dosud nejevil žádný odborný zájem, nejen značně znepríjemnit život, ale zejména státního zástupce odtrhnout od do té doby zpracovávaných případů.

Vedoucí státní zástupci jsou povinni respektovat vzorový organizační řád státního zastupitelství, který formou pokynu obecné povahy vydává nejvyšší státní zástupce. V současnosti se soustava státního zastupitelství řídí pokynem obecné povahy nejvyšší státní zástupkyně č. 4/2009 ze dne 27. července 2009. Dle čl. 1 vedoucí státní zástupce vydá organizační řád, v němž upraví organizaci státního zastupitelství a určí, které útvary řídí přímo a které prostřednictvím náměstků či jiných zaměstnanců. V organizačním řádu se zejména a) určí názvy organizačních útvarů, rozdělení působnosti mezi nimi, jejich případné členění a postavení pobočky, b) pořadí, v němž vedoucího státního zástupce zastupují náměstci a jejich vzájemná zastupitelnost, c) působnost ředitele správy a tiskového mluvčího, jsou-li tyto funkce zřízeny. Přílohou organizačního řádu je organizační schéma státního zastupitelství, které má státní zastupitelství uveřejnit na svých webových stránkách. Podstatný je obsah čl. 2, který stanoví základní pravidla pro specializace. Státní zástupce má vyřizovat věci zpravidla podle své specializace. Rámcové rozdělení specializací je přílohou tohoto pokynu obecné povahy. Vedoucí státní zástupce může stanovit i jiné specializace, než které stanoví pokyn obecné povahy č. 4/2009.

Výčet specializací musí být stanoven v konkrétním organizačním řádu jednotlivého státního zastupitelství. Vedoucí státní zástupce rozhoduje o obsazení specializací jednotlivými státními zástupci. Seznam s obsazením specializací konkrétními státními zástupci a jeho změny musí být elektronicky zasílány Nejvyššímu státnímu zastupitelství, které vede seznam specializací státních zástupců.

V příloze pokynu obecné povahy č. 4/2009 jsou stanoveny následující specializace státních zástupců:

A) Trestní specializace – specialista na:

- a) hospodářskou a majetkovou trestnou činnost,
- b) obecnou kriminalitu,
- c) organizovanou trestnou činnost,
- d) korupci,
- e) drogovou trestnou činnost,
- f) protiprávní činy mládeže, činy jinak trestné spáchané dětmi mladšími 15 let a trestné činy spáchané na mládeži,
- g) trestné činy spáchané z rasové, národnostní nebo jiné nenávislné pohnutky,
- h) trestné činy, které se nepromlčují,
- i) trestné činy spáchané příslušníky ozbrojených sil, příslušníky bezpečnostních sborů a trestné činy úředních osob,
- j) trestnou činnost v dopravě, trestné činy spáchané v souvislosti s požáry, výbuchy, jinými haváriemi a živelnými pohromami,
- k) řízení o trestných činech příslušníků Policie ČR, Vojenské policie, Vojenského zpravodajství, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace,
- l) mimořádné opravné prostředky,
- m) dohled,
- n) právní styk v Evropské unii,

- o) právní styk s cizinou,
- p) nelegální migraci,
- q) odhalování, zajišťování, odčerpávání a postih legalizace výnosů z trestné činnosti,
- r) trestné činy proti životnímu prostředí.

B) **Netrestní specializace** – specialista na:

- a) sociálně-právní ochranu dětí a řízení ve věcech dětí mladších 15 let a trestně neodpovědných mladistvých,
- b) dodržování právních předpisů při výkonu ústavní nebo ochranné výchovy,
- c) dodržování právních předpisů v místech, kde se vykonává trest odnětí svobody, vazba nebo zabezpečovací detence,
- d) insolvenční řízení,
- e) návrhovou činnost ve věcech obchodních společností,
- f) správní žaloby,
- g) popření otcovství,
- h) obecnou netrestní působnost.

C) Specialista na **legislativu, analytiku a metodiku**.

U **okresních** (v Praze **obvodních**) státních zastupitelství se na základě čl. 4 zřizují **trestní specializace** pro:

- a) hospodářskou a majetkovou trestnou činnost,
- b) korupci,
- c) obecnou kriminalitu,
- d) protiprávní činy mládeže, činy jinak trestné spáchané dětmi mladšími 15 let a trestné činy spáchané na mládeži,
- e) drogovou trestnou činnost,
- f) trestnou činnost v dopravě, trestné činy spáchané v souvislosti s požáry, výbuchy, jinými haváriemi a živelnými pohromami,

- g) trestné činy spáchané z rasové, národnostní nebo jiné nenávislné pohnutky,
- h) trestné činy příslušníků Policie ČR, Vojenské policie, Vojenského zpravodajství, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace u určených okresních státních zastupitelství; výlučnou pravomoc pro trestní řízení vedené proti příslušníkům Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace má na základě § 10 odst. 3 vyhlášky č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli (dále jen jednacím řád) Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1; pro trestní řízení vedené proti příslušníkům Policie ČR, Vojenské policie, Vojenského zpravodajství je taxativně stanovena příslušnost celkem deseti okresních státních zastupitelství (v Praze pak Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 1) dle § 10 odst. 1 jednacího řádu,
- i) právní styk v Evropské unii;

a dále **netrestní specializace** zejména na:

- a) sociálně právní ochranu dětí a řízení ve věcech dětí mladších 15 let a trestně neodpovědných mladistvých,
- b) dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu ústavní nebo ochranné výchovy u okresních státních zastupitelství, v jejichž obvodu se vykonává ústavní nebo ochranná výchova,
- c) obecnou netrestní působnost.

U **krajských státních zastupitelství** se na základě čl. 6 zřizují **trestní specializace** zejména pro:

- a) hospodářskou a majetkovou trestnou činnost,
- b) korupci,
- c) obecnou kriminalitu,

- d) protiprávní činy mládeže, činy jinak trestné spáchané dětmi mladšími 15 let a trestné činy spáchané na mládeži,
- e) drogovou trestnou činností,
- f) trestnou činností v dopravě, trestné činy spáchané v souvislosti s požáry, výbuchy, jinými haváriemi a živelnými pohromami,
- g) trestné činy spáchané z rasové, národnostní nebo jiné nenávistné pohnutky,
- h) trestné činy spáchané příslušníky ozbrojených sil nebo ozbrojených sborů a trestné činy úředních osob,
- i) nelegální migraci,
- j) odhalování, zajišťování, odčerpávání a postih legalizace výnosů z trestné činnosti,
- k) trestné činy příslušníků Policie ČR, Vojenské policie, Vojenského zpravodajství, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace (v případě trestního řízení proti příslušníkům Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace se jedná o výlučnou pravomoc Městského státního zastupitelství v Praze),
- l) právní styk v Evropské unii;

a dále **netrestní specializace** zejména na:

- a) sociálně-právní ochranu dětí a řízení ve věcech dětí mladších 15 let a trestně neodpovědných mladistvých,
- b) insolvenční řízení,
- c) dozor nad místy, kde se vykonává trest odnětí svobody, vazba nebo zabezpečovací detence,
- d) dohled nad dodržováním právních předpisů při výkonu ústavní nebo ochranné výchovy,
- e) obecnou netrestní působnost.

U **vrchních státních zastupitelství** se dle čl. 8 zřizují specializace státních zástupců pro oblast **legislativy, analytiku a metodiku** a dále **trestní** specializace zejména na:

- a) mimořádné opravné prostředky
- b) protiprávní činy mládeže, činy jinak trestné spáchané dětmi mladšími 15 let a trestné činy spáchané na mládeži,
- c) hospodářskou a majetkovou trestnou činnost,
- d) korupci,
- e) odhalování, zajišťování, odčerpávání a postih legalizace výnosů z trestné činnosti,
- f) nelegální migraci,
- g) obecnou kriminalitu,
- h) drogovou trestnou činnost,
- i) trestné činy spáchané příslušníky ozbrojených sil nebo ozbrojených sborů a trestné činy úředních osob,
- j) právní styk v Evropské unii,
- k) právní styk s cizinou;

a dále **netrestní** specializace zejména na:

- a) sociálně-právní ochranu dětí a řízení ve věcech dětí mladších patnácti let a trestně neodpovědných mladistvých,
- b) dohled nad dodržováním předpisů v místech, kde se vykonává trest odnětí svobody, vazba nebo zabezpečovací detence,
- c) insolvenční řízení,
- d) obecnou netrestní působnost.

Státní zastupitelství je příslušné k zastupování státu u soudu, u něhož toto státní zastupitelství působí, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak (§ 7 zákona o státním zastupitelství). Sídla státních zastupitelství a obvody jejich územní působnosti se shodují se sídly a obvody soudů. V rámci české justice, resp.

státního zastupitelství existují kromě řízení proti příslušníkům Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace (Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 1 a Městské státní zastupitelství v Praze) další výjimky z obecné věcné a místní příslušnosti a z nich vycházející specializace státních zástupců. Jak již bylo výše popsáno, Obvodní soud pro Prahu 2 je příslušný k řízení v trestních věcech proti pachatelům trestných činů spáchaných porušením právních předpisů silničního, železničního, leteckého a plavebního provozu a provozu podzemní dráhy, včetně trestného činu ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 trestního zákoníku, v nichž by jinak byly příslušné podle zákona o trestním řízení soudním obvodní soudy v hlavním městě Praze. Obvodní soud pro Prahu 6 je příslušný namísto všech okresních soudů k řízení v trestních věcech týkajících se občanů České republiky, jde-li o výkon rozhodnutí cizozemského soudu podle mezinárodní smlouvy, s níž vyslovil souhlas Parlament, jíž je Česká republika vázána a která byla vyhlášena. Z výše uvedeného vyplývá zákonná specializace části státních zástupců působících při Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 2 a při Obvodním státním zastupitelství pro Prahu 6.

Vrchní státní zastupitelství v Praze a Olomouci mají kromě jiných úkolů i dvě výlučné pravomoci. V první řadě se jedná o zvláštní věcnou příslušnost dle § 15 jednacího řádu. Dle § 15 odst. 1 jednacího řádu vykonávají dozor (působí tedy v prvním stupni) státní zástupci vrchních státních zastupitelství ve věcech úmyslných trestných činů:

- a) spáchaných při činnosti banky, investiční společnosti nebo investičního fondu, obchodníka s cennými papíry, pojišťovny, zdravotní pojišťovny, penzijního fondu, stavební spořitelny anebo spořitelního a úvěrního družstva, byla-li jimi způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč,
- b) fyzických nebo právnických osob spáchaných v souvislosti s neoprávněným výkonem činnosti subjektů uvedených v písmenu a), byla-li jimi způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč,

- c) jimiž byla způsobena na majetku nebo majetkovém podílu státu škoda nejméně 150 mil. Kč,
- d) majetkových a hospodářských, jestliže byly spáchány ve prospěch organizované zločinecké skupiny, a dále trestných činů zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku nebo trestných činů přijetí úplatku, podplacení nebo nepřímého úplatkářství podle § 331 až 333 trestního zákoníku, pokud byly spáchány v souvislosti s odhalováním či vyšetřováním majetkových a hospodářských trestných činů,
- e) jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zájmy Evropské unie, pokud jimi byla způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč,
- f) spáchaných proti jednotné evropské měně ve prospěch organizované zločinecké skupiny, členem organizované skupiny, ve značném nebo velkém rozsahu nebo koná-li řízení o trestných činech namířených proti jednotné evropské měně policejní orgán, který plní úkoly zvláštní ústředny podle článku 12 Mezinárodní úmluvy o potírání penězokazectví.

Vrchní státní zastupitelství však může v odůvodněných případech na základě § 15 odst. 3 jednacího řádu po předchozím souhlasu nejvyššího státního zástupce rozhodnout, že k výkonu dozoru ve věcech výše uvedených trestných činů je příslušné nižší státní zastupitelství, které by jinak bylo příslušné. Jednací řád umožňuje i opačnou změnu věcné příslušnosti, a to podle § 15 odst. 4 jednacího řádu, dle něhož může vrchní státní zastupitelství s předchozím souhlasem nejvyššího státního zástupce rozhodnout o tom, že je příslušné k výkonu dozoru ve shora uvedených věcech, i když nebyla způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč, anebo naopak pokud na majetku jiného než shora vyjmenovaného subjektu vznikne škoda alespoň 150 mil. Kč.

Pojem „finanční zájem Evropských společenství“ byl poprvé užít v rozsudku Evropského soudního dvora č. 68/1998 ze dne 21. 9. 1989, avšak fundamentální interpretaci tohoto pojmu přinesla až Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. 7. 1995 a její dodatkové protokoly ze dnů

27. 9. 1996 a 19. 6. 1997. Dle citované úmluvy je podvodným jednáním poškozujícím finanční zájmy Evropských společenství úmyslné jednání či opomenutí týkající se použití nebo předložení falešných, nesprávných či neúplných prohlášení nebo dokumentů majících za následek nesprávné použití či zadržení prostředků z všeobecného rozpočtu ES nebo rozpočtů jimi či v jejich prospěch spravovaných, neposkytnutí informací za porušení zvláštní povinnosti se stejným následkem, použití takových prostředků v rozporu s účelem, k němuž byly původně určeny, a použití legálně získaných finančních prostředků se stejným následkem. Rozsudek Evropského soudního dvora¹⁵ dále konstatoval, že pojem „finanční zájmy Evropských společenství“ musí být vykládán nikoli pouze jako příjmy a výdaje rozpočtu ES, ale v zásadě také jako příjmy a výdaje rozpočtů orgánů, úřadů a agentur zřízených podle Smlouvy o založení Evropských společenství.

Tyto kauzy jsou na vrchních státních zastupitelstvích soustředovány na odborech závažné hospodářské a finanční kriminality. Dohledovou a přezkumnou činnost nad činností státních zástupců zařazených na těchto odborech vykonává odbor závažné hospodářské a finanční kriminality Nejvyššího státního zastupitelství.

Druhou výlučnou pravomocí (je otázkou, zda se jedná o specializaci) určených státních zástupců vrchních státních zastupitelství je podání návrhu na použití agenta podle § 158e tr. řádu. Agentem je příslušník Policie České republiky (bohužel dle české legislativy nelze využít v zahraničí osvědčeného tzv. civilního agenta), který plní úkoly uložené mu řídicím policejním orgánem. Je-li to k použití agenta, jeho přípravě nebo k jeho ochraně nutné, je k zastírání jeho totožnosti možné vytvořit legendu o jiné osobní existenci a osobní údaje vyplývající z této legendy zavést do příslušných informačních systémů. Agent může provádět hospodářské činnosti, k jejichž vykonávání je třeba zvláštní oprávnění, povolení či registrace a samozřejmě zastírat příslušnost k Policii České republiky. Ke sledování osob a věcí ve smyslu § 158d odst. 2 tr. řádu

¹⁵ Rozsudek ESD ve věci C-11/00 – Komise Evropských společenství v. Evropská centrální banka.

a k provedení předstíraného převodu podle § 158c tr. řádu agent nepotřebuje další povolení. Použití agenta povoluje na návrh státního zástupce vrchního státního zastupitelství soudce vrchního soudu, v jehož obvodu je státní zástupce podávající návrh činný.

Zcela zvláštním druhem specializace soudců a potažmo tedy státních zástupců jsou případy mladistvých pachatelů a řízení o tzv. činech jinak trestných spáchaných dětmi mladšími patnácti let. Základní právní úpravu v těchto oblastech obsahuje zákon č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), ve znění pozdějších předpisů. V ustanovení § 2 je založena osobní specializace (primárně) soudů ustavením tzv. soudů pro mládež (§ 2 písm. c) a § 4), jimiž jsou zvláštní senát anebo v zákonem stanovených případech předseda takového senátu nebo samosoudce příslušného okresního, krajského, vrchního a Nejvyššího soudu (§ 2 písm. d). Zákon výslovně stanoví, byť ne zcela konkrétně, že soudci, státní zástupci, příslušníci policejních orgánů a úředníci Probační a mediační služby působící v trestních věcech mládeže musí mít zvláštní průpravu pro zacházení s mládeží.

Státním zástupcům by měly v praxi být vedoucími státními zástupci určovány specializace podle jejich předchozího vzdělání, navenek projevovaných schopností, zkušeností a v lepším případě i zájmu státního zástupce o určitou oblast kriminality. Nejčastěji státní zástupce po jmenování do funkce působí v kauzách obecné kriminality a po určitém období jsou mu přidělovány i další, specifitější specializace. Vzdělávání státních zástupců je předmětem činnosti Justiční akademie, která poskytuje jak ad hoc semináře, tak pokračující kurzy, ale výjimkou není organizace odborných seminářů v rámci soustavy státního zastupitelství na základě vlastní aktivity jednotlivých, většinou krajských, státních zastupitelství. Na prohlubování znalostí státních zástupců se podílí i stavovská organizace Unie státních zástupců.¹⁶

¹⁶ Viz např. mezinárodní konference „Státní zastupitelství a informace“, Kroměříž, 15.–17. 4. 2009 nebo připravovaná mezinárodní konference „Státní zastupitelství v boji proti korupci“, Kroměříž, 15.–17. 9. 2010.

Nepochybným problémem v oblasti specializací je skutečnost, že jednotliví státní zástupci, zejména na menších okresních státních zastupitelstvích, mají více specializací a zároveň musí s ohledem na počet kauz a státních zástupců řešit i mnoho otázek nesouvisjících s primární specializací. S tím souvisí i možnost či spíše nemožnost intenzivnějšího vzdělávání v dané oblasti. Pro adekvátní reakci společnosti na trestnou činnost v oblastech např. finanční a hospodářské, drogové či tzv. internetové kriminality je nezbytné kontinuální prohlubování znalostí a stálé vyměňování zkušeností, jak v rámci soustavy, tak i se zahraničním prostředím. Otázku nezbytné schopnosti státních zástupců alespoň základní komunikace v jednom ze světových jazyků ponechme záměrně stranou.

Dalším problémem může být již výše uvedená pravomoc vedoucího státního zástupce určit specializaci svým podřízeným na základě pouze svého uvážení. Státní zastupitelství je jako soustava orgánů charakterizováno monokratičností, kde v řadě otázek má rozhodující slovo vedoucí státní zástupce příslušného zastupitelství, přičemž v oblasti organizační to platí téměř ze sta procent. Tato skutečnost ve vztahu k určování specializací jistě není problematická v případě, že vedoucím státním zástupcem je osoba, která na základě nejlepšího vědomí a svědomí rozděluje specializace a de facto tak i kauzy konkrétním státním zástupcům. Bohužel je možná situace, kdy vedoucí státní zástupce bez legitimního důvodu a jakéhokoli vysvětlení ústním pokynem změní specializaci a odebere tak dozor státnímu zástupci, kterého pak přesune v rámci svého úřadu na místo zcela odlišné, pro něž konkrétní státní zástupce nemá optimální předpoklady či je takové organizační opatření z různých důvodů šikanózní. S takovými podezřeními byla naše veřejnost v minulosti konfrontována.¹⁷

Jedním ze způsobů, jak vyloučit možnost zneužití institutu specializací s ohledem na oprávnění vyloučit státního zástupce z konkrétní kauzy či z případů stejného druhu, je možnost zakotvení závazného rozvrhu práce na státním zastupitelství, který by

¹⁷ Viz např. článek „Tanec žalobců na minovém poli“, MF Dnes, 26. 5. 2008, a reakce Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 30. 5. 2008 viz <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?o=23&j=33&k=4709&d=243026>.

byl obdobný systému fungujícímu u soudů. O této otázce se vedou diskuse. Na jedné straně stojí možnost, aby moudrý vedoucí státní zástupce mohl rozdělovat v zájmu maximální kvality a rychlosti trestního řízení specializace a kauzy podle skutečných vlastností a zkušeností jednotlivých státních zástupců, na druhé straně stojí model, jímž lze také budovat určité garance pro působení státního zástupce bez nelegitimních vlivů. Osobně se spíše přikláním k tomu směru, resp. pohledu, že v současné situaci ještě stále s ohledem na potřebu co nejkvalitnějšího výkonu působnosti státního zastupitelství (nejen) v trestních řízeních musí být brán ohled na určitou různorodou charakteristiku státních zástupců v rámci jednoho úřadu, a proto bych obrátil maximální pozornost k výběru vedoucích státních zástupců, a to nejen k jejich odborné kvalitě, což by mělo být samozřejmostí, ale možná ještě více k jejich osobnostním vlastnostem a morální integritě. Nakonec vždy platí, že i sebelepší právní normy nemohou být řešením problémů, pokud budou aplikovány nevhodnými subjekty.

Nutnost změny přístupů k potírání korupce

V zadání tohoto textu byla editory položena otázka, jak posílit nezávislost obžaloby a soudu u citlivých případů. Podstatné je tedy zodpovědět otázku, co mínit oněmi citlivými případy. Za citlivé případy pro účel tohoto textu považuji v aktuální společenské situaci kauzy trestné činnosti, které mají svým porušením veřejného zájmu širší vliv na společnost, veřejné povědomí o spravedlnosti, kauzy, které odhalují nepravosti především těch spoluobčanů, kterým byla na základě demokratického procesu dána pravomoc ke správě věcí veřejných a tím možnost každodenně ovlivňovat fyzické osoby i korporace. Za takovou trestnou činnost jsou považovány trestné činy spojené s korupcí, trestné činy veřejných činitelů, resp. úředních osob, a závažná hospodářská či finanční kriminalita. Za společensky nejnebezpečnější jak z hlediska aktuálního, tak hlediska dlouhodobého fungování společnosti považuji různé formy korupce, a proto se pro účely tohoto textu zaměřím v tomto směru.

Korupci lze definovat různými způsoby.¹⁸ Mezinárodní organizace Transparency International korupci definuje¹⁹ jako zneužití svěřených pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního (soukromého) prospěchu. Konkrétněji se jedná o příslib poskytnutí nebo o poskytnutí jakékoli neoprávněné výhody v něčí prospěch za určitou formu odměny. Tato odměna nemusí mít vždy pouze finanční podobu (úplatek), může se jednat o úniky výhod-

¹⁸ Přehled různých definic korupce viz např. Chmelík a kol.: Pozornost, úplatek a korupce. Linde, Praha, 2003, str. 9–21.

¹⁹ Viz www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=441.

ných informací, protežování známých (klientelismus), zvýhodňování příbuzných (nepotismus) apod.²⁰

Korupce, klientelismus a nepotismus mají za následek nejen to, že veřejnoprávní instituce neslouží veřejnému zájmu, že se ztrácí zcela nezbytná důvěra ve skutečně demokratický právní stát a fakticky se vytváří paralelní mocenské struktury. Ruku v ruce přichází i následek čistě ekonomický ve formě obrovsky zvýšených nákladů, které jsou ve svém důsledku přenášeny na každého jednotlivce. Vyšetřování případů tzv. velké a s politickou scénou spojené korupce a jejich úspěšné završení odsuzujícím soudním rozhodnutím je velmi významně komplikováno tím, že jde o sítě, které lze těžko rozkrýt, protože v nich vlastně není osob nespokojených, které by se cítily poškozeny a špinavé praktiky příslušným orgánům oznámily.

Česká republika má s korupcí nepochybně velký problém.²¹ O problému a možných formách řešení se delší dobu mluví, ale výsledky v podstatě žádné nejsou. Skutečnost, že nejsou viditelné výsledky v podobě úspěšně zakončených významných korupčních kauz, zásadním způsobem poškozuje víru společnosti ve spravedlnost, resp. orgány, které o ni mají usilovat, a dále má za následek jen minimální ochotu k podávání informací o korupčním jednání příslušným orgánům. O velké latenci korupčního jednání v ČR svědčí i statistická data. Pro trestný čin přijímání úplatku podle § 160 trestního zákona bylo v roce 2009 stíháno 37 obviněných, obžaloba byla podána na 31 obviněného (v roce 2008 stíháno 44, obžalováno 42), pro trestný čin podplácení podle § 161 trestního zákona bylo v roce 2009 stíháno 72 osob, obžaloba byla podána na 68 obviněných (v roce 2008 stíháno 84, obžalováno 78), pro trestný čin nepřímé úplatkářství podle § 162 trestního zákona byli

²⁰ Druhy, formy, vzory a stadia korupce popisuje přehledně Petr Vymětal ve sborníku *Korupce, projevy a potírání v České republice a Evropské unii*, Masarykova univerzita, 2006, Brno, str. 13–29.

²¹ Viz např. Baloun, V.: *Korupce – závažná trestná činnost a její rizika pro ČR*, in studie *Obrana proti ohrožení společnosti závažnými formami trestné činnosti*, Institut pro kriminologii a sociální prevenci, Praha, 2009, str. 138–152.

v roce 2009 stíhání 3 obvinění, obžaloba byla podána na 3 obviněné (v roce 2008 stíháno 6, obžalováno 6).²²

Obávám se, že se česká společnost nachází v bodu, kdy se musí velmi rychle rozhodnout, jestli opravdu a jak chce s všudypřítomnou korupcí bojovat. Není pochyb o tom, že půjde o úsilí složité, zdoluhavé a vysilující. Je však nutné hledat a prosazovat takové kroky, které jsou ve své vzájemné spojitosti způsobilé přinést výsledky. Nebát se otevírat (staro)nová témata a postupy osvědčené v jiných státech, zejména ve státech s podobnou společensko-politickou a právní kulturou. Je třeba otevřít i tematiku některých úspěšných postupů např. z anglosaského právního světa.

Při hledání efektivních řešení se dle mého názoru musí odborná veřejnost a politická reprezentace zaměřit na tři okruhy otázek:

- 1) právní nástroje, resp. metody odhalování a vyšetřování korupce, včetně podpory a ochrany zdrojů informací o korupčním jednání,
- 2) institucionální otázky specializace a specializovanosti orgánů činných v trestním řízení,
- 3) personální faktor, resp. otázky výběru a vzdělávání odborníků s morální integritou.

