

Pl.ÚS 18/06 ze dne 11.07.2006

397/2006 Sb.

N 130/42 SbNU 13

**Odvolávání funkcionářů obecných soudů orgány moci výkonné - souvislost s kauzou odvolání
předsedkyně Nejvyššího soudu**

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ve věci návrhu JUDr. I. B. na zrušení § 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), ve znění zákona č. 192/2003 Sb., (nález byl vyhlášen pod č. 397/2006 Sb.).

Ustanovení § 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), ve znění zákona č. 192/2003 Sb., se zrušuje ke dni vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Dne 8. 2. 2006 obdržel Ústavní soud ústavní stížnost stěžovatelky JUDr. I. B. proti rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 30. ledna 2006 č. j. KPR 966/2006, kontrassegnovaného předsedou vlády, kterým byla odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu, spojenou s návrhem na zrušení ustanovení § 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), ve znění pozdějších předpisů, (dále též „zákon o soudech a soudcích“) a s návrhem na odklad vykonatelnosti tohoto rozhodnutí. Stěžovatelka odůvodňuje svůj návrh především porušením principu dělby moci ve státě a ohrožením nezávislosti soudní moci, přičemž v důsledku aplikace protiústavního ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích jí mělo být odepřeno právo na soudní ochranu, a tím bylo zasaženo do ústavně zaručeného práva ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

(...)

III.

(...)

Předmětem přezkumu je ustanovení § 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), ve znění pozdějších změn a doplňků, jehož text zní: „Předseda a místopředseda soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů. Předseda kolegia Nejvyššího soudu nebo kolegia Nejvyššího správního soudu může být ze své funkce odvolán tím, kdo ho do funkce jmenoval, jestliže neplní řádně své povinnosti.“.

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

Ústavní soud úvodem ústavního přezkumu v dané věci konstatuje, že základní ústavní garance dělby moci demokratického právního státu jsou upraveny ustanovením čl. 2 odst. 1 Ústavy: „Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.“, princip nezávislosti soudní

moci je upraven zejména ustanovením čl. 81 Ústavy, podle nějž „Soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.“, a ustanovením čl. 82 Ústavy, jehož odst. 1 stanoví: „Soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí. Jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat.“, a podle jehož odstavce 2 „Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon.“. Další garancí, která má rovněž zajistit eliminaci vnějších vlivů na výkon soudnictví, je čl. 82 odst. 3 Ústavy, podle nějž „Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoli funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný.“.

(...)

Lze tedy říci, že jednou ze základních podmínek vlády práva je silné a nezávislé soudnictví. Ve státě, který má být považován za stát právní, musí být soudní moc pokládána za jednu ze tří mocí, která má stejnou váhu jako moc výkonná a zákonodárná, na nichž musí být soudní moc v co největší míře nezávislá, přičemž soudní moc zvlášť zdůrazněně ústavní ochrany nezávislosti požívá jako jediná ze tří mocí. Tato zásada byla víceméně vtělena do většiny ústav světa; někdy dokonce i v těch státech, kde soudnictví nebylo (či není) fakticky nezávislé. Existuje nebezpečí, že tato zásada zůstane, nedoplní-li ji ve vlastním textu ústavy nebo alespoň v právních předpisech, jimiž se soudnictví řídí, další principy, jež lze vyvodit z ústav většiny západoevropských států, stejně jako z nejdůležitějších mezinárodních dokumentů týkajících se problematiky nezávislosti soudnictví, pouze teoretickou konstrukcí.

(...)

IV.

Z pohledu srovnávacího je třeba uvést, že v demokratických zemích neexistuje jediný model uspořádání správy soudů, naopak lze mluvit o pluralitě těchto modelů. Současné systémy evropských zemí jsou většinou ovlivněny jejich ústavněprávními tradicemi, jsou spíše výsledkem postupného pomalého vývoje.

