

Zrušení právního předpisu - návrh fyzické či právnické osoby

Pl. ÚS 18/06

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

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

Plénum Ústavního soudu

rozhodlo o návrhu JUDr. I. B., zastoupené JUDr. A. N., advokátem, 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., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu a Senátu Parlamentu, takto:

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, kontrასignovaného předsedou vlády, kterým byla odvolána z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu, spojenou s návrhem na zrušení ustanovení § 106 odst. 1 zák. č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen „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.

Druhý senát Ústavního soudu neshledal důvod k odmítnutí ústavní stížnosti podle § 43 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), neboť uplatněním napadeného ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jsou splněny formální předpoklady jejího projednání dle § 43 odst. 1 a ústavní stížnost nebyla shledána zjevně neopodstatněnou dle § 43 odst. 2 písm. a). Proto II. senát ve smyslu § 78 odst. 1 tohoto zákona řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení právního předpisu, tj. ust. § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, postoupil plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR (dále jen „Ústava“).

Plénum Ústavního soudu rozhodovalo v řízení o konkrétní kontrole norem, přičemž v judikatuře týkající se důsledků derogačního nálezu v tomto řízení, založeném na splnění podmínek § 74 zákona o Ústavním soudu (viz zejména nálezy sp. zn. I. ÚS 102/2000, I. ÚS 738/2000), Ústavní soud opakovaně zdůraznil: „Přestože ústavní stížnost a návrh na zrušení ustanovení zákona představují relativně oddělené návrhy, o kterých Ústavní soud rozhoduje samostatně, nelze přehlédnout jejich obsahovou propojenost. Tento typ řízení před Ústavním soudem totiž spadá do oblasti tzv. konkrétní kontroly norem, kdy podnětem pro rozhodování Ústavního soudu o ústavnosti napadeného právního předpisu je konkrétní souzená věc, v níž napadené ustanovení bylo aplikováno. Je pravda, že z vyhovění návrhu na zrušení právního předpisu nelze automaticky usuzovat též na vyhovění samotné ústavní stížnosti. Není možné zcela vyloučit - byť výjimečnou situací - kdy i po zrušení napadeného ustanovení právního předpisu Ústavní soud ústavní stížnost jako nedůvodnou zamítne, neboť shledá, že v konkrétním případě zrušené ustanovení nezasáhlo ústavně chráněná základní práva stěžovatele? je však zároveň zřejmé, že při rozhodování o ústavní stížnosti musí Ústavní soud k derogačnímu nálezu v řízení o kontrole norem přihlídnout. V opačném případě by totiž podaná ústavní stížnost nesplnila svoji subjektivní funkci, tzn. funkci ochrany ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele.“ K uvedenému Ústavní soud dodává, že předpokladem zahájení řízení o tomto typu konkrétní kontroly norem je řádně podaná a přípustná ústavní stížnost.

II.

Ústavní soud vyžádal v souladu s ust. § 69 zákona o Ústavním soudu vyjádření účastníků řízení - obou komor Parlamentu.

Poslanecká sněmovna ve vyjádření ze dne 5. 4. 2006 popsala důvody k přijetí novely zákona o soudech a soudcích v souvislosti s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/2002, s odkazem na pasáže důvodové zprávy, která uváděla, že navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, ani s právními akty Evropských společenství. Předložený návrh není dle důvodové zprávy ani v rozporu s Evropskou dohodou o přidružení ČR k Evropským společenstvím, ani s obecnými zásadami práva Evropských společenství. Navrhovaná úprava respektuje doporučení výboru ministrů Rady Evropy (č. 94) 12 ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců a není v rozporu ani s jinými mezinárodními akty vztahujícími se k nezávislosti soudů, soudců a výkonu soudnictví.

Poslanecká sněmovna dále uvedla, že zákon o soudech a soudcích byl přijat 10. června 2003 řádným legislativním postupem a zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem. Je tedy na Ústavním soudu, aby ústavnost napadeného ustanovení posoudil a vydal příslušné rozhodnutí.

Senát ve vyjádření ze dne 10. 4. 2006 rovněž zrekapituloval důvody, které vedly k novelizaci zákona o soudech a soudcích, resp. ustanovení § 106 odst. 1.

Senát projednal návrh zákona na šesté schůzi čtvrtého funkčního období dne 29. května 2003 a na základě doporučení ústavně-právního výboru rozhodl vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů.

K meritu posuzované věci popisuje Senát nejvýznamnější momenty ve vývoji modelu správy soudů od roku 1991 do přijetí novely zákona o soudech a soudcích. Dále rekapituluje pravomoci prezidenta republiky a ministra spravedlnosti týkající se jmenování předsedů soudů a rovněž postavení předsedů soudů při výkonu státní správy soudů. V návaznosti na to konstatuje, že stěžovatelka ve svém podání nezpochybňuje své působení ve dvojediné funkci soudce a předsedy soudu, proto omezil Senát své vyjádření toliko na zánik funkce předsedy soudu odvoláním.

Senát konstatuje, že při projednávání novely zákona o soudech a soudcích se postavil v návaznosti na náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 na stanovisko, podle kterého za situace, kdy mají státní správu vykonávat soudní funkcionáři - soudci, je třeba posílit jejich nezávislost na výkonné moci, alespoň pokud jde o jejich odvolávání. Podle názoru Senátu měl být předseda a místopředseda soudu z funkce odvolán jen uložením kárného opatření, a to po provedeném kárném řízení. Důvodem pro uložení kárného opatření mělo být porušení zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudu, a to závažným způsobem. O tom, zda došlo v konkrétním případě k naplnění kvalifikovaného důvodu, měl rozhodovat zákonem předvídaný kárný senát. Tento záměr vystihovaly pozměňovací návrhy, s nimiž vrátil Senát zákon Poslanecké sněmovně zpět.