Účelem této části mého příspěvku je stručný popis situace a zamyšlení nad možnými změnami v otázkách specializace a specializovanosti státních zastupitelství a soudů.

V českém trestním procesu obecně má zcela zásadní význam státní zástupce. V rámci přípravného řízení je státní zástupce teorií označován dokonce jako tzv. dominus litis, pán řízení. Státní zástupce vykonává dozor nad zákonností postupu policejních orgánů, což v prvopočátcích každé kauzy znamená, že má oprávnění rozhodovat, zda vůbec, kdy a s jakou prvotní právní kvalifikací bude trestní řízení zahájeno. Státní zástupce má i pravomoc kontrolovat policejní orgán, zda policejně prošetřovanou věc před zahájením trestního řízení nezaložil ad acta v rozporu se zákonem,

²² Zpráva o činnosti za rok 2009, Nejvyšší státní zastupitelství ČR.

tedy zda policejní orgán měl či neměl určité trestní oznámení či vlastní poznatek začít prověřovat v rámci trestního řízení podle trestního řádu. V rámci dvou fází předsoudního, tzv. přípravného trestního řízení, je každá kauza pod dozorem státního zástupce, policejní orgán je povinen plnit pokyny státního zástupce, státní zástupce má pravomoc rušit rozhodnutí policejního orgánu, rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím policejního orgánu. V pravomoci státního zástupce je zejména rozhodnutí, zda věc bude odložena, postoupena k rozhodnutí jinému orgánu, zda bude zastavena či zda bude po skončení vyšetřování podána obžaloba příslušnému soudu. Jedna ze základních zásad trestního procesu, zásada obžalovací, znamená, že trestní stíhání před soudem se koná jen na podkladě obžaloby, kterou podává a před soudem zastupuje státní zástupce. Z výše uvedených základních rysů působnosti a pravomocí státního zástupce v trestním řízení jasně vyplývá zcela zásadní odpovědnost státního zástupce za každou trestní kauzu. Pro naplnění účelu trestního řízení, jímž je zákonné objasnění trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů, je zcela nezbytné, aby pro státní zástupce byly právními normami stanovené a v praxi bezezbytku naplňované garance nezávislosti jejich působení.²³

Jsem přesvědčen, že pro účinné změny v rámci trestněprávních forem boje s korupcí je nutno začít u státního zastupitelství, neboť jak je uvedeno výše, státní zástupce má nejdůležitější úlohu pro relevantní vznik kauzy, její zákonné a věcně nejlepší zpracování a následné předložení soudu. Jak již bylo uvedeno v předchozích částech tohoto článku, státní zástupce, kterým byla vedoucím státním zástupcem dle vzorového organizačního řádu určena specializace pro boj s korupcí, najdeme na každém jednotlivém úřadu státního zastupitelství. Takto stanovení státní zástupci však tuto specializaci mají ve většině případů jen jako doplněk jiné své náročné činnosti. Státním zástupcům může být taková specializace

²³ K aktuálním otázkám postavení státního zástupce, nezávislosti a záruk nestranného působení v konkrétních kauzách viz Lata, J.: Nezávislý státní zástupce – zbožné přání či realita? Bulletin advokacie, 2010, č. 3, Česká advokátní komora, Praha, str. 65–73.

kdykoli nadřízeným státním zástupcem neformálně změněna, případy mohou být odebrány a jednotlivá věc přidělena jinému. Důvody takového postupu nemusí být sdělovány. Státní zástupce také nemá právo odmítnout pokyn vedoucího státního zástupce nebo nadřízeného státního zastupitelství, pokud tento není přímo v rozporu se zákonem, ale „jen“ odporuje právnímu názoru státního zástupce. Jak vidno i z absence hmatatelných výsledků trestněprávního boje proti korupci, není takto nastavený systém v soustavě státního zastupitelství zřejmě zcela optimální. Zmíněné některé nedostatky v nastavení vztahů uvnitř soustavy státního zastupitelství platí samozřejmě pro všechny, nejen korupční, kauzy a o změnách v zákonu o státním zastupitelství a navazujících právních normách se živě diskutuje.

Jak jsem již naznačil, jsem přesvědčen, že dnešní doba vyžaduje rychlá a třeba i netradiční protikorupční opatření i v rámci trestní justice. Při vnímání situace v naší soustavě státního zastupitelství a při znalostech situace v některých zahraničních systémech se domnívám, že jednou z potřebných forem řešení je založení specializovaného zvláštního úřadu státního zastupitelství pro stíhání jednak korupčních trestných činů, jednak trestných činů spáchaných důležitými veřejnými činiteli.

Specializované protikorupční orgány v zahraničí

Mezinárodní společenství se problematikou korupce dlouhodobě zabývá a snaží se společně hledat metody prevence, odhalování i vyšetřování tohoto celosvětového negativního fenoménu. Z českého úhlu pohledu jsou zásadní aktivity OSN, Rady Evropy a OECD. Pro trestněprávní formy potírání korupce jsou zásadní tři mezinárodní úmluvy: Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) ze dne 31. 10. 2003, Trestně právní úmluva o korupci sjednaná 27. 1. 1999 ve Štrasburku a Úmluva o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích ze dne 19. 12. 1997.

Úmluva OSN proti korupci (UNCAC) byla přijata Valným shromážděním OSN 31. října 2003. Česká republika úmluvu podepsala 22. dubna 2005, ale dosud ji neratifikovala, čímž se řadí mezi poslední tři evropské státy (ČR, Irsko, SRN). Úmluva OSN proti korupci je jedním ze základních dokumentů OSN v této oblasti a zabývá se čtyřmi základními oblastmi – prevencí korupce, její kriminalizací, mezinárodní spoluprací a oblastí navrácení nelegálních zisků. Kromě řady konkrétních požadavků na posílení efektivní a transparentní veřejné správy úmluva věnuje pozornost veřejným zakázkám, kriminalizuje některá jednání formálně přesahující úplatkářství, prosazuje institut odpovědnosti právnických osob a vyzývá k účinnější ochraně svědků a oznamovatelů korupce, kteří se často stávají objektem odplaty, kriminalizace a šikany. Z trestněprávního hlediska je však dále velmi důležité, že úmluva přichází s požadavkem na ustavení speciálních protikorupčních orgánů. Čl. 36 nazvaný „Specializované orgány“ uvádí: „Každý stát, smluvní strana v souladu se základními zásadami svého právního systému zajistí přítomnost orgánu nebo orgánů nebo osob specializovaných na potírání korupce cestou

vymáhání práva. Takovému orgánu nebo orgánům nebo osobám bude v souladu se základními zásadami právního systému smluvní strany přiznána nezbytná nezávislost, aby byly schopny vykonávat své funkce efektivně a bez jakéhokoli nepřijatelného vlivu.“

Úmluva OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů byla za Českou republiku podepsána v Paříži dne 17. prosince 1997, prezident republiky Úmluvu ratifikoval dne 20. prosince 1999 (publikováno jako sdělení MZV č. 25/2000 Sb.m.s.). Závazky vyplývající z této úmluvy nebyly Českou republikou plně implementovány, zejména absentuje zavedení trestní odpovědnosti právnických osob za korupční jednání směřující vůči zahraničním veřejným činitelům.

Trestně právní úmluva o korupci sjednaná v rámci Rady Evropy dne 27. 1. 1999 ve Štrasburku byla Českou republikou podepsána dne 15. 10. 1999, prezidentem republiky ratifikována dne 27. 6. 2000 (publikována pod č. 70/2002 Sb.m.s.). Účelem úmluvy je mj. kriminalizace širokého spektra korupčního jednání, oslabení institutu bankovního tajemství a záznamů o jiných finančních transakcích a majetku. Úmluva zavádí trestní odpovědnost korporací, když požaduje možnost postihování právnických osob trestněprávními sankcemi. Ke specializaci se vztahuje ustanovení čl. 20: „Zvláštní orgány – Každá smluvní strana přijme taková legislativní a jiná opatření, aby bylo zajištěno, že určité osoby nebo orgány budou specializovány pro boj s korupcí. Budou mít potřebnou nezávislost v souladu se základními zásadami právního systému smluvní strany tak, aby byly schopny vykonávat svoje funkce účinně a oproštěny od nepřijatelného tlaku. Smluvní strana zajistí, aby personál těchto orgánů byl odpovídajícím způsobem vyškolen a aby pro jeho úkoly byly zajištěny příslušné finanční zdroje.“

Nejen na základě výše uvedených multilaterálních mezinárodních smluv, ale zejména s ohledem na potřebu zvýšení efektivity potlačování korupce a s ní spojené závažné trestné činnosti vznikly a vznikají na celém světě specializované protikorupční orgány, které přebírají rozhodný díl zodpovědnosti za výsledek protikorupčních opatření. Na základě mezinárodně zavedených smluvních standardů bude pravděpodobně zrychlovat proces vzniku

nových specializovaných orgánů pro potírání korupce, a to přesto, že neexistuje nezpochybnitelný empirický důkaz, že založení speciálního orgánu v jakékoli formě zaručí vymýcení korupce.²⁴ Vždy se musí jednat o soubor vzájemně se doplňujících opatření v celé veřejné správě a justici.

Zvláštní protikorupční orgány lze s nutnou mírou generalizace rozdělit na instituce s primárně preventivní, metodologickou a koordinační činností, orgány represivně prosazující zákonost a nakonec instituce víceúčelové, s komplexním protikorupčním zaměřením. V Evropě jsou nejčastější formou orgány represivního charakteru, jejichž cílem je trestně stíhat pachatele korupčních a případně souvisejících deliktů.

Specializované orgány prokuratury, resp. státního zastupitelství, byly založeny anebo v řadě případů dále posíleny v řadě zemí. Přesto jsou takové orgány někdy kritizovány pro nevelký počet úspěšně odsouzených případů korupce či jiného zneužití moci významnými a vlivnými veřejnými osobami. Obecně přijímanou cestou ke zlepšení takové skutečné či jen zdánlivé situace je další zvyšování schopností represivních orgánů a politické vůle, která se musí projevit mj. zárukami nezávislého působení a odstranění možných nelegitimních vlivů, dalším posílením specializace, úrovně vzdělávání a vzájemné koordinace protikorupčních orgánů.²⁵

Pro základní představu nutnou k porovnání situace u nás a v některých evropských zemích v této oblasti je namísto podat stručnou informaci o některých zahraničních specializovaných protikorupčních orgánech, pro účely tohoto textu se zaměřením na prokuraturu.

Ve Španělsku byl v roce 1995 založen zvláštní úřad prokuratury „Speciální úřad prokuratury pro potlačování ekonomických zločinů souvisejících s korupcí“ (Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción). Tento orgán byl vybudován po sérii významných korupčních skandálů z počátku devadesátých let 20. století, které měly za následek

²⁴ Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. OECD, Paris, 2008, str. 9–14.

²⁵ The Istanbul Anti-Corruption Action Plan: Progress and Challenges, OECD, Paris, 2008, str. 10.

vážné znepokojení španělské veřejnosti. Orgán je formálně součástí soustavy státní prokuratury, ale má silně nezávislé postavení uvnitř i vně soustavy. Kromě své věcné příslušnosti se od běžných španělských prokuratur liší i svým multidisciplinárním charakterem, neboť v rámci úřadu nepůsobí jen vybraní prokurátoři, ale i vyšetřovatelé a řada dalších expertů. Úřad se zabývá nejvážnějšími případy korupce, závažné finanční kriminality a zneužití funkce vysoce postavenými veřejnými činiteli. Příslušnost není stanovena obligatorně a zvláštní prokurátor může kauzu postoupit běžné teritoriální prokuratuře, pokud vyhodnotí, že vyšetřovaná trestná činnost není z konkrétních důvodů vhodná pro specializovaný orgán. Šéf speciální prokuratury je jmenován přímo vládou na návrh generálního prokurátora, který tak činí po povinném projednání s Radou generálního prokurátora, která je volena všemi španělskými prokurátory. Tento orgán se ve Španělsku těší značné důvěře, která vyplývá zejména z úspěchů při stíhání pachatelů bez rozdílu postavení.

V Rumunsku byl v roce 2002 založen Národní úřad protikorupční prokuratury, od roku 2006 po razantní reformě nazvaný „Národní protikorupční ředitelství“ (Directia Nationala Anticoruptie). Jde o specializovaný orgán prokuratury, který je příslušný pro řízení ve věcech trestního stíhání případů závažné korupce. Přes problémy počáteční fáze spočívající v personálním obsazení a neschopnosti účinně vyšetřovat zejména poslance rumunského parlamentu je tento speciální orgán v současnosti velmi účinnou složkou s fakticky autonomním postavením v rámci systému rumunské prokuratury. Národní protikorupční ředitelství má věcnou příslušnost ve věcech vyšetřování trestných činů úplatkářství, trestných činů spojených s korupcí (související specifikovaná finanční kriminalita a delikty vyjmenovaných veřejných činitelů) a trestnou činností proti zájmům EU. V čele úřadu stojí vedoucí v pozici náměstka generálního prokurátora. Jako projev schopnosti nezávisle a účinně postihovat korupční jednání je ze strany úřadu prezentován nárůst počtu odsouzených vysokých veřejných činitelů, včetně bývalých či současných členů parlamentu.

Chorvatský „Úřad pro boj s korupcí a organizovaným zločinem“ (Ured za suzbijanje korupcie i organiziranog kriminala – USKOK) byl založen v roce 2001. Jedná se o zvláštní orgán soustavy chorvatské prokuratury. Důvodem vzniku specializované prokuratury byla situace ne nepodobná současné české realitě: společenské povědomí o vážném prorůstání korupce na straně jedné, na straně druhé pak minimum oznamovaných a vyšetřovaných korupčních případů. Chorvatská politická reprezentace byla nucena tento problém řešit přijetím souboru rozsáhlých legislativních a organizačních opatření. Jedním z prvních kroků bylo významné posílení speciálních vyšetřovacích složek a soustavy prokuratury. Prokurátoři chorvatské speciální prokuratury jsou primárně věcně příslušní v řízení pro ekvivalenty českých trestných činů úplatkářství, zneužití pravomoci úřední osoby, pletichy v insolvenčním řízení, trestnou činnost spočívající v nekalé soutěži při zahraničních obchodních transakcích a dále trestnou činnost páchanou organizovanou skupinou anebo spáchanou na území více států. Při splnění specifických podmínek je dále dána příslušnost USKOK pro kauzy legalizace výnosů trestné činnosti, zadržování důkazů, útoku a nátlaku na úřední osoby. Pro řízení o těchto trestných činech jsou speciální prokurátoři USKOK příslušní, pokud byly takové činy spáchané organizovanou skupinou anebo ve spojitosti s korupcí. Vedoucí prokurátor USKOK je z titulu funkce zároveň náměstkem generálního prokurátora Chorvatské republiky, kterým je do funkce jmenován na dobu čtyř let s možností opakování mandátu. Generální prokurátor musí rozhodnutí o jmenování šéfa USKOK projednat se Státní radou prokuratury. Řadoví speciální prokurátoři jsou jmenováni generálním prokurátorem na dobu čtyř let s možností opakování mandátu. Pro vedoucího i řadové speciální prokurátory platí velmi tvrdá bezpečnostní opatření, na jejichž základě mohou být bez jejich vědomí kdykoli, nejméně jednou ročně, kompletně prověřeny jejich majetkové a jiné poměry. Specifikem chorvatské úpravy je zřízení institutu vyšetřujících soudců a zvláštních soudních protikorupčních senátů u čtyř krajských soudů, které jsou určeny pro řízení o procesních návrzích prokurátorů USKOK v přípravném řízení, resp. k projednání obžalob

speciálních prokurátorů USKOK. Tyto zvláštní senáty jsou na rozdíl od běžných soudních senátů soudů stejného stupně tvořeny pouze soudci profesionály (tj. tyto prvoinstanční soudní senáty nejsou obsazeny laickými soudci), kteří jsou jmenováni na dobu čtyř let.²⁶

Po sedmdesáti čtyřech letech společného soužití je nám historicky, kulturně i právně nejbližší zahraniční zemí Slovenská republika. Nejen z těchto důvodů je pro české uvažování o nových trestněprávních řešeních korupční problematiky velmi důležitá a podnětná slovenská zkušenost. Po složitém období devadesátých let hledala nastoupivší reformní politická reprezentace metody, jak zvrátit negativní trendy v oblasti korupce a vlivného organizovaného zločinu, když bylo zřejmé, že oba fenomény hrají významnou roli ve slovenském veřejném i soukromém sektoru. Po studiu zahraničních zkušeností, zejména španělského modelu, vyústila politická vůle ke změnám v roce 2003 mj. v návrh zákona o zřízení specializovaných jednotek soudů a prokuratury.²⁷ Zákonem č. 458/2003 Zb. z. byl zřízen Speciální soud a Úřad speciální prokuratury („špeciálny súd“ a „Úrad špeciálnej prokuratúry“). Tímto zákonem byly nejen založeny oba specializované orgány, ale byl jím nutně změněn i trestní řád, zákon o soudech a soudcích a zákon o prokuratuře a ministři vnitra byla stanovena povinnost zřídit zvláštní útvar policie s působností pro celé území SR pro odhalování a vyšetřování trestných činů patřících do věcné příslušnosti Speciálního soudu. Tímto policejním útvarem se stal „Úřad boja proti korupcii Prezídia Políciejného sboru“.

Slovenské specializované orgány se nevyhnuly specifickým politickým tlakům, které vyvrcholily návrhem skupiny 46 poslanců převážně z LS-HZDS slovenskému ústavnímu soudu na zrušení zákona

²⁶ Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. OECD, Paris, 2008, str. 79–96.

²⁷ Hrivňák, J., Kuruc, V., Kysel, P.: Analýza postupov zavedenia a vyhodnotenie efektivity špeciálnych jednotek na Slovensku v súvislosti s bojom proti korupcii a závažným formám organizovanej kriminality. Sborník „Jak efektivní jsou české a slovenské represivní složky? Stíhání korupce a závažné hospodářské kriminality - situace, postupy a doporučení“. Transparency International – Česká republika, Praha, 2007, str. 72–77.

o Speciálním soudu a Úřadu speciální prokuratury pro jeho údajnou neústavnost. Často kritizovaným nálezem ze dne 20. 5. 2009 rozhodl Ústavní soud SR o zrušení části zákona týkající se Speciálního soudu, když zároveň ponechal v platnosti část zákona vztahující se k Úřadu speciální prokuratury. Působnost Speciálního soudu měly převzít specializované senáty krajských soudů. Pod tlakem veřejného mínění, médií a zahraničních institucí, který měl za následek změnu postoje představitelů tehdejší vládní koalice, přijala Národní rada SR ještě před publikací nálezu Ústavního soudu SR ze dne 20. 5. 2009 ve Sbírce zákonů nový zákon (zák. č. 291/2009 Zb. z.), kterým byl zřízen Specializovaný trestní soud, který ode dne účinnosti výše uvedeného nálezu o zrušení Speciálního trestního soudu na tento plynule navázal.

Úřad speciální prokuratury je zvláštní součástí Generální prokuratury SR s teritoriální působností pro celé území SR. Věcná příslušnost je vymezena odkazem na věci patřící do působnosti Speciálního trestního soudu, která je dána ust. § 14 trestního řádu. Působnost je stanovena jednak personálně, jednak z hlediska hmotněprávního.

Speciální trestní soud a potažmo Úřad speciální prokuratury jsou tedy věcně příslušné:

- 1) v případech, kdy se trestné činnosti v souvislosti s výkonem funkce dopustí
 - a) poslanci Národní rady SR,
 - b) člen vlády SR,
 - c) státní tajemník,
 - d) předseda ústředních orgánů státní správy SR,
 - e) předseda a místopředseda Nejvyššího kontrolního úřadu SR,
 - f) soudci Ústavního soudu SR,
 - g) soudci,
 - h) prokurátoři,
 - i) veřejný ochránce práv,
 - j) vedoucí Úřadu vlády SR,

- k) ředitel Národního bezpečnostního úřadu,
 - l) ředitel Slovenské informační služby,
 - m) člen Bankovní rady Národní banky Slovenska;
- 2) v případech řízení o
- a) trestných činech přijímání úplatku, podplácení,
 - b) trestném činu založení, zorganizování a podpora zločinecké skupiny a trestném činu založení, zorganizování a podpora teroristické skupiny,
 - c) zvláště závažných zločinech spáchaných zločineckou anebo teroristickou skupinou,
 - d) trestných činech proti majetku a trestných činech hospodářských, pokud takovým činem byla způsobena škoda, jejíž výše je legislativně kvantifikována v trestním řádu jako nejméně dvacetpěttisícnásobek tzv. malé škody uvedené v trestním zákonu,
 - e) trestném činu poškozování finančních zájmů Evropských společenství.

Personální působnost speciálních justičních orgánů se vztahuje i na trestné činy spáchané během výkonu funkce, která zakládá tuto zvláštní působnost, a to i když trestný čin vyjde najevo až po skončení výkonu takové veřejné funkce.

V čele Úřadu speciální prokuratury stojí „speciální prokurátor“. S ohledem na zvláštní charakter úřadu a působnosti je ustavení tohoto vedoucího prokurátora odlišné od běžné soustavy prokuratury v SR. Speciálního prokurátora volí do funkce poslanci Národní rady SR na návrh generálního prokurátora. Funkční období speciálního prokurátora je pět let. Speciální prokurátor odpovídá jen generálnímu prokurátorovi. Nezávislý výkon jeho pravomoci, a tedy záruky pro nestrannou činnost všech jeho podřízených prokurátorů, jsou obsaženy v taxativním výčtu omezení generálního prokurátora. Generální prokurátor není oprávněn uložit speciálnímu prokurátorovi ani jeho podřízenému, aby nebylo zahájeno

trestní stíhání, nebylo vzneseno obvinění, nebyl podán návrh na vzetí obviněného do vazby, věc se postoupila jinému orgánu, zastavilo se trestní stíhání, nebyla podána obžaloba anebo opravný prostředek. Generální prokurátor dále nesmí konat jakékoli procesní úkony za speciálního prokurátora anebo jemu podřízeného prokurátora ani nesmí rozhodnout, že věc vyřídí jiný podřízený.

Ostatní prokurátory Úřadu speciální prokuratury jmenuje do funkce generální prokurátor na základě výběrového řízení na návrh speciálního prokurátora. Jmenování do funkce je podmíněno souhlasem rady prokurátorů, která je orgánem voleným všemi prokurátory. Všichni prokurátoři specializované prokuratury podléhají velmi přísným bezpečnostním a majetkovým prověrkám a omezením, což platí i pro soudce Specializovaného trestního soudu.

Podle objektivních ukazatelů i zkušeností slovenských kolegů je činnost specializované prokuratury v daných podmínkách úspěšná. V roce 2008 bylo zahájeno 445 trestních věcí, obvinění bylo vzneseno proti 296 osobám, v 102 případech byla podaná obžaloba na 169 osob, v 31 věci byla uzavřena mezi prokurátorem a obviněným dohoda o vině a trestu, proti 15 osobám prokurátor trestní stíhání zastavil. Pro trestné činy korupčního charakteru bylo v roce 2008 stíhaných 164 osob, obžaloba byla podaná na 98 osob, odsouzených bylo 61 osob.²⁸

Slovenské specializované orgány přes některé problémy, od technických a personálních otázek až po snahy některých politiků o jejich zrušení, mají v porovnání s českou justicí vynikající výsledky, a to jak podle statistických ukazatelů, tak z pohledu významnosti objasněných korupčních případů. Je zřejmé, že centralizací vysoce specializovaných odborníků do jedné instituce v rámci prokuratury a jednoho speciálního soudu došlo k zefektivnění trestněprávního boje proti korupci a organizovanému zločinu na Slovensku.

²⁸ Správa o činnosti Úřadu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky za rok 2008, zdroj www.genpro.gov.sk/vdok_simple-sprava-2009-usp/50881550931c.

Návrh na založení specializovaného protikorupčního orgánu státního zastupitelství v ČR

Na základě studia zahraničních postupů při řešení potřeby zvýšení efektivity trestní justice v boji proti korupci a dalším závažným formám kriminality a na základě vlastní zkušenosti státního zástupce specializujícího se na korupci a finanční kriminalitu jsem přesvědčen, že nejvhodnějším aktuálně potřebným krokem v rámci soustavy státního zastupitelství je vytvoření zvláštního orgánu státního zastupitelství určeného pro boj s korupcí a související kriminalitou. Takovou novinku nelze realizovat bez náležitých analýz, projektové přípravy a komplexního hodnocení vlivu vně i uvnitř justiční soustavy. Výhrady ke vzniku jakéhokoli nového úřadu je jistě možno očekávat ze strany správců státního rozpočtu. Přestože státní rozpočet zažívá ve všech svých kapitolách restriktce, je nepochybné, že investice do vzniku takového orgánu by se měla středně až dlouhodobě vyplatit, neboť fungující protikorupční nástroje jsou nepochybně i z ekonomického hlediska velmi přínosné. Domnívám se, že je namístě alespoň nějakou formou zahájit odborné diskuse na toto téma, a proto si dovoluji předložit následující stručný rámcový návrh, resp. některé základní zásady a rysy takového zvláštního protikorupčního úřadu státního zastupitelství (dále pracovní označovaného jen ZPUSZ).

