

Č E S K Á R E P U B L I K A
N Á L E Z
Ú s t a v n í h o s o u d u
J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl dne 7. září 2010 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková (soudce zpravodaj), Vojen Güttler, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická o návrhu **Nejvyššího soudu České republiky** na zrušení ustanovení § 80 odst. 5 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), v textu: "nesmí zastupovat účastníky soudního řízení nebo jako zmocněnec poškozeného nebo zúčastněné osoby v soudním nebo správním řízení, s výjimkou zákonného zastoupení a případů, v nichž půjde o zastupování dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i sám soudce", za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, t a k t o :

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmět řízení a argumentace navrhovatele

1. Návrhem, který byl Ústavnímu soudu doručen dne 13. srpna 2009 podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), se kárný senát Nejvyššího soudu, za který jedná JUDr. Jiří Pácal, předseda kárného senátu (dále jen "navrhovatel"), domáhal zrušení ustanovení § 80 odst. 5 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), dále jen "zákon č. 6/2002 Sb." v textu: "nesmí zastupovat účastníky soudního řízení nebo jako zmocněnec poškozeného nebo zúčastněné osoby v soudním nebo správním řízení, s výjimkou zákonného zastoupení a případů, v nichž půjde o zastupování dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i sám soudce" (dále jen "napadené ustanovení").
2. V návrhu navrhovatel uvedl, že rozhodnutím kárného senátu Vrchního soudu v Olomouci ze dne 16. února 2009 sp. zn. 1 Ds 7/2008 bylo rozhodnuto v kárném řízení proti JUDr. M. N., soudci Krajského soudu v Brně (dále jen "kárně obviněný") tak, že kárně obviněný je vinen, že v rozporu s napadeným ustanovením přijal dne 18. května 2007 zmocnění k nahlížení do soudního spisu (včetně pořizování opisů dokladů a podání), udělené mu ve věcech vedených u Krajského soudu v Brně, Ing. E. Z., R. N., JUDr. D. N., M. N. a P. K. a následně toto nahlížení do spisů realizoval. Tedy zaviněně porušil povinnosti soudce a ohrozil důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů, čímž spáchal kárné provinění podle ustanovení § 87 zákona č. 6/2002 Sb., za což mu bylo uloženo podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) tohoto zákona kárné opatření – důtka.

3. Proti rozhodnutí kárného senátu Vrchního soudu v Olomouci podal kárně obviněný v zákonné lhůtě odvolání, ve kterém rovněž navrhl zrušení napadeného ustanovení. Kárný senát Nejvyššího soudu projednal tuto věc při ústním jednání konaném dne 27. května 2009 a rozhodl tak, že se kárné řízení podle § 224 odst. 5 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) se zřetelem na ustanovení § 25 zákona č. 7/2002 Sb., o řízeních ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů (dále jen "zákon č. 7/2002 Sb."), přerušuje a věc se předkládá Ústavnímu soudu, neboť má za to, že napadené ustanovení je v rozporu s ustanovením čl. 82 odst. 3 Ústavy, s čl. 44 věta první před středníkem Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a dále s čl. 3 odst. 1, čl. 10 odst. 2, čl. 11 odst. 1 věta první a s čl. 37 odst. 2, 3 Listiny, a to jak ve vztahu k osobám blízkým soudci, tak i ve vztahu k dalším osobám.

4. Navrhovatel se domnívá, že napadené ustanovení nepřipustně a nad rámec právních norem vyšší právní síly (čl. 82 odst. 3 Ústavy, čl. 44 věta první před středníkem Listiny, jež mají stejnou právní sílu), vylučuje soudce z toho, aby v soudním řízení nebo jako zmocněnec poškozeného nebo zúčastněné osoby v soudním nebo správním řízení, mohli v těchto řízeních učinit na základě plné moci jakýkoliv úkon při zastoupení jak osob jim blízkých (jak jsou tyto osoby definovány v § 116 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, za něž zákon považuje příbuzné v řadě přímé, sourozence a manžela, partnera, přičemž jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, jestliže by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní), tak i dalších osob. S ohledem na takto formulovaný zákaz by se na soudce nevztahovalo ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen "o. s. ř."), které stanoví, že účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do soudního spisu, s výjimkou protokolu o hlasování a činit si z něho výpisy a opisy, a soudce by tak ani na základě plné moci udělené mu osobami jemu blízkými (případně jinými osobami) nemohl nahlížet do soudního spisu a činit si z něho výpisy a opisy v soudním nebo správním řízení, v němž jsou tyto osoby účastníky řízení.