Navzdory pluralitě institucionálních modelů soudní správy lze u všech evropských zemí nebo u jejich skupin vyzorovat společné rysy. Ve všech zemích Evropské unie a ve většině nově přistoupičích zemí je respektován princip nezávislosti soudní moci, ať už na úrovni ústavní, zákonné, nebo vyplývá z praxe (je však různě interpretován). 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 (Itálie, Francie, Španělsko), nebo rozlišováním justiční správy a státní správy v rámci klasického modelu (Německo, Rakousko).

(...)

VI.

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

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

Ústava, jak plyne z předchozího, zajišťuje personální nezávislost předsedy Nejvyššího soudu na vládě při jmenování; tím však není dotčena nutnost zachování takové personální nezávislosti i v průběhu výkonu funkce a jejího zániku, zvláště pak při zániku odvoláním. Je-li prezidentu republiky svěřena pravomoc jmenovat předsedu Nejvyššího soudu bez jakéhokoliv omezení a bez součinnosti s jakýmkoliv jiným mocenským orgánem, nelze dovodit při mlčení Ústavy ničím neomezenou pravomoc k odvolání předsedy Nejvyššího soudu. Za situace, kdy pravomoc k odvolání předsedy Nejvyššího soudu není Ústavou výslovně zmíněna, by přijetí výkladu, podle kterého pravomoc prezidenta republiky ke jmenování implikuje mlčky také možnost jeho odvolání, bylo v rozporu s ústavně chráněnou hodnotou nezávislosti moci soudní a jejího oddělení od moci výkonné. Prezidentu republiky je tak svěřena v systému, který neodděluje soudní moc od moci výkonné absolutně, pouze pravomoc

založit funkci předsedy Nejvyššího soudu, přičemž z hlediska ovlivňování jejího průběhu a zániku se s žádnou ústavní kompetencí prezidenta republiky nepočítá.

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

VII.

Ústavní soud v řadě svých nálezů (sp. zn. Pl. ÚS 34/04, sp. zn. Pl. ÚS 43/04 – Sbírka rozhodnutí, svazek 38, nálezy č. 138 a č. 139, vyhlášeny pod č. 355/2005 Sb. a pod č. 354/2005 Sb.) autoritativně vložil obsah ústavního principu nezávislosti soudnictví: „Princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Požadavek nezávislé justice pramení ze dvou zdrojů: z neutrality soudců jako garance spravedlivého, nestranného a objektivního soudního řízení a ze zajištění práv a svobod jednotlivců soudcem odděleným od politické moci. Nezávislost soudců je garantována zárukami zvláštního právního postavení (mezi něž nutno zařadit nesesaditelnost, neodvolatelnost, nedotknutelnost), dále zárukami organizační a funkční nezávislosti na orgánech reprezentujících zákonodárnu a zejména výkonnou moc, jakož i oddělením soudnictví od moci zákonodárné a výkonné (zejména uplatněním zásady inkompatibility). Z hlediska obsahového je pak soudcovská nezávislost zajištěna vázaností soudců toliko zákonem, tj. vyloučením jakýchkoli prvků subordinace v soudcovském rozhodování. Základními komponenty principu nezávislosti soudnictví se Ústavní soud komplexně zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02.“

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

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

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

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

Ústavní soud zdůrazňuje, že princip „kdo jmenuje, odvolává“ je vlastní systému státní správy. Toliko pro státní správu je totiž charakteristické uskutečňování veřejné moci, tj. realizace výkonné moci ve vztazích hierarchických, tedy vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Obsahem je činnost nařizovací vyjadřující mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je vykonávána, což platí jak pro působení navenek, tak uvnitř organizačního systému. Správní orgán disponuje vrchnostenským oprávněním (srov. Průcha – Správní právo, obecná část, MU Brno 2004).