Na úvod lze obecně uvést, že zamýšlený ZPUSZ by měl být konstituován jako jeden samostatný orgán v rámci soustavy státního zastupitelství s jasně vymezenou kompetencí (příslušností) a silnými garancemi před zneužíváním a nelegitimními vlivy

zvnějšku, ale i zevnitř soustavy státního zastupitelství. Nezávislost a jí podmíněná efektivnost výkonu působnosti takového orgánu musí být zajištěna striktními pravidly pro jmenování a odvolání šéfa úřadu. Podmínkou jsou nadstandardní požadavky na státní zástupce ucházející se o působení v ZPUSZ, včetně přísných bezpečnostních a majetkových prověrek. Fungování jednoho odděleného specializovaného orgánu státního zastupitelství nemůže být s ohledem na zajištění potřebné vysoké úrovně nezávislosti úspěšně nahrazeno ustavením pouze zvláštních odborů v rámci existující soustavy státního zastupitelství, a to zejména proto, že státní zástupci organizačně zařazení ke specializovaným odborům by neměli garantovanou svoji specializaci a mohli by být kdykoli přeřazováni na jiné činnosti v rámci jednotlivého úřadu dle rozhodnutí vedoucího státního zástupce, jak bylo vysvětleno výše. V souvislosti se vznikem ZPUSZ by neměl být zakládán specializovaný soud jako zvláštní instituce, neboť ústavněprávní a zákonná úprava je jednak rigidní a jednak dostatečná za podmínky, že se prohloubí specializovanost jednotlivých soudních senátů určených k projednávání případů korupce a zneužití pravomoci úředních osob v rámci rozvrhu práce.

Podmínkou pro úspěšnou realizaci projektu je shoda na důvodech vzniku takového orgánu. Odborníci na specializované protikorupční orgány generalizují a následně detailně rozvíjejí tři základní bezpodmínečné rysy specializovaných orgánů pro boj s korupcí: specializace, nezávislost, odpovídající pravomoci.²⁹

Nezávislost

Vyloučení místních vlivů a různých zejména klientelistických vazeb na státní zástupce je nezpochybnitelnou podmínkou úspěšného potírání korupce a související kriminality tím spíše, že v naší zemi se s ohledem na její velikost a počet obyvatel v některých pří-

²⁹ Viz např. prezentace Gaika, I.: *Specialised Anti-Corruption Institutions in Eastern Europe and Central Asia*. Konference „Counter Corruption Best Practises for Europe“, 16.–18. 3. 2010, Sofie.

padech hůře vyhýbá rodinným, přátelským či kolegiálním vazbám. ZPUSZ by neměl zejména z důvodů bezpečnostně preventivních sídlit ve velkém městě s anonymním a z mnoha hledisek nepřehledným prostředím, ale spíše v menším městě s dobrou infrastrukturou v praktické dosažitelnosti důležitých spolupracujících orgánů. Nebezpečí jakékoli formy ovlivnění citlivé kauzy týkající se lokální společenské či podnikatelské elity nepochybně hrozí více na okresním/obvodním státním zastupitelství než u jednoho specializovaného státního zastupitelství. Takové ovlivnění může mít různé formy, od vnitřní autocenzury, snahy nerozzlobit svého šéfa, který se např. intenzivně přátelsky setkává s místními vlivnými jedinci, až po přímé odebrání spisu či změnu specializace vedoucím státním zástupcem bez udání důvodu nebo s odkazem na změnu organizačního řádu.

Existence jednoho vysoce specializovaného protikorupčního orgánu státního zastupitelství dle mého názoru působí ipso facto preventivně proti snahám pokoušet se jakýmkoli způsobem ovlivnit vyšetřování citlivých kauz korupce a úředních osob.

Nezávislost ZPUSZ je odvislá od garantovaného formálního postavení vedoucího státního zástupce. ZPUSZ by měl být v rámci soustavy státního zastupitelství orgánem podřízeným přímo nejvyššímu státnímu zástupci. V čele úřadu by měl stát vedoucí státní zástupce v pozici náměstka nejvyššího státního zástupce, který by byl jmenován na návrh nejvyššího státního zástupce prezidentem republiky na specifikovanou dobu několika let. Pokud bude vytvořen orgán obdobný většině evropských států, do něhož volí a jsou voleni státní zástupci (např. Rada prokurátorů SR), měl by být návrh na jmenování do funkce projednán s takovým voleným orgánem. Odvolání vedoucího ZPUSZ by mělo být možné jen na základě taxativně stanovených důvodů, kterými by měly být v podstatě jen nejzávažnější objektivně prokázaná pochybení a spáchání trestného činu.

Jednotliví státní zástupci by k ZPUSZ měli být přidělováni nejvyšším státním zástupcem na základě návrhu vedoucího státního zástupce ZPUSZ na určitou dobu, např. čtyř let. Státní zástupce ZPUSZ by měl mít postavení státního zástupce Nejvyššího státního

zastupitelství. Podmínkou přijetí by měla být deliktní a morální bezúhonnost, praxe v postavení státního zástupce minimálně 5 let, doložené vzdělávání v oblasti korupce, finanční kriminality a trestné činnosti úředních osob a bezpečnostní prověrka ve stupni přísně tajné. Státní zástupce by musel před přijetím k ZPUSZ souhlasit s průběžným prověřováním svých majetkových a bezpečnostních poměrů. Jako kompenzaci značných omezení a zvýšených nároků na pracovní, osobnostní a bezpečnostní charakteristiky by měli státní zástupci požívat výhod vyššího finančního ohodnocení, které ve svém důsledku taktéž může podporovat faktickou nezávislost jednotlivého státního zástupce.

Specializace

Maximální specializace státních zástupců na problematiku stále se měnících forem korupce a související kriminality nelze dosáhnout v rámci současných úřadů státního zastupitelství, neboť státní zástupce základních článků státního zastupitelství se i jako specialista ke korupčním případům dostane velmi nepravidelně a nemá tedy dostatek zkušeností a často ani možností prohlubování teoretických znalostí. Státní zástupce při ZPUSZ nebude moci být přeložen na jinou činnost. V rámci specializovaného úřadu lze dosáhnout intenzifikovaných forem specializovaného vzdělávání, bezprostředního předávání zkušeností a koordinace, včetně stáží a zahraniční spolupráce s partnerskými orgány.

Pravomoci, resp. nástroje účinného působení

Na rozdíl od některých zahraničních úprav, kde mají prokurátoři specializovaných protikorupčních orgánů zvláštní procesní pravomoci, kterými nemohou disponovat prokurátoři obecných

úřadů prokuratury,³⁰ by státní zástupci ZPUSZ neměli mít možnost jakéhokoli výjimečného postupu odlišného od obecné úpravy trestního řádu.

Podstatná je otázka věcné příslušnosti. Navrhují, aby státní zástupci ZPUSZ byli příslušní k výkonu dozoru nad zachováváním zákonnosti v přípravném řízení a zastupování obžaloby před soudem ve věcech trestných činů (včetně společného řízení): přijetí úplatku podle § 331 tr. zákoníku, podplácení podle § 332 tr. zákoníku, nepřímé úplatkářství podle § 333 tr. zákoníku, pletichy v insolventním řízení podle § 226 tr. zákoníku, sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256, pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257, pletichy při veřejné dražbě podle § 258 tr. zákoníku, zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 tr. zákoníku. S ohledem na velkou variabilitu případů výše uvedené kriminality by měla být zakotvena možnost, aby státní zástupce ZPUSZ se souhlasem vedoucího státního zástupce postoupil věc k dalšímu řízení jinak věcně a místně příslušnému státnímu zastupitelství.

Na závěr si dovolím vyjádřit svůj názor, že pro účinný boj s trestnou činností obecně, a pro potírání všech forem korupce to zvláště platí, není tím úplně nejdůležitějším aktuální stav legislativy či zakládání specializovaných orgánů, a dokonce ani excelentní odbornost v úzkém významu. Je jím morální integrita a skutečná intenzivní vůle jednotlivého státního zástupce a dalších orgánů činných v trestním řízení. Přesto jsem přesvědčen, a většina zahraničních zkušeností tomu nasvědčuje, že založením zvláštního protikorupčního orgánu státního zastupitelství by byla zvýšena skutečná nezávislost, odbornost a efektivita vyšetřování nejzávažnějších případů korupce a jiného zneužívání moci.

³⁰ Např. chorvatský USKOK viz Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models. OECD, Paris, 2008, str. 94.

Nezávislost – výhoda pro státní zastupitelství, nebo nutný předpoklad jeho řádného fungování?

Lenka Bradáčová

JUDr. Lenka Bradáčová, Ph.D.

V roce 1998 absolvovala Právnickou fakultu UK v Praze. Obdržela cenu prof. JUDr. Karla Engliše, kterou uděluje rektor UK nejlepším studentům společenskovedních disciplín. V roce 2001 ukončila doktorandské studium na Právnické fakultě UK v Praze, obor veřejné právo. Od roku 2003 působí jako náměstkyně krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem. Od března 2008 je prezidentkou Unie státních zástupců ČR.

„Neodvislý státní zástupce, osobně za své počínání zodpovědný a ve výsledcích své činnosti soudy korigovaný, mohl by se vyvinouti v jakési obávané zlé svědomí i četných vysokých činitelů veřejných, kteří dnes spoléhají právě na politické ohledy a dovolují si leccos, co by jinak činiti rozmysleli, kdyby nebyli si jisti, zda neodvislý a neúprosný státní zástupce nepožene je bez milosti k zodpovědnosti, která jinak u nich zůstává jen na papíře.“³¹

„Veřejná žaloba je vykonávána státním orgánem, který má v řízení postavení strany, chrání veřejný zájem a tím působí jako jeho představitel v trestním řízení a jiném než trestním řízení, přitom musí přihlížet k potřebě udržení rovnováhy mezi veřejným zájmem a oprávněnými zájmy jednotlivců.“³²

„Veřejná žaloba je orgánem výkonu trestní spravedlnosti, který vykazuje znaky společně správním i soudním orgánům (sui generis). Je samostatnou soustavou, založenou zejména na zásadách ochrany veřejného zájmu, nezávislosti, nezbytné hierarchie, nestrannosti, objektivitě, účinnosti a jednotnosti.“³³

³¹ Krcha, K., K otázce neodvislosti státních zástupců, Soudcovské listy, rok 1933, č. 2, str. 34.

³² Fenyk, J., Veřejná žaloba, díl. 1., Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, rok 2001, str. 208.

³³ Fenyk, J., Veřejná žaloba, díl. 1., Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, rok 2001, str. 208.

Vymezení instituce státního zastupitelství

Pokud jste dospěli při studiu tohoto textu až k tomuto místu, do-
zvěděli jste se o státním zastupitelství vše potřebné. Slova citovaná
výše zcela přesně bez zbytečných přívlastků a patosu charakteri-
zují podstatu jedné z nejdůležitějších státních institucí.

Státní zastupitelství je možno zjednodušeně definovat jako orgán
veřejné žaloby či jako orgán určený k ochraně veřejného zájmu
v trestním a rovněž i v jiném než trestním řízení. V této souvislosti je
významné poukázat na posun v samotném vnímání tohoto orgánu
v českých podmínkách. Orgán, jímž byla předchozí prokuratura, která
byla pověřena prosazováním a upevňováním socialistické zákonnos-
ti,³⁴ se proměnil v instituci – státní zastupitelství, která měla nejprve
povinnost chránit státní zájem (zákon č. 283/1993 Sb. o státním
zastupitelství) a dospěla až k nynějšímu modernímu evropskému
pojetí (změna zákona o státním zastupitelství č. 14/2002 Sb.), kdy
současnou povinností státního zastupitelství je ochrana veřejného
zájmu. Ten lze nepochybně považovat za zájem širší, který může
být v některých případech dokonce se zájmem státním v rozporu.
Zájem státu nemusí být nutně totožný s nedotknutelnými právy
a svobodami občanů.³⁵

³⁴ Prokuratura střeží, prosazuje a upevňuje socialistickou zákonnost bez
ohledu na jakékoli místní vlivy, zajišťuje jednotu zákonnosti na celém
území republiky a pomáhá v prohlubování socialistického právního
vědomí a upevňování socialistických vztahů ve společnosti – § 2 zák.
č. 70/1970 o prokuratuře.

³⁵ Růžička, M. Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR.
C. H. Beck: Praha, 2005, str. 45.

Již z tohoto krátkého exkursu je patrné, že státní zastupitelství s ohledem na svou úlohu není a nemůže být správním úřadem pod direktivou výkonné moci a nepřichází tedy v úvahu, aby bylo podrobeno a svázáno principy, které ovládají činnost správních orgánů.

O státním zastupitelství je možno rovněž tvrdit, že se jedná o jeden z justičních orgánů v širším slova smyslu, ale především je nutno přijmout závěr, že státní zastupitelství je orgánem státu, bez jehož odborně kvalitního, nestranného a nezávislého výkonu působnosti nemůže současný moderní právní a demokratický stát odpovědně fungovat. K tomu, aby státní zastupitelství mohlo řádně plnit veškeré své funkce a dostát svému poslání, je třeba, aby jej stát vybavil dostatečnými oprávněními, vyžadoval důsledně odpovědné plnění povinností v rámci jeho působnosti a zároveň této instituci poskytl dostatek záruk před jakýmkoli nežádoucími vlivy, tedy i ochranu před státem samotným.

Zásady jako základní kameny legislativní úpravy

Fungování státního zastupitelství je neodmyslitelně spjato s řadou zásad, které mu mají umožnit dostát základním povinnostem a zároveň představují mantinely jeho činnosti. Ochrana veřejného zájmu, jakožto základní poslání veřejné žaloby, v sobě spojuje velmi obsáhlou skupinu práv a zájmů počínaje základními lidskými právy a svobodami, dalšími individuálními zájmy jednotlivce, přes ochranu majetkových práv státu až po jeho zájem na řádném fungování ekonomické soustavy. Mluvit o státním zastupitelství jako o pouhém nástroji jednotné trestní politiky státu je pojetí zavádějící, nepravdivé a vyvolává dojem, že státní zastupitelství je pouhým nástrojem v rukou moci výkonné, ať již ministra spravedlnosti či vlády, která jeho prostřednictvím uplatňuje ten či onen politický směr v závislosti na výsledku volebního boje.

Vedle zásady ochrany veřejného zájmu patří jednoznačně k základním zásadám veřejné žaloby zásada jednotnosti, nestrannosti, objektivity, hierarchie a v neposlední řadě zásada z nejdůležitějších – zásada nezávislosti.

V rámci budoucích legislativních prací, ať již budou směřovat k významnější novele současného legislativního rámce, či jejich výstupem bude zákon nový, k čemuž se osobně přikláním, je třeba všechny zmíněné zásady zvažovat a do zákonného předpisu tyto následně promítnout.

Zásada jednotnosti předpokládá, že orgán veřejné žaloby vystupuje navenek jako jeden celek, kdy každý žalobce představuje samotnou instituci veřejné žaloby, což v důsledku samém znamená, že úkony každého žalobce, provedené v rámci jeho působnosti, platí za úkony konkrétního orgánu veřejné žaloby. Pokyny, které

předává nadřízený státní zástupce svému podřízenému státnímu zástupci, jsou závazné jen ve vnitřních vztazích. Každý veřejný žalobce má základ svého zmocnění přímo ze zákona a nikdy nevystupuje navenek jako zmocněnec nebo zástupce svého nadřízeného. Změna v osobě žalobce je možná v kterémkoli stádiu řízení a nemá vliv na platnost provedených úkonů.³⁶

Zásada objektivitě se váže na samotný výkon funkce veřejného žalobce, který jako orgán státu věnuje pozornost všem relevantním okolnostem bez ohledu na to, zda jsou pro jeho postup v řízení výhodné nebo nevýhodné, zda je či není obtížné zajistit ochranu lidských práv a základních svobod.³⁷

Zásada nestrannosti je velmi úzce spjata se zásadou nezávislosti a pro státního zástupce představuje povinnost neustálého hledání rovnováhy mezi veřejným zájmem a zájmem jednotlivce. Právě tato zásada v sobě skrývá ono složité, dalo by se říci snad až schizofrenní, postavení státního zástupce. V části trestního řízení (řízení přípravné) působí státní zástupce v roli ochránce veřejného zájmu, který pečuje jak o práva státu ve smyslu hledání a prosazování trestní spravedlnosti, tak o zákonná práva obviněného a dalších osob zúčastněných na trestním řízení a musí být osobou přísně nestrannou. V části trestního řízení (kontradiktorní řízení před soudem) působí jako strana trestního procesu prosazující však stále veřejný zájem, který lze spatřovat v řádném projednání obžaloby a spolupůsobení při nalézáni trestní spravedlnosti soudem, přičemž veřejný žalobce má právo toto korigovat prostřednictvím opravných prostředků. Každý, kdo pochopí složitost tohoto postavení, nemůže přijmout jiný závěr, než že k tomu, aby mohl být žalobce skutečně nestranný, musí být současně i nezávislý.

Státní zastupitelství je dále vázáno zásadou nezbytné hierarchie a lze jej tedy rovněž charakterizovat jako orgán s hierarchickou strukturou. Právě stupeň centralizace velmi podstatně určuje faktickou vnitřní strukturu, která se projevuje ve více či méně těs-

³⁶ Fenyk, J., *Veřejná žaloba*, díl. 1., Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, rok 2001.

³⁷ Fenyk, J., *Veřejná žaloba*, díl. 1., Institut Ministerstva spravedlnosti ČR pro další vzdělávání soudců a státních zástupců, rok 2001.

ných vztazích nadřízenosti a podřízenosti nejen mezi jednotlivými stupni státního zastupitelství, ale rovněž v rámci vztahů mezi vedoucím státním zástupcem a jemu podřízenými státními zástupci. Právě nalezení správné a žádoucí rovnováhy mezi nezbytnou mírou hierarchie, která umožňuje systému být funkčním ve smyslu operativního řízení, přezkumu a sjednocování postupů s mírou nezávislosti jednotlivého státního zástupce, je úkol nejtěžší.

Zvláštní pozornost zasluhuje zásada nezávislosti

Státní zastupitelství je, jakožto státní orgán, definováno zákonem o státním zastupitelství č. 283/1993 Sb. a jeho postavení upravuje článek 80 Ústavy ČR. Zmíněný článek Ústavy řadí státní zastupitelství k moci výkonné a tato forma nutně evokuje pro pozorovatele zvenčí představu, že státní zastupitelství je státním orgánem, jenž bezesbytku podléhá řídicí pravomoci výkonné moci představované vládou, potažmo ministrem spravedlnosti, a jenž takovéto moci rovněž skládá účty ze svého vlastního fungování. Zákon o státním zastupitelství obsahuje v řadě svých ustanovení oprávnění ministra spravedlnosti zasahovat do záležitostí státního zastupitelství především v otázkách správy a tak ovlivňovat jeho vlastní činnost. Při bližším seznámení s podstatou samotného fungování státního zastupitelství vychází jako přiléhavý závěr, který v jednom ze svých rozhodnutí zmínil Nejvyšší správní soud, a to že státní zastupitelství i přesto, že je v Ústavě zařazeno v rámci moci výkonné, není vykonavatelem veřejné správy, neboť při výkonu své působnosti fakticky vystupuje jako nezávislý a nestranný státní orgán. Od ostatních státních orgánů se odlišuje především druhem své činnosti a odlišnost je možno dále odvodit z jeho nezávislosti.³⁸ V tomto kontextu je zajímavé rovněž sledovat názory Ústavního soudu ČR, který ne vždy citovaný závěr Nejvyššího správního soudu ve své rozhodovací praxi sdílí, s nimiž je možno, na základě již zmíněného, úspěšně polemizovat.³⁹

³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 58/2004-45.

³⁹ Srov. Ústavní soud, rozhodnutí sp. zn. PL ÚS 3/09.

Státní zastupitelství je orgánem, který se podílí na hledání a prosazování trestní spravedlnosti, a tento fakt z něj činí jednoznačně orgán justiční povahy. Na druhé straně není a z pohledu organizace a působnosti nemůže být orgánem soudního typu, potom by se stal soudem samým. Je možné přijmout závěr, že se jedná o jistý druh kompromisu mezi úřadem správním a soudem, přičemž více podobností je možno nalézt ve vztahu k moci soudní. Sám zákon o státním zastupitelství stanoví, že státní zastupitelství vykonává svoji působnost nestranně a dbá na ochranu základních práv a svobod (§ 2 odst. 2 zákona o státním zastupitelství), státní zástupce je pak povinen při výkonu své funkce postupovat mj. nestranně a spravedlivě a musí odmítnout jakýkoliv vnější zásah nebo jiný vliv, jehož důsledkem by mohlo být porušení těchto povinností (§ 24 zákona o státním zastupitelství).

Pojem nezávislost státního zastupitelství, potažmo jednotlivého státního zástupce, je v poslední době často skloňován a vedle proudu jeho příznivců existuje i celá řada odpůrců, kteří spojují vlastní chybné představy o nezávislosti státního zastupitelství s neexistující ambicí státních zástupců vymanit se jakékoli kontrole státu provázené absencí vnitřních kontrolních mechanismů a snahou zakrýt případnou odpovědnost za chybná rozhodnutí či postupy. Pro úspěch budoucích přijímaných rozhodnutí je důležité, aby si všichni, kdož o problému diskutují a budou mít v budoucnu faktický vliv na prosazovaná řešení, uvědomili jeho skutečný obsah.

Nezávislost státního zastupitelství je velmi úzce svázána s důvěrou veřejnosti a představuje nezbytnou podmínku k tomu, aby státní zastupitelství, jakožto orgán státu, bylo institucí důvěryhodnou, a tedy institucí funkční. Pokud státní zastupitelství nebude reprezentováno osobami, tedy státními zástupci, kteří požívají důvěry veřejnosti, a současně nebude těmto státním zástupcům cestou legislativního rámce vytvořen prostor pro řádný a kvalifikovaný výkon jejich profese, nebude potřebné důvěry dosaženo.

Nezávislost státního zastupitelství se pak dále rozumí jak absence jakýchkoli mocenských, politických a dalších vlivů ve vztahu k samotné instituci, které mají nejčastěji podobu tlaku

a vlivu na vedoucí státní zástupce, tak dostatečný prostor pro samotné rozhodování státního zástupce v konkrétní věci, tedy tzv. procesní samostatnost bez jakýchkoli tlaků jak zvenčí systému, tak zevnitř formou závazných pokynů nadřízených státních zástupců, jež nelze odmítnout a přezkoumat. Státní zastupitelství je však, jak již bylo zmíněno výše, soustava, která je členěna jak vertikálně, tak horizontálně, a je tedy úkolem legislativy, aby vzájemné vazby v rámci funkční a instanční nadřízenosti a podřízenosti stanovila tak, aby orgán veřejné žaloby neztratil svoji akceschopnost, zachoval si nezbytnou hierarchii a zároveň poskytoval žádoucí svobodný prostor pro rozhodování spojený s vysokou mírou individuální odpovědnosti každého státního zástupce.

Takováto představa nezávislosti státního zastupitelství, potažmo jednotlivého státního zástupce neznamena zrušení vnitřní a vnější hierarchie jako takové, ale jedná se o zprůhlednění veřejné žaloby za současného poskytnutí veřejných záruk. Nežádoucí a systém deformující prvek představují především negativní pokyny a jiná doporučení, která předcházejí samotnému rozhodnutí státního zástupce, bez možnosti jejich odmítnutí. Je třeba, aby každý státní zástupce měl prostor pro vlastní úvahu a následný postup završený rozhodnutím a aby s ním byla spojena následná odpovědnost za výsledek. Současná praxe, která je v zajetí několikanásobných dohledů a přezkumů, má často naprosto jiný než zamýšlený dopad. Snaha o zkvalitnění rozhodovací praxe cestou předchozího návodu s sebou jako následek přináší často viditelný alibismus a snahu přenést odpovědnost za výsledek na toho, kdo mi pokyny dává a „kdo mě vede řízením za ruku“. Nadřízený stupeň státního zastupitelství nemůže presumovat možné chyby v rozhodovacím procesu státního zástupce a tyto se snažit eliminovat různými druhy pokynů. Mnohem účinnější a transparentnější je následná kontrola a přijímání opatření pouze v případech, kdy je třeba odstranit nezákonný výsledek či vydat zobecňující metodický pokyn.

Systém veřejné žaloby v České republice je stále i po mnoha letech od zrušení prokuratury svazován byrokratickou tradicí, a to jak z vnějšku systému státního zastupitelství, tak i preferováním byrokratických postupů řady státních zástupců a velmi často i ve-

doucích funkcionářů státního zastupitelství. Právě takovéto postupy a vnímání sama sebe jako pouhého úředníka státu posouvají státní zastupitelství blíže ke klasickým orgánům státní správy. Pokud má státní zastupitelství být funkční a plnit svou úlohu, nesmí být státní zástupce vnímán jako funkcionář státního orgánu, ale jako samostatný nezávislý orgán veřejné žaloby, který zastupuje veřejný zájem a hledá trestní spravedlnost.

Největším nepřítelem nezávislosti státního zastupitelství však není jeho hierarchie, ale přemíra byrokratizace. S byrokratizací státního zastupitelství úměrně narůstá jeho závislost, neadresnost, komplikovanost a neprůhlednost systému, které jsou jednoznačně spojeny s vyšším rizikem jeho selhání.⁴⁰ Odvaha nést odpovědnost za výsledek musí být nezbytnou vlastností státního zástupce, a to vedle vnímání potřeby etických pravidel, potřeby pravidelného vzdělávání, sounáležitosti s vlastním stavem a dostatkem reflexe k nestandardním jevům.

V tomto kontextu je na místě zmínit Doporučení Rady Evropy k úloze veřejné žaloby v systému trestní spravedlnosti z roku 2000 schválené Výborem ministrů Rady Evropy, které již před deseti lety stanovilo některé stále platné a nepřekonané postuláty. Citované doporučení řeší několik okruhů problémů, kdy za podstatné lze považovat především doporučení vztahující se k zárukám poskytovaným veřejným žalobcům pro výkon jejich funkcí a dále doporučení vztahující se ke vztahům mezi veřejnou žalobou a výkonnou a zákonodárnou mocí. Státy by podle Doporučení měly přijmout opatření tak, aby garantovaly veřejným žalobcům postavení, v němž mohou plnit své profesní povinnosti a svou odpovědnost na základě adekvátních zákonných a organizačních podmínek, jakož i materiálních prostředků. Tyto podmínky mají být stanoveny následovně:

- přijímání, povyšování a překládání veřejných žalobců se provádí v souladu se zásadami řádného a spravedlivého procesu

⁴⁰ Transparency International: *Knihy protikorupčních strategií*, Praha 2000, str. 60–61.