5. Podle tvrzení navrhovatele nelze v normách vyšší právní síly (v Ústavě a Listině) najít oporu pro to, aby zákon činil rozdíl mezi případy, kdy soudce zastupuje dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i sám soudce, případně jako zákonný zástupce, a případy, kdy by měl zastupovat účastníky soudního řízení nebo působit jako zmocněnec poškozeného nebo zúčastněné osoby v soudním nebo správním řízení, zejména pokud jde o osoby blízké, a stanovit pro první skupinu povolenou výjimku pro zastupování soudcem, neboť ani v případě této výjimky ani v ostatních uvedených případech nemůže dojít tímto chováním soudce k narušení důstojnosti soudcovské funkce a k ohrožení nebo narušení důvěry v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů. Nevykonává-li totiž soudce státní moc a vystupuje-li jako občan v soudním nebo správním řízení, není rozhodující, zda má postavení účastníka řízení, zákonného zástupce účastníka, zástupce dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i soudce, vedlejšího účastníka či obecného zmocněnce na základě plné moci udělené mu účastníkem řízení.

II.

Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

6. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny formální předpoklady věcného posouzení návrhu, a zabýval se tak i otázkou, zda navrhovatel je v daném případě aktivně legitimován k podání tohoto návrhu.

7. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, o který se návrh opírá, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Ústavní soud konstatuje, že v posuzovaném případě je nezbytná přímá aplikace napadeného ustanovení návrhovatelem. Návrh byl tedy podán oprávněným návrhovatelem.

III.

Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků řízení a Ministerstva spravedlnosti

8. Podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud předmětný návrh Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

9. Předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Ing. Miloslav Vlček ve vyjádření ze dne 14. září 2009 podrobně popsal zákonodárnou proceduru přijetí zákona o soudech a soudcích a uvedl, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a ústavním pořádkem. Je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost napadeného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

10. Předseda Senátu Parlamentu České republiky MUDr. Přemysl Sobotka ve vyjádření ze dne 30. září 2009 zdůraznil, že napadené ustanovení je součástí "nového" zákona o soudech a soudcích, tj. zákona č. 6/2002 Sb. od samého počátku, s účinností od 1. dubna 2002 a přes více než dvě desítky uskutečněných legislativních zásahů do zákona o soudech a soudcích (mj. dvakrát nálezem Ústavního soudu), nebylo dosud dotčeno. Návrh zákona byl v Senátu podroben poctivé a rozsáhlé diskusi, ovlivněné vědomím, že Senát má před sebou nový ucelený legislativní počín, týkající se institucionální stránky soudcovské moci (především jejího personálního substrátu) a vykazující do určité míry reformní parametry. Podle návrhu zákona měla cesta ke zlepšení situace v soudnictví vést "přes osobu (osobnost) soudce", což bylo podmíněno nejen přijetím shora zmíněného soudcovského kodexu, nýbrž i především uzákoněním tzv. povinného celoživotního vzdělávání soudců a jejich několikastupňového hodnocení odborné způsobilosti. Právě poslední dva instituty se staly na 11. schůzi Senátu diskusní základnou, která však nasměrovala senátory spíše než k rozpravě nad jednotlivými instituty či ustanoveními návrhu zákona k úvahám obecné povahy. Představy řečníků o profilu českého soudce tak přerůstaly v hodnocení stavu české justice vůbec nebo k otázkám dělby moci, aniž by se blíže dotkly kupř. pravidel chování soudce v osobním životě, přičemž problematika působení soudce ve funkci rozhodce nebo zprostředkovatele řešení právního sporu ani zastupování soudcem tak, jak byla přijata v napadeném ustanovení, nebyla zmiňována. Legální zábrana zamezující soudci působit ve funkci rozhodce či zprostředkovatele řešení právního sporu, stejně jako zákaz zastupovat účastníky soudního řízení, popř. vystupovat v roli zmocněnce poškozeného nebo zúčastněné osoby, je součástí uceleného bloku ustanovení, vymezujících práva a povinnosti soudců a přísedících (79 až 83 zákona č. 6/2002 Sb.). Tato pasáž zákona, v právnickém žargonu známá též pod souslovím "*soudcovský kodex*", se stala právním základem pro posuzování kárné odpovědnosti soudce za kárné provinění. Kárná odpovědnost soudců se stala v následujících letech několikrát předmětem parlamentních diskusí (jež koneckonců vyústily i v legislativní změny), přičemž středem pozornosti zákonodárce byla především kárná odpovědnost funkcionářů soudů, popř. její aspekty organizačně procedurální. Jinými slovy, právní úprava obsažená v navrhované části