III.

Ústavní soud následně přistoupil k přezkoumání toho, zda předmětná novela zákona o soudech a soudcích byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem coby primárního kritéria přezkumu dle ust. § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Ústavní soud ověřil, že novela zákona č. 6/2002 Sb., provedená zákonem č. 192/2003 Sb., byla přijata Poslaneckou sněmovnou dne 13. 5. 2003, pro návrh se vyslovilo 175 poslanců a jeden byl proti. Dne 14. 5. 2003 byl návrh zákona postoupen Senátu, který jej projednal dne 29. 5. 2003 a usnesením rozhodl vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Pro návrh hlasovalo 60 z přítomných senátorů, nikdo nebyl proti návrhu. V rámci dokončení legislativního procesu schválil a dne 10. 6. 2003 Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění postoupeném do Senátu. Zákon podepsal dne 18. 6. 2003 prezident republiky, účinnost zákona nastala dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů pod č. 192/2003 Sb., dne 1. 7. 2003.

Ústavní soud proto konstatuje, že zákon byl řádně přijat a vydán ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

V kontextu zákonného požadavku vymezil Ústavní soud nejprve skutkový stav z hlediska rámce ustanovení, které je předmětem přezkumu, a z hlediska relevantních ustanovení ústavních zákonů, s nimiž je toto ustanovení v eventuálním rozporu.

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 odst. 2: „Soudce nelze proti jeho vůli odvolat nebo přeložit k jinému soudu; výjimky vyplývající zejména z kárné odpovědnosti stanoví zákon“. Další garancí, která má rovněž zajistit eliminaci vnějších vlivů na výkon soudnictví, je čl. 82 odst. 3 Ústavy, podle 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“.

V tomto kontextu Ústavní soud poukazuje na to, že ve svém nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/02 se vyjádřil obecně k principům dělby moci, jeho historickému kontextu a především zdůraznil, že „jakkoli ani ve sféře justice neusiluje demokratický stát o maximalistické programy, a je proto zcela vzdálen představě 'soudcovského státu', je na druhé straně povinen vytvářet institucionální předpoklady pro to, co, pokud jde o justici, platí jako specifické a nepodmíněné, totiž konstituování a etablování reálné nezávislosti soudů, jako - pro stabilizaci nejen jejich pozice, ale i celého demokratického systému, ve vztahu k legislativě a exekutivě - významného státotvorného, současně však i polemického prvku. Uvedená reálná nezávislost soudů je specifickým a nepostradatelným atributem soudní moci, odůvodněným a také vyžadovaným čl. 4 Ústavy, podle kterého základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, jakož i čl. 81 a čl. 82 Ústavy, podle kterých soudní moc vykonávají jménem republiky nezávislé soudy s tím, že soudci jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Již konstatovaný specifický rys a obsah soudní moci nemůže být proto zpochybňován, a proto ani její základní funkce nejsou slučitelné se žádným způsobem infiltrace jiné státní moci, kterážto premisa byla v Ústavní listině Československé republiky uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. vyjádřena ustanovením § 96 odst. 1, podle kterého soudnictví jest ve všech stolicích odděleno od správy, v současné Ústavě pak v čl. 82 odst. 3, podle kterého funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena parlamentu ani s jakoukoli funkcí veřejné správy. Princip nezávislosti soudu má tedy v tomto směru, jak již uvedeno, nepodmíněnou povahu vylučující možnost ingerence výkonné moci“.

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 zvláště zdůrazněné 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. V této souvislosti lze odkázat např. na Evropskou chartu o statutu soudců Rady Evropy, která byla přijata během zasedání ve Štrasburku 8. až 10. července 1998, a na vysvětlující memorandum k ní. Ve smyslu čl. 1.3 zmíněné Evropské charty o statutu soudců Rady Evropy nezbytným požadavkem zajištění nezávislosti soudní moci je, aby podmínky ovlivňující výběr, získávání, jmenování, služební postup či odvolávání soudců umožňovaly nezávislost na výkonné a zákonodárné moci.

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 ústavně právními tradicemi, jsou spíše výsledkem postupného pomalého vývoje. S výjimkou článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobod a některých doporučení Rady Evropy či OSN neexistují společné detailněji propracované standardy organizace a správy soudnictví. Tato oblast není dotčena ani komunitárním právem, Evropské společenství nemá v tomto směru žádné kompetence.

Navzdory pluralitě institucionálních modelů soudní správy lze u všech evropských zemí nebo u jejich skupin vyzorovat společné rysy. Ve všech zemích EU a ve většině nově přistoupivších 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).

U modelů soudní správy, jejichž součástí jsou nevyšší soudní rady (dále jen „rada“), lze odlišit následující systémy:

- jižní model, v němž rada převzala od vlády významné pravomoci v oblasti jmenování soudců a soudních funkcionářů a kárných řízení nad nimi, většinou však postrádá významnější pravomoci v oblasti správy soudnictví (rozpočet, správa majetku)

- severní model (Švédsko, Dánsko, Irsko, Nizozemí), ve kterém rada má především pravomoci ekonomické a správní, z větší části postrádá pravomoci personální

- kombinace obou systémů organizace soudnictví (např. Maďarsko), kde rada převzala rozsáhlé pravomoci v obou oblastech a v zásadě zodpovídá za soudnictví jako celek.

Ve většině západoevropských zemí si naopak ministerstvo spravedlnosti, resp. vláda, ponechaly významné pravomoci a kontrolní mechanismy vůči soudnictví i po zřízení rady. To platí o severním modelu, kde rada často sdílí určité pravomoci s ministerstvem spravedlnosti a systém funguje na základě vzájemné dohody. Ve všech vrcholných samosprávných orgánech soudnictví jsou zastoupeni také nesoudci.