- se zárukami, jež směřují proti jakémukoli přístupu preferujícímu zájmy specifických skupin s vyloučením diskriminace;
- služební postup veřejných žalobců, jejich povyšování a překládání se má řídit dopředu stanovenými objektivními kritérii, zejména jejich schopnostmi a odbornými zkušenostmi;
 - veřejní žalobci mají zejména právo účastnit se veřejných diskusí v záležitostech týkajících se práva, správy justice a podpory a ochrany lidských práv. Dále mají mít právo vstupovat do místních, národních a mezinárodních organizací, navštěvovat jejich jednání, aniž by byli podrobeni profesnímu znevýhodnění z důvodu úkonů vykonávaných v souladu se zákonem a vyplývajících z členství v těchto organizacích;
 - školení a vzdělávání má být jak povinností, tak i právem všech veřejných žalobců, a to před jejich jmenováním a pravidelně i v průběhu výkonu jejich funkce;
 - s ohledem na organizaci a zajištění vnitřního fungování veřejné žaloby, zejména rozdělování případů a jejich přebírání, je nutno bezvýjimečně splnit požadavky nestrannosti, nezávislosti a takového postupu, aby odnímání a přikazování věcí nebylo vedeno jiným záměrem, než je přispění k náležité činnosti systému trestní justice, zejména dosaženého stupně právní kvalifikace a specializace;
 - všichni veřejní žalobci mají mít právo žádat, aby pokyn jim adresovaný byl učiněn písemně. Tam, kde veřejný žalobce má za to, že pokyn je buď v rozporu se zákonem nebo odporuje jeho svědomí, mají být stanovena přiměřená interní pravidla pro to, aby věc byla přidělena jinému veřejnému žalobci;
 - státy mají přijmout taková opatření, aby bylo zajištěno, že veřejní žalobci jsou způsobilí vykonávat své profesní povinnosti a odpovědnost bez neoprávněných zásahů, bez protiprávního donucení či hrozby nebo neoprávněného vystavení občanskoprávní trestní nebo jiné odpovědnosti;

- státy mají rovněž zajistit, aby při plnění svých povinností byli veřejní žalobci omezeni pravidly chování. Porušení takovýchto pravidel má mít za následek příslušnou sankci v souladu se zákonem. Plnění povinností veřejných žalobců může být podrobena řádné interní kontrole;
- za účelem podpory čestnosti, důslednosti a efektivnosti činnosti veřejných žalobců mají státy zabezpečit, aby prvořadá pozornost byla zaměřena na hierarchické metody organizace, aniž by však uplatnění takových metod směřovalo k neefektivním nebo obstrukčním byrokratickým strukturám;
- jasně mají být vymezeny obecné zásady pro provádění trestní politiky, stanoveny obecné doporučující principy a kritéria týkající se rozhodování v jednotlivých případech k ochraně před svévolným postupem. O všech těchto principech a organizaci veřejné žaloby a zásadách trestní politiky má být informována veřejnost.

Navrhovaná opatření směřující k potřebnému posílení nezávislosti

Jakkoli mohou být legislativní návrhy na posílení nezávislosti státního zastupitelství osvícené a zabraňovat škále možných vnějších i vnitřních vlivů, není nezávislost státního zastupitelství možná bez osobní nezávislosti jednotlivého státního zástupce, jakožto jeho charakterového rysu. Legislativní úprava by měla zaručit, aby do soustavy státního zastupitelství přicházeli lidé osobnostně kvalitní a odborně připravení naplnit poslání, jímž je profese státního zástupce. Pokud stále v řadě úřadů přežívá pro oslovení státního zástupce označení referent a především vedoucí státní zástupci užívají tohoto výrazu s oblibou, svědčí tento fakt o přežívání zažitě filozofie o poslušném úředníkovi státu. Jde o oslovení, jemuž by se měl „skutečný státní zástupce“ bránit. Námitka, že se ve skutečnosti jedná pouze o léta zažitě nevýznamné označení, je lichá, neboť právě ono označení v sobě skrývá velkou symboliku.

Níže navrhované legislativní změny by měly přispět k významnému posílení nezávislosti při výkonu kompetencí a pravomocí nejenom státního zastupitelství jako celku, ale i jednotlivých státních zástupců.

Státní zastupitelství jako orgán sui generis

Jak již bylo uvedeno výše, v Ústavě je státní zastupitelství charakterizováno jako orgán zastupující v trestním řízení veřejnou žalobu, přičemž další úkoly vykonává, stanoví-li tak zákon. Ústava ve svém

čl. 80 odst. 1 zařazuje státní zastupitelství do Hlavy III. mezi orgány moci výkonné, a to do části věnované vládě. Zcela zásadním způsobem změnil úpravu a postavení orgánu veřejné žaloby na území ČR zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, který v návaznosti na Ústavu ČR s účinností ode dne 1. 1. 1994 nastavil nová pravidla pro fungování systému veřejné žaloby. Již v době přípravy zákona se střetávaly, tak jak je tomu po celé období existence státního zastupitelství, dva názorové proudy. Jeden vycházel z toho, že již v roce 1994 mělo být zachováno postavení prokuratury jako představitelů významných mocenských oprávnění k dalším státním a společenským subjektům. Postavení veřejné žaloby mělo být zcela samostatné a odpovědnost ve vztahu k ostatním orgánům státu spíše formální. Tato koncepce tedy předpokládala vytvoření samostatné soustavy orgánů státu *sui generis*, které by stát zastupovaly v zákonem vymezených případech. Druhá koncepce předpokládala, že státní zastupitelství bude podřízeno ministru spravedlnosti a stane se součástí moci výkonné. Toto pojetí nakonec zvítězilo a je na místě zmínit, že ho podpořily především názory, které tvrdily, že za nových společenských podmínek již nehrozí nebezpečí vnějších tlaků, které by deformovaly státní zastupitelství a jeho rozhodování způsobem příznačným pro nedemokratický systém. Pro pochopení celého kontextu je třeba zmínit znění důvodové zprávy k tisku č. 537 Poslanecké sněmovny z roku 1993, kde obecná část důvodové zprávy v úvodu konstatovala, že dosavadní prokuratura nebude jen přizpůsobena požadavkům právního státu, ale od základu změněna. Tento záměr stvrzovala i změna v označení úřadu na státní zastupitelství a výslovně bylo zakotveno, že podle Ústavy ČR základní úloha nového orgánu veřejné žaloby bude spočívat v trestním řízení a nadále se již nebude jednat o orgán široce pojímaný ve smyslu předchozí prokuratury, jakožto strážce zákonnosti, který mohl zasahovat do řady oblastí veřejného života.

Oba názorové proudy se od vzniku státního zastupitelství střetávají i nadále, přičemž uvnitř státního zastupitelství převládá jednoznačně názor, že státní zastupitelství není a nemělo by se stát klasickým orgánem moci výkonné, který je reálně ovlivňován

politickými proudy a prosazuje tedy politiku té které vlády. Státnímu zastupitelství je třeba zaručit vnější samostatnost v podobě samostatného ústavního zakotvení, jakožto orgánu sui generis, v němž se směřují vlastnosti moci výkonné a soudní.

Pro podporu tohoto pojetí stojí za zopakování, že státní zastupitelství má charakter orgánu justičního, který nevykonává soudní moc, ale jeho justiční úkony mají povahu obdobnou výkonu soudní pravomoci. Pravomoc provádět úkony justiční povahy činí ze státního zastupitelství předstupeň nezbytný pro výkon soudní moci. Takto je zvýrazněna souvislost činnosti státního zastupitelství s činností soudu, která je v oblasti trestní závislá na uskutečňování výhradní pravomoci státního zastupitelství.⁴¹ Zjednodušeně řečeno, pokud nebude řádně fungovat nezávislé státní zastupitelství, které je jako jediný orgán státu nadáno obžalovací zásadou, nemůže dojít svého naplnění ani nezávislý soudce, resp. jeho nezávislé rozhodování, jelikož věci, při jejichž projednávání by měl tento nalézat trestní spravedlnost, mu předloženy nebudou.

Státní zastupitelství jako orgán, který ve prospěch společnosti zajišťuje aplikaci práva v oblasti výkonu spravedlnosti

Co se týče dalších navrhovaných změn, jeví se jako žádoucí nikoli pouze kosmeticky, ale podstatným způsobem změnit zákonnou úpravu postavení státního zastupitelství, resp. státních zástupců. V mnohém je možno inspirovat se vládním návrhem zákona z roku 1999 (tisk Parlamentu ČR Poslanecké sněmovny č. 370) o státním zastupitelství, který nebyl tehdejší zákonodárnou mocí akceptován a byl ve druhém čtení v obecné rozpravě zamítnut. Za připomenutí stojí slova tehdejšího ministra spravedlnosti JUDr. Otakara Motejla, který zastupoval návrh v průběhu jednání před Poslaneckou sněmovnou. Jeho slova vypovídají o mnohém.

⁴¹ Záruba J. Komentář k zákonu o státním zastupitelství. C. H. Beck strana 392 a násl.

„Jestliže, a tady budeme asi zajedno, předpokládáme kvalitativní a kvantitativní zlepšení činnosti státního zastupitelství, pokud si připustíme myšlenku, že chceme zlepšit průchod práva jak v oblasti trestní – ale i z tohoto hlediska je problém navýsost otevřený –, jestliže chcete jaksi obhájit skutečnost, že stát není bezmocný v konfrontaci s protiprávním chováním nebo jednáním lidí, ať už právnických nebo fyzických osob, jestliže současně chcete – a já se pod to podepisuji –, aby se daly věci řešit nekriminalizováním, ale skutečnou nápravou defektního právního stavu, tak potom si toto řešit drobnou novelkou stávajícího předpisu skutečně nedovolím. Věc chce systémové změny. Státní zastupitelství je připraveno, je ochotno a je určeno k tomu, aby v těchto systémových změnách obstálo, a tvrdím, že dosáhnout toho, co je snad výrazem všeobecně usilování vašeho voličstva, drobnou novelkou stávajícího zákona, nelze.“

Nová právní úprava by se měla pokusit upravit postavení státního zastupitelství jako státního orgánu, který „ve prospěch společnosti a ve veřejném zájmu“, na rozdíl od současného pojetí pouhého zastupování státu, zajišťuje aplikaci práva v oblasti výkonu spravedlnosti ve věcech, které zákon státnímu zastupitelství svěřuje. Je třeba rovněž přehodnotit obsah tzv. netrestní působnosti státního zastupitelství, a to především ve vztahu k jeho efektivitě a překrývání se s působností jiných státních orgánů. Státní zastupitelství by mělo do budoucna vyjma svých působností v rámci trestního řízení zastupovat veřejný zájem v oblasti společenských vztahů, kde je ingerence státu žádoucí a potřebná (např. správní řízení) a nemělo by, jak je tomu dnes velmi často, působit ve vztazích, kde je právo iniciativy, která vede k nápravě závadového stavu, svěřeno jiným státním orgánům (např. sociálně právní ochrana dětí, řízení ve věcech obchodního a jiných rejstříků).

Postavení vedoucích státních zástupců – jmenování, odvolávání

Zásadní změnu pro zajištění potřebné míry nezávislosti každého státního zástupce a naplnění jak oné nezávislosti vnitřní, tak vnější představuje změna procesu jmenování a odvolávání jak nejvyššího

státního zástupce, tak úprava postupu při jmenování a odvolávání jemu podřízených vedoucích státních zástupců. Nastavení pravidel u druhé z navržených skupin (jmenování a odvolávání vedoucích okresních, krajských a vrchních státních zástupců) je možno považovat dokonce za zásadnější a více nezbytné.

Platná právní úprava vyžaduje při jmenování vedoucích funkcionářů součinnost vlády a ministra spravedlnosti, a to při jmenování nejvyššího státního zástupce, a ministra spravedlnosti a bezprostředně nadřízeného vedoucího státního zástupce při jmenování ostatních vedoucích státních zástupců.

Zákon o státním zastupitelství v ustanovení § 9 popisuje jmenovací praxi ve vztahu k nejvyššímu státnímu zástupci. Toho jmenuje vláda na návrh ministra spravedlnosti a rovněž vláda může bez udání důvodu na návrh ministra spravedlnosti nejvyššího státního zástupce z jeho funkce odvolat. Již fakt, že nejvyšší státní zástupce je jediným funkcionářem státního zastupitelství, který může být odvolán mocí výkonnou bez uvedení důvodů, posiluje podezření, že na osobu nejvyššího státního zástupce mohou být mocí výkonnou činěny více či méně silné tlaky, směřující k ovlivnění konkrétních věcí ve prospěch právě vládnoucí garnitury. Co se týče ostatních vedoucích státních zástupců, tedy okresních, krajských a vrchních, jejich jmenovací a odvolací proces je upraven v § 10 zákona o státním zastupitelství. Tyto vedoucí státní zástupce jmenuje ministr spravedlnosti na návrh bezprostředně vyššího státního zástupce a rovněž je může jmenovat nebo odvolat na návrh nejvyššího státního zástupce. Co se týče procesu odvolání, může ministr spravedlnosti dle současného legislativního stavu odvolat vrchního, krajského či okresního státního zástupce z funkce, pokud závažným způsobem poruší povinnosti vyplývající z výkonu funkce vedoucího státního zástupce. K tomuto aktu potřebuje ministr spravedlnosti opět návrh vedoucího státního zástupce, který je oprávněn navrhopvat jmenování jemu podřízeného funkcionáře, či návrh nejvyššího státního zástupce. Pokud by se závažné porušení povinností dotýkalo výkonu státní správy státního zastupitelství, kdy v této oblasti je ministr spravedlnosti nadřízeným vedoucím státním zástupcům (§ 13b odst. 1, odst. 3

zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství), může tyto odvolat i bez návrhu.

V nedávné minulosti potvrdilo několik případů odvolání vedoucích funkcionářů státního zastupitelství absenci přesného vymezení zákonného pojmu „závažné porušení povinností vyplývajících z výkonu funkce vedoucího státního zástupce“ a rovněž nejednoznačnost v situaci, kdy vedoucí státní zástupce bezprostředně po svém odvolání tento akt ministra spravedlnosti soudně napadl a domáhal se jeho přezkumu. V této souvislosti je na místě zmínit rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR, jímž se vyjádřil právě k zákonem stanoveným podmínkám a možným důvodům pro odvolání vedoucího státního zástupce. Dle názoru Nejvyššího správního soudu není možno vedoucího státního zástupce odvolat bez vymezení zákonem odpovídajících důvodů, když vedoucí státní zástupce je osobou, která je nad rámec náplně primární činnosti státního zástupce významným představitelem státního zastupitelství jakožto instituce zajišťující ochranu veřejného zájmu a určujícím způsobem ovlivňuje chod státního zastupitelství vytvářením organizační struktury a úpravou vnitřních vztahů. Nejvyšší soud zmiňuje, že stát má veřejný zájem na řádném výkonu řídicích a organizačních pravomocí vedoucího státního zástupce, do něž má být zasahováno pouze z předvídatelných zákonem stanovených důvodů bez možnosti nahodilosti a svévole. Zásah ministra spravedlnosti do obsazení funkce vedoucích státních zástupců může být motivován pouze ochranou veřejného zájmu, kterým je řádný chod státního zastupitelství jakožto veřejnoprávní instituce. Ministr spravedlnosti tak při odvolávání vedoucích státních zástupců vystupuje v pozici orgánu výkonné moci, tj. jako správní orgán a nikoli jako subjekt v oblasti pracovněprávních vztahů, neboť neřeší otázky spojené s výkonem funkce jednotlivých státních zástupců, nýbrž v oblasti veřejné správy, kde mu bylo svěřeno oprávnění rozhodovat o vedení jednotlivých složek státního zastupitelství.⁴²

⁴² Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 9 As 2/2009 a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Pellegrin proti Francii, Berger V. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva; 1. české vydání 2003, nakl. IFEC, str. 279.

Pozici nejvyššího státního zástupce a tím i postavení celého státního zastupitelství by jednoznačně posílilo, pokud by byl nejvyšší státní zástupce jmenován prezidentem republiky na návrh vlády, a to na předem stanovené funkční období bez možnosti bezprostředního opakování. Co se týče způsobu jmenování a odvolávání dalších vedoucích státních zástupců, je vhodné do takového procesu začlenit orgán, který by vnesl do tohoto postupu jistý prvek samosprávy, a to Nejvyšší radu státního zastupitelství (o níž je pojednáno dále). Možnosti jmenovacího a odvolacího aktu jsou rozvedeny níže.

1. Způsob jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce:

- a) prezidentem republiky,
- b) na návrh vlády, které předkládá podnět ministr spravedlnosti po vyjádření Nejvyšší rady státního zastupitelství,
- c) na období 7 let bez možnosti opětovného jmenování.
- d) Odvolat lze nejvyššího státního zástupce pouze z přesně v zákoně vymezených důvodů - na návrh prezidenta, ministra spravedlnosti, vlády, resp. žaloby všech tří jmenovaných k Nejvyššímu správnímu soudu.

Alternativa: odvolat může nejvyššího státního zástupce pouze z přesně v zákoně vymezených důvodů prezident bez návrhu, na návrh vlády, rozhodnutí prezidenta podléhá přezkoumání Nejvyššího správního soudu.

- e) Jedním z předpokladů pro jmenování by měla být předchozí praxe v soustavě státního zastupitelství.

2. Způsob jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců:

- a) ministrem spravedlnosti,
- b) na návrh nejvyššího státního zástupce, na předem stanovené období u okresních státních zástupců s možností opětovného jmenování.

Alternativa: na návrh nejbližší nadřízeného, se souhlasem Nejvyšší rady státního zastupitelství, podle kariérního řádu státních zástupců.

Alternativa: na základě výběrového řízení prováděného Nejvyšší radou státního zastupitelství.

- c) Rozhodnutí o odvolání z funkce ze zákonem vymezených důvodů podléhá přezkumu správního soudnictví.

K tomu, aby zvolený model byl funkční, by bylo třeba jasně definovat důvody, pro které by mohl být vedoucí státní zástupce ze své funkce odvolán, s tím, že tento akt by výlučně spadal do pravomoci kárného soudu, jehož rozhodnutí by bylo konečné, bez možnosti soudního přezkumu, nebo by alespoň jako akt ministra spravedlnosti podléhal tento akt přezkumu správního soudnictví. Při variantě kárných provinění by bylo třeba speciálně upravit zvláštní kárná provinění vedoucích státních zástupců, a to i ve vztahu k otázkám správy státního zastupitelství, tedy k ryze manažerskému selhání.

Nejvyšší rada státního zastupitelství jako výraz částečné samosprávy

Orgánem, který by reprezentoval prvek samosprávy a tak bezpochyby posílil nezávislost státního zastupitelství na moci výkonné především v personální oblasti, by se mohl stát poradní orgán státního zastupitelství, tzv. Nejvyšší rada státního zastupitelství. Rada by byla volena všemi státními zástupci a vyjadřovala by se především k personálním otázkám, tedy ke jmenování a odvolávání vedoucích státních zástupců, výběru a výchově právních čekatelů, překládání jednotlivých státních zástupců mezi stupni soustavy, ať již v rámci dlouhodobého, dočasného či trvalého přeložení, na základě předem stanovených kariérních pravidel a výběrového řízení. Právě se zřízením Nejvyšší rady státního zastupitelství počítal již výše zmíněný vládní návrh z pera ministerstva spravedlnosti z roku 1999. Důvodová zpráva tehdy zmiňovala, že vznik takového orgánu má představovat určitou formu samo-

správy, která má mít vliv na zásadní personální otázky. Takováto úprava neměla dle předkladatele směřovat k plné nezávislosti v podobě známé u soudců, ale je založena na nezávislosti v podobě individuální odpovědnosti a transparentnosti.

Model možného vzniku Nejvyšší rady státního zastupitelství je nastíněn níže.

1. Nejvyšší rada státního zastupitelství by byla zřízena zákonem o státním zastupitelství. Členy Rady by byli voleni státní zástupci, zástupce ministerstva spravedlnosti, zástupce stavovského sdružení státních zástupců (počet členů komise 9).
2. Nejvyšší rada státního zastupitelství by se podílela na zajištění řádného chodu státního zastupitelství tím, že by se vyjadřovala k návrhu na jmenování nejvyššího státního zástupce, k dalším personálním otázkám uvedeným v zákoně (výběrová řízení na obsazování míst právních čekatelů, státních zástupců, vedoucích funkcionářů státního zastupitelství).
 - a) Funkce člena Rady by byla neslučitelná s funkcí nejvyššího státního zástupce, vedoucího státního zástupce a náměstka a u Nejvyššího státního zastupitelství a vrchních státních zastupitelství též s funkcí ředitele odboru.
 - b) Státní zástupci by byli do Rady voleni v rovných a přímých volbách, všemi státními zástupci na dobu pěti let.
 - c) Jednání Rady by svolával a řídil předseda Rady, kterého by členové zvolili na svém prvním jednání.
 - d) Volby členů Rady by upravoval podzákonný předpis, tedy vyhláška ministerstva spravedlnosti o volebním řádu Nejvyšší rady státního zastupitelství.

Předvídatelná kariéerní pravidla

Vedle zajištění vnější nezávislosti státního zastupitelství cestou zpřesnění pravidel pro jmenování a odvolávání státních zástupců je klíčové rovněž vymezení kvalifikačních předpokladů pro samotné

zastávání funkce státního zástupce, resp. jasné vymezení pravidel pro vstup do státního zastupitelství a kariérní posun mezi jednotlivými stupni. Nastavení transparentních a rovných pravidel pro výběrová řízení, a to na místa právních čekatelů, tedy těch, kteří se připravují na budoucí výkon profese státního zástupce, státních zástupců, jakož i funkcionářů státního zastupitelství, je nezbytným předpokladem toho, aby do systému přicházeli lidé s potřebnými znalostmi a osobnostními předpoklady. Jen tímto způsobem mohou být odstraněny pochybnosti o klientských vazbách, nerovných podmínkách a snaze zavděčit se vedoucímu státnímu zástupci pro případný budoucí kariérní postup.

S odkazem na zkušenosti z let minulých, kdy se výběr právních čekatelů prováděl po určité období u jednotlivých krajských státních zastupitelství bez předem vymezených podmínek, následně centrálně při Ministerstvu spravedlnosti ČR a poté opětovně u jednotlivých krajských státních zastupitelství (sice na základě výběrových řízení, avšak nejednotných pro území republiky, kdy jednotlivá krajská státní zastupitelství vytvářela podklady a pravidla výběrových řízení zcela individuálně a tato se rozcházela jak kvantitativně tak kvalitativně), je namístě vytvořit prostřednictvím Nejvyššího státního zastupitelství jednotná pravidla jak pro výběr právních čekatelů, tak pro výběrová řízení na místa státních zástupců, a to formou interního předpisu státního zastupitelství. Dále stojí za úvahu návrh, jenž by nastavil podmínky pro dočasná překládání státních zástupců mezi jednotlivými úřady a stanovil předpoklady trvalého přeložení státního zástupce k vyššímu stupni státního zastupitelství jako odrazu jeho kariérního postupu. Při samotném rozhodování o přidělení by mělo být přihlíženo především k předchozí délce praxe státního zástupce, k jeho odborným znalostem, kvalitě výkonu jeho práce, rozsahu jeho dalšího vzdělávání, osobnostním předpokladům, organizačním schopnostem, schopnosti komunikace a samozřejmě jeho případné vědecké, literární a pedagogické činnosti.

Vztahy dohledu a závazné pokyny

S přímým dopadem na každodenní činnost jednotlivých státních zástupců je třeba neméně důsledně zajistit jejich vnitřní nezávislost, kterou lze rovněž označit jako samostatnou rozhodovací pravomoc. Výrazem takového požadavku je zejména vytvoření dostatečného prostoru samostatnosti jednotlivým státním zástupcům, absolutně pak při zastupování obžaloby v řízení před soudem. Takovýto široký prostor musí být nutně spojen s důslednou kontrolou výsledků činnosti jednotlivého státního zástupce ex post a s vyvozováním odpovědnosti v případech nedbalého výkonu funkce. Se zajištěním rozhodovací, tedy procesní samostatnosti je v hierarchické soustavě, kterou státní zastupitelství je, nezbytně spojena otázka pokynů vedoucího státního zástupce jemu podřízeným státním zástupcům a pokynů vyššího stupně směrem ke stupni nižšímu. V současné právní úpravě se zakotvuje, že vedoucí státní zástupce je oprávněn vykonávat dohled nad postupem státních zástupců působících u státního zastupitelství, v jehož čele stojí, a dávat jim pokyny k postupu při vyřizování věcí v příslušnosti tohoto státního zastupitelství. Postup státních zástupců může sjednocovat i pokyny vztahujícími se na více věcí určitého druhu (§ 12e odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb.). Státní zástupci jsou povinni řídit se pokyny vedoucího státního zástupce s výjimkou pokynu, který je v konkrétní věci v rozporu se zákonem. Pokud byl pokyn vydán ústně, státní zástupce, který pokyn vydal, jej na žádost státního zástupce, kterému je pokyn adresován, potvrdí písemně. Odmítne-li státní zástupce pokyn splnit, sdělí neprodleně důvody odmítnutí státnímu zástupci, který pokyn vydal. Pokud ten na pokynu trvá, předloží věc neprodleně se svým stanoviskem vedoucímu státnímu zástupci. Vedoucí státní zástupce je oprávněn pokyn zrušit a pokud tak neučiní, vyřídí věc státní zástupce, který pokyn vydal. Vydal-li pokyn vedoucí státní zástupce, vyřídí věc sám (§ 12e odst. 2, 3 zákona č. 283/1993 Sb.).