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

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

Z výše uvedeného vyplývá, že výkon státní správy soudů neodpovídá svojí povahou obecnému vymezení výkonu státní správy. Jedná se v tomto případě o specifickou činnost vykonávanou pouze uvnitř soudní soustavy a podmiňující více či méně vlastní rozhodovací činnost soudů. V tomto kontextu je potom nutno posuzovat i princip „kdo jmenuje, odvolává“, zakotvený v § 106 odst. 1, který je vlastní hierarchickému systému vztahů přímé nadřízenosti a podřízenosti (jak je již výše uvedeno). Přítomnost podstatného atributu vlastního systému státní správy nelze tolerovat ve vztazích v rámci správy soudů, kterážto státní správou není.

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

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

Ústavní soud odkazuje na ustanovení čl. 82 odst. 2 Ústavy, dle kterého soudce nelze proti jeho vůli odvolat, přičemž zákon může stanovit výjimky z neodvolatelnosti funkce soudce, zejména z kárné odpovědnosti. Prostřednictvím maximy vyjádřené v tomto článku je přitom nutno poměřovat rovněž způsob odvolávání předsedů soudů, tedy i předsedy Nejvyššího soudu. Proto nejen právní úprava zakotvující odvolávání soudců, ale i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci, nezávislosti soudní moci apod. Nelze tak bez reflexe ústavních hodnot stanovit jakýkoli model odvolávání soudních funkcionářů.

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

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

(...)

IX.

Ústavní soud po zhodnocení, zda zákonem o soudech a soudcích předpokládaným postupem odvolání předsedy soudu nedochází k zásahu do garancí institucionální a personální nezávislosti soudnictví, dospěl k závěrům především v tom směru, že nelze aplikovat princip „kdo jmenuje, odvolává“ na vztahy v rámci soudní správy a

že není možné ani konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné a soudce na straně druhé. Proto prostřednictvím maximy vyjádřené v čl. 82 odst. 2 Ústavy je nutno poměřovat rovněž způsob odvolávání předsedů soudů, tedy i předsedy Nejvyššího soudu; nejen právní úprava zakotvující odvolávání soudců, ale i právní úprava odvolávání předsedů a místopředsedů soudů musí respektovat ústavní principy dělby moci a nezávislosti soudní moci. Nelze potom akceptovat jejich odvolání orgánem moci výkonné právě tím způsobem, který napadené ustanovení předpokládá, při současném zachování výše rozebíraných požadavků. Z uvedeného vyplývá závěr o protiústavnosti napadeného ustanovení, neboť jím dochází k zásahu do garancí institucionální a personální nezávislosti soudnictví.

V návaznosti na právní názor vyslovený v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/02 Ústavní soud zdůrazňuje, že funkce předsedů a místopředsedů soudů, jakož i předsedů kolegií by měla být, kromě jiného, považována za profesní postup (podobně jako je tomu v případě jmenování předsedou senátu), a proto by neměli být odvolatelní jinak, než pro zákonem předvídaný důvod a na základě rozhodnutí soudu.

Zákonná konstrukce, kdy předsedové a místopředsedové soudů vykonávají i činnosti, jež jsou svou povahou činnostmi správní, aniž by však z tohoto důvodu tyto osoby ztrácely kvalitu postavení nezávislého soudce, a dostávaly se jen proto do pozice státního zaměstnance, jehož výrazným definičním rysem je vztah podřízenosti a respektování příkazů služebně nadřízených osob, je v řadě vyspělých zemí Evropy (např. Rakousko, Německo, Švédsko, Norsko, Nizozemí, Velká Británie, Irsko, Itálie, Portugalsko) považována za integrální součást principu dělby moci, pramenící z požadavků právního státu a z něho odvozeného principu institucionální nezávislosti soudnictví, jakož i principu nerušeného výkonu osobního nezávislého soudcovského mandátu. Zároveň 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 povoláním 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 případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou [např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání (sp. zn. Pl. ÚS 7/02)].

Ústavní soud při posuzování ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích neshledal důvod odchýlit se od závěrů vyslovených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 a konstatuje protiústavnost § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích i v současném znění.