Na úrovni řízení jednotlivých soudů převládá tradiční systém, kdy za veškeré agendy soudů odpovídá předseda – soudce. Zároveň ale lze u správy jednotlivých soudů konstatovat tendenci převést určité pravomoci na hlavního soudního tajemníka, kancléře, ředitele apod. I u těchto soudních funkcionářů se v mnoha státech mísí jejich judičiální a správní funkce.

Ve většině evropských zemí je upřednostňováno funkční řešení, soudní systémy jsou postupně reformovány, nezávislost soudce v rozhodovací činnosti je vždy garantována (viz Studie ministerstva spravedlnosti – k řešení situace po nálezu Pl. ÚS 7/2002).

V.

Z pohledu vývoje právní úpravy v České republice Ústavní soud konstatuje, že správa soudů byla po roce 1948 vykonávána vždy předsedy (případně místopředsedy) jednotlivých soudů, kteří při jejím výkonu podléhali dohledu ministerstva, resp. ministra spravedlnosti, jemuž byli rovněž ze své funkce odpovědni.

Začátkem 90. let došlo k přijetí nových justičních zákonů pokrývajících komplexně problematiku soudnictví – zákona č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích, zákona č. 436/1991 Sb., o některých opatřeních v soudnictví, o volbách přísedících, jejich zproštění a odvolání z funkce a o státní správě soudů a zákona č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců.

Tyto zákony zachovaly terminologii zavedenou zákonem č. 62/1961 Sb., o organizaci soudů, jež spočívala v nahrazení pojmu „správa soudů“ (viz ještě ust. § 38 odst. 1 zákona č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů, jež používalo předchozí pojmosloví) pojmem „státní správa soudů“. Současně přejaly v zásadě i způsob vzniku a zániku funkce předsedů soudů ve smyslu ingerence moci výkoné prostřednictvím ministra spravedlnosti. V případě předsedy Nejvyššího soudu byla jeho volba a odvolávání zákonodárným sborem postupně nahrazena jmenováním a odvoláváním ze strany prezidenta republiky, čímž došlo v jistém smyslu k oslabení jeho personální nezávislosti.

Státní správa soudů byla v České republice na centrální úrovni svěřena Ministerstvu spravedlnosti a její výkon byl realizován předsedy a místopředsedy soudů zprostředkovaně nebo pod přímým působením Ministerstva spravedlnosti. Explicitně vyjádřenou zásadou však bylo, že výkon státní správy soudů nesměl zasahovat do nezávislosti soudů. V polovině roku 2000 byly jako výraz reformy soudnictví předloženy návrhy dvou zákonů, v nichž se mimo jiných změn předpokládal zásadní obrat ve správě soudů. Měla být odlišena správa soudnictví od státní správy soudů. Správa soudnictví by zajišťovala personální otázky soudů pod záštitou Nejvyšší rady soudnictví a státní správa by zajišťovala materiální zázemí soudů prostřednictvím správních útvarů podřízených Ministerstvu spravedlnosti. Tato koncepce byla Poslaneckou sněmovnou zamítnuta. Pokus o další reformu v roce 2001 petrifikoval v podmínkách České republiky historickou koncepci státní správy soudů vedené po linii Ministerstvo spravedlnosti – předsedové (místopředsedové) soudu a tato koncepce byla posléze včleněna do zákonné úpravy, jež je provedena de lege

lata zákonem č. 6/2002 Sb. Prezident republiky zákon nevetoval, inicioval však přezkum zákona Ústavním soudem v rámci řízení o abstraktní kontrole norem.

Výsledkem tohoto přezkumu byl náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, kterým byla (mimo jiné) zrušena všechna ustanovení týkající se úpravy regulující způsob výkonu státní správy soudů (§ 74 odst. 3 a násl.). Ke zrušení § 106 odst. 1 vedl Ústavní soud i další důvod, totiž zcela obecné a neurčité - principu právní jistoty neodpovídající - vyjádření důvodů vedoucích k odvolávání předsedů soudů. Ústavní soud rovněž uvedl, že funkce předsedů soudů by měla být považována za kariéerní postup soudce, a proto by neměl být odvolatelný jinak než pro zákonem předvídaný důvod a postupem v kárném řízení, tj. rozhodnutím soudu.

Reakcí na náleží Ústavního soudu byla vládní novela zákona o soudech a soudcích, která se dotkla i ust. § 106 odst. 1, a předpokládala možnost posuzovat zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudu jako kárné provinění v kárném řízení před nezávislým soudem a sankcí nemělo být jen odvolání soudce, ale s ohledem na závažnost porušení povinnosti bylo možno volit i opatření jiná. V této podobě nebyla navrhovaná novela Poslaneckou sněmovnou schválena. Vláda předložila nový návrh, který potvrdil dosavadní model státní správy soudů. Při projednávání v Poslanecké sněmovně byla opět prosazena zásada „kdo jmenuje, odvolává“ a ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích bylo přijato ve znění, ve kterém bylo napadeno navrhovatelkou.

Ve srovnání s původním textem tedy novela zákona o soudech a soudcích možnost odvolání předsedů (místopředsedů) soudů pro neřádné plnění povinností pouze zúžila zejména věcně na možnost odvolání pro závažné či opakované porušení zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy.

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 kontrassegnaci vlády. V tomto oddělení jmenování předsedy vrcholného orgánu soudní soustavy od politicky profilované vlády je nutno spatřovat prvek oddělení (a tím i nezávislosti) moci soudní. Nutno však podotknout, že v jiných systémech dochází k absolutní separaci moci soudní a výkonné, kdy žádný orgán moci výkonné předsedu nejvyššího soudu nejmenuje a moc výkonná plní především roli konzultativní, případně navrhuje kandidáty.