Co se týče uvedených vztahů, jeví se jako potřebné doplnit důvody, pro které je státní zástupce oprávněn pokyn odmítnout, a následné procesní postupy spojené s instančním přezkumem

důvodnosti uloženého pokynu. Dle současné právní úpravy může státní zástupce odmítnout splnění pokynu pouze z důvodu jeho nezákonnosti. Vhodné je, aby dalším důvodem byl odlišný právní názor státního zástupce, jemuž je pokyn ukládán, a který je povinen při odmítnutí pokynu odlišný právní názor kvalifikovaně odůvodnit. S tím je spojen postup, aby o odmítnutém pokynu, resp. o nutnosti jeho splnění či přidělení věci jinému státnímu zástupci rozhodoval nadřízený stupeň státního zastupitelství, nikoli vedoucí státní zástupce toho kterého úřadu, pokud sám pokyn ve věci vydal.

Hierarchická soustava státního zastupitelství se vyznačuje existencí přísných dohledových vazeb, a to jak dohledu vnitřního, který vykonává vedoucí státní zástupce ve vztahu k jemu podřízeným státním zástupcům, tak dohledu vnějšího, který vykonává vyšší stupeň státního zastupitelství nad stupněm jemu podřízeným. Dohledové vazby v systému státního zastupitelství nutně existovat musí. Na kontrolní činnost ve formě především instančního přezkumu rezignovat nelze, a to i s ohledem na to, že převážná část výkonu působnosti státního zastupitelství nepodléhá veřejné kontrole a tedy není z tohoto pohledu pro veřejnost transparentní. Institut instančního dohledu, tedy dohledu vyššího stupně nad nižším, by měl být zachován, avšak ve značně omezené míře a za současného vymezení subjektů oprávněných k podávání podnětů. Na jedné straně by tedy existoval dohled vyšší instance bez podnětu z vlastní iniciativy, např. ve skutkově a právně složité věci, či by se jednalo o výkon dohledu z podnětu oprávněné osoby. V zákoně je třeba jasně vymezit, že pokud z podnětu výkonu dohledu ani z jiných okolností nevyplývají závažné indicie, které by podmiňovaly jeho provedení, není nezbytné jej provést a podatel nemá právo na jeho vyřízení. Institut kontroly skončené věci je i přes řadu odmítavých názorů na místě zachovat, avšak rovněž pouze na základě podnětu oprávněné osoby. Současná zkušenost, kdy v řadě věcí dochází k přezkumům pouze na základě nedůvodných podnětů, celý systém zahrnuje. Pokud je institut kontroly skončené věci správně nastaven, jedná se o důležitý prvek transparentnosti a důvěryhodnosti celé soustavy státního zastupitelství.

V uvedené souvislosti se rovněž jeví jako důležité posílit v rámci specializace a odborné samostatnosti státního zástupce zavedení určitého modelu „rozdělení práce“ k přidělování věcí jednotlivým státním zástupcům. Touto formou podobnou rozdělení práce soudů by bylo možno minimalizovat možné ovlivnění konkrétní věci způsobem, kdy je věc vedoucím státním zástupcem přidělena „vybranému“ státnímu zástupci. Právě uvedený institut by částečně eliminoval možná negativa tzv. vnitřního dohledu.

Jasně „ne“ asistenčnímu modelu

Dne 11. 12. 2008 schválil Senát ČR návrh zákona, kterým změnil zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Jedním ze souvisejících zákonů byl i trestní řád a zákon o státním zastupitelství. Zákonodárci na základě tzv. přílepku, kdy návrh změny neprošel standardním připomínkovým řízením, odsouhlasili změnu v ustanovení § 180 tr. řádu a na konci odstavce prvního doplnili větu „V řízení před okresním soudem se státní zástupce může nechat zastoupit právním čekatelem nebo asistentem státního zástupce.“ Stav, kdy v řízení před soudem zastupuje obžalobu, a tedy veřejný zájem, osoba, která je vůči státu, potažmo státnímu zastupitelství v čistém pracovně-právním vztahu, která sice podléhá pokynům státního zástupce, avšak v řízení před soudem je takový postup prakticky vyloučen, popírá koncepci nezávislého státního zástupce a záruky, které má veřejná žaloba poskytovat. Argumenty, že na straně obhajoby může rovněž vystupovat osoba koncipienta, jsou liché, vzhledem k různému postavení obou profesí.

Uvedená úprava otevírá cestu pro tzv. asistenční model státního zastupitelství, kdy v čele úřadu stojí jeden státní zástupce, který výkon své pravomoci v jednotlivých případech přenáší na substituty. Existuje tedy možnost, že by na okresních státních zastupitelstvích mohl být jmenován pouze okresní státní zástupce, snad jeho náměstek a dále několik asistentů, kteří budou fakticky vykonávat úkoly řadových státních zástupců, kdy vedoucí státní

zástupce bude namísto nich jen podepisovat. Nastíněný model by byl oproti nynějšímu stavu jistě levnější a flexibilnější. Vzpurného asistenta se totiž lze zbavit nepoměrně snadněji než vzpurného státního zástupce. Schválená úprava přinejmenším v budoucnu usnadňuje tlak na snižování tabulkových míst státních zástupců ve prospěch asistentů.⁴³

V pozici asistenta státního zastupitelství je však možno si představit právního čekatele, který složil závěrečnou odbornou zkoušku a nemůže být jmenován z důvodu naplněnosti úřadu. Pak je ale třeba takovou pozici ohodnotit odpovídajícím platem, tedy vyšším než přísluší pozici právního čekatele, a zajistit některé záruky pro výkon takové funkce za současného vymezení rozsahu odpovědnosti v podobě práv a povinností. Již při projednávání uvedené změny zákona vyslovil pochybnosti nad zastupováním obžaloby v řízení před soudem prostřednictvím asistentů tehdejší ministr spravedlnosti JUDr. Jiří Pospíšil. Z doslovného zápisu rozpravy v Senátu si dovolím krátce citovat:

„Já sám nebudu zapírat, že jsem také rozpačitý z toho, že by asistenti měli zastupovat u hlavního líčení, byť prvoinstančně pouze u okresních soudů. Já souhlasím s tím, aby tak mohli činit právní čekatelé, tedy ti, kteří se dávají na dráhu státního zástupce. Bude-li ta věc znovu otevřena, pak jsem připraven na to reagovat i legislativně.“

Tato slova dávají šanci na změnu stávající úpravy zpět k posílení pozice státního zástupce.

⁴³ Lata J.: Hrozí asistenční model státního zastupitelství? Státní zastupitelství, 2009, č. 3, str. 28–31.

Několik slov závěrem

Nezávislost veřejného žalobce nedosáhne s největší pravděpodobností nikdy nezávislosti soudce, a to především z důvodů rozdílných rolí v trestním procesu a postavení obou orgánů. V mnoha směrech by se však měla a mohla nezávislost státního zástupce nezávislosti soudce podobat. Shora uvedené náměty nemají ambici tvrdit, že jsou jediné správné, ale mohly by se stát podnětem k další kvalifikované diskusi.

Za úvahu jistě stojí i další otázky, například hospodářská samostatnost státního zastupitelství jako instituce, tedy zřízení samostatné rozpočtové kapitoly v rámci státního rozpočtu tak, aby hospodaření státního zastupitelství nebylo vázáno na rozpočet ministerstva spravedlnosti, jak je tomu v současném modelu. Rozpočtová samostatnost by jednoznačně omezila vliv moci výkonné a tím posílila celkovou vnější nezávislost státního zastupitelství. Nevýznamnou není ani otázka spojená s platovými poměry státních zástupců, kdy současný stav opakovaných zásahů moci výkonné do legislativní úpravy platu státních zástupců narušuje právě jednu z poskytnutých garancí, tedy že plat státního zástupce je nejen odrazem významu jeho profese, ale rovněž je faktorem, který má nikoli nevýznamně zabránit některým vnějším vlivům. Úprava platových poměrů ve vztahu ke státním zástupcům by měla být předvídatelná a vyjma zvláštních situací v podobě silných ekonomických krizí nedotknutelná.

Závěrem snad ještě apel na důslednější prosazování etických pravidel, jejichž dodržování jednoznačně přispívá k posilování důvěry veřejnosti v konání státního zastupitelství. Soustředme se tedy každý primárně na odpovědnost za vlastní činy, které před-

stavují výkon profesních práv a povinností, a dále na odpovědnost za vlastní chování, které podléhá soudu užšího okolí a díky médiím i nejširší společnosti a ovlivňuje onu víru veřejnosti ve spravedlnost, a tedy přeneseně i ve státní zastupitelství. U státního zastupitelství bez etiky budou narušeny základní vztahy nadřízenosti a podřízenosti a bude se stupňovat napětí, které systém oslabuje. A tak tedy závěrem citace z kodexu profesionální etiky státního zástupce:

„Státní zástupce se má mimo jiné chovat korektně, nejen k zástupcům jiných orgánů, stranám v řízení, dalším osobám, s nimiž přichází služebně do styku, ale i ke kolegům zastávajícím opačné názory, k podřízeným státním zástupcům, má povinnost vždy pamatovat na to, že slušné vystupování a věcná a klidná argumentace posiluje autoritu jeho i celého státního zastupitelství, má si dále počínat tak, aby při výkonu své funkce i při svých mimopracovních aktivitách nezpochybňoval důvěryhodnost své osoby, ani důvěryhodnost státního zastupitelství.“⁴⁴

⁴⁴ Kodex profesionální etiky státního zástupce.

Vyvážení moci a argumenty ve prospěch nové úpravy správy soudnictví

Tomáš Lichovník

JUDr. Tomáš Lichovník

V soudnictví pracuje od roku 1992. Byl zvolen prezidentem Soudcovské unie ČR. Pracuje jako předseda Okresního soudu ve Žďáru nad Sázavou. Jeho soudní specializací je občanské právo. Ve vedení Soudcovské unie působil od roku 2005, kdy zastával funkci viceprezidenta Soudcovské unie.

Úvod

Ústava ve svém článku 2 stanoví, že lid vykovává státní moc prostřednictvím moci zákonodárné, výkonné a soudní. Tato dělba moci, která je základem demokratického uspořádání, má chránit společnost před koncentrací moci. Rozdělení moci by proto mělo být vyvážené. Jestliže jedna z moci posiluje, děje se tak na úkor moci ostatních a dochází k narušení nezbytné rovnováhy. V následujících řádcích předkládám čtenáři zamýšlení nad vyvážením moci, a to zejména ve vztahu k moci soudní.

Nedostatky současné podoby správy soudnictví

Současná podoba správy soudnictví má svůj původ v dobách Rakousko-Uherska. Ačkoli respektuji tradice i princip právní jistoty, domnívám se, že za těch téměř 140 let se doba a společenské zřízení změnily. Úprava je založena na představě osvíceného panovníka, který prostřednictvím svých ministrů a úředníků moudře řídí chod celého státu. Osvíceného panovníka už nemáme, ale systém zůstal zachován prakticky beze změn. A co mu lze zejména vytknout? Nevyváženost moci ve státě, kdy moc výkonná má obrovský vliv na moc soudní, což narušuje její nezávislost. Vliv moci výkonné lze nejlépe demonstrovat na jejích pravomocích vůči moci soudní.

O čem tedy rozhoduje moc výkonná či moc zákonodárná? Moc zákonodárná přijímá zákony, jimiž se soudní moc řídí a podle nichž postupuje při ochraně práv, jak jí to ukládá Ústava. To je zcela v souladu s principem dělby moci v demokratickém státě. Moc výkonná pak rozhoduje o tom, kdo bude soudcem, kde bude tento soudce soudit, zda soudce postoupí na vyšší stupeň soudu, zda se stane předsedou či místopředsedou soudu. Určuje, kolik bude na jednotlivých soudech soudců a kolik pracovníků odborného aparátu. O finančním zajištění potřeb soudnictví rozhoduje rovněž výlučně výkonná moc, která sestavuje rozpočet. Respektive s mocí zákonodárnou, která jej schvaluje. Z výše uvedeného je zřejmé, že na moc soudní již nezbyvají prakticky žádné pravomoci ohledně zajištění základních podmínek jejího fungování. Jak tedy může soudní moc nést odpovědnost za plnění svého ústavního poslání, kterým je ochrana základních práv a svobod?

Pro lepší představu se pokusím ve stručnosti podrobněji přiblížit konkrétní rozsah personálních pravomocí moci výkonné ve vztahu k soudům a soudcům. Podle Ústavy jmenuje soudce prezident republiky. Návrhy na jmenování soudců předkládá prezidentovi vláda, přičemž již není nijak upraven výběr těchto kandidátů. Pouze soudcovská rada příslušného soudu, kam má být nový soudce jmenován, se k tomuto soudci vyjadřuje. Jmenování soudcem je tedy zcela v rukou moci výkonné. Získá-li soudce určitou praxi, může chtít „postoupit“ k vyššímu soudu. A kdo bude o přeložení soudce rozhodovat? Samozřejmě ministr spravedlnosti. Jen on a bez možnosti odvolání. S předsedy dotčených soudů musí přeložení pouze projednat. Alespoň že k oběma nejvyšším soudům nelze soudce přeložit proti vůli jejich předsedů. Nemají však možnost ovlivnit, kdo by měl být soudcem některého z nejvyšších soudů, ale jen kdo by jím být neměl. To je nejsilnější personální (a možná nejen personální) pravomoc soudců vůbec!

A jak je to se jmenováním soudních funkcionářů? Úplně stejně. Předsedy a místopředsedy soudů jmenuje buď ministr spravedlnosti, nebo prezident republiky. Jen v některých případech na návrh předsedy některého ze soudů. A to za situace, kdy předsedové nejvyšších soudů mají funkční období 10 let a předsedové ostatních soudů 7 let. A mohou být jmenováni opakovaně! Kombinace časově omezeného mandátu, možnosti opakovaného jmenování a naprosto neprůhledného způsobu jmenování je pro nezávislost soudnictví přímo vražedná. Předsedové a místopředsedové soudů totiž mohou velmi výrazně ovlivňovat osudy jednotlivých soudců, a to například rozvrhem práce. Tedy stanovením pravidel určujících, který soudce bude rozhodovat určité soudní spory či trestní věci. Navíc jsou soudní funkcionáři sami soudci, kteří rozhodují. Ostatně ohledně personálních pravomocí výkonné moci se v nálezu pléna Ústavního soudu č. 87/2006 ze dne 12. 9. 2007 konstatuje, že: „... jmenovací akt hlavy státu je způsobilý vytvořit mezi ní a jmenovaným činitelem určitá vzájemná očekávání, čímž se protíví maximě, že soudci nezávislími nejen mají být, ale mají se tak i jevit.“ Nemůže proto tím spíše obstát, jestliže předsedy a místopředsedy soudů jmenuje z řad soudců ministr spravedlnosti.

Domnívám se, že výše uvedená fakta ukazují, jak obrovský prostor poskytuje současná úprava správy soudnictví pro vytváření tlaku a závazků z vděčnosti. Přitom je potřeba mít na paměti, že stát je velmi často účastníkem soudního řízení a zastupují jej představitelé výkonné moci. Nezřídka právě ministerstvo spravedlnosti. V jak rovnoprávném postavení pak vystupuje před soudem občan ve sporu se státem, když proti němu stojí zástupce moci, jež má v rukou celý profesní život soudce? Odpovědi snad netřeba. Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že soud má nejen být nezávislý, ale musí se jako nezávislý i jevit.

Pro lepší představu možného obrazu nezávislosti soudce malý příklad. Představte si, že jste občanem, který se u soudu domáhá po státu náhrady škody způsobené například nezákonným rozhodnutím. Stát zastupuje ministerstvo spravedlnosti. Spor rozhoduje soudce, který je zároveň předsedou soudu. Funkční období předsedy soudu končí soudci letos na podzim a tento soudce chce znovu kandidovat na funkci předsedy soudu. O tom, zda bude či nebude soudce opětovně jmenován, rozhoduje ministr spravedlnosti. Tedy vaše protistrana ve sporu. Jste i nadále přesvědčeni, že soudce bude rozhodovat zcela nezávisle a že na něj nemůže být vyvíjen nátlak? Odpověď ponechám na vás. Jak už bylo uvedeno výše, platí naprosto totéž v případech, kdy soudce pomýšlí na postup k vyššímu soudu. Opět to záleží jen a jen na ministru spravedlnosti. Netvrdím, že výkonná moc tyto tlaky využívá, ale samotný fakt, že zde taková možnost existuje, je alarmující. Vždyť máme stále zachován podobný systém, který umožnil selhání justice v době komunistické vlády. Za dvacet let jsme se jej nedokázali zbavit.

Na tento neúnosný stav opakovaně upozorňuje i Ústavní soud. V nálezu publikovaném pod č. 349/2002 Sb. Ústavní soud uvádí, že : „...současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevyklučuje

případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou (např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání). Ústavnímu soudu nepřísluší rozhodovat o tom, jakým způsobem by měla být řešena otázka výkonu správy soudů, neboť to je úkolem moci zákonodárné. Ta by však měla při volbě modelu správy soudů důsledně respektovat separaci státních mocí.“ Tento názor byl rozvinut dalším náležen Ústavního soudu publikovaným pod č. 397/2006 Sb., kde se konstatuje nutnost vytvoření ústředního reprezentativního soudcovského orgánu zásahem do Ústavy. Tento ústřední reprezentativní orgán by jediný plnou nezávislost zaručil.

Nový model prosazovaný Soudcovskou unií

Proto se Soudcovská unie dlouhodobě snaží o prosazení nového modelu správy soudnictví, který je běžný v řadě zemí Evropské unie i celého světa. Jedná se o vytvoření vrcholného orgánu soudní moci, který by většinově byl tvořen soudci a dále i zástupci dalších dvou mocí. Můžeme jej nazývat nejvyšší radou soudnictví. Tato rada by měla převzít velkou část pravomocí ministra spravedlnosti, a to zejména v personálních věcech. Nezbytné by však bylo i částečné převzetí pravomocí v oblasti financování. V současné době zde není žádný vrcholný orgán soudní moci, který by mohl jednat jménem všech soudů. Ministerstvo spravedlnosti jím není určité. Nejvyšší soudy jsou dva a navíc nemají žádnou užší vazbu na ostatní soudy. Ve svém úsilí již Soudcovská unie není osamocena. V loňském roce se společně s předsedy obou nejvyšších soudů a s kolegiem předsedů krajských soudů podílela na vytvoření návrhu již zmíněného modelu nové správy soudnictví. Jak již bylo naznačeno výše, soudní moc by měla reprezentovat nejvyšší rada soudnictví. Ačkoli je připojen i kompletní popis navrhovaného modelu správy soudnictví, shrnu zde alespoň jeho základní myšlenky.

Nejvyšší rada soudnictví (dále jen NRS) by měla převzít zejména personální pravomocí ministra spravedlnosti a měla by mít silný vliv i při sestavování rozpočtu soudnictví. Tím by došlo k posílení nezávislosti soudní moci. Většinu z navrhovaných 11 členů NRS by měli tvořit soudci. Měli by zde však být i zástupci dalších dvou mocí. Po jednom členu NRS by měli delegovat prezident republiky, vláda a každá z komor parlamentu. Takové složení by zajistilo vyvážení moci i veřejnou kontrolu činnosti NRS.

Přijetí nové úpravy správy soudnictví není jen v zájmu soudců samotných, ale především v zájmu všech občanů. Každý z nás se kdykoli může stát účastníkem soudního řízení a každý z nás má právo na skutečně nezávislého a nestranného soudce.

NÁČRT MOŽNÉHO MODELU BUDOUČÍ SPRÁVY SOUDNICTVÍ

1. Úvod

Tento návrh reaguje na skutečnost, že dosavadní model správy soudnictví se vyčerpал. V evropském kontextu je již téměř ojedinělý a byl zejména v posledních deseti letech předmětem kritiky různých výzkumů, studií i mezinárodních dokumentů. Negativně se k současnému modelu správy soudnictví vyjádřil opakovaně i Ústavní soud, a to v nálezech ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, a ze dne 11. 7. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 18/06.⁴⁵

Po četných diskusích akcelerovaných zejména v období projednávání a po přijetí „sankční“ novely zákona o soudech a soudcích (č. 314/2008 Sb.) došlo v závěru roku 2008 mezi předsedy vyšších soudů a ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem k dohodě o vytvoření pracovní skupiny reprezentující soudnictví, která přichystá materiál transformace dosavadního uspořádání státní správy soudů do modelu, v němž bude mít významný podíl sama soudní moc, a soudci sami převezmou díl odpovědnosti za fungování soudního systému.

⁴⁵ „Zároveň Ústavní soud dodává, že současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán na jeho úrovni (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláním převzít úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci výkonnou (např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání).“ Tuto pasáž Ústavní soud zopakoval v obou uvedených nálezech.

Pracovní skupina zahrnovala oba nejvyšší soudy (Iva Brožová, Josef Baxa), Kolegium předsedů krajských soudů (Věra Miřacká, Jan Sváček) a Soudcovskou unii (Tomáš Lichovník, Tomáš Mottl a Libor Vávra). Opírala se o odbornou podporu oddělení dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu. Při své práci vyšla z řešerše a analýzy nazvané Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví, položila si otázky týkající se potřebnosti reformy správy soudů v České republice v konfrontaci se současným stavem a zpracovala na ně vlastní odpovědi. Teprve poté přistoupila k formulování možného budoucího modelu.

Pracovní metodou pro zpracování tohoto návrhu byla analýza kompetencí vykonávaných podle současných právních předpisů orgány správy soudnictví (tedy zejména Ministerstvem spravedlnosti, předsedy soudů a soudcovskými radami) a rozdělení tohoto celku „správy soudní moci“ jednak na „správu soudnictví“, která by v budoucnu měla být převzata orgány moci soudní (Nejvyšší radou soudnictví, předsedy soudů a jejich poradními orgány), a jednak na „státní správu soudů“, kterou by nadále měla vykonávat exekutiva (ministerstvo spravedlnosti a správní útvary jednotlivých soudů). Některé z kompetencí vykonávaných dosud exekutivou by měly být přitom převzaty orgány moci soudní zcela, jiné by měly být v menší či větší míře sdíleny (v podobě navrhování, vyjadřování se či projednávání před přijetím důležitých rozhodnutí).

Inspirací pro návrh byl mj. neschválený vládní návrh zákona o soudech z roku 2000, připravený ministrem spravedlnosti Otakarem Motejlem.⁴⁶ Tento návrh institucionálně zohledňuje existenci v mezidobí vzniklého Nejvyššího správního soudu a jeho ekvivalentní postavení k Nejvyššímu soudu. Nijak nemění současnou soustavu soudů. Návrh reflektuje i další iniciativy snažící se o reformu justice a rovněž i různé zahraniční modely.⁴⁷

⁴⁶ Sněmovní tisk 539, volební období 1998–2002.

⁴⁷ Podrobně popsán v dokumentu zpracovaném Oddělením dokumentace a analytiky Nejvyššího správního soudu nazvaném „Hledání optimálního modelu (samo)správy soudnictví v České republice.“

V porovnání se současným stavem návrh oslabuje postavení Ministerstva spravedlnosti (tomu se až na výjimky odnímá kompetence v personální oblasti a dohled nad činností soudů a soudců ve formě vyřizování stížností). Logicky se tato posledně uvedená agenda přenáší na nově vznikající reprezentaci soudní moci, neboť věcně úzce souvisí s kompetencemi personálními a kárnými. Předsedové soudů jsou odbřemeněni od většiny své dosavadní správní agendy (zejména v oblasti hospodářské, materiální a finanční), kterou by měly převzít zcela správní útvary ministerstva spravedlnosti zřízené u jednotlivých soudů. Tato změna se navrhuje jednak z důvodu odborné nepřipravenosti soudních funkcionářů pro řádný výkon těchto činností a odpovědnosti za ně, zejména však proto, aby předsedové soudů mohli vedle své primární soudcovské funkce využít vlastní odbornou erudici a autoritu v oblasti organizace a řízení výkonu soudnictví na jednotlivých soudech, kde jsou nenahraditelní.

2. INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ

2. 1. NEJVYŠŠÍ RADA SOUDNICTVÍ (NRS)

Nejvyšší rada soudnictví by měla být složena jak z volených zástupců soudců a předsedů nejvyšších soudů, tak i z členů volených mocí zákonodárnou a z členů jmenovaných mocí výkonnou. Členové NRS volení soudci budou tomuto orgánu zajišťovat legitimitu v očích soudců, členové volení mocí zákonodárnou budou zajišťovat demokratickou legitimitu tohoto orgánu a virilní členství předsedů nejvyšších soudů bude výrazem zvláštního postavení těchto institucí v soustavě soudů. Dva členové jmenovaní exekutivou pak odrážejí roli prezidenta (jmenovací pravomoci), resp. vlády (odpovědnost ministerstva spravedlnosti za státní správu soudů) ve vztahu k moci soudní.

2. 1. 1. Nejvyšší rada soudnictví bude mít 11 členů. Z toho 5 členů (a jejich náhradníci) bude voleno soudci bez rozlišení stupně soudu. Dva členové budou virilní (předseda Nejvyššího soudu, předseda

Nejvyššího správního soudu). Dva členové a jejich náhradníci budou voleni Parlamentem ČR (po jednom členu a jeho náhradníku bude volit Poslanecká sněmovna a Senát). Jeden člen NRS (a jeho náhradník) pak bude jmenován vládou a jeden člen NRS (a jeho náhradník) bude jmenován prezidentem republiky.

2. 1. 2. Nejvyšší radě soudnictví bude předsedat předseda zvolený NRS z jejího středu. Předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu budou z titulu své funkce místopředsedy NRS. Pokud NRS zvolí svým předsedou předsedu Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu, zvolí dále druhého místopředsedu NRS z řad členů NRS, kteří nejsou předsedy Nejvyššího nebo Nejvyššího správního soudu.