ustanovení ke zrušení, byla zákonodárcem dosud implicitně považována za vyhovující a stabilizovanou.

11. Ústavní soud doručil v souladu s ustanovením § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh Ministerstvu spravedlnosti. Ministryně spravedlnosti JUDr. Daniela Kovářová ve vyjádření k návrhu ze dne 26. října 2009 uvedla, že nelze dovést namítanou souvislost čl. 82 odst. 3 Ústavy a čl. 44 Listiny. Čl. 82 Ústavy pojednává o nezávislosti a nestrannosti soudců při výkonu jejich funkce. Je tedy zřejmé, že neslučitelnost výkonu soudcovské funkce s dalšími činnostmi může zákon na základě čl. 82 odst. 3 Ústavy stanovit především v zájmu zachování nezávislosti a nestrannosti soudce, což také zákon o soudech a soudcích v § 85 jednoznačně deklaruje. Stanoví-li Listina v čl. 44 obecně, jaká práva může zákon soudcům omezit, nelze toto ustanovení posuzovat tak, jako by stanovilo bližší vymezení ústavního zmocnění podle čl. 82 odst. 3 Ústavy. Ministryně spravedlnosti neshledává ani důvodný rozpor napadeného ustanovení s čl. 37 odst. 2 Listiny, neboť v opačném případě by bylo nutno dovozovat i neústavnost jakéhokoliv omezení poskytování právní pomoci, které je obsaženo v procesních předpisech. Ministryně spravedlnosti je přesvědčena, že zamezení tomu, aby soudce zastupoval v řízeních před soudy a správními orgány ani skutečnost, že se třetí osoba nemůže v řízení dát zastoupit soudcem, nepředstavuje libovůli, ale naopak garanci jeho ústavně zakotvené nestrannosti a nezávislosti. Zájem na ochraně nezávislosti a nestrannosti soudců má vyšší intenzitu než zájem na rovnosti v přístupu k právní moci. Pokud navrhovatel namítá rozpor s čl. 11 odst. 1 větou první Listiny, k tomu nelze přisvědčit, neboť bude-li se v řízení jednat o majetku vlastněném soudcem, měl by být tento soudce také účastníkem řízení, resp. má možnost se jím stát, a v tomto případě, na základě platné právní úpravy zastupovat může. Závěrem ministryně spravedlnosti navrhla zamítnutí návrhu a podotkla, že k ohrožení nezávislosti nebo nestrannosti soudce může dojít jak v rámci výkonu funkce soudce, tak v rámci jeho osobního života, na což pamatuje jak zákon č. 6/2002 Sb. v § 80 odst. 1, 4 a 5, tak i Ústava tím, že stanoví, že nestrannost soudce nesmí nikdo ohrožovat – bez ohledu na to, zda k tomuto ohrožení dojde ve veřejné či soukromé sféře. Skutečnost, že soudce může zastupovat v řízení, v němž je sám účastníkem, je třeba dát do souvislosti s § 85 zákona č. 6/2002 Sb., podle kterého soudce může vykonávat správu vlastního majetku.