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

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

VII.

Ústavní soud v řadě svých nálezů (Pl. ÚS 34/04, Pl. ÚS 43/04) autoritativně vyložil obsah ústavního principu nezávislosti soudnictví: „Princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Požadavek nezávislé justice pramení ze dvou zdrojů: z neutrality soudců, jako garance spravedlivého, nestranného a objektivního soudního řízení a ze zajištění práv a svobod jednotlivců soudcem odčleněným od politické moci. Nezávislost soudců je garantována zárukami zvláštního právního postavení (mezi něž nutno zařadit nesaditelnost, neodvolatelnost, nedotknutelnost), dále zárukami organizační a funkční nezávislosti na orgánech, reprezentujících zákonodárnu a

zejména výkonnou moc, jakož i oddělením soudnictví od moci zákonodárné a výkonné (zejména uplatněním zásady inkopatibility). 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 ústavně právnímu přezkumu ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích.

Ve vztahu k napadenému ustanovení nabývá potom na významu maxima, dle které naprosto přirozeným důsledkem a podmínkou institucionální nezávislosti je nezávislost personální, která vybavuje představitele soudní moci potřebnou mírou autonomie na vnějších vlivech. Personální nezávislost má ve smyslu čl. 82 Ústavy více atributů, přičemž 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 (ust. § 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 přímým 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 ust. § 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 (ust. § 118 odst. 1 zákona o soudech a soudcích), tj. po stránce organizační, personální, hospodářské, finanční a výchovné a rovněž dohlížení na řádné plnění úkolů svěřených soudům. Určité pravomoci svěřené předsedům soudů v rámci „státní správy soudů“ nemají pouze charakter správní činnosti. Příkladmo lze poukázat na pravomoc stanovit rozvrh práce, provádět prověrky soudních spisů, dohlížet na úroveň soudních jednání, vyřizovat stížnosti nebo činit podněty ministru spravedlnosti k podání stížností pro porušení zákona. Byť tedy zákonodárce použil pojem „státní správa soudů“, který svým formálním označením navozuje dojem, že se jedná o státní správu, je nutno reflektovat formální vymezení obsahu pojmu „státní správa soudů“ (tj. dle zákona o soudech a soudcích) a materiální vymezení předmětu činnosti funkcionářů soudů. Pouhé formální označení nemůže převážet 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 ust. § 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 nereflexuje 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.).

VIII.

Na negativa spojená s nedokonalým oddělením moci soudní a výkonné upozornila ostatně i zpráva zvláštního zpravodaje pro otázky nezávislosti soudců a právníků Dato Parama Cumaranswamyho, překládaná v souladu s rezolucí Komise pro lidská práva Hospodářské a sociální rady OSN č. 2000/42 (dále jen „Zpráva“), jež hodnotila stav, který nastal ve Slovenské republice v souvislosti s odvoláváním předsedy Nejvyššího soudu Slovenské republiky dr. Harabina.

Z hlediska právně-srovnávacího je situace - pokud jde o hodnocení vztahu funkce předsedy Nejvyššího soudu k moci výkonné - obdobná jako v posuzovaném případě. Ústava Slovenské republiky stanoví v čl. 141 odst. 1, že soudnictví vykonávají nezávislé a nestranné soudy a v odst. 2, že se vykonává na všech stupních odděleně od jiných státních orgánů. Ustanovení čl. 144 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky stanoví, že soudci jsou při rozhodování nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem.

Zpráva především upozorňuje na skutečnost, že postupy jmenování, povyšování a odvolávání soudců dávají na Slovensku příliš mnoho moci do rukou výkonné a zákonodárné složky státní moci a zvláště pak do rukou ministra spravedlnosti. Tyto postupy Zpráva označila za jsoící v rozporu s pojetím soudcovské nezávislosti, jak je ústavně zakotvena a jak je upravena v regionálních a mezinárodních standardech soudcovské nezávislosti. Podle Zprávy ostatně neobstojí jako neudržitelné tvrzení slovenské vlády, že funkce předsedy je odlišná od funkce soudce - že se na ni jako na takovou nevztahují ústavní prerogativy odvolání soudce. Tvrzení, že soudce ve funkci předsedy Nejvyššího soudu je součástí výkonné složky státní moci, je v rozporu se samotnou podstatou nezávislého soudnictví, jak je upravena v článku 141 Ústavy a fakticky by znamenalo, že předseda Nejvyššího soudu je činitelem exekutivy. Podle hodnocení Zprávy, jakmile je předseda či místopředseda soudu jmenován, neměl by být mezi touto jeho funkcí a funkcí soudce činěn rozdíl. Tedy i přesto, že tvrzené důvody, jimiž byl odůvodňován návrh na odvolání parlamentem, mohly být zásadní, byl pokus slovenské vlády o odvolání shledán v rozporu s mezinárodními a regionálními standardy k zajištění a ochraně nezávislého soudnictví, neboť vláda svá tvrzení neprokázala před příslušným tribunálem.

Podle závěru Zprávy zákony, ať už legislativní, obyčejové či tradiční, nejsou ospravedlnitelné, jsou-li v rozporu se základními hodnotami a standardy chránícími nezávislé soudnictví, zvláště když je taková úprava soudnictví zakotvena v ústavě. To platí dvojnásob, jestliže dotyčný stát ratifikoval některé z důležitých mezinárodních a regionálních instrumentů o lidských právech. Aplikace těchto základních hodnot a standardů je univerzální.

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 výkoné 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 činnosti 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 výkonou [(např. prostřednictvím přidělování rozpočtových prostředků a kontrolou jejich využívání)] (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 a přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění zákona č. 192/2003 Sb., větu první i druhou, neboť tvoří jeden celek, a rozhodovací důvody derogačního nálezu dopadají na všechny „soudní funkcionáře“ uvedené v napadeném ustanovení zákona.