2. 1. 3. Ministr spravedlnosti bude mít právo kdykoli se účastnit jednání NRS. Udělí se mu slovo, kdykoli o to požádá. Má právo vyžádat si od NRS stanoviska k jednotlivým otázkám.

2. 1. 4. V případě zániku funkce voleného nebo jmenovaného člena rady nastoupí na zbytek funkčního období na jeho místo jeho náhradník.

2. 1. 5. Funkční období volených a jmenovaných členů rady je sedm let (tato délka funkčního období zaručuje velkou personální stabilitu, koresponduje s funkčním obdobím předsedů okresních, krajských a vrchních soudů a zároveň se nekryje s funkčním obdobím ústavních orgánů). Po skončení funkčního období volených a jmenovaných členů rady není možné jejich opětovné zvolení nebo jmenování do funkce.

2. 1. 6. Nejvyšší rada soudnictví má za účelem řádného výkonu své působnosti k dispozici přiměřený administrativní aparát řízený tajemníkem Nejvyšší rady soudnictví, jehož jmenuje Nejvyšší rada soudnictví.

2. 2. MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

Tento orgán zůstane po stránce institucionální beze změn.

2. 3. PŘEDSEDOVÉ SOUDŮ

Tento orgán zůstane po stránce institucionální beze změn.

2. 4. SOUDCOVSKÉ RADY JEDNOTLIVÝCH SOUDŮ

Tento orgán zůstane po stránce institucionální beze změn. Bylo by však vhodné zvážit přejmenování těchto orgánů např. na poradní orgán předsedy soudu, a to z důvodu možného vyvolání mylného dojmu, že se jedná o orgán soudcovské samosprávy na úrovni jednotlivých soudů, popř. o „pobočku“ Nejvyšší rady soudnictví.

3. KOMPETENCE JEDNOTLIVÝCH ORGÁNŮ ZAJIŠŤUJÍCÍCH SPRÁVU SOUDNICTVÍ

3.1. NEJVYŠŠÍ RADA SOUDNICTVÍ

Personální kompetence:

3. 1. 1. stanoví způsob výběru kandidátů na funkci soudce na základě transparentního výběrového řízení otevřeného všem zájemcům, kteří splňují zákonem předepsané podmínky a zajišťuje průběh těchto výběrových řízení,

3. 1. 2. navrhuje prezidentu republiky kandidáty na jmenování do funkce soudce,

3. 1. 3. rozhoduje o přidělení soudce k výkonu funkce k určitému soudu, o přeložení a dočasném přidělení soudce,

3. 1. 4. navrhuje prezidentu republiky kandidáty z řad soudců na jmenování do funkce předsedů a místopředsedů Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu,

3. 1. 5. jmenuje předsedy krajských a vrchních soudů, předsedy okresních soudů jmenuje se souhlasem předsedy přímo nadřízeného krajského soudu,

3. 1. 6. po vyjádření ministerstva stanoví pro každý soud počty soudců tak, aby každému bylo zajištěno právo na spravedlivý proces, a vyjadřuje se k počtu odborných a dalších zaměstnanců jednotlivých soudů,

3. 1. 7. zajišťuje ve spolupráci s Nejvyšším soudem, Nejvyšším správním soudem a Justiční akademií justiční zkoušky asistentů soudců a justičních čekatelů.

Disciplinární kompetence:

3. 1. 8. sleduje dodržování soudcovské etiky,

3. 1. 9. dohlíží na výkon pravomoci předsedů soudů podle bodu 3. 3. 3.,

3. 1. 10. provádí prověrky soudních spisů a prověrky úrovně soudního jednání,

3. 1. 11. vyřizuje stížnosti fyzických a právnických osob na postup soudů a podání, jejichž obsahem je nesouhlas s vyřízením stížnosti předsedou soudu,

3. 1. 12. pověří některého svého člena vykonáváním funkce kárného žalobce; ten pak bude oprávněn podávat návrhy na zahájení řízení ve věcech soudců vůči kterémukoli soudci a vůči kterémukoli předsedovi a místopředsedovi soudu (při zachování organizačního a procesního rámce kárného řízení ve věcech soudců zakotveného zákonem č. 314/2008 Sb.),

3. 1. 13. člen NRS pověřený NRS může rovněž vstoupit do kteréhokoli kárného řízení ve věci soudce, předsedy nebo místopředsedy soudu vedeného na návrh jiného kárného žalobce, a to jak na straně kárného žalobce, tak na straně kárně obviněného.

Jiné kompetence:

3. 1. 14. je připomínkovým místem dle legislativních pravidel vlády, pokud se věcný záměr nebo návrh právního předpisu týkají soudnictví, procesních pravidel, kterými se soudy řídí nebo ochrany základních práv a svobod,

3. 1. 15. přijímá opatření v rozsahu své působnosti nebo navrhuje jiným orgánům přijetí opatření v jejich působnosti, je-li ohrožena nebo narušena nezávislost a nestrannost výkonu funkce soudce nebo nezávislé a nestranné rozhodování v soudním řízení,

3. 1. 16. podává ministerstvu návrhy a doporučení ve věcech náležejících do jeho působnosti,

3. 1. 17. vyjadřuje se k návrhu rozpočtu soudnictví, který je samostatnou rozpočtovou kapitolou státního rozpočtu, v níž rozpočet Nejvyšší rady soudnictví, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu tvoří samostatné podkapitoly; bez souhlasného vyjádření NRS nemůže být návrh rozpočtu soudnictví předložen správcem rozpočtové kapitoly soudnictví, kterým je ministerstvo spravedlnosti, ministerstvu financí podle příslušných předpisů upravujících přípravu státního rozpočtu (§ 8 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla),

3. 1. 18. stanovuje ve spolupráci s Justiční akademií obsahovou náplň dalšího odborného vzdělávání soudců, asistentů soudců, justičních čekatelů a dalších pracovníků soudů.

3. 2. MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

Vykonává státní správu soudů přímo nebo prostřednictvím správních útvarů soudů, zejména:

3. 2. 1. vyjadřuje se ke stanovení počtu soudců u jednotlivých soudů Nejvyšší radou soudnictví a stanoví po vyjádření Nejvyšší rady soudnictví počty odborných a dalších zaměstnanců soudů,

3. 2. 2. zajišťuje chod soudů po stránce hospodářské, materiální a finanční,
3. 2. 3. organizuje, řídí a kontroluje výkon státní správy soudů prováděný správními útvary soudů,
3. 2. 4. podílí se prostřednictvím Justiční akademie na vzdělávání asistentů soudců a justičních čekatelů a dalším vzdělávání soudců v rozsahu stanoveném Nejvyšší radou soudnictví a odborné přípravě dalších pracovníků soudů,
3. 2. 5. účastní se svým zástupcem výběrového řízení na kandidáty na funkci soudce,
3. 2. 6. sleduje chod práce soudních kanceláří,
3. 2. 7. rozhoduje o odvolání proti rozhodnutím správních útvarů soudů o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací podle zvláštního zákona,
3. 2. 8. usměrňuje a řídí využívání informačních technologií,
3. 2. 9. organizuje zajištění bezpečnosti soudů,
3. 2. 10. sleduje a vyhodnocuje stav soudních agend na základě výkazů a justiční statistiky, a to pro účely organizační, personální a legislativní.

3. 3. PŘEDSEDOVÉ SOUDŮ

3. 3. 1. Jmenují ředitele správního útvaru soudu, který plní úkoly vyplývající z práva hospodaření s majetkem státu a s rozpočtovými prostředky a zajišťuje chod soudu po stránce finanční a hospodářské,
3. 3. 2. organizují rozdělení prací u soudu zejména tím, že stanovují po vyjádření soudcovské rady rozvrh práce soudu a jeho změny,
3. 3. 3. dohlížejí na činnost soudu tím, že sledují a hodnotí postup soudu v řízení z hlediska řádného výkonu soudnictví a přijímají opatření k nápravě zjištěných nedostatků; za tímto účelem provádě-

dějí prověrky soudních spisů a prověrky úrovně soudního jednání, vyřizují stížnosti a vykonávají kompetenci kárných žalobců,

3. 3. 4. jmenují místopředsedy svého soudu, jmenují soudce přidělené u svého soudu předsedy senátu,

3. 3. 5. podávají vyjádření Nejvyšší radě soudnictví, požádá-li o to v rámci výkonu své působnosti,

3. 3. 6. informují příslušný správní útvar soudu o potřebách k zajištění řádného výkonu soudnictví a podávají mu návrhy a doporučení.

3. 4. SOUDCOVSKÉ RADY

Soudcovská rada (resp. poradní orgán předsedy soudu) se podílí na správě soudnictví tím, že poskytuje předsedovi soudu součinnost:

3. 4. 1. při přípravě rozvrhu práce soudu tím, že projednává návrh rozvrhu práce a vyjadřuje se k němu, vyjadřuje se ke kandidátům na jmenování místopředsedů daného soudu,

3. 4. 2. na jeho žádost i při výkonu jeho další působnosti,

3. 4. 3. vyjadřuje se k záměru Nejvyšší rady soudnictví rozhodnout o přidělení/přeložení/dočasném přidělení soudce k danému soudu.

4. PRÁVNÍ ÚPRAVA

Navrhovaný model je třeba zakotvit v Ústavě České republiky, žádoucí je především ústavní zakotvení Nejvyšší rady soudnictví, a to z důvodu autority a stability tohoto orgánu. Podrobná právní úprava by měla být obsažena v samostatném zákoně. Dále bude třeba změnit další předpisy, zejména zákony č. 6/2002 Sb., č. 7/2002 Sb. a zákon č. 150/2002 Sb. (v části organizační).

Dva vybrané problémy justice a možnosti jejich řešení

Tomáš Langášek

Mgr. Tomáš Langášek, LL.M.

Generální sekretář Ústavního soudu. Předtím pracoval jako asistent předsedy Ústavního soudu, vedoucí analytického odboru Ústavního soudu a právník Kanceláře veřejného ochránce práv. Vystudoval práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a srovnávací ústavní právo na Central European University v Budapešti. Je autorem několika odborných článků a spoluautorem publikace Zákon o Ústavním soudu s komentářem, ASPI a. s., 2007.

Úvod

Z mnoha existujících problémů v justici pro nedostatek místa a času vypíchnu dva. Netvrdím, že jde nutně o problémy největší či nejpalčivější; spíše jde o vzorek. Oba se týkají deficitu zajištění funkční nezávislosti soudnictví v klasické triádě dělených mocí. Oba úzce souvisejí s uplatňovaným modelem správy soudnictví. Prvním z nich je výběr kandidátů pro jmenování do funkce soudce, druhým pak garance nezávislosti soudů v materiální oblasti, tj. v oblasti hospodářské a provozní správy soudnictví. Ostatně právě otázky personální a otázky materiálního zabezpečení soudnictví jsou hlavním obsahem široce pojímané justiční správy. Především, že zde prezentované názory jsou mé osobní, a zdůrazňuji, že forma mého příspěvku odpovídá literárnímu žánru – odpovědi na anketní otázku.

Proces ustanovování soudců

Pokud jde o proces jmenování soudců, lze na stávající úpravě kritizovat na straně jedné nedostatečné vymezení zákonných kritérií, která musí uchazeč o ústavní funkci soudce splňovat, na straně druhé absenci transparentních a předvídatelných postupů, v nichž je splnění těchto kritérií ověřováno, s nedostatečným vymezením rolí jednotlivých aktérů v rozhodovacím procesu, na jehož konci je jmenování do funkce soudce a přidělení k určitému soudu. Tyto nedostatky v praxi demonstrují legendy obestírající tzv. psychologicko-diagnostická vyšetření, představující v této době překážku, kterou musí překonat každý uchazeč o místo soudce. Nejasnosti ve vymezení rozhodovacích rolí se pak projevily například v tzv. kauze justičních čekatelů, když se prezident republiky Václav Klaus – spoléhaje na doslovný výklad svých ústavních kompetencí – k překvapení a pasivitě ostatních „spoluhráčů“ pokusil sehrát v procesu jmenování soudců aktivnější roli než odpovídalo dosavadním zvyklostem. Společným jmenovatelem je absence jakékoliv koncepce kreace soudní moci, na jejímž základě by bylo možné příslušná kritéria a transparentní rozhodovací procedury v příslušných zákonech nastavit.

Za daného stavu rozdělení kompetencí je nutno přijetí a prosazení takové koncepce žádat především po Ministerstvu spravedlnosti. Jasná a promyšlená koncepce, která by byla schopna přežít i změny v personálním obsazení vedení ministerstva, citelně již mnoho let chybí. Ze setrvačnosti přežívá dosavadní koncepce soudce kariérního, celoživotního, který se tomuto povolání věnuje od absolutoria právnické fakulty do důchodu. Této koncepci odpovídá i institut přípravné služby justičních čekatelů, nastavený

na velmi mladé a čerstvé absolventy právnických fakult, tvárné (z pohledu starších kolegů soudců), bez zkušeností z jiných právnických profesí a také s nedostatečnými zkušenostmi životními; logicky proto ze stejných důvodů institut naprosto nevhodný a v některých momentech i nedůstojný pro uchazeče po všech stránkách zkušenější, starší a zralejší.

Do tohoto systému pak vnesl nejistotu slibný, byť nesmělý (a bohužel legislativně nedotažený) záměr Ministerstva spravedlnosti přejít na flexibilnější model kreace soudní moci, v němž by se na soudcovská místa vypisovaly soutěže otevřené uchazečům i z prostředí mimo justici, z nichž by vzházeli soudci o poznání starší, s bohatšími zkušenostmi životními i profesními, pro něž by soudcovská kariéra mohla být vyvrcholením jejich dosavadní praxe. Model přípravné služby justičních čekatelů měl být postupně utlumován, přispět k tomu mělo i zvýšení minimální věkové hranice z 25 na 30 let.

Toto legislativní opatření však zůstalo prakticky jediným, byť v určitém smyslu velmi účinným opatřením (pro většinu absolventů právnických fakult prostě nemůže být perspektiva téměř sedmiletého „čekání“ na vysněné soudcovské místo lákavá, krom toho maximální doba přípravné čekatelské služby zůstala nezměněna). „Kádrovým“ rezervoárem se namísto justičních čekatelů měli vedle praktikujících právníků stát nejen asistenti soudců nejvyšších soudů (včetně soudu ústavního), ale i asistenti soudců nižších soudů obecných. Jejich náplň práce má mít trvalý, resp. stálý charakter, předpokládá se jejich zaměstnávání na dobu neurčitou, přičemž případným zájemcům z jejich řad je umožněno složení odborné justiční zkoušky a následně účast v konkurzech na volná soudcovská místa.

Oproti původním předpokladům jsou však předsedy některých krajských soudů, zjevně preferujícími dosavadní zavedený model výchovy kariérního soudce, stále vypisována výběrová řízení na místa justičních čekatelů. Tápání na tomto poli se ostatně projevuje i v Justiční akademii, které chybí ze strany Ministerstva spravedlnosti jasné a jednoznačné sdělení, jaký model vzdělávání (budoucích) soudců preferuje. Důsledkem je, že ze setrvačnosti

jsou stále vypisovány výukové kurzy pro justiční čekatele, jichž se však účastní stále méně frekventantů. V Radě Justiční akademie se opakovaně vedou spory o způsob vzdělávání asistentů, resp. o to, zda a jak je vzdělávat, zda pro ně otevírat speciální kurzy určené jen pro ně (což by znamenalo faktické zakonzervování modelu justičních čekatelů, kteří by se jen jinak nazývali) či zda jim umožnit (se souhlasem jejich přímo nadřízeného soudce) účast na všech odborných školeních, včetně těch, která jsou primárně určena soudcům.

Budu-li v popisu nedostatků stávající úpravy konkrétnější, dle platného práva má zájemce o práci soudce splňující zákonem předepsané minimální podmínky (právní vzdělání, svéprávnost, občanství, bezúhonnost a věk)⁴⁸ v zásadě dvojí cestu. Buď se stane justičním čekatelem a podrobí se přípravné službě v obvodu krajského soudu v délce až tří let (případně méně, lze-li čekateli započít jinou adekvátní právní praxi), po jejím uplynutí složí odbornou justiční zkoušku organizovanou Ministerstvem spravedlnosti a může se ucházet o místo soudce z pracovního poměru justičního čekatele, nebo se o místo soudce může ucházet zvnějšku, samozřejmě za předpokladu, že je již držitelem vysvědčení o odborné justiční zkoušce nebo jí rovnocenné profesní zkoušce a má požadovanou právní praxi v odpovídající délce. Oproti první variantě ta druhá postrádá jakékoliv normativní ukotvení, byť v praxi i tímto způsobem ke jmenování do funkce soudce dochází.

V médiích a odborných diskusích bývá pravidelně kritizována podmínka psychologicko-diagnostických vyšetření, jimž se podle mých (nutno připustit, že neúplných) informací podrobuje každý uchazeč o funkci soudce, bez ohledu na to, jde-li o uchazeče o místo čekatele či přímo uchazeče o místo soudce. Justiční čekatelé toto vyšetření povinně absolvují ještě před přijetím do přípravné služby

⁴⁸ Zákon 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 předpisů, § 6o.

na základě vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb.⁴⁹ S ohledem na příslušná zmocňovací ustanovení a zásady delegované normotvorby přitom psychologicko-diagnostická vyšetření v rozsahu, v jakém jsou vyžadována a uplatňována, hodnotím jako diskutabilní. A to i v případě, že je jim podrobován uchazeč o pozici justičního čekatele.

Ustanovení § 60 odst. 1 zákona o soudech a soudcích předepisuje pro budoucí soudce podmínku zkušeností a morálních vlastností, které dávají záruku, že uchazeč bude svou funkci řádně zastávat, přitom podmínka zkušenosti dle § 111 odst. 2 zákona o soudech a soudcích se při přijetí do pracovního poměru justičního čekatele pochopitelně (s ohledem na presumovaný nízký věk uchazečů a absenci relevantních zkušeností) nevyžaduje, takže zbývá vágně formulovaná podmínka žádoucích morálních vlastností. Ustanovení § 111 odst. 3 zákona o soudech a soudcích pak ministerstvo zmocňuje k přijetí vyhlášky, v níž bude stanoven *postup* (tedy nikoli další kritéria) při výběru justičních čekatelů a jejich přijímání do pracovního poměru. S tím však kontrastuje široce koncipovaný záběr vyšetření dle § 6 odst. 1 vyhlášky – posouzení vlastností a dalších osobnostních předpokladů uchazeče, které definuje a jejichž splnění prostřednictvím těchto vyšetření vyžaduje Ministerstvo spravedlnosti!

Je-li v případě justičních čekatelů právní základ pro uplatňování psychologicko-diagnostických vyšetření diskutabilní, v případě, že se o místo soudce uchází osoba zvnějšku, mimo systém přípravné služby, nemá tento požadavek vůbec žádnou zákonnou oporu, což se jeví bolestně problematickým s ohledem na výrazný zásah do osobnostních práv, které nucené podstoupení takového vyšetření představuje. To však není jediný problém s těmito vyšetřeními spojený (ostatně je snadno řešitelný technickou novelou zákona o soudech a soudcích). Pravidelně bývá poukazováno na absenci verifikovatelných kritérií (výše jsem zmínil též arbit-

⁴⁹ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 303/2002 Sb., o výběru, přijímání a odborné přípravě justičních a právních čekatelů a o odborné justiční zkoušce a odborné závěrečné zkoušce právních čekatelů, ve znění pozdějších předpisů.

rárnost jejich stanovení Ministerstvem spravedlnosti), praktickou nepřezkoumatelnost závěrů psychologicko-diagnostického vyšetření, jakož i na jeho nejasnou povahu z hlediska závaznosti. Zcela odůvodněně proto bují podezření, že psychologicko-diagnostické vyšetření slouží především jako alibi pro snadné odmítnutí celé řady uchazečů. U těch nabývá nedoporučení psychologem závaznou a finální povahu.

Je zřejmé, a onen formální problém zákonného podkladu pro psychologicko-diagnostické vyšetřování uchazečů z jiných právních praxí tomu nasvědčuje, že přílišný důraz na psychologicko-diagnostické vyšetření je dědictvím dosavadního modelu výběru kandidátů na funkci soudce, preferujícího soudce kariérního, celoživotního, od absolutoria právnické fakulty zpravidla ve velmi mladém věku až do důchodu. V takovém případě se může psychologicko-diagnostické vyšetření jevit jako praktický způsob ověření jeho osobnostních předpokladů, pro nepopsanost mapy života velmi mladého uchazeče, vybaveného toliko diplomem z právnické fakulty. Otevírá-li se justice kandidatuře zkušenějších a starších právníků, ztrácí požadavek psychologicko-diagnostických vyšetření své opodstatnění, neboť na zkušenosti a do jisté míry i morální vlastnosti lze usuzovat z uchazečovy „cesty životem“. Tak jako tak, je-li ministerstvem designovaný psycholog úzkým hrdlem a držitelem klíčů od justiční kariéry, je s tím spojen korupční potenciál v míře obtížně akceptovatelné.

Dále je notoricky známou skutečností, že zásadní slovo při konstituování soudcovského sboru má předseda krajského soudu, do jehož obvodu má být uchazeč o funkci soudce přidělen. Je-li uchazeči předseda krajského soudu nakloněn, nemusí respektovat ani případné nedoporučující stanovisko psychologa. Je symptomatické, že tato silná personální pravomoc čerpá toliko ze zaběhnuté praxe; normativní základ opět chybí, resp. opírá se jen o vágní ustanovení § 126 odst. 1 písm. a), f) a g) zákona o soudech a soudcích, podle nichž předseda krajského soudu zajišťuje chod krajského soudu (a potažmo okresních soudů ve svém obvodu) po stránce personální a kromě jiného zajišťuje výběr justičních čekatelů (což se v minulosti i nyní rovná výběru soudců, neboť justiční čekatelé

se vždy nabírají s ohledem na volná nebo perspektivně volná místa soudců) a řídí a kontroluje jejich přípravnou službu. Tuto praxi reflektuje i prováděcí vyhláška č. 303/2002 Sb., která světuje vyhlášení výběrového řízení do přípravné služby justičních čekatelů právě předsedům krajských soudů podle potřeby obsazení volných míst čekatelů (potažmo soudců) – s Ministerstvem spravedlnosti se tento záměr pouze projedná. Předseda krajského soudu jmenuje přijímací komisi a v konečné fázi rozhoduje o přijetí uchazeče do přípravné služby a uzavírá s ním pracovní smlouvu. Jakkoli tento způsob výběru uchazečů o funkci soudce prostřednictvím přípravné služby je výlučně konstruován na model kariérních, celoživotních soudců, bývá de facto dílčím způsobem uplatňován i v případech, že se koná výběrové řízení přímo na volnou pozici soudce, otevřené i pro uchazeče vně justice, z právní praxe či akademické sféry, pokud se ovšem takové veřejné výběrové řízení předseda krajského soudu vůbec rozhodne uspořádat. Zákon s tím totiž vůbec nepočítá, natož aby předepisoval nějaká kritéria a závazné postupy, alespoň v takové míře, v jaké se uplatňují pro účely výběrového řízení na obsazení volných míst justičních čekatelů.

V této souvislosti lze zmínit, že pochybnosti vyvolává též proces obsazování soudů nejvyšších. Zatímco v případě Ústavního soudu jsou kandidáti na funkci ústavních soudců podrobena veřejné diskusi, minimálně v Senátu před vyslovením souhlasu s jejich jmenováním (byť nejde zdaleka o „grilování“ nominantů v podobě a hloubce známé např. ze Senátu USA), odehrává se obsazování obou nejvyšších soudů za zataženou oponou. Proces je důsledně neveřejný. Kromě předepsané délky právnické praxe a vágně formulované zákonné podmínky odborných a zkušenostních předpokladů pro řádný výkon funkce soudce nejvyššího soudu žádné další podmínky a předpoklady stanoveny nejsou a není ani předepsána žádná transparentní procedura. K přidělení, resp. přeložení soudce k nejvyššímu soudu stačí dohoda předsedy nejvyššího soudu a ministra spravedlnosti (případně, formálně vzato, prezidenta republiky a předsedy vlády v případě prvotního přidělení nového soudce přímo k nejvyššímu soudu); předchozí projednání v soudcovské radě příslušného soudu je pouze konzultativní. Odborná

i širší veřejnost se o přidělení nebo přeložení soudce k jednomu z nejvyšších soudů dozví teprve *ex post*, neboť až po završení celého procesu bývá informace o personální posile nejvyššího soudu zveřejněna.⁵⁰

Sečteno a podtrženo, v současném systému postrádám zákonem stanovená objektivní a legitimní kritéria, která má soudce splňovat, a jasný a předvídatelný postup vedoucí ke jmenování, počítaje v to i existenci prostředků obrany v případě svévolného bránění v přístupu k funkci soudce. *De lege lata* je nutno proces obsazování soudů soudci považovat za netransparentní a neodpovídající standardům demokratického právního státu.

⁵⁰ To, co zde vágně popisují, je systémový nedostatek. To neznamena, že by takový systém nemohl v dané konstelaci produkovat kvalitní soudcovský sbor. Spoléhat navždy na osvíceného předsedu nejvyššího soudu a osvíceného ministra spravedlnosti se však, jak historie učí, nevyplácí.