IV.

Dikce napadeného ustanovení právního předpisu

12. Ustanovení § 80 odst. 5 zákona č. 6/2002 Sb. zní:

5) Soudce je povinen ve svém osobním životě svým chováním dbát o to, aby nenarušovalo důstojnost soudcovské funkce a neohrožovalo nebo nenarušovalo důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů. Soudce zejména

a) nesmí umožnit, aby jeho funkce byla zneužita k prosazování soukromých zájmů

b) nesmí působit jako zmocněnec nebo zprostředkovatel řešení právního sporu, zastupovat účastníky soudního řízení nebo jako zmocněnec poškozeného nebo zúčastněné osoby v soudním nebo správním řízení, s výjimkou zákonného zastoupení a případů, v nichž půjde o zastupování dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i sám soudce.

V.

Ústavní konformita legislativního procesu

13. Podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud – kromě posouzení souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem – zjišťuje, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

14. Vzhledem k tomu, že navrhovatel nenamítal vadu legislativního procesu, ani překročení Ústavou stanovené kompetence zákonodárce, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlédnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem Parlamentu České republiky, formální ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

15. Zákon č. 6/2002 Sb. byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 30. října 2001 a Senátem dne 30. listopadu 2001. Prezident zákon podepsal dne 20. prosince 2001 a zákon byl uveřejněn v částce 4/2002 Sbírký zákonů na str. 162. Ústavní soud tudíž konstatuje, že zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

16. Po tomto zjištění přistoupil Ústavní soud k posouzení obsahu napadeného ustanovení z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem České republiky [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

VI.

Upuštění od ústního jednání

17. Dle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. může Ústavní soud se souhlasem účastníků od ústního jednání upustit, nelze-li od něj očekávat další objasnění věci. Protože jak navrhovatel, tak i účastníci řízení vyjádřili svůj souhlas s upuštěním od ústního jednání, bylo od ústního jednání v předmětné věci upuštěno.

VII.

Obsahový soulad napadeného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem

18. Poté, co Ústavní soud posoudil argumenty navrhovatele obsažené v návrhu a konfrontoval je s napadeným ustanovením § 80 odst. 5 písm. b) zákona č. 6/2002 Sb., konstatuje, že návrh není důvodný.

19. Navrhovatel má za to, že napadené ustanovení je v rozporu s čl. 82 odst. 3 Ústavy, čl. 44 věta první před středníkem Listiny a dále s čl. 3 odst. 1, čl. 10 odst. 2, čl. 11 odst. 1 věta první a s čl. 37 odst. 2, 3 Listiny, a to jak ve vztahu k osobám blízkým soudci, tak i ve vztahu k dalším osobám. Rozpor spatřuje zejména v tom, že Ústava v čl. 82 odst. 3 výslovně uvádí činnosti, které jsou neslučitelné s funkcí soudce, přičemž zároveň umožňuje, aby zákon okruh neslučitelných činností dále rozšířil a Listina v čl. 44 větě první před středníkem stanoví, že zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2 Listiny, tj. právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich. Přitom podle § 1 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina, ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu v Listinou.

20. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy: "Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá".

21. Čl. 82 odst. 3 Ústavy zní: "Funkce soudce není slučitelná s funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu ani s jakoukoliv funkcí ve veřejné správě; zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi je výkon soudcovské funkce neslučitelný".

22. Čl. 3 odst. 1 Listiny zní: "Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení".

23. Čl. 4 odst. 1, 2, 3, 4 Listiny zní:

1) "Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod".

2) "Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem".

3) "Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky".

4) "Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena".

24. Čl. 10 odst. 2 Listiny zní: "Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života".

25. Čl. 11 odst. 1 věta první Listiny zní: "Každý má právo vlastnit majetek".

26. Čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny zní:

2) "Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení".

3) "Všichni účastníci jsou si v řízení rovni".

27. Čl. 44 věta první před středníkem Listiny zní: "Zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2".