Poučení:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

Odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu uplatnili soudci Vladimír Kúrka a Pavel Rychetský. Odlišné stanovisko toliko k části odůvodnění nálezu uplatnila soudkyně Ivana Janů.

V Brně dne 11. července 2006

Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji, směřuje jak proti vlastnímu derogačnímu výroku, tak proti některým ústavněprávním argumentacím obsaženým v odůvodnění nálezu.

1) Moje zásadní námitka se opírá o závěr, že v daném případě nebyla naplněna základní podmínka řízení o akcesorickém návrhu na zrušení ust. § 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 sb., o soudech, soudcích a státní správě soudů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudcovský zákon“). Návrh byl podán podle § 74 ZÚS, avšak samotná ústavní stížnost, se kterou byl akcesorický návrh na konkrétní kontrolu ústavnosti spojen, měla být v souladu se zásadou subsidiarity jako základním principem zakládajícím pravomoc Ústavního soudu podle zásady *ratione temporis* odmítnuta jako nepřipustná pro předčasnost podle § 75 odst. 1 ZÚS. Stěžovatelka v daném případě nedostala požadavku citovaného zákonného ustanovení, když nevyčerpala „všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně práva poskytuje (§ 72 odst. 3)“, což ostatně v návrhu na zahájení řízení sama uvedla sdělením, že současně podala správní žalobu podle s.ř.s. a ústavní stížnost podává souběžně pouze „z opatrnosti“. Příslušný senát – stejně jako samotný nálezný pléna – se přitom ani nepokusil nedostatek této základní podmínky řízení překonat aplikací ust. § 75 odst.2, písm.a) ZÚS. Ústavní soud již ve své judikatuře mnohokrát zdůraznil, že není součástí soustavy obecných soudů ani jiných orgánů veřejné moci, a proto je podmínkou přípustnosti ústavní stížnosti k němu podané naplnění zásady subsidiarity tak, aby nebyla vyloučena možnost předchozí ochrany práv a svobod vyčerpáním všech dostupných prostředků ochrany práva. Samotnému řízení o ústavní stížnosti je pak exkluzivně svěřena pouze ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod (včetně práva na spravedlivý proces), pokud nebyla poskytnuta v předcházejících řízeních. Postupem II. senátu ÚS, který řízení o ústavní stížnosti přerušil a plénu předložil akcesorický návrh, tak byl implicitně vysloven právní názor, že rozhodnutí prezidenta republiky jako orgánu veřejné moci vydané podle § 106 odst. 1 soudcovského zákona není správním aktem podléhajícím přezkumnému řízení podle soudního řádu správního a Ústavní soud si tak přisvojil pravomoc jakéhosi speciálního a jedinečného „odvolacího orgánu vůči aktům prezidenta republiky“. Na okraj této úvahy je však třeba připomenout, že podle napadeného ustanovení již bylo vydáno 3. února 2005 rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání jiného funkcionáře soudu z funkce a v soudním řízení správním bylo Městským soudem v Praze jako správní akt posouzeno a zrušeno. Není-li však podle úvahy II. senátu ÚS rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle napadeného ustanovení správním aktem, nezbyvá než je posoudit jako prezidentský akt ústavní a z ní vyplývající konsekvence aplikace čl. 54 odst. 3 Ústavy o „neodpovědnosti prezidenta“ ve spojení s jedinou Ústavou předvídanou sankcí (čl. 65). Za platnosti Ústavní listiny z roku 1920 bylo podle právní nauky i zákonné úpravy prakticky jasné, že Nejvyšší správní soud je příslušný rozhodovat ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že byl nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu poškozen na svých právech. Závěr, že správním úřadem je také prezident republiky, se posléze promítl i do zákona č. 164/1937 Sb., o Nejvyšším správním soudě upravujícím řízení proti aktům nebo opatřením prezidenta republiky (§ 2 odst. 2) – k tomu viz V. Mikule: Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce, Právní zpravodaj 3/2006 nebo F. Weyr: Československé právo ústavní, Praha 1937.

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 na místě 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 ÚS sp. 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 soudcovského zákona 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 posteriori úprava přezkoumávání jeho rozhodnutí o odvolání by měla být nahrazena adekvátním řízením apriorním (jako je tomu například v případech rektorů vysokých škol).

V Brně dne 11. července 2006

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

I.

Není pochyb, že „právo“ být i nadále (navždy, nadosmrtně) nositelem veřejné funkce není prameny ústavního pořádku (Listinou, Úmluvou) 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 právu rovného přístupu k ní podle čl. 21 odst. 4 Listiny), nelze – již pojmově – namítat „neústavnost“ procesu, jenž k odvolání z funkce vedl. Jedinou výjimkou je, že byl uskutečněn 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.

Stěžovatelka v dané věci existenci odvolání svévolného, rozporného se základními principy demokratického právního státu (ve výše uvedeném smyslu) nenamítá; vychází naopak z toho, že postup prezidenta republiky se odbýval v mezích zákona (§ 106 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o soudech a soudcích“) a vytýká mu (jen), že tento zákon (ustanovení) je protiústavní (tím, že porušuje princip dělby moci, právo na přístup soudu, a odvolání z funkce nečiní podmíněným kárným řízením). Jestliže postup podle zákona, byť by byl z pohledu ústavnosti stěžovatelkou zpochybněn, svévolí zjevně nepředstavuje, pak je namístě závěr, že existenci okolností, jež by mohly vést k úsudku, že „jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem“ (§ 72 odst. 1 písm. a/ zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“), stěžovatelka nedokládá a ani (ve skutečnosti) netvrdí.