Materiální zabezpečení soudnictví (rozpočtová, ekonomická a provozní správa soudnictví)

V oblasti materiálního zabezpečení soudnictví hodnotím kriticky skutečnost, že obecné soudy včetně obou soudů nejvyšších zcela podléhají v otázkách rozpočtové, ekonomické a provozní správy exekutivním orgánům – vládě, resp. ministerstvům spravedlnosti a financí. To je obecně známá skutečnost, kterou netřeba blíže rozvádět. Obecné soudy, ani oba soudy nejvyšší, nedisponují samostatnou rozpočtovou kapitolou jako jiné ústavní orgány – vláda a ministerstva, Parlament (Poslanecká sněmovna a Senát), Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, prezident republiky, resp. jeho kancelář, ale také např. Kancelář veřejného ochránce práv. Soudy, resp. předsedové soudů jako orgány tzv. státní správy soudů, jsou tak přímo podřízeny vládě, která jim může v této oblasti ukládat závazné úkoly. To nepochybně vyvolává velké napětí v systému ústavního zakotvení dělby moci. Soudnictví včetně obou nejvyšších soudů se ocitá v procedurálně horším postavení při obhajobě svých materiálních potřeb než organizační složky státu se samostatnými rozpočtovými kapitolami. Je naivní domnívat se, že institucionální nezávislost soudnictví se vyčerpává personální garancí neodvolatelnosti a nepřeložitelnosti soudců, neboť bez dostatečného materiálního zabezpečení (a pomíjím zde palčivou otázku odměňování soudců) nelze soudní moc svobodně a sebevědomě – ve smyslu funkční nezávislosti – vykonávat. Věc má i nezanedbatelnou symbolickou rovinu, neboť ve stávajícím systému jsou předsedové soudů včetně obou soudů nejvyšších odkázáni do rolí prosebníků v ministerských kancelářích.

Soudcovská samospráva – adekvátní odpověď?

Předtím, než se pokusím nalézt odpověď alespoň na dva zde zmíněné problémy justice, bude dobré stručně vymezit, co se soudcovskou samosprávou rozumí, resp. rozumět může. Každý si totiž pod tímto pojmem představuje něco jiného. Pro jednoduchost vycházím z kategorizace použité Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 18/06⁵¹ (ani ta ovšem není původní a čerpá ze starší studie Ministerstva spravedlnosti). Podle Ústavního soudu lze navzdory pluralitě institucionálních modelů soudní správy vypořádat u všech evropských zemí společné rysy. Obecně je respektován princip nezávislosti soudní moci, respektována je individuální nezávislost každého soudce, pouze v některých zemích je věnována zvýšená pozornost nezávislosti soudnictví jako celku, tj. jako třetí moci ve státě. Garantována je buď převedením významných pravomocí na nejvyšší radu soudnictví nebo jinou obdobnou instituci, nebo rozlišováním justiční správy a státní správy v rámci klasického modelu. Jsou-li součástí modelu soudní správy nejvyšší soudní rada, lze odlišit následující systémy: jižní model, v němž nejvyšší soudní rada převzala od vlády významné pravomoci v oblasti jmenování soudců a soudních funkcionářů a jejich kárných postihů, většinou však postrádá významnější pravomoci v oblasti správy soudnictví (rozpočet, správa majetku), severní model, ve kterém má nejvyšší soudcovská rada především pravomoci ekonomické a správné, z větší části však postrádá pravomoci personální, a konečně kombi-

⁵¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.) ve věci odvolávání funkcionářů obecných soudů orgány moci výkonné v souvislosti s kauzou odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce prezidentem republiky.

nace obou systémů organizace soudnictví, kde nejvyšší soudní rada přebírá rozsáhlé pravomoci v obou oblastech a v zásadě zodpovídá za soudnictví jako celek. Tolik shrnutí Ústavního soudu ve výše uvedeném nálezu.

Přitom prakticky ve všech doporučeních nejrůznějších mezinárodních organizací, zejména z poslední doby, se preferuje právě model soudní správy zastřešené nezávislou radou soudnictví, s důrazem na kompetence v oblasti personální (ve smyslu výše uvedené kategorizace používané též Ústavním soudem jde tedy o model jižní). Tento model bývá doporučován zejména tzv. „novým demokraciím“, s poukazem na nedostatečnou demokratickou tradici a právní kulturu. Tak např. zpráva Benátské komise z března roku 2010 o nezávislosti soudního systému doporučuje takový systém, v němž nezávislá soudní rada, složená minimálně z jedné poloviny ze soudců, má rozhodující vliv na jmenování a další průběh profesní kariéry soudců.⁵² Benátská komise přitom vychází ze staršího dokumentu – doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (94)12,⁵³ podle nějž by orgán rozhodující o výběru kandidátů na funkci soudce měl být nezávislý na vládě a státní správě, např. tak, že by se členové takového orgánu rekrutovali z justice a tento orgán by si sám rozhodoval o procesních pravidlech. Totéž doporučení ovšem, zřejmě s ohledem na „staré demokracie“, připouští, že existují i modely jiné, takové, které umožňují jmenovat soudce exekutivou. V takovém případě je podle doporučení třeba, aby postupy vedoucí k obsazení funkce soudce byly alespoň transparentní a v praxi nezávislé a aby rozhodování v tomto procesu nebylo ovlivňováno jinými úvahami než na základě objektivních kritérií zásluhovosti s přihlédnutím

⁵² [www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)004-e.asp#_Toc256518937](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)004-e.asp#_Toc256518937) (navštíveno 26. července 2010) – Report on the Independence of the Judicial System. Part I: The Independence of Judges, přijatý Benátskou komisí v Benátkách 13. března 2010. Benátská komise – v plném názvu Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (European Commission for Democracy through Law) – je poradním orgánem Rady Evropy pro ústavněprávní otázky.

⁵³ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (94)12 ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců ze 13. října 1994.

ke kvalifikaci, bezúhonnosti, schopnostem a výkonnosti uchazeče. Naopak spíše stranou v těchto dokumentech bývají ponechávány otázky financování a ekonomické správy justice, resp. bývá bez dalšího akceptováno, že tyto záležitosti pro soudy spravují exekutivní orgány (ministerstva spravedlnosti, resp. vláda). Maximálně bývá doporučováno, aby při sestavování státního rozpočtu byly potřeby justice brány vážně v úvahu, aby justice měla možnost prezentovat svůj pohled na věc, například prostřednictvím soudní rady, a aby rozhodování o přidělení rozpočtových prostředků ctilo přísně principy nezávislosti soudů.

Zakotvení orgánu reprezentujícího soudnictví na úrovni odpovídající významu soudní moci v systému ústavní dělby moci, na úrovni vrcholných orgánů moci zákonodárné a moci výkonné, doporučoval v některých svých nálezech obiter i Ústavní soud.⁵⁴ Zmínit lze v této souvislosti i legislativní pokus zavést takový samosprávný model soudnictví v České republice, spojený se jménem někdejšího ministra spravedlnosti Otakara Motejla. Parlamentu v roce 2000 tehdejší vláda předložila soubor nových zákonů o soudech a soudcích včetně novely Ústavy České republiky, která měla v čl. 91a zakotvit tzv. Nejvyšší radu soudnictví.⁵⁵ Motejlova reforma předpokládala, že tento ústavní orgán reprezentující justici při stýkání a potýkání se s dalšími pilíři státní moci bude primárně

⁵⁴ Např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 7/02 ze dne 18. 6. 2002 (N 78/26 SbNU 273; 349/2002 Sb.) a výše zmíněný nálezn Pl. ÚS 18/06: „... Ústavní soud dodává, že současný stav, kdy ústředním orgánem státní správy soudů je Ministerstvo spravedlnosti a soudní moc sama nemá vlastní reprezentativní orgán odpovídající svým postavením úrovni Ministerstva spravedlnosti (kterýžto orgán by mohl být orgánem povoláným převzít kvalitativně úlohu ministerstva ve věcech personálních včetně dohledu nad odbornou úrovní soudcovského sboru, případně i v dalších oblastech řízení a výkonu správy soudnictví), podle názoru Ústavního soudu dostatečně nevylučuje případně možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou [(např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání)] (Pl. ÚS 7/02).“

⁵⁵ www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=541 (navštíveno 26. července 2010); Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 1998–2002, sněmovní tisk 541/0.

dbát o nezávislost soudní moci a podílet se na správě soudnictví v celé řadě oblastí vymezených zákonem. Co však měla mít Nejvyšší rada soudnictví v popisu práce přímo *ex constitutione*, byly právě personální otázky justice (tj. onen jižní model): Nejvyšší rada soudnictví měla mít monopol na předkládání návrhů prezidentu republiky na jmenování do funkce soudců, které prezident republiky nemohl odmítnout. Stejně tak mělo být výlučně v jejích rukou navrhování kandidátů na jmenování do funkce předsedy a místopředsedů Nejvyššího soudu a jejich odvolání z funkce. Nejvyšší rada soudnictví měla být složena paritně z 8 právníků nesoudců volených Parlamentem a ze 7 soudců volených všemi soudci. Osmým soudcem a současně předsedou Nejvyšší rady soudnictví měl být virilně předseda Nejvyššího soudu. Naopak otázky organizační, finanční a hospodářské správy justice měly i nadále zůstat v režimu tzv. státní správy soudů vykonávané Ministerstvem spravedlnosti.

Zda je zavedení tzv. justiční samosprávy adekvátní odpovědí na dva výše uvedené problémy, nejsem zcela přesvědčen. Možná ano, ale spíše ne. Jednoznačnou odpověď však stejně *in abstracto* zodpovědně poskytnout nelze. Záleží na mnoha detailech, na způsobu ustanovování, pravomocích a procedurách orgánů takové justiční samosprávy. Justiční samospráva totiž není a nemůže být cílem sama o sobě. Cílem je zajištění funkční nezávislosti soudní moci, nikoli její úplné vyčlenění ze státu a soustavy státních orgánů. I soudní moc jako kterákoliv jiná moc si s sebou nese riziko, že se zvrhne v tyranii. Funkční nezávislost je zajišťována systémem vzájemných brzd a protivah, které mohou a musí působit i proti moci soudní a vyvažovat rizika její malformace. V tomto se soudní moc nijak nevymyká moci zákonodárné a výkonné, byť bývá oprávněně považována za moc v tomto směru nejméně nebezpečnou.

Jsem skeptický zejména k projektu, podle něhož by nejvyšší soudní rada jakožto vrcholný orgán justiční samosprávy měla mít rozhodující pravomoci v otázkách personálních, pokud jde o výběr uchazečů o funkci soudce. Nesdílím tedy převažující přesvědčení ve prospěch tzv. jižního modelu, že právě taková soudní rada s takovou kompetencí je adekvátní garancí nezávislosti soudní moci. Jsem přesvědčen, že soudní moc si musí zachovat a pěstovat zdroj

své nepřímé demokratické legitimacy, odvozené od legitimacy moci zákonodárné (a odvozeně též výkonné), opakovaně potvrzované ve všeobecných demokratických volbách. Tato vazba by byla výrazně narušena, pokud by nejvyšší soudcovská rada měla mít rozhodující slovo při stanovení kritérií a při výběru konkrétních kandidátů na funkci soudce, jak bylo např. navrhováno v novele Ústavy z roku 2000. Podle mého hlubokého přesvědčení by zpřetrhání vazby na zdroj legitimacy státní moci vedlo k oslabení společenské akceptability soudních rozhodnutí, k růstu rizika zakonzervování personálního složení justice, zaostávání justice za celkovým společenským vývojem. Podíl moci výkonné, odvozené od moci zákonodárné, která je nositelkou přímé demokratické legitimacy, na jmenování soudců považuji za adekvátní vyvážení praktické nedotknutelnosti soudní moci poté, co je – v osobách jednotlivých soudců – konstituována. Jinými slovy, v systému vzájemných brzd a protivah shledávám legitimním nejen to, že se zákonodárná moc podílí na procesu výběru soudců stanovením obecných zákonných kritérií, která musí soudce splňovat, ale též to, že výkonná moc (v souhře Ministerstva spravedlnosti, vlády a prezidenta republiky) může v rámci zákonem vymezeného prostoru v procesu výběru a jmenování kandidátů na funkce soudce přímo ovlivňovat složení moci soudní. Má mít tuto možnost v tomto okamžiku poprvé... a naposledy. Jakmile je soudce jmenován, aktivují se všechny atributy jeho nezávislosti, nepřeložitelnosti a neodvolatelnosti. Jakmile je soudce jmenován, musí dát exekutiva ruce pryč; ovlivnit složení soudcovského sboru může pak jen nepřímo, např. cestou iniciace kárného řízení, případně podílem na sestavování soudů nejvyšších.

Ostatně lze říci, že již za současného stavu má justice v osobách předsedů krajských soudů zásadní hlas při rozhodování o tom, kdo se soudcem stane. K žádoucímu stavu to přitom nevede a nynější systém je oprávněně kritizován. Je diskutabilní, zda by ke kýženému stavu vedla reforma justice, jak byla navržena v roce 2000. Byla prakticky totožná s nyní platnou úpravou ve Slovenské republice. Lze jen spekulovat, zda by v případě jejího přijetí nepostihla českou justici obdobná krize, jaké již několik let čelí justice sloven-

ská a která se aktuálně dotkla i systému justičních čekatelů a role slovenské Súdnej rady v procesu jmenování soudců.⁵⁶ V každém případě však neúspěch tzv. soudcovské samosprávy na Slovensku, byť jde zřejmě primárně o selhání jednotlivců, tuto koncepci výrazně v mých očích poškodil. Tento odstrašující příklad nelze brát na lehkou váhu. Selhání justiční reformy si totiž demokratický právní stát nemůže dovolit, ať jsou příčiny neúspěchu jakékoliv, protože náprava právě v jeho poměrech, s atributy neseaditelnosti a neodvolatelnosti jednou a natrvalo ustavených soudců, je nesmírně obtížná a nákladná.

⁵⁶ www.sme.sk/c/5479350/mlady-harabin-sa-talara-nedocka.html (navštíveno 26. července 2010).

Možná jiná řešení

Mám-li se pokusit zformulovat vhodné řešení, před radikálním krokem spočívajícím v přesunutí těžiště kreační pravomoci na moc soudní preferuji spíše zachování modelu, v němž má rozhodující podíl na kreaci moci soudní nikoli sama tato moc, nýbrž moc odlišná, v našem systému pak nejvhodněji (a tradičně) moc výkonná, odvozující svou legitimitu od moci zákonodárné. Tím nechci říci, že by o jmenování soudců měla exekutiva rozhodovat výlučně. Zaměřil bych se spíše na posílení, resp. rozmnožení existujících brzd a vyvážení mezi mocí soudní a výkonnou i v procesu kreace moci soudní. I při zachování stávající pravomoci exekutivy jmenovat soudce obecných soudů lze mnohé z kritických výhrad odstranit jednoznačným zákonným upravením procedury výběru a jmenování soudců a jednoznačným vymezením kompetencí Ministerstva spravedlnosti, vlády, prezidenta republiky na straně jedné a justičních orgánů na straně druhé. Těmito justičními orgány nutně nemusí být jako dosud předsedové krajských soudů; ukazuje se naopak, že rizika nepotismu, sledování lokálně klientských zájmů a uplatňování lokálně rozdílných kvalifikačních požadavků by mohla eliminovat centralizace úlohy soudní moci v procesu výběru soudců na úkor role předsedů krajských soudů ve stávající faktické podobě.

Smyslem participace soudní moci v procesu výběru a jmenování soudců by mělo být to, že by se exekutivě takříkajíc dívala pod ruku, že by proces jmenování soudců nemohl proběhnout bez její účasti a možnosti k němu říci své. Úloha soudní moci by tedy konkrétněji spočívala v tom, že by exekutivě (Ministerstvu sprave-

dlnosti) indikovala na základě požadavků předsedů soudů potřebu obsazení soudcovských pozic,⁵⁷ iniciovala by samotný výběrový proces, jehož organizace by i nadále ležela na bedrech ministerstva, avšak zejména by se vyjadřovala ke vhodnosti jednotlivých kandidátů poté, co projdou standardními koly výběrového řízení zaměřenými na splnění zákonných formálních a odborných předpokladů. Orgánem reprezentujícím soudní moc v tomto procesu by sice mohla být obdoba nějaké nejvyšší soudní rady, lze si však dobře představit i méně formální strukturu, např. zvláštní panel pro personální otázky složený z respektovaných osobností z řad soudců a jmenovaný předsedy vyšších soudů; ostatně jeho zřízení by bylo vzhledem ke konzultačním, nikoli rozhodovacím pravomocem možné svěřit pouhému zákonu, bez nutnosti přijímat novelu Ústavy. Takový orgán by mohl vydávat stanoviska i ke kandidátům na přeložení k nejvyšším soudům.

Nezbytné pro úspěch tohoto řešení jsou pochopitelně procedurální záruky otevřenosti a transparentnosti výběrového řízení – profesní životopisy uchazečů o místo soudce i kandidátů na přeložení na některý z nejvyšších soudů by měly být v dostatečném časovém předstihu zveřejňovány, veřejnost by měla mít možnost (podobně jako při ohláškách před uzavřením svátostného manželství) vznášet proti jednotlivým kandidátům námitky, samozřejmostí by měla být veřejnost vlastního slyšení kandidátů před příslušným panelem a zveřejněno by pochopitelně mělo být i stanovisko tohoto zvláštního soudcovského panelu. Jmenovací pravomoc by však, v souladu se stávajícím zněním Ústavy, zůstala v rukou exekutivy (vláda spolu s prezidentem republiky, který by na její návrh, resp. s kontrasignací předsedy vlády jmenoval

⁵⁷ Vycházím z předpokladu, že systém justičních čekatelů bude konečně opuštěn ve prospěch otevřených výběrových řízení na volná soudcovská místa, že bude zachována, případně zvýšena minimální věková hranice pro jmenování do funkce soudce, že k uvolňování soudcovských pozic bude docházet jen v důsledku přirozené obměny, takže již nenastane potřeba v krátkém čase jmenovat velké množství soudců, k čemuž se historicky hodil právě justičněčekatelův model, který se již z uvedených důvodů přežil.

soudce). Zákon by mohl exekutivě uložit povinnost odůvodnit rozhodnutí, které se odchyluje od stanoviska onoho zvláštního soudcovského panelu.

Pokud by mělo mít smysl zavedení soudcovské samosprávy, pak z mého pohledu především v podobě výše zmíněného severního modelu, tedy s kompetencemi v oblasti ekonomické a provozní správy soudnictví. Ani zde ovšem není ústavní zakotvení instituce nejvyšší rady soudnictví nezbytným krokem. Téhož lze v praktické rovině dosáhnout změnou zákona o rozpočtových pravidlech tak, že by zpočátku alespoň Nejvyšší správní soud a Nejvyšší soud disponovaly samostatnou rozpočtovou kapitolou stejně jako například Ústavní soud. Později by šlo uvažovat též o tom, že by Nejvyšší soud spravoval jako samostatnou rozpočtovou kapitolu rozpočet všech ostatních nižších obecných soudů. Na straně druhé by si takový krok zřejmě vyžádal zpřesnění, resp. rozšíření kárné, případně nově pojaté služební odpovědnosti tak, aby zahrnovala i manažerská pochybení předsedů soudů jako správců rozpočtových kapitol.

Vázanost soudců a nezávislost justice

Martin Škop

JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D.

Právník, pedagog a filosof práva. Přednáší na Katedře právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Autor studií „Právo a násilí. Vybrané teorie vztahu práva a násilí“ a “Právo v postmoderní situaci”

Úvod

Nezávislost soudů či obecně justice je pojem, se kterým se ve vztahu k těmto institucím autoritativně aplikujícím právo setkáváme poměrně běžně. Soudy jsou charakterizovány svou nestranností, nezávislostí a podobnými pojmy. Avšak přestože je pojem nezávislosti velmi často v souvislosti se soudy zmiňován, nelze říci, že jeho obsah je konstantní a všichni sdílejí identickou představu, co si pod ním představit. Zastavme se proto u samotného pojmu nezávislost. A začněme obráceně. Spíše než pozitivní definici toho, co nezávislost soudů a justice obecně znamená, se pokusme říci, ve kterých okamžicích, souvislostech a situacích soudy závislé jsou. Jaké jsou tedy limity tvrzení, které podává čl. 81 Ústavy České republiky a které tvrdí, že „soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy“?

První vymezení, které zde musíme učinit, je rozdíl mezi soudem a soudcem. Zatímco soudce reprezentuje soud a je tím, kdo rozhoduje, soudy – nebo i v této souvislosti justice – představují institucionální zakotvení soudní moci a také oporu pro výkon pravomoci soudce. Jde o pojem obecnější a nepochybně širší. Zatímco tedy soudce je omezen a do jisté míry závislý, což si ukážeme níže, soudnictví nebo soudy jsou vázány mnohem méně. Pro výkon činnosti soudce je nezbytné nebýt zcela nezávislý (opět se jedná o tvrzení, které podrobíme rozboru níže). Pro činnost soudů a justice obecně je nezbytné mít mnohem větší nezávislost než soudce, avšak s limity, které jsou definovány právě onou vázaností soudců. A paradoxně vázaností soudců v níže popsaném smyslu vzniká větší nezávislost justice. I přesto je však nutné trvat na institucio-

nální nezávislosti justice a zajištění mechanismů transparentnosti a samostatnosti tak, aby nedocházelo ani k potenciálnímu kontrolování soudní moci například mocí výkonnou.

Vázanost soudce zákonem

Není pochyb, že soudy jsou závislé na právu, a to zejména na pozitivním právu. Již samotná shora zmíněná Ústava stanoví vázanost soudce zákony a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky (čl. 95 odst. 1 Ústavy). K tomu se vyjadřuje ve své konstantní judikatuře také Ústavní soud: „Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a následujících Listiny základních práv a svobod, jakož i z čl. 1 Ústavy České republiky.“⁵⁸ Soudce je tak vázán právními normami, které vytváří empirický normotvůrce, v našem případě zejména Parlament České republiky.

Soudce je závislý na zákonodárné moci, přičemž však pouze na obecné normativní úrovni. Normotvůrce stanovuje „co má být“ a soudy, prostřednictvím soudců, tento příkaz převádějí do praxe. Jakkoli se tato situace může jevit tak, že Parlament je nadřazený soudům, které plní jeho pokyny, není tomu tak. Jednak mají soudy v rukou interpretaci, neboť Parlament publikací ztrácí nad zákonem svou moc, ale také příkazy jsou jím definovány obecně, a proto umožňují soudu mnohem volnější pohyb. Soudce není pouze „ústý zákona“. Je tím, kdo je zákonem vázán – je tím, kdo je vázán tím, co je v zákoně napsáno. Povaha práva mu však dává značný prostor odhalit, co je skutečně napsáno v textu zákona. Soudce totiž není vázán „textem“ zákona, je vázán zákonem samot-

⁵⁸ Viz např. náleží Ústavního soudu ve věci III. ÚS 271/96 ze dne 6. března 1997.

ným. Zákonem, nad nímž již zákonodárce pozbyl své moci. Banální tvrzení, že soudce je vázán zákonem, respektive pozitivním právem, tak současně znamená, že je svobodný v tom, jak bude text interpretovat. Totéž může činit každý, a to mimo jiné představuje onu demokratičnost tvorby práva a demokratičnost práva jako celku. Současně to je jeden z klíčových prvků soudní nezávislosti: pracovat s textem zákona svobodně, ale přitom nepochybně vždy tak, aby byl text respektován. Slova zákona musí být průvodcem soudce, který nikdy nemůže jít proti nim. V našem právním systému není soudce postaven nad zákon. To jsou limity této svobody, která proto není bezbřehá, ale dotváří obraz práva ve společnosti.⁵⁹ Jakýkoli jiný zásah do této svobody by představoval natolik závažnou intervenci, že by narušil celý systém nezávislé justice. V tomto případě se však nejedná o jakousi zpupnost soudů a jejich přílišný aktivismus – jedná se o přirozenou vládu zákona a moc toho, kdo zákon interpretuje, podřídit jej svému vidění světa.⁶⁰

Proto lze připustit institucionální nezávislost – pouze soudy samy, respektive soudce sám, si mohou diktovat, co text zákona znamená, neboť v rámci justice je samozřejmá názorová pestrost. Pouze ony tak mohou ovlivňovat interpretaci, a to proto, že k tomu mají, jakkoli velmi omezené, nástroje a proto, že veřejná soudní řízení jsou podrobena zrakům všech.

Uvedli jsme tedy, že soudce je vázán zákonem, což současně soudci dává prostor svobody jeho rozhodování. Toto tvrzení lze však rozšířit a konstatovat, že soudce je v určitých situacích vázán nejen zákony (a mezinárodními smlouvami), ale i dalšími právními předpisy České republiky, které splňují kritérium zákonnosti. Právní sílu těmto právním dokumentům propůjčuje nepochybně zákon.⁶¹

⁵⁹ K rehabilitaci subjektivní stránky interpretace viz např. Gadamer, H.-G. *Pravda a metoda I. Nárýs filosofické hermeneutiky*. Praha: Triáda, 2010, str. 236 a n.

⁶⁰ Blíže viz Holländer, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, str. 226 a n.

⁶¹ Viz např. Krejčí, J. *Moc nařizovací a její meze*. Praha: Nakladatelství „Parlament“, 1923; Krejčí, J. *Právní jevy v čase (právně teoretická studie)*. Praha: Nákladem vydavatelstva časopisu „Moderní stát“, 1937.

Přesto i zde však můžeme hovořit o (do určité míry) samostatné právní existenci těchto podzákonných právních předpisů.

Podíváme-li se do nedávné historie, podobně o vázanosti soudce právem hovoří také František Weyr. Normativní teorie, kterou ustavil, sice představuje poměrně intenzivní vychýlení pozitivistické právní nauky směrem k metodologické čistotě, přesto jeho poznatky o pozitivním právu, stejně jako některé kratší práce, již tuto vyhraněnost postrádají. Jsou proto nejen použitelné obecně, ale zejména ve vztahu k pozitivnímu právu nabízejí zajímavé a podnětné úvahy a analýzy. Weyr považuje tvrzení o nutnosti soudce být vázán právní normou za samozřejmé. Přítomnost této maximy se v pozitivním právu dá odhalit, i když by nebyla výslovně ustanovena. „... každá norma (jakožto výraz něčeho, co má být) svou povahou a svým obsahem nutně zavazuje, tj. stanoví povinnost, která nezbytně omezuje svobodu příslušného povinnostního subjektu...“⁶² Tak jako je každý člověk vázán pozitivním právem, je jím nepochybně vázán i soudce a soud jako takový. Nikdo není nad zákon a soud je povinen tuto maximu dodržovat. V opačném případě by odstranil jednu z podstat právního státu.