Ústavní soud rovněž konstatuje, že zákonodárce nerespektoval v legislativním procesu závěry vyjádřené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, čímž porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy. Ústavní soud proto zrušil ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, aniž odložil jeho vykonatelnost, a bude nyní na zákonodárném sboru, aby již podruhé vyjádřený právní názor Ústavního soudu k této problematice plně respektoval v rámci své normotvorné činnosti.

Ústavní soud zrušil ustanovení § 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), ve znění zákona č. 192/2003 Sb., větu prvou i druhou, neboť tvoří jeden celek, a rozhodovací důvody derogačního nálezu dopadají na všechny „soudní funkcionáře“ uvedené v napadeném ustanovení zákona.

1. Odlíšné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky k výroku i k odůvodnění nálezu

I.

Není pochyb, že „právo“ být i nadále (navždy, nadosmrti) nositelem veřejné funkce není prameny ústavního pořádku (Listinou základních práv a svobod, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod) chráněno; ochrany se zbavení takové funkce (odvolání z ní) dostává jen v těch situacích (tomu), kdy aktem odvolání je zasaženo jiné právo, a to některé z práv základních, jež naopak chráněno je.

Jelikož tu taková situace není (právo setrvat ve veřejné funkci není podřaditelné ani právům rovného přístupu k ní podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), nelze – již pojmově – namítat „neústavnost“ procesu, jenž k odvolání z funkce vedl. Jedinou výjimkou je, že byl skutečně v rozporu se základními ústavními principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), tj. byl-li by procesem vedeným zjevně bez transparentního a srozumitelného (zákonného) důvodu, resp. procesem libovolným nebo svévolným. Jen potud je myslitelná ústavní stížnost proti ústavněprávnímu aktu prezidenta republiky, jímž je odvolání z funkce předsedy Nejvyššího

soudu. Není-li chráněno právo setrvat ve veřejné funkci, nemůže být – kromě uvedených hledisek – pod ústavní kontrolou konkrétně uplatněný postup odvolání z ní také proto, že opak by logicky nemohl znamenat nic jiného, než poskytnout nositeli veřejné funkce právě tu (ústavněprávní) ochranu, jež zde není.

(...)

II.

S přijatým nálezem pléna Ústavního soudu není možné se ztotožnit ani v rovině věcné.

Nález správně zdůrazňuje, že v dané věci jde o konkrétní kontrolu norem, jež vychází z § 74 zákona o Ústavním soudu, a to o kontrolu jediného ustanovení zákona o soudech a soudcích (§ 106 odst. 1), a správně se v něm uvádí, že z celkové platné úpravy správy soudů, vtělené do téhož předpisu, je třeba vycházet (je nutno ji „reflektovat“), a že Ústavnímu soudu nepřísluší posuzovat ústavnost „celé koncepce státní správy soudnictví“. Souhlasit lze samozřejmě s podaným obsahem ústavního principu nezávislosti soudnictví (s odkazy na sp. zn. Pl. ÚS 34/04, sp. zn. Pl. ÚS 43/04), jenž zdůrazňuje fenomén nezávislosti personální, tj. nezávislosti soudce při výkonu funkce ve smyslu čl. 82 Ústavy, který nachází výrazu též v jeho neodvolatelnosti.

V dalším však již souhlasit nelze.

A.

Těžiště nálezem zvolené konstrukce je následující: ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích podle Ústavního soudu sice vystihuje (a to adekvátně) zásadu „kdo jmenuje, odvolává“, ta však je vlastní systému státní správy, neboť jen v ní se uskutečňuje moc „ve vztazích hierarchických, tedy vztazích nadřízenosti a podřízenosti“; navzdory formálnímu (zákonnému) označení, však správa soudů takovou státní správou není, neboť je „specifickou činností vykonávanou pouze uvnitř soudní soustavy“, a proto zde princip „kdo jmenuje, odvolává“ tolerován být nemůže.