Není-li tvrzen relevantní zásah do základního práva, je ústavní stížnost návrhem zjevně neopodstatněným, který musí být odmítnut (§ 43 odst. 2 písm. a/ zákona o Ústavním soudu).

Shodný závěr se pak logicky připíná i k hodnocení návrhu podle § 74 zákona o Ústavním soudu, o němž zde jde a jímž se stěžovatelka domáhá zrušení ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, jelikož „zjevná neopodstatněnost“ ústavní stížnosti stojí mimo jakoukoli věcnou vazbu na napadené ustanovení. Proto již z tohoto důvodu bylo namístež návrh na jeho zrušení odmítnout rovněž. Pakliže tak nepostupoval příslušný senát Ústavního soudu (§ 43 odst. 2 písm. b/ zákona o Ústavním soudu), mělo tak učinit plénum; případným odlišným posouzením podmínek ústavní stížnosti, na jehož základě přistoupil příslušný senát k přerušení řízení ve smyslu § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, plénum nepochybně vázáno není.

Plénum Ústavního soudu otevřelo prostor věcnému projednání návrhu, aniž se blíže zabývalo samotnou povahou napadeného aktu prezidenta republiky, což je očividným nedostatkem zejména ve vztahu k namítané interpretaci tohoto aktu jakožto úkonu správního (úkonu v oblasti veřejné správy vydaným orgánem moci výkonné); z toho stěžovatelka totiž současně vychází, jestliže v ústavní stížnosti ohlašuje, že proti rozhodnutí prezidenta o jejím odvolání podala též správní žalobu (sp. zn. 9 Ca 22/2006 Městského soudu v Praze). Byl-li by takový výklad prezidentova aktu možný, nemohlo by být uvažováno o věcném projednání předmětné ústavní stížnosti (a tím ani návrhu na zrušení konkrétního ustanovení zákona) dříve, než byla věc projednána ve správním soudnictví, neboť by tomu bránil princip subsidiarity ústavněprávního přezkumu (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

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 jí „reflektovat“), a že Ústavnímu soudu nepřisluší posuzovat ústavnost „celé koncepce státní správy soudnictví“. Souhlasit lze samozřejmě s podaným obsahem ústavního principu nezávislosti soudnictví (s odkazy na Pl. ÚS 34/04, Pl. ÚS 43/04), jež 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 vlastním systémem 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.

Tento závěr není správný proto, že nejsou správná jeho východiska.

Ústavní soud proklamuje, že respektuje zákonné vymezení „státní správy soudů“ (byť podle jeho názoru nejde o správu „státní“), již podávají ustanovení § 118 a násl. zákona o soudech a soudcích. Přijímá tudíž fakt, že jejím úkolem je vytvářet soudům podmínky k řádnému výkonu soudnictví, zejména po stránce personální, organizační, hospodářské, finanční a výchovné, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů soudům svěřených (§ 118 odst. 1), že podle platné zákonné úpravy ústředním orgánem této správy je ministerstvo (§ 119 odst. 1) a dalšími orgány předseda a místopředseda Nejvyššího soudu, předseda a místopředseda Nejvyššího správního soudu a předsedové a místopředsedové vrchních, krajských a okresních soudů (§ 119 odst. 2), a že ministerstvo vykonává správu vrchních, krajských a okresních soudů v rozsahu stanoveném tímto zákonem buď přímo nebo prostřednictvím předsedů těchto soudů (správu okresních soudů může vykonávat též prostřednictvím předsedů krajských soudů), a že také správu Nejvyššího soudu vykonává ministerstvo prostřednictvím předsedy tohoto soudu (§ 120 odst. 1, 2). Podle § 121 odst. 1 předseda Nejvyššího soudu a předsedové vrchních, krajských a okresních soudů vykonávají státní správu soudů v rozsahu stanoveném tímto zákonem.

Vymezení správy, již podává zákon, není arbitrární, nýbrž materiálně nevyhnutelné, neboť je nemyslitelné, aby soudnictví vykonávali solitérní a izolovaní soudci v individuálně zvolených materiálních prostředích; 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 nálezů, 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 nezpochybně 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 nabíledni 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 „netolerovatelně“ 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 korelátům je, že s postavením orgánů správy soudů (jejich předsedů) je nemyslitelné spojovat znak nezávislosti, jenž 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 jakéhokoliv 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 podřízená 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., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů.

B. V rovině druhého argumentu proti ústavnosti § 106 odst. 2 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, jenž je skutečně 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“ článku 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 judiciální.

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 se „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 okolností, 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.

C. Ústavní soud tedy hodnotil ústavnost napadeného ustanovení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích nikoli v kontextuálním rámci zákonného vymezení obsahu správy soudů a postavení předsedů soudů v ní, nýbrž - nepřipustně - ve vztahu ku podobě správy jiné, jež však z platného zákona (§ 118 a násl. tohoto předpisu) dovoditelná není. Jen z (nesprávného) předpokladu jiné správy pak Ústavní soud dovodil neústavnost ustanovení, jež umožňuje odvolat předsedu soudu tím, kdo jej do funkce jmenoval.