Weyr se rovněž vyjadřuje k vázanosti soudce celým právním řádem a nikoli pouze zákony. „Nikdo přece nebude pochybovat o tom, že každý soudce při vykonávání svého úřadu již předpokládá tomuto vykonávání předcházející, tj. dokonané již poznání právního řádu, musí uznávat platnost všech jeho součástí, tedy nejen zákonů, nýbrž i nařízení a jiných obecných norem a nikoliv jen těch, nýbrž i konkrétních /individuálních/, jako jsou rozsudky, rozhodnutí, nálezy atd., jakož i nepřehlednou řadu soukromých tzv. právních jednání, jako jsou smlouvy, poslední pořízení atd.“⁶³

Lze tedy konstatovat, že soudce je vázán pozitivním právem, ale v této vázanosti má nepochybně dostatek svobody, kterou může

⁶² Weyr, F. Zásada nezávislosti soudů. Filosofie, politika a právo (studie z let 1948–1951). Kapitoly právní. Napsáno v září 1949. Nepublikované rukopisy uložené v archivu Masarykovy univerzity. Str. 1.

⁶³ Weyr, F. Zásada nezávislosti soudů. Filosofie, politika a právo (studie z let 1948–1951). Kapitoly právní. Napsáno v září 1949. Nepublikované rukopisy uložené v archivu Masarykovy univerzity. Str. 8–9.

uhájit svou nezávislost. Jakýkoli diktát v této oblasti, který je vydán formálně autoritativně, je proto zásahem do oblasti nezávislosti soudů. Stejně jako jakýkoli pokus zasáhnout soudce nebo soudy pro to, jaké reprezentují názory a postoje, které se však nepříčí zákonu. Jedním z řešení je i soudcovská samospráva, fungující však otevřeně k veřejnosti a eliminující případné svévolné a neodůvodněné excesy.

Vázanost přirozeným právem

Nepochybná vázanost zákonem, respektive pozitivním právem, je ve vztahu k soudcům, soudům a obecně k justici (soudnictví) samozřejmá. Každý je vázán zákonem a soudy nemají v tomto ohledu žádnou výjimku. Připusťme však na okamžik, že právo není tvořeno pouze právem pozitivním, ale také právem přirozeným. Je soudce vázán přirozeným právem? Zásadami spravedlnosti, limity mravnosti atp. I zde se vkrádá kategorický názor, že každý je přeci vázán přirozeným právem, ani zde soudce nemá žádnou výjimku. V tomto případě však odpověď nemůže být tak bezpodmínečná, neboť naráží na obtíže spojené s poznatelností přirozeného práva. Soudce rozhoduje o osudech lidí, často dokonce takovým způsobem, který může představovat obrovské zásahy do jejich životů. Snad právě proto bychom velmi často rádi viděli, že rozhoduje nejen podle práva, ale také v souladu se spravedlností, morálkou, dobrem a dalšími prvky, které řadíme do souboru přirozeného práva. Opět se však vracíme k otázce poznatelnosti přirozeného práva. Nebude pak soudce nejenže nezávislý, ale také vystavený svodům svévole? Nebude natolik svobodný k právu pozitivnímu, že se mu bude moci postavit na neodůvodněný odpor? Na druhou stranu, pokud pomine toto přirozené právo, nezpronevěří se tím principům, na kterých stojí společnost, v níž rozhoduje?

Dostáváme se tím opět do sféry přílišné nezávislosti soudců a soudů obecně. Jejich svoboda je přeci jen spíše určena omezeními. Soudce nemůže vše a nutně musí existovat mechanismy, které jsou schopny jej limitovat v jeho počínání tak, aby se nejednalo o nepřijatelné zásahy do nezávislosti soudní moci. Soudní moc musí zůstat nezávislá, ale současně musí vyloučit svévoli. Navzdory problema-

tické poznatelnosti však morálka může plnit roli určitého korektivu pozitivního práva⁶⁴ a zastavit tak potenciálně bující soudní svévoli.

Přirozené právo tak představuje limit i příčinu nezávislosti soudů. Příčina nezávislosti je opět ukryta v interpretaci, kdy soud (soudce) je povinen přihlížet k zásadám přirozeného práva. Toto stanovisko zastává také Ústavní soud. „V této souvislosti považuje Ústavní soud za případné připomenout, že většina moderních ústav evropských demokratických států vychází více méně z přirozenoprávní teorie, a uznávají proto, že stát není oprávněn již přiznaná práva jednostranně odejmout (srov. též bod 115). Zde Ústavní soud pouze doplňuje, že stát ani není poskytovatelem (dárce) práv přirozenoprávního původu, který by snad tato práva „přiznával“, ta má každý jednotlivec bez ohledu na akt státu, jenž se může pouze přihlásit k jejich dodržování a garanci; tím však získává nejdůležitější kvalitu demokratického právního a ústavního státu, jenž se sklání před hodnotami, které jsou nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.“⁶⁵ Jako je každá veřejná moc takto limitovaná, je tak nepochybně limitován i jakýkoli soud. Tímto zásahem se totiž chrání před soudem každý člověk.

Přirozené právo je také způsobem, jak interpretací přizpůsobit právo aktuálnímu stavu společnosti, avšak tak, aby nedocházelo k tendenčnímu či svévolnému nakládání s právem. Takové pojetí přirozeného práva zastává například Nejvyšší správní soud: „Přirozené právo je právem existujícím nezávisle na státu. Jde o soubor určitých právních hodnotových principů nebo obecných právních norem se silným hodnotovým významem (přirozené právo v objektivním smyslu) nebo na základě určitých axiologických východisek zdůvodňovaných požadavky žádoucího chování (přirozené právo v subjektivním smyslu). Toto právo je chápáno jako neměnné – nehistorické. Představy o spravedlivém a správném obsahu práva se však ukázaly nikoliv neměnné, nýbrž proměnlivé v proudu času. V zavedených demokraciích našlo přirozené právo výraz i v právu

⁶⁴ Viz např. Holländer, P. Filipika proti redukcionizmu. Bratislava: Kalligram, 2009, str. 40 a n.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008.

psaném – pozitivním.⁶⁶ Ani v tomto ohledu nemůže být přirozené právo nástrojem, kterým by bylo možné jít proti zákonu samému a postavit se tak proti legitimnímu zákonodárci. Toto stanovisko dokládá například rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci 28 Cdo 873/2008.

Úvahy o přirozeném právu nám tak naznačují, že i zde je soudce limitován ve svém prostoru pro nakládání s právem. Není tedy vázán pouze právem pozitivním, ale je vázán také právem přirozeným, což se projevuje v mezích způsobů nakládání s právem. Soudce je vázán legitimní metodologií nakládání s právem, v níž má své místo i právo přirozené.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 27/2003 – 125, ze dne 28. dubna 2004.

Závislost na jazykovém vyjádření práva

Právo se nejčastěji projevuje prostřednictvím jazyka, navíc prostřednictvím jazyka, který je formulován obecně. Právo je rétorický prvek, kterým normotvůrce vyslovuje svou vůli. Vzhledem k tomu, že tak musí učinit obecnou formou, nelze než akceptovat nutnost podrobit tento obecný normativní text interpretaci a přiblížit jej konkrétní situaci, v níž se právo aplikuje. Jedním z omezení je text zákona, se kterým lze nakládat pouze uznaným způsobem, dalším jsou přirozenoprávní meze, za které soudce také nemůže jít. Právě nutnost pohybovat se v těchto rámcích a přitom postupovat maximálně transparentně podřizuje soudce obecně uznávané metodologii interpretace a aplikace práva. Právo je rétorický prvek a způsoby, jakými s ním soudce může nakládat, jsou po faktické stránce neomezené. Proto i zde na něj musíme uložit některá omezení.

Dokladem rétorické povahy práva jsou také pochybnosti o obecných pojmech provádějících základy právního řádu. Jak jinak vnímat diskusi o rozhodnutí Ústavního soudu spojeném s předčasnými volbami?⁶⁷ Obsah obecných pojmů je předmětem, o který se vede vášnivý boj. Hoří dávný spor o obsah pojmů, které byly vtěleny do základu práva. V rozhodnutí se operuje s obecnými pojmy, jejichž obsah, tedy to podstatné pro právní regulaci, není přesně dán. Nemůže být dán autoritativní silou. Představuje široký prostor nezávislosti soudů – ačkoli i při rozhodování o předčasných volbách byl na soud vyvíjen tlak různými prohlášeními apod., nikdy tento tlak nepřerostl do institucionální a formální podoby. Nejenže by

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 318/2009 Sb.

to bylo v demokratickém státě nepřijatelné, současně by tím byla soudní moc zcela odstraněna ve své nestranné podobě. Obecné právní pojmy tak zůstaly zcela v rukou soudu, který s nimi mohl nakládat transparentním a objektivním způsobem, nepodřízen žádné jiné moci. Je nutné zachovat tuto nezávislost a podpořit ji institucionálně, neboť jejím zánikem by skutečně nebylo možné hovořit o nezávislé justici. Pokud by soudy v této souvislosti byly nuceny respektovat příkazy, jak to či ono ustanovení interpretovat (vyjma autoritativní interpretace), nebylo by jich vůbec potřeba. Současně, pokud by se soudce musel obávat, že interpretace, která se nelíbí politické reprezentaci, může znamenat ohrožení jeho profesní kariéry, zůstala by nezávislost soudů pouze prázdňým pojmem.

Znovu však podotýkám, že v otázce interpretace se nemusíme obávat svévole soudců. Jejich postupy musí být transparentní a co možná objektivní.⁶⁸ Tyto interpretační postupy nepocházejí pouze z justice. Svůj podíl na jejich legitimizaci mají všechny složky podílející se na realizaci práva, ale také veřejnost, neboť právo ve společnosti žije a musí být otevřeno každému. Svou nezastupitelnou roli zde proto hraje i veřejnost – odborná i laická. S tím souvisí i otevřenost rozhodování soudů, jak ji vyslovil Ústavní soud: „Přitom veřejná diskuse o věci řešené soudem bez dalšího (t. j. automaticky) nemusí zasahovat do nezávislosti či nestrannosti soudní moci. Platí presumpce, že soudce oplývá dostatečnými osobnostními kvalitami, garantujícími jeho schopnost rozhodnout věc nezávisle a nestranně, tedy i nezávisle na event. názoru vysloveném ve veřejném prostoru. Obdobného názoru je ostatně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozsudek ve věci Campos Daâmaso proti Portugalsku).“⁶⁹

Zakotvení všech těchto metodologických postupů zabezpečují tzv. interpretační komunity,⁷⁰ které zajišťují relativní stálost

⁶⁸ Hovořit o objektivitě interpretace je poněkud problematické, proto v tomto směru tuto objektivitu chápeme jako povinnost soudce se této objektivitě blížit.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. března 2010.

⁷⁰ Levinson, S. Law as Literature. Texas Law Review, č. 3, 1982, str. 383.

a konformnost interpretace. Jakési „klíče k interpretaci“⁷¹ jsou nepochybně dány autoritou těch, kteří interpretují a jejichž autorita nepochází z ničeho jiného, než z jejich přesvědčovacích, rétorických schopností, které jsou uznávány ve společnosti. Toto uznání je nejen silným demokratickým prvkem, ale také kontrolou, kterou veřejnost nad těmito postupy může uplatnit. Právo neplatí samo o sobě, platí, protože přesvědčí. (O určitém typu přesvědčení viz např. H. L. A. Hart).⁷² Právo nám v těchto souvislostech odkrývá svou tendenci spájet se s mocí ve weberovském pojetí, tedy přímět jiného konat i přes jeho vůli.

Soudce je proto vázán určitou metodologií, která může spočívat například v ústavně-konformní interpretaci, použití principu proporcionality, použití teleologického (účelového) výkladu atp. Jejich smysl je jediný, zamezit svévoli v soudním rozhodování, a přestože i tyto nástroje mají své limity, jejich účelem je co nejvíce objektivizovat soudní rozhodování a zajistit jeho transparentnost a otevřenost kritice veřejnosti. Soudce je nadán silným nástrojem – autoritou – a proto i v tomto ohledu musíme přijmout jeho omezení z hlediska toho, jak nakládat s právem.

⁷¹ Viz odlišné stanovisko k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/09 #3 ze dne 15. září 2009.

⁷² Hart, H. L. A. Pojem práva. Praha: Prostor, 2004, str. 37 a n.

Právní skutečnosti – vázanost soudce fakty

Již výše jsme hovořili o tom, že soudce je vázán nejen zákony, dalšími právními předpisy, ale je limitován také smlouvami, testamenty a jinými právními jednáními či právními úkony. V této souvislosti lze poznamenat, že soudce je omezen nejen obecnými normami, ale také platnými normami individuálními. Současně však můžeme podobné smlouvy a další úkony vnímat nejen jako právní normy (individuální povahy), ale také jako právní skutečnosti.

Ačkoli to plyne spíše z povahy věci než z doslovného znění právního textu, soudce je při svém rozhodování vázán fakty, důkazy, skutečnostmi. Soudce je vázán pravdou, která představuje stejný limit jako přirozené právo. K tomu slouží soudci odůvodnění, které musí být přesvědčivým shrnutím skutkových poznatků, které soudce ve věci učinil, a které vedly k vyslovení jeho rozhodnutí. Stejně stanovisko o vázanosti fakty zastává i Ústavní soud: „Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry soudu na straně druhé. V případě, kdy odůvodnění neobsahuje konkrétní důkazy, nýbrž pouhé odvolání na obsah spisu, jakož i v případě, že je posuzované rozhodnutí soudu pro nedostatek důkazů a pro nesrozumitelnost nepřezkoumatelné, jsou právní závěry soudu porušením ústavního principu zákazu libovůle v rozhodování, pročež nutno takovéto rozhodnutí považovat za rozporné s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i s čl. 1 Ústavy České republiky.“⁷³

⁷³ Nález Ústavního soudu ve věci III. ÚS 271/96 ze dne 6. března 1997.

Nemůžeme na soudce klást nároky na absolutní přesnost a pravdivost. Není odborníkem jiným než právním a proto existuje mimo jiné i institut znalce. Ale i přes tento handicap musí být schopen posoudit pravdivost – přezkoumatelně rozhodnout o tom, že určitý fakt akceptuje jako pravdivý, rozhodnout o tom, že určitá verze příběhu, který mu předkládají sporné strany, je skutečným popisem této události. Nemusí být odborníkem na fakta, ale musí se jich bezpodmínečně držet a být jimi vázán. Taková otázka pravdivosti však není absolutní shodou výpovědí a skutečnosti. Nejedná se o naprostou shodu, ale soudce by se měl pokoušet tuto shodu maximalizovat. Podobně – odlišně od naprosté shody – chápe pravdivost i Friedrich Nietzsche: „Tedy: síla poznatků nespočívá ve stupni jejich pravdivosti, nýbrž v jejich stáří, jejich zakořeněnosti, jejich charakteru životní podmínky.“⁷⁴ Ani zde nejde o skutečnou pravdivost, ale o zakořeněnost ve společnosti. Pravdivé jsou ty příběhy, které kopírují zaběhlý syžet. Totéž tvrdí i Ota Weinberger. „V pragmatickém pohledu nejde o to, aby argumenty byly objektivně platné, nýbrž hlavně o to, aby účastníci rozhovoru nabyli přesvědčení o váze argumentů.“⁷⁵

Soudce je tak podřízen faktickému stavu, a ačkoli je v právní oblasti leckdy i nemožné možné, limity jeho rozhodování jsou jednoznačně dány faktickým stavem, který je pro něj nepominutelný. Toto faktické omezení představuje zdroj nestrannosti soudu, kdy tento nemůže svět, jak se nachází vně práva, či vně soustavy soudní moci, pomínout. To představuje nejen záruku sepjetí práva a skutečnosti, která je nezbytnou podmínkou pro řádný výkon spravedlnosti a práva, ale také záruku před ideologickým či jinak tendenčním chápáním světa. Nelze pomínout fakt, že i důkazy mohou být podřízeny takovému zkreslení, jak nás o tom přesvědčuje

⁷⁴ Nietzsche, F. Radostná věda. Praha: Československý spisovatel, 1992, str. 114.

⁷⁵ Weinberger, O. Základy právní logiky. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1993, str. 221.

minulost.⁷⁶ Ale je povinností soudce takovému zkreslení uniknout a vnímat skutečnost co možná nejvíce objektivně.

Soudy a soudci by proto měli mít dostatečnou institucionální ochranu před diktátem zvenčí o tom, co je a co není pravdivé, či o tom, které důkazy jsou přijatelné a které nikoli. Odpovědnost za tuto činnost musí ležet jednoznačně na soudcích samotných a nelze jim hrozit například kárným řízením nebo čímkoli podobným, pokud na tomto kárném řízení bude mít podíl ten, kdo s těmito důkazy může ve shora naznačeném duchu manipulovat. Tento rys nezávislosti představuje současně vysokou míru odpovědnosti, kterou soudce musí unést. Přesto se však lze domnívat, že justice jako celek je schopna si s touto odpovědností poradit.

⁷⁶ Blíže viz Holländer, P. *Filosofie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, str. 199 a n.

Závislost soudce na společnosti

Interpretace právních textů a hodnocení důkazů jsou vždy spojeny s osobností soudce, jsou výsledkem jeho subjektivních kvalit, byť minimalizovaných. I zde existují bariéry a mechanismy, které zajistí – samy o sobě, bez jakéhokoliv direktivního zásahu zvenčí – co největší míru transparentnosti a objektivnosti takových postupů. I přes subjektivní přístup bude interpretace vždy stížena pravidly společnosti (jak jsme již naznačili výše), a proto do určité míry objektivní. Interpretační postupy proto neplynou z textu, ale naopak jsou do textu vnášeny již při čtení (případně před ním).⁷⁷ Společnost, ve které se čtenář – adresát – pohybuje, zajistí dostatečnou objektivitu interpretace. Nelze pochybovat o tom, že by snad takováto společenská vazba interpretace k textu nebyla subjektivní. Společnost je složena z mnoha zájmů, není přísně racionální či logická a má své vášně, touhy a další subjektivní prvky. Na druhou stranu však také nemůže být subjektivní, neboť tato vlastnost je vyhrazena pouze individu. ⁷⁸ Opět se k nám vracejí hodnoty, které, jsou-li akceptovány společností a pevně v ní zakořeněny, ovlivňují výsledek interpretačního procesu. K jejich poznání nám však často nestačí pouze právní texty.

Soudce je členem společnosti. Má určité názory, určitou myšlenkovou orientaci a svůj pohled na svět. Nepochybně tak nemůže stoprocentně odolat těmto součástem své osobnosti. Všechny tyto rysy však musí podřídit zákonu a nestrannému rozhodování. Po-

⁷⁷ Viz Fish, S. *Is There a Text in This Class? The Authority of Interpretive Communities*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, str. 13.

⁷⁸ Fish, S. *Is There a Text in This Class? The Authority of Interpretive Communities*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, str. 14.

kud by soudce stál proti zákonu, vystavuje se nebezpečí, že jeho rozhodnutí nejenže nebude společností akceptováno, ale zejména ohrozí důvěru, kterou lidé v justici a výkon spravedlnosti vkládají.

Při svém rozhodování je omezen a vázán pohledem, jaký na společnost sám zastává. Tomu nelze uniknout. Uvažujeme-li obvykle o nezávislém a nestranném soudci, stanovujeme jeho pozici jako objektivní a ničím nezátíženou. Nachází se někde uprostřed, čerpá z obou názorových směrů stran, které mu předložily spor, avšak neupřednostňuje žádnou.⁷⁹ Tato pozice soudce „někde uprostřed“ však může být špatná volba. Soudce se sporu vyhne tím, že popře rozpor. Proto je přijatelnější, pokud soudce bude normy aplikovat v souladu s určitým názorem či vnímáním světa. Dokonce snad ani nebude postupovat legitimně, pokud se nepokusí přizpůsobit normu svému vidění světa.⁸⁰ Proto lze přijmout soudcovy názory v pohledu na svět, pokud se je podaří vměstnat do právní normy.

Současně však soudce musí být schopen odolat i takovým politickým a ideologickým tlakům. Nemůže se podřídit chápání práva, spravedlnosti, faktů, které jsou zatíženy určitým světonázorem (zvláště pokud je sám nezastává), které jsou výlučnými – totalitními – názory. Hrůzný obraz práva, které je vystaveno takovým politickým tlakům, nám nabízí nacistická nebo komunistická justice. Takto podchycená justice nemůže plnit svou roli a stává se pouze nástrojem moci, která kráčí přes všechny překážky. Taková justice nemůže být nezávislá a nestranná. Všechny pokusy osamostatnit justici a dát jí samosprávu proto musí vyřešit i samostatnost soudců v tomto ohledu. I pokud se znelíbí veřejnosti, musí mít právo nestranně rozhodnout spor, a případně být nestranně posuzován.

⁷⁹ Kennedy, D. A Left Phenomenological Critique of the Hart/Kelsen Theory of Legal Interpretation. In Cáceres, E, Flores, I. B., Saldaña, J., Villanueva, E. Problemas Contemporáneos de la filosofía Del Derecho. México: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2005, s. 378.

⁸⁰ Kennedy, D. A Left Phenomenological Critique of the Hart/Kelsen Theory of Legal Interpretation. In Cáceres, E, Flores, I. B., Saldaña, J., Villanueva, E. Problemas Contemporáneos de la filosofía Del Derecho. México: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2005, s. 378.

Může nastat situace, kdy soudce musí jít proti názorům ve společnosti. Musí rozhodnout proti společenským a politickým vášním. Pokud jde soudce proti názorům společnosti, musí si být této skutečnosti vědom a musí být ve svém rozhodování natolik přesvědčivý, objektivní a své rozhodnutí pečlivě odůvodnit, aby jeho názory nebyly nad společností, ale poukazovaly na možné nesprávné způsoby chápání práva nebo jiných skutečností společnosti. Tuto nezávislost soudce mít jednoznačně musí. Je součástí společnosti, ale nikdy nesmí rozhodovat tzv. na společenskou objednávku.

I zde se lze utvrdit v názoru, že soudce je v mnoha ohledech vázán. Ve výše nastíněných souvislostech, kdy soudce musí uposlechnout spravedlnost či pozitivní právo navzdory tomu, že si to společnost nepřeje, se projevuje i étos soudcovské profese, jak o ní hovoří Gustav Radbruch. Soudce by měl směřovat ke spravedlnosti navzdory všem tlakům, a dokonce i ve chvíli, kdy půjde o jeho život.⁸¹ To představuje velmi závažné omezení soudce, neboť za těchto okolností mu právo a nakládání s ním není dáno plně k dispozici, ale současně to představuje sféru jeho svobody, do které nikdo nemůže zasáhnout. Pochopitelně, jedná se o extrémní případ. Běžná situace nedosáhne těchto rozměrů. Ale snad právě proto by institucionální nezávislost soudů a soudců měla mít své místo v právním řádu, aby se předcházelo podobným extrémním tlakům.

⁸¹ Radbruch, G. Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law. Oxford Journal of Legal Studies, č. 1, 2006, str. 10.

Nezávislost institucionální – opora uskutečňování soudní moci

Výše jsme uvedli, že soudce je vázán právním řádem, přirozeným právem, metodologií a také skutečnostmi, fakty a důkazy. Nad tím vším se vznáší nutnost soudce být zakořeněn ve společnosti a respektovat ji ve svých rozhodnutích. Všechna tato omezení jsou limity soudního rozhodování, ale současně představují svobodu soudu. Jsou to omezení, která nejsou soudům přikazována v individuálních normách. Jsou to limity, které plynou z chápání soudní moci jako moci státu, či veřejné moci, která musí být podrobena právu a všem z toho plynoucím důsledkům.

Domnívám se, že soudy by měly být vyjmuty z určitého podřízení moci výkonné. Současně to však neznamená, že by se měly stát uzavřenými před veřejností. Nepochybně by sama justice měla zůstat samostatná ve věci řízení a správy soudů, včetně jmenování funkcionářů, avšak i zde by měl zůstat prvek veřejnosti. Výše jsme uvedli, že soudy a celá justice se skládají z jednotlivých soudců. Jejich názorová pestrost a mnohost poznatků, s nimiž se každodenně setkávají, může být zárukou toho, že justice nebude svírána svévolí a přílišnou nezávislostí na prvcích, které jsme výše zmínili. I zde by však měla zůstat určitá kontrola veřejností, ať v kolegiích nebo v tělesech rozhodujících o kárných proviněních soudců.

Problém justice a její nezávislosti může paradoxně vést v neochotě podřídit se výše uvedeným omezením nezávislosti soudů a soudců. A současně v neochotě výkonné nebo zákonodárné moci respektovat výsady, které justici přináší způsob její práce, tedy svoboda, se kterou soudy přistupují k hodnocení důkazů (nikoli k jejich samotné existenci) nebo k interpretaci práva včetně přijetí

přirozenoprávních zásad a maxim. Proto by jakékoli snahy o nezávislost soudů měly uspokojivě zajistit kontinuitu těchto výsad, které nemají pouze soudy, ale každý, kdo interpretuje právo, a současně by měly zajistit, aby nemohlo dojít ke zneužití práva a svévolnému jednání soudů.

*Transparency International – Česká republika, o.p.s.
děkuje za finanční podporu projektu
Nadaci Open Society Fund Praha*