(...)

Vymezení správy, jež podává zákon, není arbitrární, nýbrž materiálně nevyhnutelné, neboť je nemyslitelné, aby soudnictví vykonávali solitérní a izolovaní soudci v individuálně zvolených materiálních prostředcích; jejich (především procesní a rozhodovací) činnost musí být institucionalizována, mít jednotné materiální a finanční zajištění, jakož i cílevědomě vytvářené personální zázemí a perspektivu, a tudíž musí být i jako celek organizována a řízena, jinak řečeno spravována. Jiná věc je, kdo a v jaké části tuto správu má vykonávat; ačkoli byl o tom veden dříve spor (viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02), Ústavní soud nečiní pochybným, že správu v rozsahu uvedeném v § 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích vykonávají též předsedové soudů včetně předsedy soudu Nejvyššího, a že těmito předsedy soudů jsou soudci.

Správa soudů takto legálně definovaná je vždy pojmově správou, ať je nazývána „státní“ správou nebo jen „správou soudů“ (jak míní Ústavní soud), a předseda Nejvyššího soudu je jejím orgánem, přičemž i zde je nerozhodné, jak bude tato správa označena. Nic na tom nemění, uvádí-li se v nálezu, že „určité pravomoci svěřené předsedům soudů ... nemají pouze charakter správní činnosti“ (stanovení rozvrhu práce, prověrky soudních spisů, dohled na úroveň soudních jednání, vyřizování stížností ... apod.), neboť i ty jsou bez potíží podřaditelné úkolu „vytvářet ... podmínky k řádnému výkonu soudnictví“ po stránce „organizační“, resp. „dohlížet ... na řádné plnění úkolů soudům svěřených“ (§ 118 odst. 1).

Správa soudů, již (oproti státní správě soudů) uvažuje Ústavní soud, se tedy obsahem či režimem neodlišuje ani od státní správy ani od správy jako takové, a proto nelze odůvodnit názor, že v jejím rámci neplatí princip nadřízenosti a podřízenosti, jenž je správě jinak vlastní. Není udržitelnou představa, že tam, kde ministerstvo vykonává správu soudu prostřednictvím jeho předsedy, není předseda soudu vůči němu ve vztahu podřízenosti, stejně jako je samozřejmé, že předseda krajského soudu je naopak nadřízen předsedovi soudu okresního, jestliže správu tohoto soudu vykonává ministerstvo jeho prostřednictvím (§ 120 odst. 1). Jestliže Ústavní soud nezpochybňuje ustanovení § 120 odst. 2 zákona o soudech a soudcích, že (státní) správu Nejvyššího soudu vykonává ministerstvo prostřednictvím předsedy tohoto soudu, pak totéž – existence vztahů nadřízenosti a podřízenosti – je náblední i zde.

Názor, že v rámci správy soudů, jak ji chápe Ústavní soud (na rozdíl od státní správy), není místo pro „hierarchický systém vztahů přímé nadřízenosti a podřízenosti“, tedy obstat nemůže. Pak logicky nelze přisvědčit ani závěru, jež z něj Ústavní soud vyvodil, že zde není místa pro princip „kdo jmenuje, odvolává“.

Tím odpadá první ze dvou argumentů proti ústavnosti ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, neboť právě s tímto – údajně „netolerovatelné“ uplatněným – principem Ústavní soud napadené ustanovení identifikoval.

Je případné dodat, že atribut nadřízenosti a podřízenosti je uvnitř (jakékoli) veřejné správy atributem organickým, nikoli násilným. Jeho logickým i věcným korelátorem je, že s postavením orgánů správy soudů (jejich předsedů) je nemyslitelné spojovat znak nezávislosti, jež naopak přísluší postavení soudců (čl. 82 Ústavy); co je vlastní soudci (nezávislost), neplatí pro předsedu soudu.