28. Podle § 27 odst. 1 o. s. ř.: "Účastník se může dát zastoupit také kteroukoliv fyzickou osobou, která má způsobilost k právním úkonům v plném rozsahu. Tento zástupce může jednat jediňe osobně". Podle odstavce 2 tohoto ustanovení: "Soud rozhodne, že zastoupení podle odstavce 1 nepřipouští, jestliže zástupce zřejmě není způsobilý k řádnému zastupování, anebo jestliže jako zástupce vystupuje v různých věcech opětovně".

29. Dle § 44 odst. 1 o. s. ř.: "Účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do soudního spisu, s výjimkou protokolu o hlasování a činit si z něho výpisy a opisy".

30. V čl. 82 čl. 3 Ústavy je tedy výslovně uvedeno, že zákon stanoví, se kterými dalšími činnostmi (mimo funkcí prezidenta republiky, člena Parlamentu a jakoukoliv funkcí ve veřejné správě) je výkon soudcovské funkce neslučitelný. Listina pak

obdobně stanoví v čl. 44 věta první před středníkem, že zákon může soudcům a prokurátorům omezit právo na podnikání a jinou hospodářskou činnost a právo uvedené v čl. 20 odst. 2. Ve světle citovaných ustanovení nelze spatřovat protiústavnost v tom, když zákon č. 6/2002 Sb. v napadeném ustanovení zakazuje soudci působit jako zmocněnec nebo zprostředkovatel řešení právního sporu, zastupovat účastníky soudního řízení nebo jako zmocněnec poškozeného nebo zúčastněné osoby v soudním nebo správním řízení, s výjimkou zákonného zastoupení a případů, v nichž půjde o zastupování dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i sám soudce, tj. omezuje konkrétní právo soudce v osobním životě. Ústava i Listina, právní normy vyšší právní síly, výslovně umožňují, aby zákon stanovil další omezení činnosti soudce. Jestliže je tak stanoveno za účelem nenarušování a neohrožování důstojnosti soudcovské funkce a důvěry v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů zákonem č. 6/2002 Sb. v napadeném ustanovením, nelze než konstatovat, že tak bylo učiněno v souladu s ústavním pořádkem. Ustanovení § 27 odst. 1 a § 44 odst. 1 o. s. ř. pak pouze upravují obecně zastupování účastníků v soudním řízení na základě plné moci a právo nahlížení do soudního spisu a tudíž nemohou mít za následek tvrzenou protiústavnost napadeného ustanovení.

31. Napadené ustanovení má chránit především nestrannost soudcovského rozhodování, zároveň však i důstojnost soudcovské funkce. Pokud jde o ústavně chráněný princip nezávislosti a nestrannosti, který mají soudci garantován v čl. 81 a v čl. 82 odst. 1 Ústavy, tímto principem se Ústavní soud zabýval již v řadě svých rozhodnutí, kupř. v nálezu ze dne 18. června 2002 sp. zn. Pl. ÚS 7/02 (č. 349/2002 Sb.), uvedl, že: *"Nezávislost a nestrannost jsou neodmyslitelnými atributy pojmu soud. Pouze nestranný soud je způsobilý poskytovat skutečnou spravedlnost vždy a všem, přičemž jedním z prostředků nestrannosti soudu zaručujících je soudcovská nezávislost. Nezávislost soudce stejně jako nezávislost soudní moci souvisí a jsou ve vztahu vzájemné podmíněnosti, a to i s nestranností soudce a soudu".* V souvislosti s materiálním zabezpečením soudcovské nezávislosti Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 11. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (č. 198/2003 Sb.), že: *"Princip soudcovské nezávislosti obsahuje v sobě celou řadu aspektů, z nichž některé jsou i materiální povahy. Nezávislost soudců je rovněž charakterizována řadou ústavních garancí, jako je jmenování do funkce bez časového omezení nebo zákaz přeložení a odvolání proti své vůli".* V nálezu ze dne 2. března 2010 sp. zn. Pl. ÚS 13/08 – 1 (č. 104/2010 Sb.), pak Ústavní soud konstatoval, že: *"Nezávislost soudců je sice podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, ale je zároveň i spjata s jejich přiměřeným materiálním zajištěním".* V nálezu ze dne 21. ledna 2008 sp. zn. III. ÚS 1076/07 (N 14/48 SbNU 145) Ústavní soud v bodu 36 připomenul, že: *"S ohledem na řádné fungování demokratického právního státu je třeba, aby funkce soudců vykonávaly pouze osoby s vysokou morální integritou, vědomé si vysoké míry své osobní odpovědnosti, jež je s jejich postavením spjata, a odhodlané vykonávat své povinnosti výhradně v souladu s principy právního státu a svým svědomím".*