Vytýká-li Ústavní soud úpravě vtělené do § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, že zákonodárce nerespektoval závěry vyjádřené v předchozím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02, nečiní tak zcela výstižně. Tímto nálezem bylo sice také ustanovení § 106 odst. 1 zrušeno, nikoli však proto, že by ústavně neobstálo, že předseda soudu může být odvolán „tím, kdo jej jmenoval“, nýbrž především „z formálních důvodů“, coby důsledek zrušení tehdejšího ustanovení § 74 odst. 3 zákona pro rozpor s čl. 82 odst. 3 Ústavy (o neslučitelnosti funkce soudce též s funkcí ve veřejné správě), a pro „zcela obecné a neurčité - principu právní jistoty neodpovídající - vyjádření důvodů vedoucích k odvolání předsedů a místopředsedů soudů“. Pokud se tedy tento nálezh dále zmiňuje o „kariérním postupu soudce“ a o procesu odvolání z funkce předsedy či místopředsedy soudu založeném kárným řízením, jde o úvahy, na nichž zrušení § 106 odst. 1 jakkoliv nespočívalo (zjevně nejde o tzv. „nosné důvody“), a

zákonodárci tím žádná povinnost k jejich „respektování“ nevznikla (v podrobnostech lze odkázat na výhrady disentujících soudců).

Zákonem č. 192/2003 Sb. bylo (v návaznosti na zmíněný nálezh Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02) nahrazeno dosavadní znění § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, jež umožňovalo odvolání předsedy a místopředsedy soudu, jestliže „neplní řádně své povinnosti“, zněním napadeným, jež podmiňuje odvolání z funkce tím, že „závažným způsobem nebo opakovaně porušuje zákonem stanovené povinnosti při výkonu státní správy soudů“. Důvody „obecné a neurčité“ byly nejen zpřesněny, ale i věcně zúženy - na porušení (závažné nebo opakované) povinností stanovených zákonem a současně při výkonu státní správy. Zákon se omezil jen na kritérium zákonnosti výkonu správy, opouštěje též možná hlediska účelnosti, efektivnosti či hospodárnosti apod. jejího výkonu, čímž byla ochrana postavení soudních funkcionářů významně posílena. Pouhé „špatné řízení“ soudu již efektivně vytýkat nelze a soudní ochrany se nositelům správních funkcí zřejmě dostává prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s.ř.s. Nedostatek zákonem stanovených důvodů pro odvolání z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu (nedostatek jejich existence vůbec, nikoli pouhé neuvedení v listině o odvolání) je uchopitelný - při absenci správního přezkumu ústavněprávních aktů prezidenta republiky - jakožto argument ústavní stížnosti, přípustné (právě a jen) použitou námitkou svévole, resp. libovůle (viz oddíl I. shora).

Lze proto obhajovat názor, že požadavkům předchozího nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 bylo vyhověno.

Derogační nálezh bylo dosaženo toho, že soudní funkcionáři jsou napříště neodvolatelní a mohou vycházet z toho, že vykonávaná funkce jim byla svěřena bez jakéhokoli omezení; k odvolání těch, kteří již odvolání v minulosti byli, došlo neústavně. Takový důsledek ve vztahu k náležitostem demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) obtojí jen stěžít. Ústavní soud dospěl k závěru o neústavnosti napadeného ustanovení argumentací, jež ve svých důsledcích, uplatněna v širším, obecném, rámci je způsobila paralyzovat veškerou správní činnost v obecném soudnictví tím, že pro ni eliminuje znak podřízenosti a nadřízenosti, a pro správního funkcionáře (předsedu soudu) na rozdíl od typicky (a logicky i věcně nutného) hierarchického pořádku vyměňuje pozici subjektu nezávislého.

Tím nemá být řečeno, že platný model správy soudů je nekritizovatelný; jako takový však předmětem ústavněprávní kontroly v dané věci nebyl. Systém s dominantním postavením ministerstva spravedlnosti byl sice již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02 předmětem pochybností, že v postavení předsedů soudů není dosahováno standardů „vyspělých zemí Evropy“, kterým je vlastní, že by vykonávaly „činnost svou povahou správní“, neztrácejí „kvalitu postavení nezávislého soudce“, a že deficit „vlastního reprezentativního orgánu“ soudní moci „dostatečně nevyklučuje případné možnosti nepřímého ovlivňování soudní moci mocí výkonnou“ (a z tohoto nálezu Ústavní soud i nyní opisuje), nicméně - co je rozhodné - ani tam ani zde není řečeno, že tento systém správy soudů je protiústavní. Vícekrát v nálezu dovolávaný princip moci neznamená separaci a naprosté oddělení soudní moci od výkonné, a s požadavky vzájemné vázanosti (ovlivnění, brzdy) jednotlivých mocí nemusí vskutku kolidovat - v ústavněprávní rovině - ani společný výkon správy soudů ministerstvem spravedlnosti a předsedy jednotlivých soudů ani okolnost, že výkonná moc (správa) má vliv na personální obsazení a výkon (opět) správy jiné moci, soudní. Je namístě souhlasit s názorem, že jen prizmatem názoru „de constitutione ferenda“ (viz odlišné stanovisko soudců J. Malenovského, V. Ševčíka a P. Varvařovského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/02) ústavnost úpravy stávající poměřovat nelze. Z pohledu platné Ústavy (čl. 1 odst. 1) není důležité, zda jsou či nikoli závislí soudní (správní) funkcionáři, nýbrž že jsou nezávislí při výkonu své funkce soudci (čl. 82 odst. 1).

Ústavní soud se výslovně nezabýval otázkou, jaké důsledky zrušení § 106 odst. 1 zákona o soudech a soudcích přinese (může přinést) pro řízení o ústavní stížnosti, z něhož posuzovaný návrh vzešel. Ačkoli připomněl (citací) dřívější nálezy sp. zn. I. ÚS 102/2000 a sp. zn. I. ÚS 738/2000, resp. jejich závěr, že „při rozhodování o ústavní stížnosti musí Ústavní soud k derogačnímu nálezu v řízení o kontrole norem přihlídnout“, není dostatečně zřetelné, jak uvažoval důsledky ustanovení § 71 zákona o Ústavním soudu, zejména zásady vyjádřené v § 71 odst. 2 ve vztahu k § 71 odst. 4 téhož předpisu. Jestliže by napadené rozhodnutí prezidenta republiky nebylo možné podřadit prvním ze zmíněných ustanovení, věty za středníkem (proto, že konstitutivní povaha rozhodnutí vylučuje možnost úvahy o jeho výkonu), pak zůstává otevřenou možností předjímaná oběma ustanoveními, že „pravomocná rozhodnutí“, resp. „práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením právního předpisu“ zůstávají nedotčeny. Tehdy se pozornost znovu obrací (jen) k otázce, zda a jaká ústavně zaručená práva navrhovatelky byla postupem podle ustanovení, jež bylo shledáno později za protiústavní, zasažena (viz oddíl I. shora).