Ostatně názor, že zásada „kdo jmenuje, odvolává“ je inherentní systémům státní správy, resp. systémům vytvářeným na základě vztahů nadřízenosti a podřízenosti, nález plně nepřípadně absolutizuje; sám o sobě je jistě správný, nicméně neplatí, že není možné (je vyloučené) jej uplatnit i jinde. Že to naopak možné je, dokládá kupříkladu ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého guvernér, viceguvernér a ostatní členy bankovní rady jmenuje a odvolává prezident republiky, ačkoli podle § 9 odst. 1 tohoto zákona „Česká národní banka a bankovní rada při plnění hlavního cíle České národní banky a při výkonu dalších činností nesmějí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu, vlády, správních úřadů ani od jakéhokoli jiného subjektu“. Bylo-li by vskutku pojmově vyloučeno, aby se prosadil princip „kdo jmenuje, odvolává“ mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti, nemohl by tak stanovit ani zákon. Přitom Česká národní banka (bankovní rada) nejenže není podřízena prezidentu, nýbrž je i ústavním orgánem („právní osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu“) nadaným zjevnou nezávislostí na ostatních ústavně zakotvených orgánech (mocích). Podobně lze poukázat na ustanovení § 13 odst. 2 (§ 26 a 27) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

B.

V rovině druhého argumentu proti ústavnosti § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích Ústavní soud vychází z toho, že „soudní funkcionář se nadále podílí na vlastní rozhodovací činnosti jako soudce“, a má za to, že „je třeba potom vyjít z premisy“, že funkce předsedy soudu není oddělitelná od funkce soudce, „neboť nelze konstruovat dvojakost“ předsedy soudu jako „úředníka státní správy“ na straně jedné a soudce na straně druhé. Atributy nezávislosti soudců je pak podle Ústavního soudu nutno vztáhnout „i k předsedům soudů, včetně předsedy Nejvyššího soudu“. Ústavní soud odkazuje na čl. 82 odst. 2 Ústavy, a tam předznačené výjimky z neodvolatelnosti soudce (vycházející z kárné odpovědnosti), a je toho názoru, že prostřednictvím v tomto článku vyjádřené maximy je nutné poměřovat též způsob odvolávání předsedů soudů; tedy postupem, jež je uskutečněn uvnitř soudní moci (kárným, resp. obdobným řízením), nebo tak, aby soudní moc měla podstatný vliv na výsledek odvolávací procedury. Procedura stávající podle Ústavního soudu nadto nereflektuje „samotnou povahu funkcionářství coby kariérního postupu“, čímž se rozumí objektivní možnost soudce dosáhnout postavení, které jej „profesně uspokojuje“.

Ani tomuto argumentu nelze přisvědčit.

Ústavní soud vychází z předpokladů, které – především – nikterak neodůvodňuje. Hlediska logická i věcná svědčí nadto opaku; výše zmíněnou „dvojakost“ nejenže „konstruovat“ lze, nýbrž – dokud budou správu soudů vykonávat soudci – je nevyhnutelná a v praktickém životě to tak (a bez potíží) je. Předseda soudu, který je soudcem, vystupuje v obojím postavení; jako soudce je nezávislý, jako předseda soudu (správní funkcionář) je samozřejmě závislý. Obě funkce jsou navzájem oddělitelné a odděleně také jsou fakticky vykonávány. Je nemyslitelné, jen proto, že správním funkcionářem je (shodou okolností) soudce, z něj činit něco jiného a připínat mu postavení, jež mu jako správnímu funkcionáři pojmově nepřísluší; správní funkcionář při výkonu správní funkce (byť je jinak i soudce) nemůže být nezávislý. Znak neodvolatelnosti je výsostným znakem postavení soudce, a nikoho jiného; ostatně je samozřejmostí, že odvolání z (nechráněné) funkce předsedy soudu se nedotýká nikterak (chráněné) funkce soudce. Proto je naprosto nepřipadné „maximu“ čl. 82 odst. 2 Ústavy vztahovat jakkoli k funkci předsedy soudu, v důsledku čehož (již proto) nemůže mít spolehlivou základnu ani úvaha, že jedinou ústavně adekvátní procedurou odvolání předsedy soudu z funkce je proces vycházející z kárného (nebo obdobného soudního) řízení, jako je tomu podle čl. 82 odst. 2 Ústavy u soudců. Naznačená

paralela s odvoláním z funkce předsedy senátu je nepřipadná proto, že tato je nikoli funkcí správní, nýbrž judičiální.