32. Ústavní soud se rovněž v mnoha rozhodnutích vyjádřil k principu rovnosti účastníků řízení. Např. v nálezu ze dne 19. května 2010 sp. zn. II. ÚS 862/10 (in <http://nalus.usoud.cz>), v bodu 12 poukázal na jeden z významných aspektů právního státu, tj. na to, že k principu rovnosti účastníků řízení neoddělitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Povaha materiálního právního státu potom vyznačuje rovněž s ním spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná

v (oprávněné) důvěře v nějaký zákon (resp. v právo vůbec), nemá být v této své důvěře zklamán [nález sp. zn. IV. ÚS 215/94 ze dne 8. 6. 1995 (N 30/3 SbNU 227)]. Jak vyplývá z rozhodovací praxe Ústavního soudu, rozlišování vedoucí k porušení principu rovnosti je nepřipustné ve dvojím ohledu: může působit jednak jako akcesorický princip, který zakazuje diskriminovat osoby při výkonu jejich základních práv, a jednak jako neakcesorický princip zakotvený v čl. 1 Listiny, který spočívá ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů. Jinými slovy, ve druhém případě jde o základní právo rovnosti před zákonem garantované čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který je součástí českého ústavního pořádku [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)] a z něhož plyne i požadavek shodné interpretace zákona.

33. Ve své ustálené judikatuře Ústavní soud opakovaně dovodil, že státní moc – ve vztahu k normativním právním aktům zvláště pak moc zákonodárná – je ve své činnosti vedena příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole. V pochybnostech o ústavnosti právního předpisu proto Ústavní soud posuzuje účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada přiměřenosti, jež se projevuje zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod [srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)].

34. Smysl a účel zákazu zastupování účastníků soudního řízení (a to jak osob blízkých, tak i dalších osob), které porušuje podle názoru navrhovatele tvrzená práva soudce, musí tedy, pro posouzení normativního prostředku zajišťující jedno a omezující jiné základní právo či svobodu, splňovat hlediska, jež z principu proporcionality plynou.

35. Těmto úvahám odpovídá přezkum ústavnosti podústavního předpisu, který je založen metodologicky na třech krocích: Prvním je hodnocení podústavního práva hlediskem vhodnosti, jehož obsahem je posuzování zvoleného normativního prostředku z pohledu možného naplnění sledovaného účelu. Není-li daný normativní prostředek způsobilý sledovaného účelu dosáhnout, jde ze strany zákonodárce o projev svévole, jež se považuje za rozporný s principem právního státu. Druhým krokem uplatnění principu proporcionality je posouzení podústavního práva hlediskem potřebnosti, jež sleduje, analýzu plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiaritu z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku. Lze-li zákonodárcem sledovaného účelu dosáhnout alternativně normativními prostředky, je pak ústavně konformní ten, jež danou ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší. Sleduje-li posuzované podústavní právo na straně jedné ochranu určité z ústavně chráněných hodnot, na straně druhé však jinou omezuje, třetí hledisko principu proporcionality, jímž je přiměřenost v užším smyslu, představuje metodologii zvažování těchto v kolizi stojících ústavních hodnot.

36. V první fázi přezkumu Ústavní soud testuje napadené ustanovení ve vztahu ke způsobilosti naplnění jeho účelu (vhodnost zvoleného prostředku). Ústavní soud má za to, že ustanovení, které omezuje soudce v zastupování účastníků soudního řízení s výjimkou zákonného zastoupení a případů, v nichž jde o zastupování dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i sám soudce, je jistě legitimním cílem a napadené ustanovení je způsobilé dostát požadavkům stanovených čl. 1 a čl. 4 Ústavy. Takovéto opatření je totiž schopno dosáhnout způsobilosti naplnění účelu (zamýšleného cíle), jímž je ochrana důvěry v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů.