III.

Shrnuto: 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.).

V Brně dne 11. července 2006

Odlišné stanovisko JUDr. Ivany Janů

I.

Souhlasím se závěrem, že znění § 106 zák. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů, je bez spolupůsobení moci soudní při odvolání předsedy soudu (předsedy Nejvyššího soudu) v rozporu s ústavním principem dělby moci a institucionální nezávislosti moci soudní.

II.

Proti části odůvodnění formuluji následující doplňující stanovisko: Můj odlišný názor směřuje do dvou oblastí, které jsou využívány k odůvodnění výroku, a to k možnosti omezení funkčního období předsedů soudů, především předsedů nejvyšších soudů, a k jejich výběru na základě kariérního postupu.

Zahraniční zkušenosti dokládají, že v řadě zemí byla formulována taková úprava (ať již na úrovni ústavy, či na úrovni zákonů), která omezuje funkční období předsedů nejvyšších soudů (dále jen NS) přesně stanovenou lhůtou (s rozdílnostmi v možnostech opakovaného konstituování do funkce).¹⁾ Uvedené konstrukce považuji za inspirativní k využití i v našich podmínkách fungování justice. Princip znovupotvrzování legitimacy je beze všech pochybností klíčovým ústavním principem demokratického právního státu. V justici se logicky, vzhledem k jejímu charakteru, uplatňuje tento princip v omezené míře, nicméně pro funkci předsedy nespátřuji překážky k jeho plnému využití již proto, že předseda soudu je mezi ostatními soudci „primus inter pares“.

Dlouhodobě zastávám názor, že soudnictví by mělo být otevřenou soustavou, do které mají přístup též osobnosti z ostatních právnických profesí, zejména advokacie, státního zastupitelství, akademické obce. Tak malá země jako je Česká republika si nemůže dovolit, aby prostředí, ze kterého se mohou soudci rekrutovat, bylo nelogicky zužováno. Totéž platí pro funkci předsedy soudu.

Obecně je možno postulovat, že ve funkci předsedy soudu by měl příslušný soudce osvědčit schopnosti, které soudní správa vyžaduje. Měl by být nejen uznávaným odborníkem, ale i člověkem, který si umí sjednat úctu a respekt svými lidskými předpoklady; pouhé formální zaštitění se funkcí předsedy mnohdy nedostačuje. Předseda soudu by měl být schopným organizátorem a osobou, která v prostředí, kde se každý považuje za neopakovatelnou individualitu, je schopna prosadit při zachování úcty k názorům svých kolegů, základní úkoly soudnictví tak, aby plnilo své ústavní funkce a neztrácelo nezbytnou důvěru veřejnosti. Předseda NS by měl dokázat prosadit sjednocující stanoviska tak, aby výsledek rozhodovací činnosti obecných soudů byl nejen včasný, ale i předvídatelný, což patří k nejdůležitějšímu úkolu NS. Funkce předsedy musí obnášet i rozhodnost a energii být v případě potřeby nekompromisním kárným žalobcem svých kolegů. Absence některých těchto vlastností jistě není, humorně řečeno, „disciplinárním prohřeškem“, dávajícím důvod k odvolání takového předsedy, ale právě v těchto situacích je neomezené funkční období, které může trvat i desítky let, překážkou pro výběr vhodnější osoby.²⁾

V rámci objektivitu, ke shora uvedeným nárokům, kladeným na funkci předsedy NS, je nutno zmínit i personální kvalitu soudcovského kádru NS v podmínkách postkomunistické transformace justice. V této souvislosti mám na mysli naprosto neznámá pravidla, na základě kterých byl a doposud je výběr soudců NS praktikován. Jméno kandidáta není dopředu známo širší veřejnosti a tudíž ani v tisku se nediskutuje k jeho integritě a odbornosti, což je zcela běžná praxe u soudců Ústavního soudu. Sebeschopnější předseda svede málo se soudem, na kterém působí i soudci, kteří vysokému stupni sebekázně a odpovědnosti nedorostli. Připomínám situaci mediálně označovanou jako „válku soudů“, kdy Nejvyšší soud odmítal respektovat nálezy Ústavního soudu a tím přímý příkaz Ústavy ČR. Dalším známým fenoménem je postoj Nejvyššího soudu, který vytěsňuje apriori vše, co by mohlo být považováno za cizorodé v jeho organizmu; nevíta ústavní soudce po skončení jejich mandátů do svých řad a jeho soudci podepisují petice proti své předsedkyni, což považuji za naprosto nepřijatelnou formu, kterou by soudce měl vyjadřovat svůj názor.

V Brně dne 17. července 2006

1) Funkční období předsedy Nejvyššího soudu např. Polsko - 6 let, Slovinsko - 6 let s možností opětovného jmenování, Španělsko - 5 let s možností jednoho znovujmenování, Portugalsko - 3 roky s možností jednoho znovuzvolení, Estonsko - 9 let, Litva - 7 let s možností jednoho znovuzvolení.

2) Uvedenou charakteristikou nehodnotím žádného ze 3 předsedů Nejvyššího soudu po vzniku České republiky v r. 1993.