Odmítat při zániku funkce předsedy soudu vliv vnější, vycházející z „jiné“ moci (resp. žádat pro soudní moc „podstatný vliv“ na odvolání z ní), lze pochopitelně především tam, kde má soudní moc (soudci) také (alespoň nějaký) vliv již na proces ustanovení do takové funkce (byl-li by – kupříkladu – předseda soudu jmenován orgánem výkonné moci na návrh určitého segmentu moci soudní). Lze pak rozumět námitce, že autoritativní zbavení funkce předsedy soudu jinou mocí „civilizovaným standardům“ neodpovídá, jestliže instalace (konkrétní) osoby soudce do funkce předsedy soudu byla „podstatně ovlivněna“ procesem založeným uvnitř (příslušných) orgánů soudní moci; je-li však akceptováno, že de lege lata na tento „instalační“ proces soudní moc vliv nemá, pak se obojí, tj. jmenování i odvolání, odbývá (coby výraz fenoménu správy) mimo soudní moc – v podstatě – adekvátně, v souladu s konkrétně uplatněnou podobou principu dělby moci, resp. s konkrétní podobou závislosti a vzájemnosti vlivu moci výkonné a soudní.

Tomu také koresponduje, že nejsou uplatňovány výtky proti „zásahu“ výkonné moci při jmenování soudních funkcionářů, ačkoli jde zpravidla o zásah do soudní moci velevýznamný. Ani stěžovatelka nevznesla proti vlastnímu jmenování do funkce předsedkyně Nejvyššího soudu námitku, že k němu došlo na soudní moci absolutně nezávisle, bez jakéhokoli vlivu této moci, natožpak „podstatného“ (včetně „vlivu“ samotného Nejvyššího soudu, resp. jeho tehdejších soudců).

Argument „funkcionářstvím coby kariérním postupem“ soudce samozřejmě není efektivně použitelný k tomu, aby přiblížil či dokonce identifikoval postavení předsedy soudu s postavením soudce; jednak pojetí takového „kariérního postupu“ nemá jakýkoli právní podklad a v obecné justici zjevně není ani fakticky sdíleno, jednak i kdyby se předsedové soudů ve svých (správních) funkcích mínili také „profesně uspokojovat“, neplyne z toho, že by se jim proto mělo dostat větší ochrany. Je na nich, jestliže si zvolili toto profesní (kariérní) směřování, aby nesli rizika, jež se s ním tradičně spojují.

Ani z okolnosti, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí (čl. 82 odst. 1 Ústavy), tedy protiústavnost napadeného ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích neplyne.

(...)

Shrnutí: návrh stěžovatelky měl být odmítnut (oddíl I.), a ne-li, pak zamítnut, neboť napadené ustanovení protiústavním není, resp. námitky proti němu vyjádřené nejsou způsobilé jeho ústavní konformitu zpochybnit (oddíl II.).

2. Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského k výroku i k odůvodnění nálezu

(...)