37. Zkoumat je však dále třeba potřebnost zvoleného prostředku z pohledu jeho šetrnosti ve vztahu k základním právům, která jsou podle názoru navrhovatele porušena, tj. k právu na právní pomoc v řízení před soudy, k právu vlastnit majetek a k rovnosti účastníků řízení. Z pohledu principu potřebnosti je v předmětné věci dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení. Prostředky použité k dosažení cíle jsou prostředky šetrnými a nezbytnými ve vztahu k tvrzeným dotčeným základním právům a svobodám.

38. Z hlediska třetího kritéria, tedy kritéria přiměřenosti (v užším smyslu), újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Ústavní soud neshledal, že by napadené ustanovení v porovnání s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, neústavním postupem omezovalo právo soudce na spravedlivý proces, či bylo v rozporu s ústavním pořádkem. Zákonodárce byl povinen dbát na to, aby zvolený postup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. Ústavní soud uznává, že na osobu soudce jsou kladeny vysoké morální nároky a za účelem zabránění konfliktu zájmů se soudce smí prakticky věnovat pouze odborné soudcovské činnosti, napadené ustanovení však není v žádném případě v rozporu s přiměřeností použitých prostředků ve vztahu k požadavku, aby funkce soudce nebyla zneužita k prosazování jeho soukromých zájmů. Z hlediska třetího principu přiměřenosti (v užším smyslu), lze konstatovat, že v předmětné věci zvolená opatření jsou přiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, jímž je povinnost soudce ve svém osobním životě svým chováním dbát o to, aby nenarušovalo důstojnost soudcovské funkce a neohrožovalo nebo nenarušovalo důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů (srov. § 74 odst. 1 a § 85 zákona č. 6/2002 Sb.).

39. Ústavní soud nezjistil, že by napadené ustanovení principu proporcionality ve vztahu ke všem třem posuzovaným komponentům porušovalo, ani že by v důsledku jeho aplikace došlo ke zneužití práva chráněného ústavním pořádkem. Navrhovatel se mylí, když tvrdí, že pokud soudce nevykonává státní moc a vystupuje-li jako občan v soudním nebo správním řízení, není rozhodující, zda má postavení účastníka řízení, zákonného zástupce účastníka, zástupce dalšího účastníka řízení, v němž je účastníkem i soudce, vedlejšího účastníka či obecného zmocněnce na základě plné moci udělené mu účastníkem řízení. Funkce soudce je veřejnou funkcí a pokud by soudce mohl zastupovat byť osoby blízké v soudním řízení, nelze vyloučit, že k narušení důstojnosti soudcovské funkce a k ohrožení nebo narušení důvěry v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů by mohlo dojít.

40. Z uvedeného plyne, že napadené ustanovení, které obsahuje zvláštní povinnosti soudců ve svém osobním životě, nelze pojímat jednostranně tak, jak to činí navrhovatel, ale v kontextu obsahu ústavního principu nezávislosti soudnictví. Ústavní soud ve svých nálezech [kupř. ze dne 14. července 2005 sp. zn. Pl. ÚS 34/04 (č. 355/2005 Sb.), ze dne 14. července 2005 sp. zn. Pl. ÚS 43/04 (č. 354/2005 Sb.) a ze dne 11. července 2006 sp. zn. Pl. ÚS 18/06 (N 130/42 SbNU 13)] autoritativně vyložil obsah ústavního principu nezávislosti soudnictví: Princip nezávislého soudnictví je jednou z podstatných

náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2, čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy). Požadavek nezávislé justice pramení z garance spravedlivého, nestranného a objektivního soudního řízení a z jednotlivců - soudcem odčleněným 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 zákonodárnou a zejména výkonnou moc, jakož i oddělením soudnictví od moci zákonodárné a výkonné (zejména uplatněním zásady inkompatibility). Z hlediska obsahového je pak soudcovská nezávislost zajištěna vázaností soudců toliko zákonem, tj. vyloučením jakýchkoli prvků subordinace v soudcovském rozhodování. Na rozdíl od legislativy a exekutivy je na soudce kladen jasný požadavek dokončeného vysokoškolského vzdělání, složení odborné justiční zkoušky a dalšího odborného vzdělávání. Nepřehlédnutelným požadavkem na soudce je jejich morální bezúhonnost, kterou vyžaduje a předpokládá zákon. S pozicí soudce je také spojeno mnoho restriktivních opatření, která zasahují do osobního života soudce, včetně omezení vedlejších příjmů s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké, činnost v poradních orgánech ministerstva, vlády a v orgánech obou komor Parlamentu, avšak za předpokladu, že taková činnost nenarušuje důstojnost soudcovské funkce nebo neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost soudnictví. Právě proto se stát zavázal soudce důstojně hmotně zabezpečit.

41. Podle čl. 6 odst. 1 věty první Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"): "*Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízením zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu*". Podmínkou každého soudního řízení tak je, aby bylo jako celek spravedlivé a zaručovalo princip rovnosti zbraní – jeden z aspektů širšího pojetí práva na spravedlivé řízení, který vyžaduje, aby každá strana měla možnost hájit svou věc za podmínek, které jí nestaví do nevýhodné situace v porovnání s protivníkem (*Foucher proti Francii, rozsudek ESLP ze dne 18. března 1997, in ASPI*).

42. Evropský soud pro lidská práva (dále jen "Evropský soud") opakovaně uvedl, že je nezbytně nutné, aby soudy v demokratické společnosti vzbuzovaly důvěru u veřejnosti a proto zdůrazňuje, že soud musí být nestranný. Nestrannost se ve smyslu článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") posuzuje ve dvou krocích: první spočívá ve snaze zjistit osobně přesvědčení dotyčného soudce v daném případě; druhý pak směřuje k ujištění, že osoba soudce nabízí dostatečné záruky vyloučení všech důvodných pochybností v tomto směru. Soudci jsou pokládáni za nestranné, dokud není prokázán opak. Při objektivním posuzování nestrannosti se zjišťuje, zda nezávisle na chování soudce lze na základě určitých ověřitelných skutečností zpochybnit jeho nestrannost, přičemž i zdání může mít jistý význam. Z toho vyplývá, že při posuzování, zda je v dané věci dán oprávněný důvod pro pochybnosti o nestrannosti soudce, se zvažuje, zda lze obavy určité osoby považovat za objektivně zdůvodněné (srov. *Ferrantelli a Santangelo proti Itálii, rozsudek ze dne 7. srpna 1996, in ASPI*; *Morel proti Francii, rozsudek ze dne 6. června 2000 č. 34130/96, in databáze HUDOC <http://www.echr.coe.int/ECHR>; *Chmelir proti České republice, rozsudek ze dne 7. června 2005, in RoESLP sv. 4, č. 343/2005, str. 181 a in ASPI*). Ve shodě s judikaturou Evropského soudu tak považuje Ústavní soud za validní kritérium tzv. jevovou stránku věci, tedy reálnou existenci objektivních*

okolností, které by mohly vést k pochybnostem, zda existuje legitimní důvod obávat se u určitého soudního orgánu nedostatku nezávislosti nebo nestrannosti.

43. Vycházejí z naznačených hledisek ústavního posouzení dané věci Ústavní soud neshledal rozpor napadeného ustanovení s ústavním pořádkem České republiky. Podle názoru Ústavního soudu legislativní úprava, omezující zastupování soudcem a působení soudce ve funkci rozhodce nebo zprostředkovatele řešení právního sporu, nepřekročila meze respektování principů právního státu, a proto byl návrh na zrušení napadeného ustanovení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jako nedůvodný zamítnut.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu)

V Brně dne 7. září 2010

Pavel Rychetský v.r.
předseda Ústavního soudu

za správnost vyhotovení :
Eva Svozilová (podepsána digitálně)