2. K ústavněprávní argumentaci odůvodnění předmětného nálezu zdůrazňuji, že s řadou jeho nosných důvodů o významu nezávislosti soudní moci jako základního předpokladu existence demokratického právního státu souhlasím. Použitá argumentace principem dělby moci však přesahuje do absolutní polohy vedoucí k totální separaci soudní moci a pomíjí komplementaritu této teorie vycházející z kritického axiomu formulovaného např. Dworkinem (dělba moci podněcuje tendenci k její koncentraci, k maximu autonomie, k rozhraničování a autoregulaci, která v posledku vede k její absolutizaci). Proto je namístě v rámci ústavněprávní argumentace teorií dělby moci jako ústavního principu a konstitutivní hodnoty demokratické společnosti přihlížet i k jejímu celému obsahu, včetně obecně uznávaného rozměru vzájemné vyváženosti a kontroly jednotlivých mocí ve státě (check and balances). Většina Ústavního soudu, proti které tímto disentem brojím, tak ve své argumentaci v odůvodnění nálezu dospěla k závěru, že v případě soudních funkcionářů vykonávajících státní správu soudu je výkon jejich soudcovské funkce neoddělitelný od výkonu správních činností při zabezpečování chodu příslušného soudu, a ústavně legitimní požadavek na nezávislost soudce se rozhodla vztáhnout i na vlastní správní činnosti včetně hospodaření s rozpočtovými prostředky státu. Já naopak soudím, že dominantním a nezastupitelným principem výkonu správních činností je princip jejich hierarchie a podřízenosti. Většina, které oponuji, pak svůj závěr o neoddělitelnosti soudcovské práce od správních funkcí korunovala požadavkem formulovaným de lege ferenda na odvolatelnost soudních funkcionářů pouze cestou kárného řízení, ačkoliv důvod pro odvolání takového funkcionáře může zhusta spočívat nikoli v oblasti disciplinární, ale po výtce výlučně manažerské a organizační. Špatný „správce soudu“ může být vynikajícím odborníkem a soudcem, i když při výkonu státní správy soudu selže. Tyto úvahy v odůvodnění předmětného

nálezu se opírají do značné míry o předchozí nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, který zrušil i předchozí znění § 106, avšak právě v tomto směru postrádal dostatečnou argumentaci. Soudím, že je nepochybně vhodný i ústavně legitimní model, ve kterém je výkon správy soudu svěřen soudci, a zcela souhlasím s požadavkem, aby mu i při výkonu této funkce byla poskytnuta hmotněprávní i procesní ochrana před svévolí orgánů státní správy. Parlamentem přijatá nová úprava § 106 zákona o soudech a soudcích však podle mého názoru oba tyto požadavky naplnila, byť nikoli optimálním způsobem. Nové znění obsahuje jak dostatečně zřetelně formulované hmotněprávní důvody pro odvolání z funkce („jestliže závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudu“), tak i procesní obranu před nezávislým tribunálem v podobě správního soudnictví, která se mi pro řízení ve věcech služebních jeví jako nesporně vhodnější než neadekvátní úprava kárné odpovědnosti soudců. Derogace napadeného ustanovení navíc nabývá účinnosti dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů a způsobí tak zcela nežádoucí stav, kdy pro organizační, manažerské a obdobné nedostatky při výkonu správy soudů nebudou soudní funkcionáři po dlouhou dobu prakticky vůbec odpovědní a odvolatelní.

3. Pouze na okraj připomínám, že dlouhodobě zastávám názor, že Ústavnímu soudu jako „negativnímu zákonodárci“ nepřísluší rozsáhlé úvahy de lege ferenda; v žádném případě je pak nepovažuji za „nosné důvody“ rozhodnutí, se kterými by bylo možno spojovat obecnou závaznost ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy. Platnou právní úpravu – do doby než bude zřízen quasi samosprávný orgán soudcovské moci – považuji ve vztahu k výkonu státní správy soudů za vcelku dostatečnou. Výjimku však nepochybně představuje její aplikace na funkce obou předsedů nejvyšších soudů – zde bych právě z hlediska budoucích legislativních záměrů považoval za vhodné sice zachování pravomoci prezidenta republiky, ale posteriorní úprava přezkoumávání jeho rozhodnutí o odvolání by měla být nahrazena adekvátním řízením apriorním (jako je tomu například v případě rektorů vysokých škol).